

00422
7

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO:
CONTEXTO, DILEMAS E IMPLICACIONES**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD CIENCIA POLITICA)**

P R E S E N T A :

FERNANDO BARRIENTOS DEL MONTE

ASESOR: MTRO. HECTOR ZAMITIZ GAMBOA

CIUDAD UNIVERSITARIA, JUNIO 2003



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.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

A Crescencia del Monte Olivares

A la familia Solares Altamirano

*Quo mihi rectius esse videtur ingeni
quam uirium opibus gloriam quaerere et,
quoniam uita ipsa qua fruimur breuis est,
memoriam nostri quam maxime longam efficere.*

Cayo Salustio Crispo, *De coniuratione Catilinae*, 1,3.

... a la Dirección General de Bibliotecas de la
... a difundir en formato electrónico e Impreso al
... de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: Fernando Barrientos
del Monte
FECHA: 16-06-03
LUGAR:

Índice

	pág.
Introducción	
i. El voto en el exterior en el contexto de las reformas electorales	6
ii. El estado actual del tema en México	9
iii. Necesidad de aportar nuevos elementos para profundizar en el tema	12
iv. Notas sobre la prospectiva política	15
I. El Voto en el Exterior	
1.1 Un tema reciente	21
1.2 Ciudadanía y voto en el exterior	24
1.2.1 El debate contemporáneo sobre la ciudadanía	24
1.2.2 El voto en el exterior como extensión de la ciudadanía	29
1.3 La perspectiva procedimental	33
1.3.1 El voto en ausencia	33
1.3.2 Particularidades del voto en el extranjero	36
1.4 Breve historia del voto en el extranjero	40
1.4.1 Origen, consolidación y dilemas del voto en ausencia en Estados Unidos de América	40
1.4.2 El ámbito internacional	43
1.5 Tres experiencias significativas	46
1.5.1 Argentina	46
1.5.2 Perú	54
1.5.3 Italia	57
1.6 Problemas del voto en el extranjero	61
II. Origen y Discusión del Voto de los Mexicanos en el Extranjero	
2.1 La doble nacionalidad en México	64
2.2 Una demanda silenciosa	69
2.2.1 José Vasconcelos y el voto en el exterior	69
2.2.2 El impulso de las campañas	71
2.3 Posiciones, iniciativas y propuestas	74
2.3.1 Los partidos y las iniciativas sobre el voto de los mexicanos en el extranjero	74
2.3.2 El pulso de las opiniones	80
2.4 La indiferencia y la crítica	84
2.4.1 Las voces <i>del otro lado</i>	84
2.4.2 La crítica académica	87
2.5 El Informe Final	92
III. Pobreza y Política: los Mexicanos en el Extranjero	
3.1 La migración en el contexto contemporáneo	102
3.2 Diagnóstico sociodemográfico de los mexicanos en el extranjero	105
3.2.1 La población mexicana en el extranjero	105
3.2.2 Marginación y pobreza	114

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: CONTEXTO, DILEMAS E IMPLICACIONES

3.3 Las paradojas de la migración	118
3.3.1 El impacto de las remesas	118
3.3.2 ¿Una nueva política hacia los mexicanos en E.U.A.?	125
3.4 El voto hispano y la política estadounidense	129
3.5 Disyuntivas de los mexicanos en el extranjero	134

IV. Futuros y Escenarios

4.1 La idealización del voto de los mexicanos en el extranjero	136
4.2 Obstáculos y dilemas de implementación	141
4.2.1 El desafío demográfico	141
4.2.2 Los costos económicos	146
4.3 Escenarios e implicaciones	152
4.3.1 Esbozo de un modelo teórico sobre comportamiento electoral en el exterior	152
4.3.2 Primer escenario: participación <i>alta-media</i>	162
4.3.3 Segundo y tercer escenarios: participación <i>media</i> , y <i>media-baja</i>	165
4.3.4 Cuarto escenario: alto abstencionismo	168
4.4 Otros efectos sobre el sistema político mexicano	170
4.4.1 Desproporcionalidad de la legitimidad de origen	170
4.4.2 Riesgos políticos y desafíos jurídicos	173
4.4.3 Implicaciones en las relaciones México-Estados Unidos de América	176

V. A manera de Conclusión

181

Apéndice

El Voto Electrónico

I. Tendencias y experiencias de la democracia tecnológica	191
I.1 Nuevas tecnologías y política	191
I.2 Modalidades de voto tecnológico	194
I.3 Algunas experiencias significativas	197
I.4 Implicaciones sociales y políticas de la democracia tecnológica	206
II. México: deficiencias electorales ¿soluciones tecnológicas?	213
II.1 Política, gobierno y nuevas tecnologías en México: un acercamiento	213
II.2 Voto electrónico ¿para qué?	216
II.3 Apreciaciones sobre el actual sistema electoral mexicano	219
II.4 Deficiencias del sistema electoral y el dilema de la competitividad	222
II.5 La tecnología, ¿una solución?	227
Epílogo	231

Bibliografía	237
Hemerografía	240
Documentos	243
Referencias y documentos en Internet	244

Índice de cuadros y gráficas

	pág.
1.1 Sinopsis del voto en el extranjero como modalidad de voto en ausencia	38
1.2 El voto en el extranjero en el ámbito internacional	47
1.3 La experiencia argentina del voto en el extranjero	53
1.4 La experiencia peruana del voto en el extranjero	56
1.5 Distribución de italianos en el extranjero	60
2.1 Votaciones simbólicas en el extranjero (1994)	75
2.2 Encuesta a legisladores sobre el voto de los mexicanos en el extranjero 1998 y 2002	83
2.3 Percepciones sobre el voto en el extranjero de mexicanos en E.U.A.	88
2.4 Comisión de especialistas	94
2.5 Informe Final: Universo de votantes (año 2000)	97
2.6 Informe Final: Las modalidades y sus costos estimados (año 2000)	100
3.1 Inmigrantes mexicanos en E.U.A. por zona de origen	107
3.2 La población hispana en Estados Unidos de América (2000)	110
3.3 Extranjeros en Estados Unidos de América nacidos en México (2000)	111
3.4 Mexicanos en el extranjero según estimaciones del Informe Final (1998)	112
3.5 Mexicanos en la Unión Europea (2002)	113
3.6 Índices de pobreza por raza y origen hispano (1959-2001)	116
3.7 Ingresos a México por remesas familiares	120
3.8 Porcentaje de las remesas respecto a Inversión Extranjera Directa, Exportaciones de petróleo y Turismo (1995-2001)	122
3.9 Ingresos por remesas a México (1989-2001)	123
3.10 Población votante en Estados Unidos de América por edad, raza y origen (1996-2000)	132
4.1 Estimaciones actualizadas de la población mexicana en edad ciudadana en el extranjero y en territorio nacional año 2000	144
4.2 El costo del voto per cápita en algunas naciones del mundo	149
4.3 Estimaciones sobre el costo de las elecciones en México incluyendo el voto en el extranjero (escenario año 2000)	150
4.4 Variables y relaciones hipotéticas que incidirían en el comportamiento electoral de los mexicanos en el extranjero	158
4.5 Compatibilización de escenarios de participación electoral con estimaciones de la población mexicana en edad ciudadana en el extranjero	160
4.6 Resultados electorales de la elección presidencial 2000	161
4.7 Serie de sub-escenarios con participación electoral alta-media	163
4.8 Hipótesis de desequilibrio en la legitimidad de origen de los poderes electos de la república	172
A.1 El voto electrónico en el mundo: algunas experiencias	233

Introducción

i. El voto en el exterior en el contexto de las reformas electorales

En México, debido a las diversas reformas electorales que iniciaron en 1977 y se prolongaron hasta 1996, se crearon leyes e instituciones que han dado viabilidad a los procesos electorales como la forma efectiva e institucionalizada de la participación popular, generando una base consistente de legitimidad en los gobiernos y en los órganos de representación, y por lo tanto, revitalizando la confianza de la ciudadanía en las formas democráticas de gobierno.¹ Esta no es una afirmación apologética, pues ningún sistema electoral es perfecto, pero es pertinente si se compara el estado actual del sistema electoral mexicano al de décadas anteriores, donde más que ser un mecanismo de expresión de la voluntad popular, era una suerte de maquinaria política al servicio del grupo en turno en el poder. Una metódica lectura de las reglas electorales en México, nos mostraría que paradójicamente se fundan en la desconfianza.² Dicha cualidad no es privativa de nuestro país, pero sí es la más significativa. Tal especificidad solo es comprensible en términos históricos, pues durante varios años el debate sobre el desarrollo del sistema electoral mexicano se centró en la creación de condiciones para tener elecciones limpias, autoridades imparciales y competencia electoral equitativa. De otra

¹ El proceso de evolución del actual sistema electoral mexicano tiene como antecedente más importante el establecimiento de la figura de diputado de partido en 1963, que abrió la Cámara de Diputados a los partidos de oposición, y como punto de partida, el proceso de enmienda constitucional de 1977 que incorpora la representación proporcional en la cámara mencionada. Posteriormente, las reformas más significativas se presentaron en 1986 con la ampliación del número de diputados, en 1990 con la creación del IFE, en 1993 con la creación de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral y la ampliación del Senado a representación de primera minoría, en 1994 con la dotación de mayor autonomía al IFE, y la reforma electoral de 1996, que introduce muchos de los elementos del actual sistema electoral. Al respecto véanse Jaime Cárdenas Gracia, "El proceso electoral de 2000" en, J. Cárdenas Gracia, A. García Campos y S. Nieto Castillo, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000, pp. 151-152, y Jean-François Prud'homme, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)" en *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1, México, CIDE, primer semestre de 1996, pp.93-126

² Este tópico ha sido tratado por Andreas Shedler, "La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000" en Yolanda Meyenberg Leycegui (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, Flacso, IIS-UNAM, UAM-I, 2001

forma no se entendería la rigidez en las normas para la contienda entre partidos políticos, la meticulosidad en los procedimientos de votación, así como la conformación y funcionamiento de los órganos especializados y tribunales en la materia, entre otras cuestiones.

La virtud de la actual *ingeniería* del sistema electoral mexicano, es que ha ofrecido certidumbre ante la creciente competitividad entre los partidos políticos por los espacios de poder en el país. Dentro de esa serie de reformas, la extensión del sufragio no fué un tema que mereciera atención, ya que México estuvo a la altura de las democracias más avanzadas al respecto desde 1952, cuando se elimina la diferencia de género y se extiende el sufragio a las mujeres, y en 1972, cuando se reduce de 21 a 18 años la edad para votar y ser votado. La extensión del sufragio aparece hasta el segundo semestre de 1996, cuando prácticamente se consumaban las reformas electorales más importantes. La reforma al artículo 36 Constitucional, que eliminó la restricción territorial al ejercicio del voto, puso formalmente a discusión el voto de los mexicanos en el extranjero, un tema que estaba latente desde años atrás y que se perfiló con más fuerza, cuando en 1995 iniciaron las discusiones sobre las reformas constitucionales que, aprobadas en 1996, permitieron la doble nacionalidad. De esta forma, la extensión del sufragio a mexicanos que radican fuera de las fronteras se sumó a una serie de temas pendientes para consolidar el sistema electoral mexicano.³

Las reformas electorales fueron consecuencia de diversos procesos políticos, y resultado de varias etapas de negociación entre partidos y la influencia de la opinión pública. La actual transparencia y confiabilidad en las elecciones se deben a decisivos factores de cambio en el sistema electoral, como la ciudadanización de los órganos electorales, la creación de instancias de justicia electoral y restricciones de diversa naturaleza contenidas en las leyes reguladoras de los procesos electorales. El voto de los mexicanos en el extranjero no abriría ningún debate diferente a aquellos que han sucedido en otros países donde recientemente se ha introducido o donde está por serlo como en República Dominicana, Ecuador, Italia, entre otros. Pero no existe país que tenga similitud con la situación geográfica, migratoria, de ciudadanía y nacionalidad con el caso mexicano, ya que más del 98% de los posibles votantes potenciales residen en Estados Unidos de América. Los hispanos en ese país son ahora, la primera minoría racial; de éstos, más del 50% son mexicanos, lo que los convierte en la

³ Entre ellos la debilidad de los mecanismos de control constitucional en materia electoral, la regulación de las coaliciones, las precampañas, etc. Al respecto, véase Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, pp. 154-156

primera minoría étnica y quienes, de integrarse al padrón electoral vigente en México, representarían poco más del 20% del mismo. Estas características simplemente son incomparables con otras experiencias al respecto en el mundo. Por ello, la advertencia de algunos constitucionalistas es pertinente: reglamentar e implementar⁴ el voto de los mexicanos en el extranjero puede minar los alcances hasta ahora logrados.⁵ Empero, en algunos círculos políticos y académicos se le ve con cierta simpleza, ya que no se han visualizado en conjunto las diversas problemáticas que el tema reviste.

A pesar de que el tema ha sido tratado por especialistas, se carece todavía de análisis sistemáticos que profundicen más allá de las consideraciones legales y procedimentales. En este debate han predominado dos perspectivas analíticas: a) la normativa o jurídica, donde sobresalen los estudios de los constitucionalistas, quienes se han centrado en los aspectos legales⁶ y, b) los estudios comparados elaborados por expertos en cuestiones electorales quienes en su mayoría han delimitado el análisis a los aspectos logístico procedimentales.⁷ Existe una tercera perspectiva, la cultural y política; no obstante y sin menospreciar su valor, los argumentos derivados de ésta, reflejan posiciones políticas en pro del voto de los mexicanos en el extranjero y menos posturas analíticas.⁸ Consideramos, sin embargo, que aún no se ha entendido cabalmente que es y que significa política, social, económica y jurídicamente el voto en el exterior. Tampoco se ha reparado sobre los posibles impactos que pueda tener esta modalidad en México dentro de las contiendas y en resultados electorales, en la relación México-Estados Unidos de América, en la política interna de la nación, y en general en la vida política de la sociedad mexicana.

⁴ A lo largo de este trabajo utilizamos el término "implementación" y no implantación u otra palabra similar por considerar que, a pesar de ser un *anglicismo*, expresa el sentido de lo que aquí tratamos. "Implementación" es un término clave en el ámbito de la administración pública, y significa primordialmente "traducción de las decisión en términos operativos". *Vid.* Helen Ingram, "La implementación: una reseña y un marco que sugiere" en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky, (comps.), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, F.C.E., C.N.C.P y A.P., 1999, pp. 591-613

⁵ Principalmente nos referimos a Héctor Fix Zamudio, Jorge Carpizo y Diego Valadés, de estos últimos, véase *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Unam, Porrúa, 1999.

⁶ *Idem.* La obra de Carpizo y Valadés es la más representativa.

⁷ Por ejemplo, Manuel Carrillo Poblano, "Una aproximación institucional al tema del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero" en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, IFE, et al., 1999, pp. 515-528

ii. El estado actual del tema en México

El voto en el extranjero –o en el exterior–, es la última expresión de la ampliación del sufragio universal. Es una variante del denominado voto en ausencia, ya que permite ejercer este derecho a los ciudadanos que por diversas circunstancias se encuentran fuera de su país el día de las elecciones. Sus orígenes se remontan a la historia de los Estados Unidos de América a mediados del siglo XIX, pero es a partir de la década de los setenta del siglo XX que se extiende a los sistemas electorales de diversos países. Las razones que han incidido para que varias democracias lo hayan integrado en su sistema electoral son diversas. Se fundamentan en la idea de que constituye una forma mantener vínculos con la nación que ofrece a los individuos la calidad de ciudadano; por ello, mantiene una relación intrínseca con la idea de nacionalidad y en algunos casos, con la doble nacionalidad, pues supone que la calidad de nacional no se pierde aún por ausencias prolongadas. De esta forma, el voto en el exterior se puede considerar como una extensión de la ciudadanía.

El efecto de los procesos de alta migración que conllevan una significativa concentración de nacionales en otros países, y la importancia que eventualmente éstos adquieren como agentes económicos, a través de sus aportaciones a la economía nacional vía remesas de dinero, se ha convertido en uno de los motivos más significativos, aunque no el único, que han impulsado la implementación del voto en el exterior a nivel mundial. A diferencia de otros procesos de ampliación del sufragio universal, como las luchas en pro del voto femenino o el derecho al voto de las minorías, no es resultado de amplias movilizaciones sociales que lo demanden, más bien, en buena medida es una concesión política que los gobiernos consideran a partir del contexto político y las razones históricas, sociales, económicas y políticas que lo justifiquen. Generalmente, las elecciones en el exterior despiertan poco interés entre los ciudadanos a los que se trata de beneficiar con esta modalidad de voto, de allí que una de sus características sea que presentan un alto nivel de abstencionismo. No obstante, si bien su impacto no es significativo en el conjunto de los resultados electorales, adquiere mayor interés cuando existen coyunturas políticas relevantes. Actualmente, aproximadamente sesenta países en el mundo lo contemplan en su legislación, y poco más de cuarenta lo ejercitan regularmente.

⁸ Por ejemplo, Arturo Santamaría Gómez, *et. al*, *Mexicanos en Estados Unidos: la nación, la política y el voto sin fronteras*, México, UAS, PRD, 2001

INTRODUCCIÓN

En México, el debate y el impulso político sobre el voto en el extranjero tuvieron su mayor auge entre 1996 y hasta las elecciones del año 2000. En 1996 se reformó el artículo 36 de la Constitución mexicana plasmando el principio de que los mexicanos tienen el derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en que se encuentren el día de las elecciones. Con dicha reforma el tema se integró a la agenda política nacional. Pero ya desde 1988 algunas organizaciones México-americanas y de la denominada sociedad civil cabildearon con algunos partidos de oposición, principalmente con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y con el Partido Acción Nacional (PAN), para que impulsaran en el Congreso de la Unión una iniciativa al respecto; también presionaron, aunque débilmente, al gobierno federal para que se involucrara, pero no lo lograron; sin embargo vieron con optimismo las reformas constitucionales de 1996 que permitieron la doble nacionalidad.

El voto en el exterior se trató formalmente a la agenda de las discusiones sobre la reforma electoral de ese mismo año, pero al final sólo se integró en el artículo octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE), condicionándolo para cuando se estableciera el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana a cargo de la Secretaría de Gobernación. En ese mismo artículo se conminó al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) a designar una *Comisión de Especialistas* para que realizara los estudios y las propuestas conducentes para su reglamentación e implementación. Los resultados de estos estudios se hicieron públicos a finales de 1998, en los cuales se afirmó que era viable llevar a cabo elecciones en el exterior para el año 2000. Varios partidos políticos a través de sus representantes en la Cámara de Diputados presentaron en 1998 y 1999 cuatro iniciativas para reglamentar el voto de los mexicanos en el extranjero. Dichas iniciativas prácticamente aseguraban que implementación no suponía ninguna dificultad que no fuera posible solucionar y sí, por el contrario, significaba un beneficio para el país y una forma de fortalecer los vínculos con los mexicanos en el extranjero. Sin embargo los partidos políticos en el Congreso nunca llegaron a un acuerdo al respecto, y para 1999 el tema se empezó a diluir. Para los partidos políticos de oposición en ese entonces, una reforma de esta naturaleza significaba no solo crear las condiciones para que los mexicanos en el extranjero pudieran votar, sino que creían que los sufragios desde el exterior serían a su favor y en detrimento del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en ese entonces en el poder. Por lo delicado que suponía

elaborar una reforma sin la información suficiente, por la complejidad de implementar un proceso electoral fuera de los límites del territorio nacional, y por la coyuntura del proceso electoral del año 2000, entre otros motivos, el voto de los mexicanos en el extranjero no se incorporó al sistema electoral vigente. Posteriormente, el tema se integró a la agenda del gobierno federal (período 2000-2006) y los tres principales partidos políticos comenzaron a tratar de ganarse la simpatía de los mexicanos en el exterior, como una forma de preparar el terreno político una vez que se llegue a un acuerdo que permita una reforma de tal magnitud.

La *Comisión de Especialistas* entregó un *Informe Final* donde se expone un diagnóstico del contexto demográfico sobre los mexicanos en el extranjero, diversas combinaciones logístico-procedimentales a considerar en la conformación de un registro electoral; y seis modalidades posibles para implementar este voto con sus respectivos costos, entre otros elementos. En dicho documento se encuentra hasta ahora la información más confiable y sistemática con que cuenta el gobierno federal, el poder legislativo y las autoridades electorales para decidir y actuar respecto a este tema. Sin embargo, a pesar de su importancia, deja fuera varias consideraciones de naturaleza política que es importante tener presentes al momento de que se inicie el proceso legislativo sobre el tema en cuestión, tales como: la dinámica migratoria, la cultura y el comportamiento político de los mexicanos en el exterior, la relación México-Estados Unidos, los posibles impactos de dicha modalidad de voto en los resultados electorales, entre otros.

Resulta paradójico que en México se trate de legislar respecto al voto en el extranjero, cuando aún la reglamentación sobre derecho al voto en ausencia dentro del territorio nacional es deficiente. La Constitución mexicana contempla entre las garantías individuales la libertad de tránsito (*art. 11*) tanto en territorio nacional como en el extranjero; y en los artículos referentes al derechos y obligaciones de los ciudadanos (*arts. 34 al 38*) que consagran los derechos a votar y “a ser votado” no existe ninguna disposición que impida votar fuera de su lugar de residencia o circunscripción electoral. El COFIPE como ordenamiento que reglamenta los procesos electorales a nivel federal, señala que para recibir “la votación de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de su sección” electoral (*art. 223*), se instalarán casillas especiales en las que se aplicarán ciertas reglas establecidas. Estas reglas condicionan el tipo de elección en la que puede votar el ciudadano en tránsito o fuera de su sección electoral. Las reglas son varias como para explicarse aquí, pero para ejemplificar,

INTRODUCCIÓN

señalan que "Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y su circunscripción, pero dentro del territorio nacional, *únicamente* podrá votar por senador por el principio de representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art. 223. apartado d).⁹ Al reglamentar de esta forma el voto en ausencia se viola el mismo espíritu de la Constitución, porque impone condiciones procedimentales al ejercicio de ese derecho político. De tal forma, un ciudadano en tránsito dentro del territorio nacional no puede votar para elegir el diputado de su distrito o para senador de su estado. En las últimas elecciones federales ha sido común que sea precisamente en las casillas electorales especiales, donde se presenten varias inconformidades por dicha reglamentación del voto, situación que muchos ciudadanos desconocen. En el ámbito subnacional el panorama se complica, ya que ninguna legislación estatal permite votar fuera del estado en donde se realicen elecciones y, de los 32 Códigos electorales estatales, incluyendo el del Distrito Federal, sólo el del Estado de Morelos contempla la instalación de casillas especiales pero únicamente dentro de su territorio.¹⁰ A pesar de lo anterior, el voto de los mexicanos en el extranjero, que en *strictu sensu* es una variante del voto en ausencia, está en la agenda legislativa nacional desde 1998, y si bien su discusión se ha diluido, la cuestión sigue latente.

iii. Necesidad de aportar nuevos elementos para profundizar en el tema

El voto en el exterior es un tema reciente dentro de los estudios electorales en nuestro país; implica el análisis de diversas variables, más de las que a simple vista se pudieran suponer. Por ello consideramos que las dos perspectivas que hasta ahora han dominado el tema: la normativa y la que ha versado sobre aspectos logísticos y procedimentales, son insuficientes para comprenderlo. Estudiarlo exige necesariamente discurrir desde los fundamentos políticos que reviste la modalidad de voto en el exterior, revisar su historia reciente, comprender los motivos que han influido para sumarlo a la historia de la universalización del sufragio, hasta señalar las vicisitudes que para el caso de México supondría. También resulta importante integrar al análisis aspectos sobre la cultura y la participación política de los mexicanos en Estados Unidos de América, porque ellos en su mayoría serían los beneficiarios de este derecho político. En este sentido, entendemos la participación política como "aquella actividad

⁹ Las cursivas son del autor

mediante la que los ciudadanos pretenden influir en la elaboración de las decisiones políticas, en la selección de los responsables y en las acciones de estos".¹¹ La forma de participación política *sine quanon* de las democracias representativas es la electoral.

Algunos estudios de especialistas en demografía y migración muestran que por las condiciones políticas, legales y sociales de los mexicanos en E.U.A., aunado a que la dinámica política interna estadounidense de los últimos años se ha enfocado a atraer electoralmente a la comunidad hispana por ser la primera minoría, están más interesados en reivindicar derechos en ese país que en México y por lo tanto les conciernen más los procesos electorales en su lugar de residencia para así conseguir mayores beneficios sociales, que participar en un proceso para elegir a quien (o quienes) poco puede hacer por ellos, porque las políticas que llegasen a implementar no les impactarían directamente. Dada la situación de incertidumbre que depara este proceso, también es importante analizar prospectivamente, el impacto que esta modalidad de voto tendría en la relación México-Estados Unidos de América.

En este trabajo de investigación la hipótesis central es: el proceso de creación de mecanismos legales que posibiliten el voto de los mexicanos en el extranjero, su implementación en un futuro cercano, el desempeño de los partidos políticos, las autoridades gubernamentales y otros actores al respecto, sus factibles resultados, así como la posición que asuma frente a este proceso el gobierno estadounidense, pueden incidir significativamente en el desarrollo de la política interna de México, generando impactos políticos, sociales y económicos inesperados a corto y mediano plazo afectando negativamente al sistema político en particular y a la sociedad mexicana en general.

Estudiamos el voto de los mexicanos en el extranjero partiendo de cinco hipótesis complementarias: i) El voto en el exterior, independientemente de las formas o modalidades que procedimentalmente puede adoptar, no está exento de ambigüedades, ya que trastoca varios de los fundamentos que dieron origen a la ciudadanía moderna. Si bien es una forma de ampliación de un derecho, no amplía del mismo modo las obligaciones y responsabilidades que todo ciudadano tiene en el territorio nacional, frente al Estado, el gobierno y la sociedad.

¹⁰ Véase: *Panorama electoral. Estudio comparativo de las legislaciones electorales en la República Mexicana*, México, Tribuna Electoral del Poder Judicial de la Federación, noviembre 2002, (CD Room, versión de prueba)

¹¹ Víctor Manuel Durand Ponte, *La cultura política de los alumnos de la Unam*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 45 y 46

INTRODUCCIÓN

De tal forma, supone una desventaja para los ciudadanos comunes, en tanto que los votantes en el exterior, al participar en un proceso para elegir un gobierno, no son sujetos directos de los efectos que derivan de dicha elección; *ii)* La implementación del voto en el exterior y su desarrollo, abre espacios de incertidumbre en el plano de la administración de las elecciones, y tienen implicaciones indirectas, no necesariamente positivas, en la esfera de la política nacional, aunque dependen de las condiciones sociales del país que se trate. Resulta difícil garantizar las mismas condiciones de seguridad y confiabilidad en el proceso en correspondencia con aquellas que se aplican en el territorio nacional, así como el eficiente funcionamiento de la modalidad o modalidades de las que se traten; *iii)* En el caso específico de México, el voto en el exterior, así como puede fortalecer y ayudar a consolidar el sistema electoral y por ende la democracia, también puede ir en su detrimento, ya que realizar elecciones fuera del territorio nacional, puede minar los esfuerzos que hasta ahora se han alcanzado para desarrollar procesos electorales confiables y transparentes; *iv)* Los niveles de participación electoral de los mexicanos en el extranjero serán la variable que definirá cualquier impacto de esta modalidad sobre los elementos señalados pero sobre todo su futuro después de una primera experiencia; y *v)* Un proceso electoral enfocado a un número significativo de votantes mexicanos potenciales en E.U.A., se puede convertir en un tema de la agenda política estadounidense por motivos de seguridad interna, tanto en el gobierno federal, los gobiernos locales como en el Poder Legislativo.

Para ordenar el análisis y los argumentos de esta investigación, nos hemos propuesto los siguientes objetivos-guía:

i) Enunciar la historia y los fundamentos del voto en el exterior, y las experiencias de otras naciones para crear un marco introductorio a la comprensión de esta modalidad de voto; *ii)* Analizar el contexto histórico, político y social en el que se ha desarrollado el debate sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, con el fin de conocer los argumentos a favor, las críticas y las propuestas en torno al tema; *iii)* Sistematizar las diversas situaciones que revisten las condiciones políticas de los mexicanos en Estados Unidos de América, con el objeto de diagnosticar el contexto en que se implementaría esta modalidad de voto; y *iv)* Exponer mediante algunos ejercicios prospectivos, los posibles impactos de esta modalidad en sus derivaciones jurídicas, económicas, políticas y sociales, para visualizar los posibles escenarios que se presentarían en el futuro.

En este último aspecto, cabe mencionar que esbozamos un modelo teórico simple inspirado en la teoría de la elección racional para representar los niveles de participación electoral en el exterior a partir de los cuales elaboramos los escenarios. Al final abordamos introductoriamente el voto electrónico; el interés sobre dicho tema fue creciendo en el transcurso de la misma investigación, y la decisión de tratarlo como un apéndice, se derivó del hecho de que aún no existe en México información sistematizada sobre el mismo, por lo que era necesario estudiarlo en su especificidad.

iv. Notas sobre la prospectiva política

Los estudios electorales, como el desarrollo estructurado de conocimientos enfocados al análisis de los fenómenos relativos a la transferencia del poder en sistemas políticos democráticos, es una de las vertientes de análisis de la ciencia política contemporánea, y se consideran por muchos sentidos como una rama de la ciencia política empírica. Tienen su asidero teórico-conceptual en la teoría política contemporánea y en el derecho, con especial atención en la teoría de la democracia y por obvias razones en el derecho electoral. Principios generales de la democracia, generalmente aceptados tanto en el ámbito académico como en el político, a saber: elecciones limpias, voto libre y secreto, sistema de partidos competitivo, alternancia en el gobierno, etc., así como el andamiaje legal en el que se sustentan, permiten que los estudios electorales mantengan cierta consistencia heurística y se diversifiquen sin perder su especificidad.

Opacadas como objeto de estudio por las preocupaciones que despertaban las tensiones del periodo de auge de la Guerra Fría, en las últimas tres décadas las elecciones han adquirido un interés sin precedentes, consecuencia de la denominada tercera ola de democratización. En el transcurso de este lapso, la aparición de nuevos sistemas electorales y las reformas en los ya existentes, han sido tan vertiginosos que las teorías al respecto apenas si alcanzan para explicarlos. El estado actual de los estudios electorales abarca un amplio abanico de temáticas, desde el estudio clásico de los efectos de los sistemas electorales sobre los partidos y viceversa, hasta el análisis de los principios de representación, la geografía, el comportamiento y los procedimientos electorales, entre otros. Como se mencionó anteriormente, el voto en el exterior es un tema reciente dentro de los estudios electorales, pero no sólo en México, sino a

nivel mundial. Para abordarlo, en este trabajo utilizamos la prospectiva política como eje metodológico.

Existen muchas confusiones sobre que es la prospectiva política, como se operacionaliza y si realmente puede considerarse como un método, un enfoque o una disciplina auxiliar de la ciencia política. Una rápida revisión bibliográfica nos muestra que en los libros y manuales introductorios a la ciencia política, la prospectiva ni siquiera se menciona, a pesar de que en los programas de estudio a nivel licenciatura de esta ciencia se haya incorporado desde hace algunos años en varias universidades del mundo.¹² ¿A que se debe esta paradoja? Por un lado a la naturaleza misma de la ciencia política. El entrecruzamiento de varias escuelas y corrientes al interior del gremio politológico –por así llamarlo- a nivel mundial, y los diversos enfoques y métodos existentes, han creado cierta dispersión que Gabriel Almond ha llamado metafóricamente “mesas separadas”.¹³ En este sentido la prospectiva puede ser una de esas “mesas” a la que aún muy pocos acuden. Por otro, la prospectiva podría estar contenida, sin mencionarse, en algunos enfoques como son el *behaviorismo* o conductismo, en la misma teoría de la elección racional, y también en los métodos cuantitativos. Esta situación supondría entonces que no es necesario separarla, ya que al ser parte intrínseca de modelos analíticos y métodos mayormente desarrollados, por si sola no tendría mucha utilidad. Nosotros creemos que en realidad la prospectiva, es una disciplina auxiliar que debe considerarse como una “mesa en construcción” de la ciencia política, pero que cuenta con la solidez suficiente, para que con ayuda de otros métodos genere conocimiento politológico firme.

La prospectiva antes que nada, es una disciplina que estudia el futuro, y en este sentido, es una forma de pensar. La inquietud por conocer el futuro siempre ha estado presente en la historia de la humanidad. Todas las sociedades organizadas han tratado formalmente de explorarlo, los ejemplos clásicos, solo por mencionar, son: los profetas bíblicos, los oráculos de Delfos y Apolo en la antigua Grecia, los augures en la antigua Roma, los magos en la edad media y los sacerdotes en las antiguas sociedades mesoamericanas. La prospectiva, es la forma

¹² Aún en los manuales y en los libros introductorios no hay consenso sobre cómo ordenar las ideas generales para entrar al pensamiento politológico moderno, algunos autores prefieren describir los grandes conceptos como Estado, Gobierno, Partidos Políticos etc., otros prefieren los enfoques, los métodos y las teorías. Al respecto véanse Rafael del Aguila (edit.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tróica, 2000, y David Marsh y Gerry Stoker, *Theory and methods in political science*, New York, Martin's Press, 1997

moderna de satisfacer la inquietud de tratar de conocer el futuro, por ello es propia de la sociedad contemporánea. Pero a diferencia de las anteriores formas de conocimiento, parte de la idea de que el futuro no existe por sí mismo y por lo tanto no es posible adivinarlo, más bien es una construcción social sobre la cual es posible incidir. No es ningún principio extraño, toda la ciencia moderna se basa en la posibilidad de descubrir y de crear, y esto no es más que una actitud de frente al futuro.

El futuro como una estructura del tiempo social se conforma de un sinnúmero de variables que, en su entrecruzamiento, generan diversas combinaciones, por lo cual en prospectiva más que hablar de futuro, se debe hablar en plural, de “futuros”. Por esto es también conocida como “estudios de futuro”, pero su denominación actual deriva de la consistencia adquirida en los últimos años.

Fundamentalmente, la prospectiva parte de dos supuestos centrales: *primero*, que desde una concepción lineal del tiempo, todos los fenómenos sociales cualesquiera que sean evolucionan; y *segundo*, es posible hacer una lectura de los caminos más probables de esa evolución. Se considera a Gastón Berger como el fundador de la prospectiva moderna propiamente dicha, quien en 1958 escribió un artículo titulado “La actitud prospectiva”.¹⁴ Para Berger, el sentido de este término está formado de la misma manera que el de “retrospectiva”, ya que ambos suponen una posición de hacia donde miramos el tiempo. “Un estudio retrospectivo se dirige hacia el pasado y el prospectivo hacia el futuro”. Berger señala que el futuro no es sólo lo que puede llegar a pasar, como una catástrofe, o aquello que tiene mayores probabilidades de ocurrir, sino que también es una proporción de lo que nosotros quisiéramos que fuera. En política por ejemplo, que en los sistemas democráticos se renueven los poderes periódicamente, tiene una alta probabilidad de acontecer, y por lo tanto es una constante, a menos que un evento no esperado, como una guerra o un golpe de estado cambien esos futuros; por otro lado, en dichos sistemas, los partidos políticos en competencia siempre tratan, de una u otra forma, de ganar más posiciones de poder y de no perder las que ya han conquistado, y lo hacen basándose en análisis formales e informales sobre dicha constante

¹³ Gabriel Almond, *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las Ciencias Políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, Cap. 1

¹⁴ Originalmente publicado en francés en *Revue Prospective*, num. 1, 1958. En este trabajo utilizamos la versión traducida por Eduardo Hernández González y publicada en la *Revista Universidad de Guadalajara*, num. 26, invierno 2002-2003

INTRODUCCIÓN

mirando hacia el futuro. Por ello la prospectiva es también una actitud transformadora y constructiva desde el presente.

Para Pentii Malaska,¹⁵ la prospectiva trabaja en tres niveles fundamentales: *i) Ontológico.-* para plantear nuevas maneras de entender como los seres humanos construyen su realidad; *ii) Epistemológico.-* para ser capaces de manejar la actividad práctica, a través de métodos válidos de investigación de los futuros; y *iii) Pedagógico.-* para aprender nuevas formas de trabajar sobre métodos de pensamiento que constituyen el campo donde los seres humanos se representan o imaginan los futuros. En la prospectiva, no hay un método, sino una serie de métodos que van desde los extremadamente matematizantes, basados en el cálculo de probabilidades y la investigación operacional, como son los propuestos por Michel Godet,¹⁶ hasta los más laxos, como lo señala Fabrice Hatem, para quien la prospectiva es una disciplina a medio camino, entre la intuición, la lógica, la reflexión y la acción; la retórica y la ciencia.¹⁷

Pero existe un proceso básico de reflexión que se basa en dos aspectos: *i) la imaginación, expresándose en la exploración y análisis de los posibles futuros, valorando las variables más significativas; y ii) el entorno del fenómeno estudiado, señalando los futuros o escenarios más verdaderamente probables o posibles, así como sus condiciones y las consecuencias de esos futuros. Es decir, se trata más que nada de identificar algunas tendencias de desarrollo del fenómeno estudiado e intentar entender hacia dónde nos puede llevar como una forma de ser capaces de anticiparnos al futuro y discernirlo.¹⁸*

Entre los métodos más populares de la prospectiva se encuentra el de escenarios, al grado de que éstos se llegan a confundir con la misma disciplina. Es el método más socorrido por su flexibilidad ya que permite converger desde la laxitud del sentido común hasta la complejidad de la interdisciplinariedad. Según Medina Vázquez, un escenario puede definirse como "un conjunto formado por la descripción de una situación futura y de las trayectoria de eventos que permiten pasar de una situación de origen a una situación futura".¹⁹ Los

¹⁵ Pentii Malaska, "The futures field of research" en *Futures Research Quarterly*, vol. 11, no. 1, 1995, pp. 79-90

¹⁶ Vid Michel Godet, *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*, Alfaomega, México, 1995.

¹⁷ Vid. Fabrice Hatem, *La prospective. Pratiques et méthodes*, Paris, Gestión económica, 1996, pp. 222-232, citado por Javier Medina Vázquez, "Conversando acerca del método de los escenarios" Documento de Trabajo, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 1997., p.8.

¹⁸ *Ibid*, p.2

¹⁹ *Idem*.

escenarios se moldean a partir del resultado de la interacción de tres elementos: *i) Las tendencias*, que son procesos físicos, organizacionales y humanos; *ii) Los eventos*, que son por definición inciertos y no completamente controlables; y *iii) Los propósitos* de los actores, que obedecen a juicios de valor y o siempre a un criterio determinado. Por ello los escenarios son descripciones exploratorias, provisionales y de un alto valor pedagógico.

La prospectiva, como se lee, es ante todo un ejercicio analítico donde confluyen, multidisciplinariedad, creatividad e imaginación, y tiene como objetivos vislumbrar el abanico de posibilidades y los pliegues significativos que podrían emerger en un contexto a futuro. Como eje metodológico, no pretende adivinar, profetizar, predecir, pronosticar o determinar cómo será el futuro, sino de imaginar cómo sería o cómo pudiera ser razonadamente. Comparte, con otras disciplinas de las ciencias sociales, el supuesto de que no es posible utilizar el método racional-exhaustivo frente a problemas realmente complejos, por lo cual se deben encontrar maneras de simplificar drásticamente la complejidad del o los problemas. Por ello, más que sistematización, se requiere imaginación, un aspecto que, aunque está contenido en la epistemología de la ciencia, comúnmente es olvidado, resultado de la tendencia de moldear y racionalizar los fenómenos de estudio.²⁰ La prospectiva en el análisis político tiene como ámbito más loable la toma de decisiones. La política, al ser una actividad inherente al ser humano, involucra a todos. En ella se decide el futuro de los pueblos, naciones, y el mundo. Por ello esta disciplina se ha convertido, gracias al avance epistemológico de las ciencias sociales, en una herramienta muy socorrida en el gobierno, los partidos políticos y en los centros de estudios dedicados al análisis de la situación política a nivel internacional. A pesar del gran poder explicativo de la prospectiva, es un método poco difundido en nuestro país. Su importancia como herramienta politológica radica en que abre los horizontes analíticos y mejora las posibilidades en el devenir de la política.

El presente trabajo conforma apenas una serie de reflexiones, apuntes y notas sobre el voto de los mexicanos en el extranjero. El eje de esta investigación se expresa en el subtítulo mismo, se trata de analizar el contexto, los dilemas y las implicaciones. Pretende ser una especie de

²⁰ Sergio Bagú, refiriéndose a la imaginación en el estudio de los fenómenos sociales señala por ejemplo: "La teoría en cualquier ciencia es, en parte, observación y experiencia y, en parte, vuelo imaginativo"; *vid.* "Vivir y teorizar en Ciencias Sociales" en *Estudios latinoamericanos*, año II, núm. 4, México, Unam, FCPyS, julio-diciembre de 1995, p. 7

INTRODUCCIÓN

mapa para guiar la comprensión sobre un tema que quizás no tenga la importancia que aquí se le ha dado. De antemano se advierte que no es exhaustivo, y cabe señalar que no tratamos de responder a todas las preguntas que se han formulado sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, muchas de las cuales parten desde la perspectiva de la administración de las elecciones.²¹ Nuestro trabajo trata más bien de contextualizar y señalar la problemática general a la que se enfrentarán quienes tengan que tomar las decisiones de su implementación. Sobre decir que no se trata de enunciar o repetir aquellas cuestiones que ya se han estudiado, nuestro interés se centra en aquellas sobre las que no se han tratado; no es tampoco un análisis sobre el sistema electoral mexicano, por lo que varios tópicos se dan por entendidos. Consideramos, en la medida de lo posible aportar elementos de análisis diferentes a los que hasta ahora se conocen para ampliar y complementar el debate *ex-ante* sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.

²¹ Cfr. Molinar, Juan, "Una aproximación al caso de México", ponencia, *Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 2 y 3 de septiembre de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/indsemi.htm>> [consulta 11, abril, 1999]

I

El Voto en el Exterior

1.1 Un tema reciente

La extensión del sufragio a ciudadanos que radican fuera de los límites de la configuración estatal es la última manifestación de la historia de la ampliación del sufragio universal. En la actualidad, aproximadamente sesenta países contemplan en su legislación el voto de sus ciudadanos en el extranjero. El voto en el exterior es uno de los temas más complejos que existen en el ámbito de los estudios electorales y quizá también para el cual no existen soluciones completas ni satisfactorias en el conjunto de leyes electorales de los países donde se ha implementado.¹

Como su denominación lo indica, el voto en el exterior o en el extranjero es el ejercicio del sufragio fuera de las fronteras nacionales de un país donde se realiza una elección. En términos procedimentales es una variante de la modalidad de voto en ausencia, y su fin último es garantizar y extender el derecho y la obligación del sufragio a ciudadanos que por razones legítimas de diversa índole, se encuentran fuera de su país. Por las condiciones en que se ejerce, la expresión más correcta no sería únicamente “voto en el extranjero” o “voto en el exterior”, sino “voto de los *nacionales* en el extranjero”, ya que existen legislaciones que permiten a ciudadanos con diferente nacionalidad votar en cierto tipo de elecciones, generalmente locales.²

Es significativo que en la actual bibliografía especializada en temas electorales sean mínimas o nulas las referencias sobre del voto en el exterior, no obstante que en algunos países es una modalidad con varios años de historia. Esta carencia solo se explica por varias

¹ “Peor resuelto” según André y Francine Demichel en el *Manual de Derecho Electoral*, citado por el Ilmo. Sr. Don Felix Marin Leiva, en “Origen y fundamentación del voto en el extranjero”, ponencia, *Seminario Intencional sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 11 y 12 de agosto de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/>> [consulta 10, abril, 2001]

² Vid. Ricardo Valverde Gómez, “Voto en el extranjero” [documento en línea] Diccionario Electoral CAPEL <http://www.iidh.ed.cr/siii/diccelect/_private/default.asp> [consulta 21, mayo, 2000]. En este trabajo utilizaremos “voto en el exterior” o “voto en el extranjero” para referirnos indistintamente a esta modalidad de voto.

razones que se pueden resumir en tres: *Primero*, el voto en el exterior es un tema que solo recientemente ha cobrado importancia a nivel internacional en el derecho electoral consecuencia de diversos cambios en las tendencias migratorias; *Segundo*, las discusiones y reflexiones al respecto se han circunscrito hasta ahora principalmente a los ámbitos parlamentarios, donde surgen las normas y leyes para su implementación en función de las características particulares de cada país; y *Tercero*, la experiencia muestra que en varios países, donde una vez que se ha discutido, se ha legislado y se ha implementado, los resultados no son tan espectaculares como las proyecciones esperadas, por lo que el interés sobre el tema disminuye.

La historia del voto en el exterior es relativamente reciente; a partir de la década de los años setenta del siglo XX en varios sistemas democráticos del mundo se empieza a considerar como parte inherente de los derechos políticos de todo ciudadano independientemente del lugar de su residencia. Sus orígenes se pueden rastrear más atrás, por ejemplo en Francia a partir de la Revolución, donde los debates sobre la ampliación del sufragio universal y la evolución de su ejercicio van a la par de consideraciones como la relación entre derechos ciudadanos y la propiedad, la aportación de rentas al Estado, el derecho al sufragio a las mujeres, y posteriormente el alcance de los derechos políticos de los habitantes en las colonias y los derechos políticos de los extranjeros. También en Estados Unidos de América (E.U.A.), donde debido a las dificultades que tenían para votar los ciudadanos que formaban parte de grandes contingentes de militares que se desplazaban durante la Guerra Civil del siglo XIX, se inicia el debate sobre la forma de mantener el derecho al sufragio en condiciones de ausencia. Pero su consolidación sucede durante la segunda Guerra Mundial; su evolución y ampliación actualmente incluye a todos los ciudadanos estadounidenses en diversas partes del mundo.

En los últimos años, el voto en el exterior se ha convertido en un tema recurrente dentro de la extensa serie de discusiones en torno a los procesos de democratización y los derechos ciudadanos, principalmente en aquellos países que por diversas circunstancias tienen altas tasas de movilidad migratoria hacia otras naciones. Las razones que llevan a implementar el voto en el extranjero son heterogéneas, dependen del contexto histórico y político de cada país. No existe un debate único respecto a los dilemas, ventajas y desventajas que representa; de hecho, no es un simple acto de decisión e implementación, es un proceso que puede llevar

varios años y hasta décadas.³ El voto en el exterior encierra una serie de dificultades que no se reducen a cuestiones del ámbito de la administración de las elecciones, como los problemas derivados de su implementación, tales como: las modalidades de registro, las formas de identificación de los electores, las restricciones temporales o ciertos requisitos de residencia, entre muchas otras consideraciones; éstas son solo una parte. Existe además un dilema no menos complejo: cuando la legislación al respecto considera otras variantes más allá de una ausencia temporal, conlleva efectos que inciden directamente en las normas que rigen al interior de una nación ya que fomentan circunstancias que no son compatibles con los fundamentos del Estado nación territorial, e indirectamente crean ambigüedades en gran parte de las consideraciones teóricas que sustentan las tesis que dieron origen a la democracia moderna, entre las más importantes, la idea de *ciudadanía* y su relación con el Estado.

Los análisis respecto al voto en el exterior han privilegiado la perspectiva del derecho electoral comparado, y en específico las cuestiones relativas a la administración electoral, los menos, reducen las consideraciones a un modelo simple de extensión del sufragio. En un trabajo muy amplio que se distingue de tal perspectiva, los politólogos Dieter Nohlen y Florian Grotz analizan el voto en el exterior en tres fases: primero a partir de *la dimensión legal*, donde confluyen los instrumentos y las condiciones para que los ciudadanos en el exterior puedan votar, y en específico sobre los requisitos para ser beneficiario de este derecho; segundo, *la dimensión político-procedimental*, concerniente a la organización y a la implementación de los procesos del voto en el exterior, concretamente las diversos procedimientos alternativos conocidos; y tercero, *la dimensión político-institucional*, la cual se centra en la cuestión de cómo influyen los resultados electorales del voto en el exterior en los gobiernos y en los parlamentos, que remite a las opciones sobre las cuales es permitido votar.

Ambos autores señalan que la noción del voto en el exterior no se puede considerar como obvia, ya que implica una serie de problemas como: la representación política de los ciudadanos en el exterior, el problema de la incapacidad *de facto* de la aplicación de leyes en un territorio extranjero, y la transparencia e incompatibilidad de procedimientos en el extranjero respecto a aquellos que se aplican en territorio nacional.⁴

³ Dieter Nohlen y Florian Grotz "External voting: legal framework and overview of electoral legislation" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (99), México, III, UNAM, septiembre-diciembre de 2000, p.1123

En efecto, en los planos jurídico y procedimental no se vislumbran los impactos que tiene el voto en el exterior sobre varias consideraciones en las que se fundan los regímenes democráticos. Sin dejar de señalar que su implantación depende de las peculiaridades de cada país que lo contempla, a diferencia de otros momentos en los cuales se ha ampliado el sufragio, en general el voto en el exterior no surge de grandes movilizaciones sociales que lo demanden, sino que es una concesión desde los órganos gubernamentales y parlamentarios producto de análisis de corte *costo-beneficio*, y una vez que se ha implementado, en la mayoría de los casos conocidos, los resultados y efectos sobre la política interior no son significativos.

Con el objetivo central de contextualizar teórica e históricamente el voto en el exterior, y esquematizar los dilemas más significativos que representa, a continuación se analizan algunos tópicos al respecto desde tres planos complementarios: el primero versa sobre la extensión del sufragio dentro del contexto del debate contemporáneo respecto a la idea de ciudadanía en sus dimensiones activa y normativa; el segundo, histórico y procedimental, repasa la historia del voto en el extranjero y enfoca dentro del ámbito de la administración electoral las consideraciones y problemas más importantes del proceso de implementación de esta modalidad; y tercero, se describen las experiencias y debates significativos sobre el tema en tres países: Perú, Argentina e Italia.

1.2 Ciudadanía y voto en el exterior

1.2.1 El debate contemporáneo sobre la ciudadanía

La ciudadanía, uno de los conceptos centrales de las sociedades modernas, ha asumido varias definiciones en función del contexto histórico, político y social en que se desenvuelve. En nuestros días es un tema recurrente dentro de las diversas discusiones que conforman el análisis de la democracia moderna, pero no lo era tanto hace tres décadas. En los años setenta el tema de la ciudadanía prácticamente estaba olvidado dentro del conjunto de debates teóricos sobre la política. No se hablaba tanto de democracia o de transición a la democracia, y si cabía hablar por ejemplo de las dificultades de la transición al socialismo,⁵ los movimientos

⁵ Por ejemplo, Umberto Cerroni, "Problemas de la transición al socialismo", en *Estudios políticos*, vol. 5, num.17, México, FCPyS, UNAM, enero-marzo, 1979, pp.7-24

subversivos y las dictaduras militares en Latinoamérica, los efectos sociales de los movimientos estudiantiles y las fisuras en el sistema del Estado de Bienestar.

A finales del siglo XX nuevos problemas y tendencias políticas se pusieron en marcha a causa de diversos movimientos históricos, entre ellos: a) el fin del socialismo real y la reunificación alemana que marcaron el final del periodo de la llamada *guerra fría*, b) los procesos de democratización en Europa oriental y el resurgimiento de los movimientos nacionalistas, y c) el nacimiento de bloques económicos regionales, el desarrollo de la Unión Europea y el creciente unilateralismo de la política exterior estadounidense. A la par se sucedieron y entrecruzaron otros fenómenos en diferentes planos: i) la idea de nación entró en una fase de cuestionamiento conceptual y su relación con la configuración estatal se relativizó, ii) al mismo tiempo, al interior de varias democracias la apatía de los votantes empezó a ir en ascenso y, iii) los fundamentos y resultados del Estado de Bienestar se pusieron en entredicho.

En este contexto, los movimientos migratorios se agudizaron principalmente de las regiones pobres del sur de América y África hacia los Estados Unidos y Europa respectivamente, acrecentando la población multicultural.⁶ Estos fenómenos, aunados a la creciente influencia de los medios masivos de comunicación en la política e indirectamente la importancia de las nuevas tecnologías en la vida cotidiana, tuvieron efectos impredecibles sobre la sociedad y la política. Lo anterior, asociado al creciente fenómeno de individuación y una alta valorización de la racionalidad como parte de la dinámica de las sociedades contemporáneas fueron alimentando una serie de nuevas preocupaciones en torno al concepto de ciudadanía.

Tal como sucede con muchos conceptos centrales de la Ciencia Política, las segmentaciones teóricas en el tratamiento de la idea de ciudadanía ha implicado que no exista una definición única y finita. Algunos enfoques analíticos parten desde la tradición del pensamiento filosófico liberal (Hobbes, Rousseau, Locke) en la que confluye el pensamiento del mundo antiguo (Aristóteles y la tradición jurídica romana), y otros se centran en una perspectiva moderna socio histórica (T.H. Marshall, y más recientemente Habermas y Kymlicka). Actualmente, en el ámbito de la ciencia y la filosofía políticas contemporáneas

⁶ Vid. Jürgen Habermas, "Ciudadanía e identidad nacional", en *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de la teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 2000, pp.619-643 y Will Kymlicka, y Wayne Norman, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía" en *La política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, num.3, Barcelona, Paidós, Octubre de 1997, pp. 5-

estos enfoques se entrecruzan en un debate que tiene dos vertientes. El primero concibe la ciudadanía desde su dimensión normativa, es decir, como un conjunto de derechos y obligaciones de diversa índole que otorgan a los individuos status y pertenencia en una comunidad dada, delimitados territorialmente, superpuestos al concepto de nación y establecidos dentro de las formas que definen el carácter de la democracia en su forma representativa; el segundo la concibe desde la dimensión activa, entendiendo la ciudadanía no solo como una serie de derechos y obligaciones, sino como una condición que se concreta cuando el individuo participa en la esfera pública y en los espacios de la política, actividad que le da ese carácter de ciudadano, como una forma de ideal cívico que se remite a una disposición de la personalidad individual, a una conciencia libre y autónoma capaz de emitir juicios dentro de un conjunto de valores propios de la democracia participativa.⁷

La tradición del pensamiento liberal desarrolló una noción de la ciudadanía partiendo de la dicotomía público/privado. Su proceso inicia desde el concepto *rousseauiano* de autodeterminación que construye el *contrato social* como un modelo abstracto a manera de constitución de un poder político que sólo puede legitimarse como autolegislación democrática.⁸ En teoría, el origen del Estado moderno supuso la necesidad de formular un contrato entre los individuos que siendo libres se proponen alcanzar la igualdad, la seguridad y el reconocimiento frente a los otros.⁹ La ciudadanía moderna surge una vez que la esfera privada alcanza su autonomía y la esfera pública se reafirma con la construcción del Estado; por ello la noción de lo público se define entonces como el espacio donde se separan los intereses privados y comunes de los individuos. Supone una tensión en la que el individuo al convertirse en ciudadano está "obligado a atender su supervivencia, como individuo privado, y a vigilar por el bien común, en tanto que miembro del público".¹⁰ La ciudadanía en este sentido es sustancialmente un consenso formal que regula la convivencia de una asociación estructurada por relaciones de reconocimiento recíproco bajo la universalidad de la libertad y la igualdad.

39

⁷ Cfr. Yolanda Meyenberg Leycegui, "Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto" en *Perfiles Latinoamericanos*, num. 15, México, Flaco México, Diciembre 1999, pp. 9-26

⁸ Habermas, *op.cit.* p. 623

⁹ Vid. Norberto Bobbio, *Estado, Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Torino, Einaudi Tascabili, 1995, pp. 3-22

¹⁰ Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1993, p. 39

Las ideas en torno a la ciudadanía de los últimos cincuenta años tiene como exponente más influyente a T. H. Marshall, quien en su obra *Class, citizenship and social development*¹¹ la conceptualiza como posesión de derechos. Este autor señala que la ciudadanía consiste en el otorgamiento de una serie de derechos que garantizan la pertenencia y la igualdad plena a una comunidad dada; no infiriendo una igualdad de rentas, sino de *status*. La pertenencia ofrece a los individuos identidad y la seguridad de ser reconocido entre los iguales. De lo anterior derivan tres categorías de derechos: i) *Derechos civiles*, que definen la libertad individual, la libertad de expresión, de culto y de pensamiento, el derecho a la propiedad privada, a contraer contratos entre iguales y el derecho a la justicia; ii) *Derechos políticos*, relacionados con el derecho a la participación en la esfera de la toma de decisiones, en el ejercicio del poder en tanto miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o bien como miembro de un cuerpo de electores; y iii) *Derechos sociales*, como el rango de derechos que proporcionan un mínimo de bienestar económico y seguridad de modo que ofrece el derecho a vivir una vida más "civilizada"; y esta es a su vez la evidencia de la culminación del desarrollo de la ciudadanía.

Fue en esta concepción de la ciudadanía que se fundó la estabilidad del orden democrático liberal moderno en su vertiente dominante de democracia representativa que los entes jurídicos materializaron en diversas estructuras. Por ello "el concepto de ciudadanía se encuentra íntimamente ligado a la forma de régimen democrático, a la constitución de normas y procedimientos que enmarcan la vida cívica, a la delimitación territorial, al sentimiento de pertenencia a una comunidad política, al despliegue de un código de comportamiento acorde con los derechos obligaciones establecidos para la participación en el espacio público y a las formas que definen el carácter representativo en la toma de decisiones."¹²

En el lenguaje de los juristas el concepto de ciudadanía ha tenido el sentido de pertenencia a un Estado o de nacionalidad. La ciudadanía como categoría jurídica regula la atribución de personas a la población de un Estado cuya existencia viene ligada al principio de voluntariedad y reconocida por el derecho internacional. Las notas adscriptivas de lugar de residencia y de nacimiento no fundan una irrevocable sumisión a la soberanía de un Estado ya

¹¹ T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Anchor, 1965

¹² Meyenberg, *art.cit.* p. 10

que solo sirven de criterios administrativos a la hora de atribuir una supuesta aceptación o asentimiento implícito.¹³

Los críticos de esta perspectiva consideran que es una visión "pasiva" de la ciudadanía la cual es necesario complementar incorporando rasgos de responsabilidad y de virtudes que vayan más allá de la formalidad jurídica.¹⁴ En este sentido, la dimensión activa supone una concepción dinámica de la ciudadanía, antepone la calidad de un individuo a las nociones de la dimensión jurídica deviniendo de categoría normativa a rol activo y, se afianza en el convencimiento de que la fortaleza y la estabilidad de un orden, específicamente el democrático, no dependen tan solo de formalidades y principios normativos que otorgan derechos y obligaciones, sino de cualidades y actitudes de los individuos como ciudadanos.¹⁵ Entiende la ciudadanía como un ejercicio comprometido con el todo colectivo en el sentido de que el Estado moderno necesita de la cooperación y el autocontrol de la esfera privada para un buen papel de la democracia.¹⁶ Integra determinadas virtudes como: el coraje, respeto de la ley y lealtad; la independencia y apertura mental; ética del trabajo, adaptabilidad a los cambios en el ambiente económico; y principalmente, virtudes políticas, como la capacidad de reconocer los derechos de los demás, capacidad de evaluar el desempeño del gobierno y disposición a participar en el debate público.¹⁷

Algunos teóricos consideran que la dimensión activa de la ciudadanía debe además abarcar valores que induzcan a los individuos a ciertas conductas esperadas, posibilitando consensos en sociedad al reconocer normativamente derechos, y ejerciendo la participación. La ciudadanía desde esta perspectiva, es también un compromiso colectivo que depende de la construcción pública de la voluntad y de la opinión.¹⁸ Las virtudes son premisas que inciden en la participación directa de los ciudadanos, la regulación de las instituciones fundamentales y la constitución de un sistema político abierto que posibilite la constante experimentación de nuevas formas políticas.¹⁹ Al respecto, el politólogo estadounidense Robert Dahl propone la idea de una competencia cívica como aspecto clave de la ciudadanía; observa que la

¹³ Habermas, *op.cit.* p. 624

¹⁴ Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 248 y *passim*

¹⁵ Juan Enrique Opazo Marmontini, "Ciudadanía y democracia. La mirada de las Ciencias Sociales" en: *Metapolítica*, vol. 4, num.15, México, CEPCOM, julio-septiembre, 2000, p. 54

¹⁶ Kymlicka y Norman, *art. cit.* p.14

¹⁷ Meyenberg, *art. cit.*, p. 20

¹⁸ *idem.*

dimensión normativa no supone necesariamente una actitud pasiva de los ciudadanos, pero tampoco proporciona a la democracia una guía a través de la cual el bien público puede perseguirse.²⁰

Estas consideraciones afirman que la ciudadanía depende de la acción de los individuos y no solo de los derechos que les ofrece la dimensión normativa.²¹ En la dimensión activa son importantes las consecuencias derivadas de la distancia entre derechos definidos formalmente por la dimensión normativa y las prácticas cotidianas. En este debate, la relación entre ciudadanía y sufragio parece tan obvia que no amerita separación ya que en términos estrictos se circunscribe a la dimensión pasiva o jurídica. No obstante, el sufragio es una variable dependiente del desarrollo histórico de la ciudadanía moderna; es parte fundamental de los derechos políticos y a su vez uno de los motores del devenir de las democracias contemporáneas. Las luchas por el sufragio tal como hoy está conformado hasta ahora han ido acompañadas por la exigencia del reconocimiento de los individuos por sus derechos políticos.

1.2.2 El voto en el exterior como extensión de la ciudadanía

Los derechos políticos a diferencia de los derechos civiles y sociales crean una relación de correspondencia directa con el Estado ya que habilitan al individuo para participar en la expresión de la soberanía e influir en el destino del Gobierno. Están condicionados por ciertos requisitos fundamentales que corresponden al funcionamiento del Estado, como la nacionalidad, que concreta el vínculo político afectivo con la configuración estatal, y la propia ciudadanía en su acepción jurídica que posibilita la capacidad de goce y ejercicio de dichos derechos en su máxima expresión. La participación política constituye el despliegue de la ciudadanía activa en el marco de los derechos que ofrece la dimensión normativa. El ciudadano activo es aquel que utiliza los instrumentos disponibles para ejercer su cuota de decisión política en los diversos acontecimientos políticos que le afectan, sin llegar al grado de dedicación plena e intensa.²²

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Robert Dahl, "The problem of civic competence" citado por Juan Enrique Opazo Marmontini, *art. cit.*, pp. 65-68

²¹ Benjamin R. Barber, *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 82 y ss.

²² Gurutz Jáuregui, *La democracia en la encrucijada*, Barcelona, Anagrama, 1995, p. 116-117.

Empero, en la práctica los individuos se amparan bajo la dimensión normativa de la ciudadanía, pero no la ejercitan continuamente por los estrechos límites que establecen los sistemas políticos o porque en su cotidianidad carecen del tiempo y recursos para ello; los ciudadanos ven ajenos los asuntos políticos a sus preocupaciones diarias. Para cerrar esta brecha, las democracias configuraron desde sus inicios fórmulas capaces de crear espacios e instrumentos de participación. En este sentido, la fórmula universal mejor estructurada e institucionalizada es la participación electoral, es la que origina consecuencias inmediatas y significativas sobre la selección de los gobernantes, sobre las políticas programáticas y en general sobre el futuro de los Estados. El ejercicio del sufragio, junto a la serie de actividades, recursos y consecuencias con que se liga, hace de la participación electoral una condición central de los procesos de asunción del rol activo de la ciudadanía en la esfera política. El sufragio es el acto individual que concentra las dimensiones normativa y activa de la ciudadanía y es requisito indispensable: sin derecho de sufragio no hay democracia.²³ Cumple con varias funciones básicas, la primera, quizá la más importante, es la de producir representación política y, establecer y cambiar gobiernos y/o parlamentos; la segunda, dentro su ejercicio periódico, es limitar temporalmente el poder; la tercera es legitimar al Estado articulando la participación del pueblo en el ejercicio del poder.²⁴ Las nociones básicas del derecho electoral como una parte de la concreción del cuerpo de nociones de los derechos políticos del ciudadano, vislumbran la dimensión activa de la ciudadanía en el sufragio: el derecho de sufragio activo como el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos con capacidad para participar en cualquier elección pública, correspondiéndoles a todos sin distinción alguna,²⁵ y el derecho al sufragio pasivo como el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos.²⁶

En sus inicios el sufragio tenía una connotación limitada, poco a poco sus atributos se fueron ensanchando gracias a diversas luchas sociales hasta alcanzar las características contemporáneas de: universal, secreto, libre y directo. La difusión de este modelo se desarrolló diferenciadamente en los países que fundaron o transitaron a la democracia, pero fue paralelo

²³ Manuel Argón Reyes, "Derecho de sufragio: principio y función", en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH, UH, TEPJF, IFE, FCE, 1998, p. 97

²⁴ *Ibid.*, pp. 100-103

²⁵ Manuel Aragón Reyes, "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo", en Nohlen, Picado y Zovatto (comp.), *op.cit.*, p. 106

al desarrollo de la ciudadanía en el plano del reconocimiento de los derechos fundamentales, primero a todos los hombres por igual, extendiéndose posteriormente a las mujeres y a las minorías. Desde sus orígenes, el sufragio como parte fundamental de la ciudadanía ha tenido un espacio que se circunscribe a la configuración del Estado-nación. Sus características constituyeron la fórmula "*one man, one person, one value*".

La ampliación del sufragio no fue históricamente lineal, tuvo frecuentes retrocesos, y a cada momento de ampliación le precedía uno de reflexión, breve en su mayoría. Las causas de la ampliación del sufragio incluyen diversas variables que van desde el grado de desarrollo económico, como grados de diferenciación social. La extensión del sufragio orientada a beneficiar un mayor número de electores potenciales conlleva una serie de efectos políticos que transforman la base social del sistema de partidos y en el ámbito institucional reconfigura el sistema electoral. Sin embargo, el grado de movilización política en las diversas luchas y momentos históricos por la obtención y ampliación del sufragio, ha implicado un contrasentido: "Esto significa —señala Dieter Nohlen— que frente a un número potencialmente mayor de electores, la participación electoral disminuye".²⁷

Como se señaló anteriormente, en el desarrollo del sistema de derechos políticos a escala internacional, la extensión del sufragio a ciudadanos que radican fuera de los límites de la configuración estatal es la última manifestación en la historia de los diversos momentos de la ampliación del sufragio. La participación de esta modalidad de sufragio se circunscribe a individuos que por diversas circunstancias residen o se encuentran fuera de su país, y solo gozan parcialmente de los beneficios de la ciudadanía, en específico de los derechos políticos en términos jurídicos, y apenas difusamente emergen las características de la ciudadanía activa, reducidas espacial y temporalmente. Constituye una forma relativa de mantener un vínculo con la comunidad política que ofreció al individuo la calidad de ciudadano. Y a su vez, dicha comunidad política aprovecha la potencialidad participativa —si bien mínima— de quienes lo ejercen.

En cualquiera de sus formas, el requisito *sine qua non* del ejercicio del sufragio, sigue siendo la ciudadanía en su acepción normativa. Sin embargo el sufragio en el exterior contiene *in strictu sensu* una serie de ambigüedades que trastocan las consideraciones clásicas del

²⁶ *Ibid.*, p. 111

²⁷ Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, FCE, 1996, p. 28

término: 1) se deduce que en su ejercicio se amplía también la dimensión activa de la ciudadanía fuera de la configuración estatal que la determina, es decir, que subsisten las responsabilidades y virtudes esperadas de un ciudadano común; 2) pone en desventaja a los ciudadanos que residen en su país de origen, ya que quienes votan en el extranjero inciden en el cambio o establecimiento de gobierno y/o parlamento pero no son sujetos directos de los efectos que derivan del suceso, lo que constituye un quiebre en la relación Estado-ciudadanía; 3) también despoja al sufragio del componente pasivo, el derecho a ser elegido, amparando solo el derecho a elegir.

Para corregir estas ambigüedades los sistemas electorales que contemplan esta modalidad establecen mecanismos compensatorios, entre ellos: aplicación a un solo tipo de elección; limitación de la residencia en exterior; cobertura restringida; en algunos casos la ampliación del sistema tributario, comprometiendo al individuo que desea mantener su calidad de ciudadano en una especie de refrendo con su contribución al sistema de rentas del Estado; y también en algunos casos el sufragio pasivo, permitiendo representantes en el poder legislativo de los residentes en el exterior. En el fondo, la extensión del sufragio en el exterior representa una faceta de la inacabada concepción de la ciudadanía como posesión de derechos, disminuyendo la otra parte, de las obligaciones, las responsabilidades y las virtudes.

A diferencia de otros momentos de ampliación del sufragio, como la conquista del voto femenino, o el de las minorías raciales, etc., el sufragio en el exterior está precedido solo de discusiones, no de movimientos sociales. Como ha señalado Horacio Boneo, la eventual concesión del derecho al voto a los residentes en el exterior rara vez resulta de presiones de los interesados. El interés sobre este tema, nunca es permanente, es alto cuando se incorpora en las discusiones iniciales pero cuando se aprueba y se implementa, la experiencia indica que solo vota un porcentaje muy pequeño de residentes, y que en la mayor parte de los casos, no afecta en mucho los resultados, posteriormente, el tema deja de tener interés.²⁸ Los mecanismos compensatorios tratan de subsanar la limitada condición que supone un derecho político derivado de la dimensión normativa del ciudadano, y donde la dimensión activa queda muy reducida. La importancia del voto en el extranjero es variable y está determinada por

²⁸ "La Perspectiva de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas", en: *Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 2 y 3 de septiembre de 1988. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/indconf.htm>> [consulta 01, junio, 2000]

factores coyunturales del país que le da origen, así como las características y la dimensión cuantitativa de los residentes en el exterior. En los últimos veinte años se ha convertido en una práctica más o menos extendida en el ámbito internacional, configurándose como una fase más del proceso de lo que se ha llamado universalización del sufragio.²⁹

1.3 La perspectiva procedimental

1.3.1 El voto en ausencia

No obstante los dilemas que desde la perspectiva teórica significa el voto en el exterior, principalmente por la debilidad que manifiesta en la relación sufragio-ciudadano y Estado-nación, es una modalidad que se ha consolidado en el ámbito internacional con diversas variantes procedimentales. Las preocupaciones más significativas en la actualidad se circunscriben al ámbito de la administración electoral. Desde esta perspectiva, el voto en el extranjero aparece como una modalidad del denominado voto en ausencia.

El sufragio como derecho se prevé por regla general en el cuerpo de las constituciones políticas o leyes fundamentales; en tanto que la votación, la modalidad y los procedimientos que le anteceden se reglamentan es las legislaciones secundarias respectivas.³⁰ La modalidad dominante y universal en nuestros días es el voto personal, libre y secreto y en algunos casos, obligatorio. Las variantes existentes dependen de las condiciones particulares del sistema electoral de cada país, y la elección a la que se refiera. La "modalidad" para ejercer el voto es el contexto logístico y organizativo específico del ejercicio del sufragio y pertenece a una sucesión de eventos de distinta magnitud e importancia dentro del proceso electoral.

El voto ordinario es el medio por el cual se expresa una decisión política, bajo condiciones procedimentales regulares que mantienen los principios generales del sufragio universal, a saber: la *ciudadanía*, como norma de sentido común y requisito *sine qua non*, pues solo los ciudadanos pueden elegir a sus gobernantes; la *residencia* o vecindad, que en muchos casos, es la que define al votante; la *edad*, que varía de acuerdo a las legislaciones nacionales y, la *capacidad jurídica* y mental, la cual solo es restringida por el cumplimiento de las

²⁹ Manuel Carrillo Poblano, "Una aproximación institucional al tema del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero" en: *Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF, IFE, UNAM, UQ, PUND, 1999, pp. 515-527

³⁰ Jorge Larzate R. "La votación" en Nohlen, Picado y Zovatto (comps.), 1998, *op.cit.* p.570

anteriores o por la pérdida de derechos o incapacidad para ejercerlos –como por ejemplo los prisioneros y los incapacitados mentales-.

Como una modalidad de voto alternativo o no regular, el voto en ausencia contiene los mismos principios en que se basa el voto ordinario y tiene la intención de incrementar la accesibilidad al proceso electoral. Los sistemas electorales que lo contemplan, en general señalan como objetivos: *a)* Que puedan votar los ciudadanos, que por cualquier razón no se encuentren cerca de su lugar de votación el día de la elección; *b)* Que aquellos ciudadanos, en pleno uso de sus facultades mentales pero incapacitados temporal o permanentemente, no queden privados de este derecho político y; *c)* Disminuir el abstencionismo por causas no políticas.

Las situaciones que se contemplan en general son: *i)* Ausencia temporal de la circunscripción correspondiente en el registro electoral sin salir del país; *ii)* Ausencia temporal en el extranjero; *iii)* Ausencia con residencia en el extranjero; *iv)* Imposibilidad de asistir al lugar de votación por enfermedad o incapacidad y, *v)* Fijación de nueva residencia después de cerrado el proceso de inscripción al registro electoral.

Existen varias modalidades que posibilitan el voto en ausencia. Entre más amplias son las facilidades para incrementar la accesibilidad, mayor es la complejidad del proceso para controlar y asegurar su integridad, y mayores los costos del proceso en sí.³¹ La integridad o seguridad se trata de un problema asociado a la eficacia y legitimidad del sistema electoral en general, así como del profesionalismo de las autoridades y personal de las entidades que están involucradas en la aplicación de esta modalidad. Por ello, la implementación del voto en el extranjero implica una serie de aspectos de muy diversa y compleja naturaleza que no se reducen a la tutela de un derecho político. Esta modalidad exige considerar los siguientes aspectos: *a)* Las condiciones a satisfacer por los electores; *b)* Las condiciones territoriales –es decir, distritos, estados o territorios, o el país-; *c)* Los formatos y materiales de votación y; *d)* Forma de escrutinio y consolidación de resultados.

Los esquemas comunes de voto en ausencia se pueden clasificar en dos: *i)* *Emisión del voto días antes de la elección.*- comprende las modalidades de voto anticipado en sedes electorales habilitadas, urnas especiales, por correo (que es la más común) y/o voto electrónico

³¹ Alan Wall, *Voto en ausencia* [en línea] Administration and Cost of Elections ACE web site version <<http://www.aceproject.org>> [consulta 01, enero, 2001] (archivo: poa02b, 1997/08/14)

a distancia (vía *Internet*); y ii) *Emisión del voto el día de la elección*.- comprende las modalidades que posibilitan el voto fuera de la circunscripción a la que se corresponde, tales como las casillas especiales y voto electrónico a distancia (vía *Internet*).

El voto por correo

La mayoría de los sistemas electorales democráticos tienen dos métodos de votación, el primero y más común es el voto ordinario –boleta, casillas fijas y emisión del voto el día de la elección-. El segundo es el voto por correo, que es una de las modalidades de voto en ausencia más difundidas en el ámbito internacional. En algunos países se utiliza comúnmente como una modalidad necesaria en casos de ausencia, pero en otros es la modalidad que está reemplazando la ordinaria.³² Implica un grado de complejidad quizá superior a los procedimientos ordinarios de una elección, ya que requiere compatibilizarlo con los estándares de seguridad del proceso electoral común.

El diseño del voto por correo se puede formular así: el ciudadano que se encuentra registrado en el padrón electoral solicita al órgano que controla las elecciones una boleta (o boletas, dependiendo del tipo de elección y a las que la legislación le permita participar bajo esta modalidad) igual a la que se utilizará el día de la elección, las recibe vía correo ordinario con las instrucciones necesarias y un sobre especial. El ciudadano, con la información que cuenta, vota y envía de regreso con ciertos días de anticipación al órgano electoral la(s) boleta(s) en el sobre especial. Este se encarga recibirla(s) y contabilizarla(s) con los demás votos que se emitan el día de la elección. Los elementos que sintetizan la complejidad del voto por correo en el nivel administrativo de las elecciones, son:

a. Planeación: Logística en cuanto a producción, impresión y entrega del material a los electores que soliciten participar bajo esta modalidad de voto; además de la recepción, conteo y suma de los votos en la sección electoral a la que corresponden, una vez que se han cerrado las casillas ordinarias.

b. Información: Es muy importante que toda la información respecto a los procedimientos que integran esta modalidad sean públicos, y por ende accesibles a todo ciudadano. Se complementan con campañas televisivas, vía *Internet* o por correo.

³² Australian Electoral Commission, *Voting by mail*, Slovenia, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 1999, *passim*

c. Materiales: El material debe caracterizarse por su claridad y facilidad en la información, para tanto los votantes como quienes administran la elección sigan con cuidado las instrucciones.

d. Infraestructura: amplia capacidad técnica de producción de materiales electorales, de entrega y recepción de boletas, así como de personal capacitado en los procedimientos de esta modalidad.³³

El voto por correo se introdujo en Inglaterra por primera vez en pequeña escala en 1918, para 1945 se había extendido a otros países. Formalmente esta modalidad permite una mayor concurrencia de votantes por ende contribuye a incrementar la participación electoral, no obstante en algunos países como en Estados Unidos, el voto por correo constituye también una de las modalidades a través de las cuales se generan fraudes electorales.³⁴

1.3.2 Particularidades del voto en el extranjero

Además de las condiciones ya señaladas, las razones detrás de las disposiciones que permiten el voto en el extranjero son la accesibilidad y la equidad. Los sistemas electorales que lo contemplan se fundamentan en varios motivos, tanto objetivos como subjetivos, entre los que se encuentran:

a. Institucionales.- Los funcionarios civiles y militares no pierden sus derechos políticos por residir por motivos diplomáticos en otra nación.

b. Coyunturales.- Quienes se ausentan temporalmente por negocios, estudios o naturaleza similar tampoco pierden su ciudadanía ni sus derechos políticos.

c. Extraordinarios.- Las guerras civiles y las de exterminio de los últimos años han inducido a movimientos migratorios de exilio involuntario.

d. Demográficos.- El número de ciudadanos en el exterior de algunos países representa un porcentaje significativo respecto a la población general.

e. Politico-subjetivos.- Aunado a lo anterior, se ha argumentado que residir en el exterior no significa la pérdida de lazos personales, familiares, políticos y culturales

³³ *Idem.*

³⁴ Según Constance Kaplan, funcionaria electoral estadounidense, los tipos más elaborados de fraude son a través del voto en ausencia. Sin embargo, hay que mencionar que el caso de Estados Unidos es muy diferente al de México, pues no existe una autoridad electoral central. *Vid.* "The United Status Case", ponencia, *Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 2 y 3 de septiembre de

que se crean en el país de origen.

f. *Económicos*.- En muchos países, generalmente considerados subdesarrollados, las remesas o envíos de dinero de sus ciudadanos residentes en el exterior, significan una parte importante de su Producto Interno Bruto.

La complejidad del voto en el extranjero precisa generalmente de diferentes procedimientos de registro de electores no residentes. Los ciudadanos en el extranjero pueden estar dentro de las siguientes categorías:

i. *Personal militar y diplomático*.- Los miembros de las fuerzas armadas asignados a puestos en el extranjero mantienen la capacidad para votar. Su registro puede permanecer en el sitio donde tienen su residencia permanente. "Un principio clave en el registro del personal militar es, claro está, que la votación sea conducida de tal forma que se mantenga libre de abusos".³⁵ En esta categoría se incluye el personal diplomático que se encuentra en servicio.

ii. *Viajes temporales por el extranjero*.- Un número considerable de ciudadanos puede estar de viaje durante un corto tiempo. Actividades específicas como estudios o viajes de negocios en el extranjero son consideradas condiciones especiales en algunos países para asentar un registro. Los registros de esta naturaleza en su mayoría están diseñados para que quienes estén fuera de su país puedan registrarse y votar por adelantado o por correo.

iii. *Residentes permanentes en el extranjero*.- Las disposiciones para crear registros de electores en el extranjero fuera de las categorías anteriores, son recientes respecto a los registros tradicionales. Las modalidades más conocidas permiten en general el registro en sedes diplomáticas o por correo. Existen casos especiales como las elecciones en Bosnia en los años noventa, cuando *Elecciones Canadá* administró un proceso electoral en Canadá a nombre de otro país. En este proceso el registro se elaboró vía telefónica. Varios casos como Brasil, Perú, Argentina, España entre otros, habilitan sus sedes diplomáticas para el registro de electores implantan procesos de registro por correo.

Estas mismas categorías sirven para crear restricciones respecto a dos condiciones: a. Electores que han estado fuera de su país más allá de un periodo determinado, y

1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/indsemi.htm>> [consulta 11, abril, 1999] *passim*.

³⁵ Keith Archer y Loren Wells "Electores residentes versus no residentes" [en línea] Administration and Cost of Elections ACE web site version <<http://www.aceproject.org>> [consulta 22, mayo, 2000] (archive vrb03)

CUADRO 1.1

Sinopsis del voto en el extranjero como modalidad de voto en ausencia

	<i>Motivos (al menos uno)</i>	<i>Situación</i>	<i>Categoría</i>	<i>Registro</i>	<i>Métodos de votación</i>	<i>Riesgos políticos</i>	<i>Problemas administrativos</i>	<i>Limitaciones</i>
Corto	Coyunturales	D	Incapacitados Enfermos Ancianos	Anticipado En el lugar de residencia Correo	Voto anticipado Correo	Inducción Abstencionismo	Mínimos	Mínimas
	Institucionales Coyunturales Extraordinarios	B C E	Personal militar Personal diplomático	Anticipado En sedes diplomáticas	Voto anticipado, correo Habilitación de sedes Diplomáticas Casilla especial	Inducción	Mínimos	Ninguna
Continuum de Ausencia	Coyunturales Extraordinarios Económicos	A B D	Viajes temporales Migración temporal	Anticipado Por correo En el lugar de residencia	Voto anticipado, Correo o casilla especial	Abstencionismo Fraude electoral	Control del Registro	Dificultades de autenticación No extraterritorialidad de las leyes
	Extraordinarios Coyunturales Demográficos Político- subjetivos Económicos	C E	Residentes permanentes Migración Continua	Sedes diplomáticas Por correo	Habilitación de Sedes Diplomáticas, Casillas especiales Correo Voto electrónico a distancia	Abstencionismo Fraude electoral	Altos costos Dificultad sobre el control del Registro	Dificultades de autenticación No extraterritorialidad de las leyes
Largo								

Situación: A. Ausencia temporal de la circunscripción en donde se encuentre registrado sin salir del país; B. Ausencia temporal en el extranjero; C. Ausencia con residencia en el extranjero; D. Imposibilidad o dificultad de asistir al lugar de votación; E. Fijación de nueva residencia después de cerrado el proceso de inscripción al censo electoral

b. Aquellos que tienen la obligación o el deseo de regresar a su país en un periodo determinado.

Aspectos jurídicos del voto en el extranjero

En el ámbito jurídico, para implementar el voto en el exterior, el primer aspecto es estimar que los ciudadanos que abandonan su residencia de determinado Estado y se establecen en otro, no pierden su ciudadanía en cuanto conserven su nacionalidad. Esta afirmación supone que pertenecen al Estado y participan de la soberanía al igual que los demás ciudadanos que residen en él. Se fundamenta en el sentido de que por su calidad de extranjeros están excluidos del goce de derechos políticos en el Estado de residencia en razón de no ser ciudadanos del mismo. Sin el reconocimiento de derechos políticos en ningún Estado, quedarían convertidos en apátridas privados del derecho de participar en la vida política de la comunidad de la que se sienten parte. En este sentido, la residencia como requisito objetivo determinante de la capacidad jurídica electoral, obtiene un carácter relativo frente a la ausencia como un valor subjetivo. Es decir, jurídicamente se acepta que la calidad de ciudadano no se pierde aún cuando la ausencia sea prolongada.³⁶

Varios Estados en sus ordenamientos normativos enfatizan la nacionalidad de aquellos que residen en el extranjero, sin embargo no admiten el ejercicio del sufragio fuera de la delimitación territorial. Otros mantienen vigente el requisito de residencia para mantener la capacidad jurídica de derecho al sufragio. El fundamento de estas negativas, según Canales Nettle,³⁷ está en la suposición de que puede ponerse en juego la independencia nacional al atribuirse la decisión sobre los destinos del Estado a quienes están ausentes y, una actitud temerosa ante eventuales consecuencias políticas internas. No obstante, la ausencia del voto en el extranjero en las legislaciones de varios países no se explica solo por suposiciones o hipótesis negativas. Existen también razones como la falta de discusión del tema o nulas demandas para su implantación y, en otros casos no se contempla porque no se considera siquiera como una necesidad.

³⁶ Patricia Canales Nettle, *El derecho a sufragio de los ciudadanos residentes en el extranjero en la legislación de Italia, Francia, España, Brasil y Argentina*, pp. 2-3 [documento en línea] Biblioteca del Congreso Nacional de Chile <http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/serie_estu2001.htm> [consulta 3, febrero, 2002]

³⁷ *idem*.

Los ordenamientos jurídicos que estipulan el voto en el extranjero se basan en consideraciones objetivas del contexto de quienes son beneficiarios antes que otro tipo de suposiciones, y en aquellas que emanan del Derecho Internacional, en este sentido cabe mencionar:

Primero.- El ejercicio del sufragio es un derecho contemplado en el sistema internacional de protección de los derechos políticos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1984 señala en su artículo 21 que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país de manera directa o por sus representantes libremente escogidos”. Dicha disposición se repite en los artículos 25 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Segundo.- En muchos países, las consideraciones jurídicas respecto a la calidad de ciudadano aún en el exterior se basan en contextos histórico-políticos específicos, como aquellos que abandonaron el territorio por cuestiones políticas: exiliados, desplazados, etc., que por lo tanto nunca desearon ausentarse, y que una vez que se instaura o se restauran los procesos democráticos son tomados en cuenta.

Tercero.- Razones que emanan directamente de los ordenamientos constitucionales, como el mismo derecho de sufragio. Es decir, que el Estado por medio de sus instituciones debe proveer a todo ciudadano de las posibilidades para poder votar independientemente de su condición.

1.4 Breve historia del voto en el extranjero

1.4.1 Origen y consolidación del voto en ausencia en Estados Unidos de América

El origen del voto en el extranjero está relacionado con la historia de los Estados Unidos de América (E.U.A.) y en específico con el voto del personal militar. Como se sabe, en este país las elecciones están principalmente bajo la autoridad de los estados y no de la federación, por lo que resulta difícil dar un seguimiento al desarrollo del voto en el exterior de manera precisa, ya que además de las legislaciones estatales, los condados reglamentan e interpretan los procesos electorales, así que actualmente existen más de 3000 diferentes leyes electorales.³⁸ Al principio, el voto en dicho país estaba limitado a los terratenientes masculinos y blancos,

³⁸ Henry Valentino, “El voto en el extranjero de los Estados Unidos”, ponencia, *Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 2 y 3 de septiembre de 1988. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcafi/indconf.htm>> [consulta 01, junio, 2000] (Gran parte de este apartado está tomado de esta ponencia)

quienes votaban en el local de su distrito; ya que no existían disposiciones para el voto en ausencia. Fue durante la Guerra Civil estadounidense, de 1861 a 1866, que se buscó la manera de cómo podían votar aquellos militares que se encontraban alejados de sus hogares. Dado que la mayoría de las unidades militares estaban formadas por grupos de hombres de una ciudad o pueblo en particular, se consideraba que su ausencia podría tener un significativo impacto en el resultado de las elecciones. Al principio, el voto en ausencia no era la opción. Así que los soldados, tanto quienes luchaban en el norte como en el sur eran llevados a casa por sus comandantes a votar; a este tipo de voto se le denominó "voto militar". Sin embargo se descubrió que los comandantes inducían a votar a los soldados, pero que también en otros casos, aún sin presiones los soldados votaban del mismo modo que sus superiores. Después de finalizada la Guerra Civil hubo una reacción contra este voto, lo que causó que los militares no volvieran a votar en condiciones de ausencia. El tema surgió de nuevo hasta la Primera Guerra Mundial, y no obstante que algunos estados habían iniciado los trabajos para legislar al respecto, nada se concretó ya que el Secretario de Guerra de ese entonces, argumentó que los soldados estaban muy ocupados en luchar y no tenían tiempo para votar.

En el periodo de entre guerras, varias legislaturas estatales continuaron con el debate del voto de ciudadanos en el extranjero enrolados en el ejército. Ya en la Segunda Guerra Mundial, el hecho de que millones de hombres estuvieran en servicio militar llevó a las autoridades federales a emitir la primera ley federal con respecto al voto del personal militar en servicio en el exterior. Esa ley solamente recomendaba que los estados dispusieran alguna modalidad de voto en ausencia circunscribiéndose a los militares en el extranjero; por su naturaleza de recomendación, esta ley tuvo poco efecto sobre las elecciones de 1942. En 1944 se aprobó un proyecto, que a pesar de no ser firmado por el presidente Roosevelt, se convirtió en una ley federal similar a la anterior, y recomendaba a los estados que se permitiera votar, no solo al personal militar en ausencia, sino también a aquellos ciudadanos estadounidenses afiliados a las organizaciones de apoyo de las fuerzas armadas. La mayoría de los estados cumplieron, limitando el voto solo durante el periodo de guerra, sin embargo, la demanda de inscripción para votar fue muy reducida. En 1944 habiendo casi ocho millones de ciudadanos en las fuerzas armadas, 48% solicitó boletas de ausencia y solo votó un 30% de ellos; las leyes al respecto expiraron una vez finalizada la guerra.

EL VOTO EN EL EXTERIOR

Fue hasta 1955 que se promulgó la primera ley federal amplia respecto al voto del personal militar en ausencia. La *Federal Voting Assistance Act of 1955* (FVAA) surgió después de que el presidente Truman solicitara un estudio para evaluar al respecto y posteriormente el presidente Eisenhower basándose en otro análisis la creara. Esta ley dispuso de un formulario de solicitud y creó la denominada *Federal Post Card Application* (FPCA) y recomendaba a los estados a que se permitiera inscribir y votar a los militares en ausencia, e incluía también a cónyuges y dependientes de los militares, así como a los civiles en el exterior al servicio del gobierno y en organizaciones que apoyaran al ejército. En 1968, esta ley fue enmendada y exigió a los estados que se permitiera la inscripción y el voto en ausencia para cargos federales, y recomendaba que se permitiera para cargos estatales y locales.

En 1975, diversas organizaciones de ciudadanos estadounidenses en el exterior solicitaron al Congreso el derecho al voto, argumentando que pagaban impuestos federales sobre sus ingresos independientemente donde vivieran. Se promulgó entonces la *Overseas Citizens Voting Rights Act of 1975* (OCVRA). Esta ley exigió a los estados que se permitiera a cualquier ciudadano que hubiera residido en su jurisdicción antes de trasladarse fuera del país, inscribirse y votar en ausencia en ese estado a las elecciones para cargos federales. Esta ley solo se aplicaba a civiles en el exterior empero el presidente Carter designó al Secretario de Defensa como Comisionado Presidencial, tal como lo hizo en su momento Eisenhower en 1955. La aplicación de esta ley tuvo ciertos inconvenientes, ya que cuando muchos ciudadanos en el exterior solicitaron su inscripción y boletas de ausencia, varios estados les aplicaron impuestos a sus ingresos a pesar de que ya no vivían en territorio estadounidense. Esta situación llevó a que el Congreso enmendara la OCVRA en 1978 prohibiendo que se aplicaran impuestos por el simple acto de votar. En 1986, la FVAA y la OCVRA se integraron en un sola ley llamada *Uniformed and Overseas Absentee Ballot* (FWAB) que incluyó una boleta denominada *Federal Write-in Absentee Ballot* (FWAB), estableció disposiciones para asegurara el cabal cumplimiento de la legislación y otorgó además, al Comisionado Presidencial, la facultad de diseñar y modificar la FPCA.

Esta ley que se encuentra vigente, cubre a casi seis millones de potenciales votantes estadounidenses en el exterior.³⁹ Se calcula que de estos, aproximadamente 3.5 millones de

³⁹ Vid. Valentino, Henry, *Idem.* y Scott Wiedmann, "Organización y Logística en los Estados Unidos en el ámbito Federal", ponencia, *Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*,

votantes son ciudadanos registrados que no se encuentran en dependencias gubernamentales de servicio exterior, militares y civiles. El impacto de esta modalidad de voto ha sido importante en varios procesos electorales; por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1996 votaron aproximadamente el 37% los militares y ciudadanos en el extranjero representando el 3.1% del total de votos. En este contexto la participación de los militares en el extranjero fue del 64% mientras que la participación total de electores estadounidenses fue de menos de 50%. El voto en el exterior en E.U.A. ha definido constantemente elecciones a nivel local, estatal y federal; no obstante también, la modalidad del voto en el exterior vía correo ha generado graves problemas de credibilidad en las elecciones por la facilidad que existe para realizar fraudes.⁴⁰ La historia del voto en el exterior en Estados Unidos es representativa pero obviamente no es la única, pero sirve para tener una referencia temporal respecto a otras naciones.

1.4.2 El ámbito internacional

Para entender el voto en el extranjero en el contexto internacional, es necesario tener en cuenta que las condiciones que llevan a implementarlo son diferentes y dependen en mucho de las características de la población a la que se le beneficia con ello, así como de condicionantes políticas internas de cada país. Como ya se señaló al principio de este capítulo, "la eventual concesión del derecho al voto a los residentes en el exterior rara vez resulta de presiones de los interesados".⁴¹ Una revisión hemerográfica comparativa y exhaustiva de los motivos que impulsan a los legisladores a aprobarlo en los países que contemplan esta modalidad, nos permitiría tener más consistencia en este argumento. No obstante, perceptiblemente es un hecho de que las posiciones partidistas sobre el tema suponen evidentemente una motivación política estrictamente de carácter electoral que de un impulso real por beneficiar con un derecho a quienes ya no viven en un país, pues esperan sobre todo que el posible porcentaje de votos emitidos en el exterior les reditúe en sus porcentajes alcanzados en territorio nacional.

México, D.F., 2 y 3 de septiembre de 1988. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/indconf.htm>> [consulta 01, junio, 2000].

⁴⁰ Para un recuento de los últimos casos más significativos respecto al fraude con boletas de voto en ausencia (*absentee ballots*) véase: Andrade, Eduardo, *Deficiencias del sistema electoral norteamericano*, México, IJ-UNAM, 2001, pp. 39-60.

Como en muchas cuestiones políticas, el interés sobre el tema no es permanente, está sujeto a coyunturas cíclicas. "El interés es alto- señala Horacio Boneo- cuando el tema se incorpora a las discusiones iniciales. Pero cuando se aprueba y se implementa y la experiencia posterior indica que solo vota un porcentaje muy pequeño de residentes y que la votación en el exterior, en la mayor parte de los casos, no afecta mayormente a los resultados, el tema deja de tener interés."⁴² Pero si el tema está a discusión, el problema es doble para los legisladores: por un lado, deben garantizar propiamente ese derecho sobre el cual formularán una ley bajo las condicionantes que imponga el contexto de los potenciales beneficiarios, y por otro, garantizar al menos las mismas condiciones en las que un ciudadano común ejerce el voto en su propio país.

Dos han sido los fenómenos que han incentivado su discusión reciente: en primer lugar, las crecientes migraciones impulsadas por varias circunstancias políticas y sociales, y en segundo lugar, la revalorización de la democracia y sus procesos internos como forma de gobierno a partir de la desaparición de los bloques socialistas en la década de los años noventa del siglo XX. Esto llevó a reformular algunas cuestiones de los fundamentos de la democracia moderna entre ellos la ciudadanía y la representatividad. Si bien las consideraciones que impulsan a implantar el voto en el exterior son diversas, las más significativas tienen que ver con las condiciones que derivan de los procesos migratorios. Actualmente alrededor de sesenta países contemplan el voto de sus ciudadanos en el exterior en diversos instrumentos jurídicos como: a) La Constitución, b) Las leyes electorales y/o c) Reglamentos o regulaciones de administración electoral.⁴³ El panorama internacional⁴⁴ se esboza *grosso modo* como sigue.

América:

Además del caso de los Estados Unidos de América, en Canadá el debate se puede rastrear desde 1917, donde el voto en el exterior se implanta para militares durante la Segunda Guerra Mundial, pero es hasta 1993 que se legisla para todos los ciudadanos. En Colombia se introdujo desde 1961, y actualmente el derecho al voto en el extranjero está contemplado en la

⁴¹ Horacio Boneo, "La perspectiva de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas" ponencia, *Conferencia Trilateral ...* [en línea] *doc. cit.*

⁴² *Idem.*

⁴³ Nohlen y Frotz, *art. cit.* p. 1120

⁴⁴ No se mencionan todos los países que cuentan con el voto en el exterior ya que no fue posible consultar documentos que traten el tema de forma más amplia.

propia Constitución, y se puede sufragar tanto para presidente como para elegir miembros del Senado. En Brasil el voto en el exterior está considerado por ley desde 1965 para todas aquellas personas registradas en las representaciones diplomáticas y se extiende para la participación en procesos de iniciativas populares y plebiscitos. En Bolivia el voto en el extranjero está contemplado en las leyes pero nunca se ha llevado a cabo. En Ecuador está consagrado en el artículo 27 de la Constitución, permitiéndolo para elegir Presidente y Vicepresidente. La Constitución peruana de 1993 introduce el voto en el extranjero, este caso junto con el de Argentina, que en su ley 24.007 crea el Registro de Electores residentes en el exterior y contempla por lo tanto el derecho a esta modalidad de sufragio se tratarán ampliamente más adelante.

Resulta especial el caso de Puerto Rico, que en julio de 2001 realizó una consulta a los residentes de Viques para legislar respecto al voto en ausencia. Este caso quizá no cabría señalarlo como la implantación de la modalidad de voto en el extranjero, ya que ambiguamente, ciñéndose a lo dispuesto en la Ley Electoral de Puerto Rico, se dispuso que solo podrían votar aquellos que con determinada anticipación hubiesen solicitado el Voto Ausente, siempre y cuando tuvieran residencia permanente en Puerto Rico; la modalidad restringió el voto a aquellos que se encontraran bajo la categoría de militares en activo, estudiantes, por trabajo tramitado por las autoridades de Puerto Rico, así como aquellos que desempeñaran funciones en representaciones diplomáticas y la tripulación de líneas aéreas y barcos mercantes. Resulta interesante por el hecho de que los puertorriqueños en el exterior, y en específico en Estados Unidos, suman miles.

Europa:

El voto por correo se introdujo en Inglaterra en pequeña escala en 1918 y limitado a cierta categoría jurídica de ciudadanos para la elección de los parlamentarios. En 1945 se extendió a otras elecciones, pero fué hasta 1995 que se implantó para todos los ciudadanos ingleses en el exterior. En Francia desde mediados del siglo XIX el voto en el extranjero se consideró como una alternativa del proceso de ampliación del sufragio. En 1927 se creó la Unión de Franceses en el Extranjero pero es hasta 1943 que se impulsó la idea de implantarlo a partir de la participación de muchos ciudadanos franceses durante la Segunda Guerra Mundial. Para 1948 se creó una representación política parlamentaria en la Cámara Alta del Parlamento, y

extraparlamentaria, de vocación principalmente consultiva ante las autoridades, el Consejo Superior de Franceses Residentes en el Extranjero.⁴⁵ En Portugal el voto en el extranjero está reconocido en la Constitución desde 1976 en el Artículo 14, donde dispone que el Estado debe proteger los derechos de los ciudadanos portugueses en el extranjero y estos están sujetos a las obligaciones que no sean incompatibles con la ausencia.⁴⁶ En España la Constitución de 1978 protege los derechos políticos de los emigrantes en su artículo 42 y, en consonancia, el derecho al sufragio en el exterior se contempló en la Ley Orgánica del Régimen Electoral del 19 de junio de 1985, pero fué hasta 1997 que se creó el Censo Electoral para los Residentes Ausentes. Los españoles en el extranjero votan por correo en las elecciones al Parlamento Europeo, a las Cortes Generales y en las elecciones Municipales. En Suiza la ley que permite el voto de los residentes en el extranjero se creó en 1992; pero ya desde 1986 se había presentado una moción que solicitaba el voto por correo de los suizos en el extranjero.

La lista de países que contemplan el voto en el extranjero en su legislación es extensa; en Australia está garantizado desde 1901 y se consolidó durante la segunda guerra mundial, cuando en 1943 los soldados australianos representaban el 9.4% del padrón electoral; en Austria se integró a la legislación en 1990 y se implantó en 1991. Dado que por ahora no se cuenta con información suficiente para dar un seguimiento histórico a cada caso, en el CUADRO 1.2 se sistematizan *grosso modo*, las características más significativas del voto en el exterior en varios países.

1.5 Tres experiencias significativas

1.5.1 Argentina

En Argentina el voto en el exterior se implantó bajo la égida del pragmatismo político que suponía que se estrecharían los lazos con las naciones de *origen* (madre patria) como España e Italia. Argentina fue considerada durante muchos años una nación receptora de inmigrantes, tuvo varios periodos de fuertes migraciones principalmente entre 1870 y 1930. Pero es a partir

⁴⁵ Dider Triscos, "El caso de Francia", ponencia, *Seminario Intencional sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 11 y 12 de agosto de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/>> [consulta 10, abril, 2001]

⁴⁶ Lucinda Almeida, "El caso de Portugal", ponencia, *Seminario Intencional sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 11 y 12 de agosto de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/>> [consulta 10, abril, 2001]

CUADRO 1.2

El voto en el extranjero en el ámbito internacional

<i>País</i>	<i>Normatividad</i>	<i>Año en que se implanta</i>	<i>Características mas significativas</i>	<i>Observaciones</i>
1. Alemania	Ley Fundamental de Bonn, art. 38.3	1985	Voto por correo	--
2. Argelia	ND	ND	--	--
3. Argentina	Ley 24.007 que crea el Registro de Electores Residentes en el Exterior	1993	Para elegir presidente y miembros del Congreso Los electores deben estar inscritos en el Registro de Electores en el Exterior	Permite votar a aquellos ciudadanos que vivan en el exterior de forma efectiva y permanente
4. Australia	ND	1901	--	El voto es por correo, y es el país donde mejor está estructurada esta modalidad con esta característica
5. Austria	ND	1990	--	Producto de una resolución de la Suprema Corte
6. Bolivia	Ley 1246. Reformas que permiten votar a residentes en el exterior Art. 145	5 julio 1991	Solo se eligen Vicepresidente y Presidente	Nunca se ha llevado a cabo
7. Brasil	Código electoral, Arts. 226 al 229	ND	ND	Hay multas para quien no vote
8. Colombia	1. Constitución de 1991, art. 171 Ley 2241, Artículo 116. Colombianos que se encuentren en el exterior 2. Se reforma	1. 1991 2. 1986	1. Amplía la votación para el Senado 2. Para elegir a Presidente de la República	--
9. Canadá	Ley Electoral Canadiense,	1993	El voto es por correo	Se utiliza una boleta especial, y se requiere haber permanecido cinco años consecutivos desde su última visita al país y se tiene el propósito de regresar al país. No existe un censo controlado de canadienses en el exterior.

ND. Datos no disponibles o no encontrados

CUADRO 1.2

El voto en el extranjero en el ámbito internacional (Continuación)

<i>País</i>	<i>Normatividad</i>	<i>Año en que se implanta</i>	<i>Características mas significativas</i>	<i>Observaciones</i>
10. Chile	Solo existe Proyecto de Ley (modificaciones a la Ley N° 18.700)	(1991)	Se contempla que se permita el voto para elección del Presidente y en los plebiscitos nacionales	El proyecto original data de 1991
11. Cuba	Ley No.72, Artículo 164 de nacionales en el exterior	29 octubre 1992	Solo para referendo (sic)	Nunca se ha llevado a cabo
12. Dinamarca	ND	ND	El voto se puede ejercer por correo o en sedes diplomáticas	Existen casillas especiales par voto anticipado
13. Dominicana	Modificación Constitucional de 1996	1996	Para elecciones presidenciales	No se ha implantado
14. España	Artículo 23.1 Constitucional y Artículo 68 apartado 5, y modificaciones a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)de España del 19 de junio de 1985	27 diciembre 1978	Para Elecciones al Parlamento Europeo y Cortes Generales (art. 75 LOREG) y elecciones municipales (art.190 LOREG)	El voto es por correo
15. Estados Unidos de Norteamérica	Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act-UOCAVA	1986 (última modificación)	Para todos los puestos de elección popular	El voto es por Correo, tienen formatos en todas la embajadas, consulados e instalaciones militares en el exterior
16. Ecuador	Artículo 27 de la Constitución Ley 59, Artículo 75, residentes y ecuatorianos domiciliados en el exterior	ND	Solo para elegir Presidente y Vicepresidente de la República	Disposición suspendida por resolución del Congreso Nacional el 3 de abril de 1987
17. Filipinas	ND	ND	ND	--
18. Francia	1. Por decreto presidencial 2. Ley Orgánica número 76-97 3. Art. 24 de la Constitución, Ley Orgánica num. 83	1. 1943.- Consecuencia de la segunda guerra mundial 2. enero de 1976 3. Junio de 1983	ND 2. Solo para presidente de la república 3. reglamenta la representación de los franceses en el Senado	-- -- 3. Establece la inscripción de residentes en el extranjero en los consulados

CUADRO 1.2

El voto en el extranjero en el ámbito internacional (Continuación)

<i>País</i>	<i>Normatividad</i>	<i>Año en que se implanta</i>	<i>Características más significativas</i>	<i>Observaciones</i>
19. Guinea	ND	1991	ND	--
20. Holanda	ND	ND	ND	--
21. Honduras	Ley 182-97, reforma varias leyes precedentes. Artículo 11, ciudadanos hondureños residentes fuera del territorio electoral	30 octubre 1997	ND	En la práctica, el voto de los hondureños en el extranjero estuvo reconocido hasta febrero de 2001, cuando se decreta la legalización de este proceso
22. Inglaterra	ND	1. 1918.- Por correo, limitado a cierto tipo de funcionarios 2. 1945	1. Solo para el parlamento 2. Se extiende a otro tipo de elecciones	Actualmente los ciudadanos deben referendar su registro cada diez años
23. Israel	ND	ND	Solo para ciudadanos que ejercen funciones diplomáticas	--
24. Italia	1. Ley del 30 de marzo de 1957 2. Ley N° 40 del 7 de febrero de 1979, Art.5 3. Ley N° 459 del 27 de diciembre de 2001	1. 1957 2. 7 de febrero de 1979 3. 2002	1. Establece facilidades para que los emigrantes regresen y voten el día de la elección 2. Establece la inscripción en el Censo Electoral de los ausentes 3. Establece formalmente el voto en el exterior	1. y 2. Solo se podía votar en el municipio correspondiente. 3. Crea una circunscripción especial y sin ampliar en no. de Diputados y Senadores (12 y 6 respectivamente) cuales representarán a los italianos en el exterior.
25. Nicaragua	Ley 211, Artículo 47	ND	Solo permite la inscripción en el registro electoral al elector que se encuentre fuera del territorio nicaragüense.	El voto solo puede ser emitido en el territorio nacional
26. Nigeria	ND	ND	ND	--
27. Nueva Zelanda	ND	ND	ND	Los ciudadanos deben referendar su registro cada tres años

CUADRO 1.2

El voto en el extranjero en el ámbito internacional (Continuación)

<i>Pais</i>	<i>Normatividad</i>	<i>Año en que se implanta</i>	<i>Características mas significativas</i>	<i>Observaciones</i>
28. Panamá	Ley 22, Artículo 6	14 julio 1997	Solo para elegir Presidente y Vicepresidente	A partir del 2004
29. Portugal	Constitución Art. 14	ND	El Art. 15 Const. Otorga derechos políticos a los extranjeros y apátridas como todo ciudadano portugués	--
30. República Dominicana	Ley 275/97, Artículos 82 y 84	1997	Solo para Presidente y Vicepresidente	A partir del año 2000
31. Sudáfrica	ND	ND	ND	--
32. Suecia	ND	ND	ND	--
33. Suiza	ND	1992	ND	Por Correo
34. Turquía	Art. 67 de la Constitución	1995	No reconoce la doble nacionalidad	La ciudadanía se pierde por "la comisión de actos incompatibles con la lealtad a la patria."
35. Uruguay	Constitución de 1967, Artículo 78	1967	ND	Exige varios requisitos especiales
36. Venezuela	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, Artículo 99, para residentes en el exterior,	30 diciembre 1997	Para elegir Presidente y Representantes a los parlamentos Andino y Latinoamericano	Suspendido temporalmente, y aceptado nuevamente a partir del año 2000

de la década de los setentas que la emigración a otros países, aparece como consecuencia de la realidad política que impusieron las dictaduras militares. Posteriormente, en la década de los ochenta en la agenda de la denominada transición a la democracia la discusión sobre los ciudadanos argentinos exiliados y emigrados se orientó en función de la dinámica de la repatriación y vinculación. Basándose en estudios que estimaban poco más de medio millón de expatriados, desde 1986 se dieron a conocer diversos proyectos legislativos tendientes a posibilitar el voto desde el exterior.

La Constitución de la Nación Argentina en su artículo 37, "garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular" y menciona que el "sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio". En 1993 a través de la Ley 24.007 se creó el Registro de Electores Residentes en el Exterior de carácter permanente, el cual es elaborado por la Cámara Nacional Electoral de acuerdo a la información suministrada por las Embajadas y los Consulados. En esta disposición se reconoce a aquellos argentinos que residen en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina su condición de electores nacionales. El Decreto 1138/1993 el cual reglamenta dicha ley, dispone la inscripción a instancia de los interesados los requisitos de: *i)* tener efectuado el cambio de domicilio en el documento cívico de la jurisdicción consular competente; *ii)* concurrir a dicha representación y *iii)* manifestar su voluntad de ser incluido en el Registro. Este decreto determina que el voto emitido debe ser sumado al distrito donde se acreditó el último domicilio en Argentina. De 1993 a 1999 se llevaron a cabo cinco procesos electorales, donde se ha implantado el voto en el exterior bajo una modalidad que tiene las siguientes características:

- a. Inscripción voluntaria en un registro permanente en las sedes diplomáticas.
- b. Voto voluntario en el exterior (en el territorio nacional es obligatorio).
- c. Solo es para quienes residen en forma permanente en el exterior.
- d. La votación se lleva a cabo en las sedes diplomáticas.
- e. Cada mesa electoral tiene hasta 500 electores.

La administración del proceso es compartida por la Cámara Nacional Electoral, por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Comercio Internacional y Culto a través de la Dirección General de Asuntos Consulares, y por el Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional Electoral. Conviene mencionar que las autoridades diplomáticas se convierten en autoridades de los comicios; son las encargadas de legalizar los procedimientos

EL VOTO EN EL EXTERIOR

y los trámites al respecto, así como de designar a los integrantes de las mesas de casillas de acuerdo al padrón vigente. El escrutinio de los resultados en cada mesa electoral tiene el carácter de "provisional"; el titular de cada representación diplomática transmite electrónicamente los resultados y envía la documentación para que estos alcancen el carácter "definitivo" una vez que se adjudican a los distritos electorales correspondientes y se sumen con los del resto del país.

Quienes promovieron tal iniciativa esperaban una respuesta inmediata y masiva de los electores, sin embargo los resultados no fueron los esperados. Aunque la cantidad de inscritos fue creciendo desde que el sistema se implementó, apenas es el 11% del total de argentinos que se residen en el exterior que han comunicado su situación, y no llega a ser el 3% de los que se estima que realmente residen fuera del territorio argentino. (Véase CUADRO 1.3) La realidad de este voto se observa en algunos indicadores que ofrecen los costos: durante la primera elección en 1993 se invirtieron 300,000 dólares solo para publicitar el voto aunque después fue disminuyendo la inversión; en los comicios de 1997 se instalaron 229 mesas distribuidas en 109 representaciones; respecto al nivel nacional donde se instalaron 83,341 mesas, tan solo en este rubro el costo fue de 17,700 dólares; durante estos procesos los funcionarios responsables absorben un costo promedio aproximado de 500,000 dólares.

En total el costo por elector en el exterior es aproximadamente de 14 dólares, siete veces más que el costo promedio en el territorio argentino; a pesar de ello, las autoridades argentinas consideran que esto permite mantener vínculos con la nación a través del ejercicio de un derecho reconocido internacionalmente, por parte de los electores que consideren necesario ejercer ese derecho, ya que es voluntario. González Roura señala que los factores que han incidido en el bajo éxito del voto es que dicha modalidad obliga al desplazamiento a las sedes diplomáticas donde se debe emitir el voto; además de que la migración "importa fatalmente una pérdida de contacto con la realidad política del país".⁴⁷ Lo anterior implica un desconocimiento sobre los candidatos y los programas de los partidos, efectos que se reflejan principalmente cuando de elecciones legislativas se trata.

⁴⁷ Datos tomados de Felipe González Roura, "La Modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación: la experiencia argentina", ponencia, *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 11 y 12 de agosto de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/>> [consulta 10 de abril de 2001]

CUADRO 1.3

La experiencia argentina del voto en el extranjero

Año	1993	1994	1995	1997	1999
<i>Tipo de elección</i>	Legislativas	Convencionales Constituyentes	Presidencial Legislativas	Legislativas	Presidencial Legislativas
<i>Votos emitidos en Argentina</i>	17,323,981	16,840,769	18,168,999	18,467,794	19,581,026
<i>Inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior (RERE)</i>	8726	12,397	18,118	23,389	N.D.
<i>Votos emitidos en el exterior</i>	5,501	5,417	9,575	5,699	7,352
<i>Porcentaje de votos respecto al RERE</i>	63.05	43.70	52.85	24.37	N.D.
<i>Porcentaje de votos en el exterior respecto a los emitidos en Argentina</i>	0.031	0.032	0.052	0.030	0.037

Fuentes: Edith Chávez Ramos, *El voto en el exterior: extensión de los Derechos políticos en Argentina*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, 2000, p. 181; y Felipe González Roura, "La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación", ponencia, en *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*. [documento en línea] <<http://www.ife.org.mx/wwwca/semargen.htm>> [Consulta: 26 de noviembre del 2000]

EL VOTO EN EL EXTERIOR

De hecho, si bien al principio las agrupaciones políticas se interesaron en esta modalidad, para 1997 ninguna designó representantes para dichas elecciones. En consonancia con esta realidad González Roura ha propuesto que debiera introducirse el voto por correo. A partir del año 2000, luego de los acontecimientos políticos que derivaron en una severa crisis económica y política, muchos ciudadanos argentinos comenzaron a emigrar principalmente a países cercanos como Brasil y Chile, o a otros con mejor estabilidad social como México y España. No existen datos que permitan corroborar esta afirmación, pero es probable que esta situación haya despertado un mayor interés de los argentinos en el exterior por incidir en los destinos de su país, al menos desde las elecciones. Por ello es posible que en los próximos años, las tendencias respecto al número de electores en el exterior aumenten, y obviamente mejorará siempre y cuando las modalidades sean más cercanas a los ciudadanos.

1.6.2 Perú

En Perú desde 1993 el voto en el exterior está contemplado en el Título X de la Ley Orgánica de Elecciones, que señala el derecho de los ciudadanos a votar en elecciones generales y obliga a los residentes en el extranjero a inscribirse en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Dicha Ley crea también el Padrón de Electores Residentes en el Extranjero que es aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones, en coordinación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se han llevado cinco procesos electorales desde 1993, entre elecciones legislativas y presidenciales en los que han participado los peruanos en el exterior. Los motivos que llevaron a implantar el voto en el exterior se movieron dentro de las consideraciones económicas y político subjetivas, ya que las remesas que envían los peruanos en el exterior a sus familiares, llegan a sumar 400 millones de dólares mensuales;⁴⁸ hecho que se considera como un indicador significativo de que no existe un rompimiento de los lazos que los vinculan con su nación.

La experiencia peruana circunscribe especial atención en el desarrollo del voto en el exterior en los Estados Unidos, ya que calcula que poco más de dos millones de peruanos residen en el exterior, y que en ese país residen casi el 50%, seguidos por Canadá y Brasil.

⁴⁸ Augusto Arzubiaga, "El voto de los peruanos en los Estados Unidos de Norteamérica", ponencia, *Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 2 y 3 de septiembre de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/indsemi.htm>> [consulta 11, abril, 1999]

Además comparte el fenómeno de la migración a gran escala junto con países latinoamericanos como México, El Salvador, Cuba, entre otros. Durante los procesos electorales se ha utilizado la infraestructura consular y el apoyo del personal diplomático. Perú cuenta con ocho consulados en los Estados Unidos que se ubican en lugares donde existen altas concentraciones de ciudadanos peruanos. No existe un registro completo de los ciudadanos que viven en Estados Unidos; un gran número de peruanos son ilegales y llegan a representar las dos terceras partes de la totalidad. Por ley, las oficinas consulares se encargan de registrar a los ciudadanos peruanos; allí se otorga un Documento Nacional de Identidad – este sustituyó desde 1999 a la Libreta Electoral- que indica el lugar de residencia en el extranjero. No existen datos desagregados confiables y a la mano de peruanos en el exterior, pero para las elecciones presidenciales del año 2001 se tuvo una cantidad inédita de 255,683 peruanos registrados para votar desde el exterior a nivel mundial y representaron el 1.72% del total del padrón de electores; la mayoría se concentró en Estados Unidos.

Las elecciones se desarrollan casi de la misma manera que en el Perú. Dado que los consulados no cuentan con instalaciones, se han alquilado centros escolares, y se informa a las autoridades locales para pedir protección policial en el exterior del local de votación, mientras la seguridad interior queda en manos del Consulado. Se contrata personal temporal de apoyo tanto para la etapa previa como para el día de las elecciones. En Estados Unidos existen varias organizaciones de peruanos las cuales han sido piezas fundamentales en la organización y la logística de los procesos. En general se siguen los mismos procedimientos señalados en las leyes electorales del Perú. Pero una vez finalizada la jornada electoral, el Consulado envía los resultados a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, al Jurado Nacional de Elecciones y al Ministerio de Relaciones Exteriores. Para los conteos preeliminares se realiza electrónicamente (fax o vía *Internet*, o ambos) y posteriormente las actas originales se hacen llegar por valija diplomática.

Augusto Arzubiaga, quien ha participado en la implementación de este voto, señala que no existe ningún impedimento legal en los Estados Unidos para que los extranjeros que se encuentran en su territorio puedan votar; tampoco existen impedimentos para que ciudadanos con doble nacionalidad ejerzan el voto. No obstante lo anterior, el principal problema del voto en el exterior ha sido el abstencionismo, a pesar de que existen multas por no votar de aproximadamente 20 dólares.

CUADRO 1.4

La experiencia peruana del voto en el extranjero

CUADRO 1.4 BIS

<i>Año</i>	<i>Inscritos</i>	<i>Progresión</i>	<i>% Votantes</i>	<i>Elecciones 2001 Presidenciales (votos extranjero)</i>	<i>Elecciones 2001 Presidenciales (votos nacional)</i>	<i>Elecciones 2001 % de votos exterior vs nac.</i>
1993	8,726	--	63%			
1994	12,397	42%	43.7%			
1995	18,118	46%	52.85%			
1997	23,389	28%	24.37%			
2001	255,683	993.17%	49.79%	127,300	12,001,669	1.04%

Fuentes: Oficina Nacional de Procesos Electorales en línea [www.onpe.gob.pe] [Consulta: 10 de junio de 2002] y Augusto Arzubiaga Scheuch, "El voto de los peruanos en Estados Unidos de Norteamérica" ponencia, en *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*, [en línea] <<http://www.ife.org.mx/wwwca/semargen.htm>> [Consulta: 12 de noviembre de 2000]

Un balance general indica que en los últimos cinco procesos electorales el abstencionismo de los peruanos registrados para votaren el exterior es de más del 50%. Pero también, resulta revelador que el porcentaje de votantes aumenta cuando de elecciones presidenciales se trata. (Véanse CUADRO 4 y CUADRO 4 bis). Si bien se ha considerado que los votos emitidos en el exterior pueden incidir en la balanza de los resultados a nivel nacional, la realidad muestra que, con excepción de la elección presidencial del año 2001, no representan un porcentaje significativo respecto a aquellos que se emiten en el territorio nacional.

1.6.3 Italia

Italia es una de las naciones europeas que históricamente ha tenido periodos importantes de migración. Se calcula que entre 1829 y 1985, 29 millones de italianos emigraron al continente Americano, principalmente a Argentina, Brasil y los Estados Unidos, por ello estos países son llamados coloquialmente “las tres Italias fuera de Italia”. Según estimaciones del Ministerio del Interior actualmente existen 60 millones de italianos y/o descendientes de italianos en el mundo, de los cuales solo se tienen registrados hasta el 31 de marzo del 2000 a 3,901,597 personas, por medio de la AIRE (*Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero*).

Se considera que las transferencias de dinero de los trabajadores italianos residentes en el exterior, constituyen una importante suma de divisas para la economía italiana ya que por ejemplo en 1998 representaron cerca de 115 mil millones de liras. Las remesas de los italianos en el extranjero han sido realmente un “tesoro” para la nación. Entre 1901 y 1910 constitufan cerca del 25% de la balanza de pagos; en el periodo de la segunda posguerra, fueron uno de los motores más importantes de la reconstrucción italiana y del “milagro” económico de los años cincuenta. Según datos oficiales, las remesas sumaban aproximadamente 32 millones de dólares en 1947. Con el aumento de la migración a partir del año de 1949, incrementaron a 90 millones y en 1952 a 102 millones de dólares. En 1958 a 246 millones, y ya para 1960 sumaban 288 millones de dólares anuales. En total, entre 1945 y 1960, las remesas sumaron aproximadamente dos mil doscientos cuarenta millones de dólares. Después vino un periodo de estabilidad con tendencia a la baja, no obstante para 1994 la tendencia nuevamente fue en aumento. En 1997 los italianos residentes en el extranjero enviaron una suma aproximada de 3,933 millones de liras con un incremento del 0.97 de incremento respecto al año anterior. Estas sumas de dinero, no representan en sí el total de las remesas ya que como sucede en

muchas otras naciones, a Italia ingresan recursos del exterior informalmente, además de lo anterior, los italianos en el exterior contribuyen indirectamente en el desarrollo de la economía italiana. En 1955 en un estudio al respecto, Francesco Masera subrayaba que la contribución se reflejaba en el nivel de las exportaciones, ya que los "emigrantes italianos conservan y difunden hábitos de consumo que acrecientan la demanda de bienes de la madre patria". Al analizar los datos ofrecido por el *Istituto per il Commercio con l'Estero* (ICE), se observa que por área geográfica, en los países con mayor presencia de italianos el saldo entre importaciones y exportaciones es favorable a Italia; lo que razonablemente indica que un tercio del volumen de las exportaciones italianas se distribuye en las naciones con mayor presencia de italianos en el exterior.⁴⁹

Dada esta realidad, en 1979 a través de la Ley N. 40 del 7 de febrero de 1979 se dispuso la inscripción al Censo Electoral de los Ausentes para todos aquellos ciudadanos que "no figuraran en el registro de población estable del municipio por haber emigrado definitivamente al extranjero". Esta ley se acoplaba a la del 30 de marzo de 1957, la cual sufrió varias modificaciones y disponía en su artículo 117, que todos aquellos emigrantes que por motivos de trabajo residieran en otro país, se les ofreciera transporte ferroviario gratuito desde la estación de la frontera hasta el municipio en el que estaban registrados para que votaran y viceversa.⁵⁰ La aplicación de esta Ley se amplió a otro tipo de procesos como el referéndum popular, la elección de los representantes del Parlamento Europeo, y a la elección de Consejos regionales, provinciales, comunales y circunscripcionales.⁵¹ En consecuencia, los electores solo podían ejercer el derecho al sufragio en la mesa del municipio en cuya lista estaban registrados.

En el año 2001 tanto en la Cámara del Parlamento como en la del Senado se llevaron a cabo discusiones en torno a la posibilidad de permitir el voto de los italianos en el extranjero y crear una circunscripción especial para que tuvieran representación en el Parlamento y en el Senado. Se aprobó una reforma constitucional (Nº 1 del 2001) que modificó los artículos 56 y 57 de la Constitución Italiana concerniente al número de Diputados y Senadores y creó la representación de los italianos en el exterior. Dicha reforma no amplía los miembros de la

⁴⁹ "Italiani all'Estero", *Dossier* [en línea] <<http://www.grandinotizie.it>> [Consulta: 24, marzo, 2001]

⁵⁰ Fulco Lachester, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazione*, Roma, Bulzani, 1990, [Serie "Quaderni dell' Archivio di Legislazione Elettorale Comparata" n. 5] pp. 83-90

Cámaras, sino que convierte 18 escaños exclusivos para los italianos en el extranjero, los cuales son considerados dentro de una circunscripción especial que comprende todos los países donde residen ciudadanos italianos en edad de votar. El proyecto se presentó en noviembre del 2001, bajo el nombre de *Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero*, en el cual se propuso la creación de una circunscripción en el exterior, la institución de un registro de ciudadanos residentes en el extranjero, la introducción del voto por correspondencia y también la previsión del ejercicio del sufragio en el territorio italiano, tal y como se venía haciendo desde hace años.⁵¹ El 5 de enero del 2002 se publicó la *Legge 27 dicembre 2001, n.459 "Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residente all'estero"* la cual señala la inscripción de los italianos en el exterior en las sedes diplomáticas italianas en cualquier parte del mundo, crea una circunscripción dividida en cuatro regiones: Europa, América Meridional, América Septentrional y Central, y una última que comprende África, Asia, Oceanía y la Antártida. Introduce el voto por correo, pero permite elegir la posibilidad de votar en la circunscripción en la que está inscrito en el territorio nacional. Creó un nuevo registro, la *Anagrafe unica dei Cittadino Residente all'Estero*, la cual se fusionó con la AIRE y comprende una lista electoral permanente. Esta ley fué votada favorablemente en ambas cámaras y está actualmente en vigor.

Desde que se propuso esta modalidad de voto se desencadenó una nutrida serie de discusiones a favor y en contra. Los argumentos en contrario a la postre resultan los más interesantes pues son similares a aquellos vertidos en países donde se han discutido legislaciones similares. Se señaló que la mayoría de los italianos que abandonaron Italia desde hace ya varios años han adquirido una ciudadanía extranjera, no pagan impuestos al Gobierno italiano, conocen la situación política italiana a grandes rasgos, y que al momento de elegir, no soportarán las consecuencias. Se critica aún que dicha ley no distingue entre aquellos que residen temporalmente en el extranjero y aquellos que residen permanentemente, sin embargo se reconoce que una distinción de ese tipo sería inconstitucional. Se ha argumentado también que parte del "clima" de las campañas electorales se transferirá a algunos países con gran concentración de italianos, lo cual es posible que no sea del agrado de los gobiernos correspondientes.

⁵¹ Canales Nettle, [en línea] *art.cit.* p. 7

⁵² Dossier, *Norme...* [en línea] <http://www.governo.it/sez_dossier_nuovi/voto_italiani_estero/index.html> [Consulta : 18, marzo, 2002]

CUADRO 1.5

Distribución de italianos en el extranjero

	<i>Europa</i>	<i>Asia</i>	<i>América del Norte</i>	<i>América del Sur</i>	<i>Centro América</i>	<i>Oceania</i>
	2,178,593	68,470	309,869	1,120,308	15,119	153,045
<i>Pais con mayor concentración</i>	Alemania 688,120	Israel 6,335	N.D.*	Brasil 306,721	México 3,291	Australia 119,381

Fuentes: "Le storie, le leggi, le difficoltà. Ecco l'altra Italia" [en línea] <<http://www.grandinotizie.it/dossier/012/>> [Consulta: 12 de enero de 2000]

*Prácticamente el 90% se concentra en los Estados Unidos, el resto obviamente en Canadá

Y por último, que esta modalidad de voto puede contribuir al desarrollo de una *nomenklatura* compuesta de pequeños partidos políticos locales deseosos de una curul en el Parlamento.⁵³ Se calcula que el número de italianos registrados hasta el año 2001 representaban aproximadamente el 10% del electorado nacional, un universo significativo que abre varias vertientes para analizar el impacto de tales reformas.

1.6 Problemas del voto en el extranjero

Efecto de algunos cambios que sufre actualmente el Estado-nación, el *status* de ciudadanía ha entrado en un proceso de reconceptualización. En el devenir de los acontecimientos de las últimas décadas la ciudadanía tanto en su dimensión normativa como activa ha sido puesta en entredicho por la corriente teórica del multiculturalismo. El multiculturalismo supone que la ciudadanía es una idea que si bien se basó en la igualdad y la pertenencia, tanto en la dimensión normativa y como la activa, estuvo circunscrita desde un principio en la idea de nación, desconociendo la diversidad cultural, por lo que en la actualidad no puede dar respuesta a las necesidades de una sociedad cada vez más compleja.⁵⁴ Los cuestionamientos y propuestas actuales se ubican en el eje inclusión-exclusión, y trastocan la tradicional concepción liberal de ciudadanía, de vinculación comunitaria y de formulación de intereses compartidos en una amplia configuración territorial estatal, considerándola injusta⁵⁵ porque “históricamente” conduce a la opresión de los grupos excluidos.

En consecuencia, se ha forjado un concepto denominado “ciudadanía diferenciada” a partir del cual se tratan de crear nuevos derechos, como los derechos especiales de representación, que se enfocan al reclamo de grupos excluidos que comparten intereses políticos y demandas sociales; los derechos de autogobierno, que se enfocan a los grupos de origen étnico definido y que compartan una cultura “nacional”, ocupan un lugar natal y participan de una lengua e historia comunes; y los derechos multiculturales, aquellos que se enfocan a grupos insertos en grandes configuraciones estatales, pero que conservan sus vínculos nacionales originarios; y aspiran a promover la integración en una sociedad no ya de

⁵³ Un buen resumen de las opiniones vertidas en contra de esta Ley se encuentran en Sergio Romano, “Le insidie del voto dall'estero” [en línea] <<http://modaddori.it>> [Consulta: 19, enero, 2001]

⁵⁴ Kymlicka (1996), *op. cit.*, p. 187

⁵⁵ Tal es el caso de Marion Young, *cf.* Kymlicka y Norman, *art. cit. passim*.

estado nación, sino a nivel global.⁵⁶ Pero la ciudadanía diferenciada es un dilema, pues resuelve la necesidad de reconocimiento de minorías o grupos excluidos, y a su vez genera procesos de erosión del Estado-nación porque no cumple una función integradora.

Con este breve panorama argumentativo cabe preguntarse si en este espectro se puede inscribir el voto en el exterior. ¿Correspondería a una exigencia de derechos especiales de representación?, relativamente si, no obstante que en ningún país ha sido una demanda importante, pero no hay duda de que quienes residen fuera de su país forman comunidades con otros connacionales, comparten intereses, lengua e historia comunes. Evidentemente que una demanda de este tipo no corresponde a la finalidad de conformar un autogobierno, pero sí de incidir en la conformación de uno que no les afecta directamente. Tomando en cuenta las particulares condiciones que supone, la extensión de un derecho ciudadano en su dimensión normativa crea de facto una ciudadanía diferenciada; pues mientras los ciudadanos que residen en el país de origen están sujetos a una serie de obligaciones directas, los que residen en el extranjero pueden prescindir de acatar aquellas que aún en ausencia pudieran ser aplicables.

En el plano procedimental, las preocupaciones en torno a la implementación del voto en el extranjero se circunscriben principalmente en tres aspectos: *primero*, garantizar las mismas condiciones de seguridad y confiabilidad jurídica para el ejercicio del voto desde el exterior en correspondencia con aquellas que se aplican en territorio nacional y, el justo respeto a la decisión de quien emite su voto en ambos ámbitos; *segundo*, asegurar la correcta información sobre el número de electores, su calidad de ciudadanos ausentes, y el eficiente funcionamiento de la(s) modalidad(es) de votación; y *tercero*, el surgimiento de los dilemas que supone erogar una suma considerable de recursos para implementar un proceso electoral en el cual universo de de votación efectiva es totalmente incierto.

En el ámbito jurídico la mayoría de las leyes solo contemplan un aspecto en cuanto a la información del proceso electoral, sobre las campañas informativas para enterar a los ciudadanos sobre los requerimientos de de elegibilidad, las fechas de votación, las formas de identificación y las opciones de votación. Pero la forma en que los partidos deben hacer campaña en el exterior, es todavía una de los aspectos más delicados y a la vez menos estudiados, ya que prácticamente hasta ahora es prescindible, no obstante que tal vacío en algunos casos puede, en el futuro, generar problemas no previstos.

En general, en casi todos los casos conocidos, los resultados no han sido significativamente relevantes respecto a la votación en territorio nacional, tal como ha sucedido en Argentina o en el Perú. Empero, en los últimos procesos electorales en Portugal, el voto en el exterior ha sido determinante para la formación de nuevos gobiernos; y en Estados Unidos de América lo ha sido últimamente en varias elecciones locales, e incluso a nivel nacional. El caso Perú es significativo, pues muestra que el ejercicio del voto en el extranjero adquiere relevancia en coyunturas específicas. Sugiere como hipótesis que, cuando se trata de una elección a nivel nacional, competida, y existe la real posibilidad de incidir en el resultado final, el interés aumenta debido a la importancia que adquiere el proceso electoral en el contexto de la definición del rumbo general del estado y la correlación de fuerzas al interior y al exterior del país. Por otro lado, en el caso de Italia, la discusión que *ex y post* ha generado la ley que implanta esta modalidad de voto, muestra que no existe un motivo principal que lo impulse; no obstante, las cuestiones económicas parecen tener una relevancia fundamental. Lo cierto es que también se conjuntan otros aspectos relevantes como los demográficos y los políticos, que unidos a una historia con periodos significativos de migración, crean fundamentos más sólidos para implantar esta modalidad de voto. Pero como se señaló más arriba, casi toda la historia del sufragio ha comportado una serie de luchas por su ampliación; sin embargo el voto en el exterior es apenas una concesión y, en la mayoría de los casos, el motivo que se pone al centro para impulsarlo tiene un origen más económico que político.

Como ha quedado señalado, se puede hablar genéricamente de voto en el exterior como una modalidad de voto en ausencia, pero no es posible delinear un esquema más amplio ya que las diferencias político-estructurales de cada país son por naturaleza disímiles, además su implementación no ha sido siempre considerada como eficaz. Por ejemplo, en Ecuador la disposición que lo contemplaba fue suspendida por resolución del Congreso Nacional el 3 de abril de 1987, y en Venezuela después de que lo habían aplicado en algunos procesos electorales, no lo han vuelto a hacer; en ambos casos, consecuencia de los problemas logísticos que representa y el mínimo de votos efectivos.⁵⁷ El voto en el exterior se ha convertido silenciosamente en un tema crucial y delicado en el contexto de la revalorización de la democracia, pero también se inserta en aquel donde las fronteras del Estado-nación se erosionan, por ello es una tema sobre el cual queda mucho por analizar.

⁵⁷ Jorge Carpizo y Diego, Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, IJ, UNAM, 1998, p. 74

II

Origen y Discusión del Voto de los Mexicanos en el Extranjero

2.1 La doble nacionalidad en México

La nacionalidad designa la pertenencia de un individuo a una agrupación social denominada nación, referida como una organización de carácter político y no natural. Desde la perspectiva jurídica, la nacionalidad se entiende como una relación de dependencia a una organización política; es decir, una cualidad que determina la posibilidad de ser destinatario de las normas jurídicas de un Estado e implican la capacidad de ser sujetos de derechos pero también obligaciones.¹ No obstante dicha relación es variable: una persona puede cambiar o asumir otra nacionalidad. La doble nacionalidad es la atribución a una persona del carácter de nacional de dos países; puede ser originaria o adquirida, según los lazos que la acompañen desde su nacimiento, en el transcurso de su vida, y según el ordenamiento que la posibilite. Se funda en la hipótesis de que los individuos no solo tienen derechos y obligaciones, sino también historia, lazos de sangre, afectivos, de cultura y de creencias; que se revelan en las formas de vida y no se circunscriben al territorio de un solo país o Estado-nación. La doble nacionalidad, por tanto, es una situación de derecho solo cuando se reconoce y es organizada para efectos jurídicos; no obstante, en la práctica solo se regulan parte de sus corolarios.

En cualquier país rige el principio básico de identificación de los individuos con referencia al domicilio, y por encima de este, la nacionalidad como parte del orden jurídico y sobre la cual se fundan los derechos y obligaciones, adquiridos y vigentes.² En este sentido, la doble nacionalidad tiene en sí misma ciertas disyuntivas que en la práctica implican una serie de desafíos y problemas potenciales y reales. En primer término está la doble ciudadanía, que implica doble tributación, directa e indirecta, y en general, duplicidad de derechos y obligaciones; en segundo término, no menos importante está una confusa lealtad

¹Ezequiel Cabaleiro, *La doble nacionalidad*, Madrid, Reus, 1962, pp. 14-20.

²*Ibid.*, pp. 24 y ss.

política y cívica de quien es destinatario hacia los Estados que le ofrecen esa atribución, y por último, la dispersión de la identificación del individuo en referencia a su doble domiciliación. Debido a estos dilemas, la doble nacionalidad constituye como condición de orden jurídico, uno de los fenómenos sociales que han erosionado al Estado-nación, empero se ha impuesto por efectos de condiciones reales y no por doctrina.

En el caso específico de México, la propuesta, análisis y la posterior serie de reformas en torno a la doble nacionalidad de 1995 a 1997, se convirtieron en el antecedente más inmediato que dió origen a las discusiones formales sobre el voto de los mexicanos en el extranjero. La idea de incluir esta condición jurídica se plasmó en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* en un apartado denominado *Una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior*, donde se señaló: "la nación mexicana rebasa el territorio que contiene sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del programa Nación Mexicana será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o residencia que hayan adoptado."³ A mediados de abril de 1995 se iniciaron en la Cámara de Diputados los trabajos tendientes a analizar la viabilidad de una serie de reformas que posibilitaran la doble nacionalidad, la idea central era que los mexicanos que abandonaran el país no perdieran la nacionalidad mexicana.

Las variables centrales impulsaban esta serie de discusiones fueron esencialmente: *a* la alta migración de mexicanos hacia los Estados Unidos, que ha operado como una solución a la falta de empleo en el país, pero que no por ello pierden sus raíces; *b* la tendencia al aumento de dicho fenómeno social; *c*) la importancia que tienen las remesas para el sostenimiento no solo de muchas familias sino de comunidades enteras; *d*) muchos mexicanos aún viviendo por largo tiempo en el extranjero, no realizan los actos jurídicos que les permitan tener una mayor posibilidad de expresar sus derechos políticos y sociales; *e*) los mexicanos que tramitan la adquisición de otra nacionalidad, no obstante se siguen sintiendo mexicanos y además encuentran limitaciones a su desarrollo; *f*) los individuos hijos de padres mexicanos, nacidos en el extranjero poseen el derecho de la doble nacionalidad hasta su mayoría de edad, en la que pueden optar por la ciudadanía de otro país y, *g*) en la legislación comparada se registran

³ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Presidencia de la República, 1995, p. 15

muchos casos en donde se presenta la posibilidad de tener la doble nacionalidad sin que se afecte los principios elementales de la dignidad y la soberanía nacional.⁴

Para discutir ampliamente el tema, se celebró en junio de 1995 el *Coloquio La Doble Nacionalidad*, donde un grupo de especialistas en Derecho y Ciencia Política, Diputados y varios destacados México-americanos expresaron y argumentaron sus razones al respecto. Los resultados de este *Coloquio* se configuraron como el marco de opiniones autorizadas que se supondría guiaría las reformas legales tendientes a la no pérdida de la nacionalidad. A la luz de los años que han pasado, resulta paradójico encontrar que la mayoría de las opiniones al respecto eran negativas. Muy pocas voces, y por lo regular, solo aquellas de quienes tenían experiencias de vida con la comunidad México-estadounidense, fueron las que se expresaron a favor. La mayoría de las explicaciones en contra de la doble nacionalidad, al menos en teoría fueron convincentes. Dentro de las consideraciones normativas de la ciudadanía, el *jus domicili* se erigió como parte de los argumentos más sugestivos:

"...a través de varios años de vecindad –argumentó entonces el Doctor Arellano García-, los extranjeros se incrustan cada vez más en la nación que les ha brindado su hospitalidad. El lugar hace al hombre y su influencia es mayor que la sangre que lleva en sus venas. La circunstancia de su origen cada día más lejano y nostálgico sucumbe frente al lugar donde ha instalado su hogar y en el que convive con su familia. El medio que le rodea ha transformado su personalidad y su mentalidad. Habla y se comunica en el idioma distinto al de su origen. Sus intereses están centralizados en el país de su domicilio. Su nacionalidad de origen se desdibuja por la lejanía y por la falta de datos reales de su país anterior", -y agregó- "cuando el sujeto ostenta doble o múltiple nacionalidad, es muy acertado darle preeminencia a la nacionalidad del país donde está asentado su domicilio".⁵

También, no faltaron posiciones que calificaron al proyecto de la doble nacionalidad en México como un peligro potencial para la soberanía nacional. La obligación a rendir juramento solemne a la Constitución y bandera de los Estados Unidos de América a quienes

⁴ *Punto de Acuerdo de la Cámara de Diputados del 4 de abril de 1995*, en Natividad González Parás, "Acto de Clausura", LVI Legislatura *La doble nacionalidad. Memoria del Coloquio*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 305-307

⁵ Carlos Arellano García, "Inconvenientes y peligros de la doble nacionalidad", en *La doble nacionalidad. Memoria del coloquio*, México, Palacio Legislativo, Comité de Investigaciones Legislativas, 8-9 de junio de 1995, pp. 40-41

acceden a la nacionalidad estadounidense se señaló como una incompatibilidad con la lealtad patriótica.⁶ Por su parte, los argumentos a favor no difirieron de las variables que la misma Cámara de Diputados había ya contemplado. Un año antes, en marzo de 1994, la Secretaría de Relaciones (SRE) a través de la Consultoría Jurídica, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la Comisión de Asesores Externos de Derecho Privado, llevaron a cabo un estudio titulado *Análisis Jurídico sobre la Doble Nacionalidad*,⁷ donde se explicó que el propósito de la doble nacionalidad era proteger los derechos patrimoniales de los mexicanos que adquirían otra nacionalidad, y que en el caso específico de los que vivían en E.U.A., estos podrían enfrentar de mejor manera la defensa de sus derechos en ese país.

En el fondo de la cuestión, el impulso a dichas reformas era la respuesta del Estado mexicano a una tendencia anti-inmigrante en E.U.A. iniciada a mediados de 1993 y que se agudizó en 1994, cuando en el estado de California el gobernador Pete Wilson propuso la ley 187 que intentaba negar servicios básicos a los indocumentados o a sus hijos. Esta ley no solo se dirigió contra la inmigración de indocumentados, sino que también incrementaría la vulnerabilidad de la población de origen latinoamericano en Estados Unidos. Del mismo modo, a principios de 1996 el Congreso estadounidense aprobó nuevas leyes que crearon mecanismos tendientes a reducir los niveles de migración legal y el ingreso de los parientes cercanos a los residentes legales que están dentro del núcleo familiar. Además un año antes se hicieron reformas que ajustaron y rigidizaron el proceso de naturalización, reduciendo el tiempo para llevar a cabo los trámites, de dos años a seis meses, lo que ocasionó un significativo incremento en la migración ilegal y generó descontento entre la comunidad latina. Al año siguiente, en 1997, el temor de los republicanos en el Congreso estadounidense al alto índice de migración, hizo que se volvieron a alargar los tiempos para la naturalización.

En agosto de 1996 se aprobaron las reformas a la Ley de Nacionalidad Mexicana, especificando la no pérdida de nacionalidad, con lo cual el gobierno mexicano esperaba la (re)naturalización de dos a tres millones de mexicanos, en un lapso de cuatro a cinco años calculando de 500 mil a 800 mil solicitudes esperadas a partir de marzo de 1997, cuando entrara en vigor dicha ley. Sin embargo, la incompatibilidad con los tiempos, procedimientos, y con ciertas leyes, en relación con quienes solicitan la naturalización en E.U.A., derrumbó las

⁶ Gerardo de la Concha y Juan Carlos Calleros, "Comentario", *ibid.*, pp. 299-301

⁷ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994.

expectativas, ya que para principios del año 2000, según la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SRE solo 22,773 personas habían tramitado su "certificado de nacionalidad".⁸

Las reformas a la Ley de Nacionalidad se empató con aquellas encaminadas a fortalecer el sistema electoral. En ese mismo año se introdujeron cambios al artículo 36 de la Constitución mexicana suprimiendo limitaciones geográficas al ejercicio del sufragio, bajo el principio de que los mexicanos tienen el derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en que se encuentren el día de las elecciones. También se incorporó el artículo Octavo Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), plasmado el mandato que introduce la discusión respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, que a la letra dice:

"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 para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realicen los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, las instancias competentes, las reformas legales correspondientes..."

En marzo de 1997 se reformaron los artículos 32 y 37 de la Constitución, que entraron en vigor hasta marzo de 1998 e introdujeron constitucionalmente el arbitrio del Estado en conflictos por doble nacionalidad:

Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad. [...]

Artículo 37. A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. [...]

A partir de estas reformas se inició el debate formal sobre la posibilidad de que mexicanos que radican en el extranjero pudieran ejercer el derecho de voto en elecciones federales. El Instituto Federal Electoral (IFE), designó en 1998 a una *Comisión de Especialistas* para que

⁸ Juan Manuel Sandoval Palacios y Raul Ross Pineda, "El derecho a votar y ser votado: la lucha de los mexicanos residentes en los Estados Unidos por la ciudadanía", en *Veredas* (1), México, UAM-X, segundo semestre de 2000, pp. 152-156

analizara la viabilidad técnica; y los partidos políticos en el Congreso de la Unión presentaron iniciativas de reforma profundas al COFIPE con la finalidad de implementar este voto para las elecciones del año 2000. Dicho escenario se disipó por las dificultades que implicaban una serie de reformas apresuradas. Empero, la Presidencia de la República del periodo 2000-2006 retomó el caso y contempló la estrategia de impulsar “la ampliación del cuerpo electoral a los connacionales radicados en el extranjero”;⁹ y el Congreso de la Unión, desde 1998 mantiene en su agenda la tarea de establecer las reformas legales que posibiliten esta modalidad en el sistema electoral.

En este contexto, las reformas que posibilitaron la doble nacionalidad dejaron ver que el tema de los mexicanos en el extranjero, específicamente en los Estados Unidos de América, no se debía reducir al ámbito de la protección de los derechos de los migrantes a ese país, por ello se consideró por primera vez introducir el voto en el extranjero. La discusión y las reformas no obstante se centraron a implementarlo en las elecciones del año 2000. Cabe mencionar que de 1998 al 2000, hubo un nutrido debate al respecto que dejó ver que el voto de los mexicanos en el extranjero tiene una historia más profunda; pero principalmente, que no existe un consenso total al respecto y que su implantación, a diferencia de la gran mayoría de los temas que dominan la agenda de los diversos órganos de Estado, no está sujeta solo a los vaivenes de la política nacional.

2.2 Una demanda silenciosa

2.2.1 José Vasconcelos y el voto en el exterior

Los antecedentes del interés para que voten los mexicanos en el extranjero se sitúan durante el proceso electoral presidencial de finales de la década de los años veinte del siglo pasado. José Vasconcelos, quien era candidato a la presidencia de la república del Partido Nacional Antireeleccionista (PNA), realizó varias giras por algunas comunidades de mexicanos en el sur de los Estados Unidos, principalmente en los estados de California, Nuevo México y Texas. Se crearon comités de ese partido para apoyar su campaña. Vasconcelos se sentía motivado a realizar estas giras ya que había residido durante su infancia en Eagle Pass, y conocía muchos de los problemas que padecían los mexicanos en EUA, principalmente la discriminación racial; pero sobre todo, su discurso se centró en la repatriación de todos aquellos mexicanos

⁹ *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Presidencia de la República, 2001 (Apartado 8. Compromisos con México)

que abandonaron el país por los efectos políticos y sociales de la Revolución. Al mismo tiempo, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) realizó también una campaña similar para obtener apoyo para su candidato Pascual Ortiz Rubio, creando numerosos comités de seguidores. Las giras, los comités y las organizaciones de mexicanos en torno a estos candidatos, se dirigieron a la búsqueda de apoyo moral y solo circunstancialmente del voto del entonces llamado *México de Afuera*, término acuñado por los mexicanos que eran perseguidos por el régimen de la Revolución. Esta idea de buscar solo circunstancialmente el voto no difiere en mucho de la intención que en años recientes han demostrado otros partidos; y en esa época, como ahora, se trataba de convencer a los mexicanos que conservaran sus derechos de ciudadanía, de cruzar la frontera hacia México y votar.

La fuerza política de Vasconcelos radicaba tanto en su capital intelectual, de allí que varios de sus más importantes seguidores pertenecieran a este sector, como en su discurso antireeleccionista. Uno de los aspectos más significativos de su campaña fue la elaboración de propuestas programáticas que reflejaron la situación de la realidad de los mexicanos al sur de los E.U.A., muchas de las cuales se dieron a conocer por delegados vasconcelistas en la Convención Nacional del PNA realizada en México el 1 de julio de 1929. El *Programa de la Delegación de California*, presentado en dicha convención se convirtió en el primer documento donde se hacían planteamientos políticos de contenido trasfronterizo y en el cual se exigía al Estado mexicano el reconocimiento de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero.¹⁰ En dicho programa sobresalió la propuesta permitir a todo mexicano que "...ejerza todos sus deberes y derechos de ciudadanos desde el exterior"¹¹

Los movimientos a favor de los candidatos del PNR y PNA se enmarcaron en una coyuntura específica en la vida de los Estados Unidos de América: la crisis económica de 1929. Los comités de uno y otro partido estaban conformados en su mayoría por obreros que ante el embate de los efectos de la crisis buscaban la protección del Estado mexicano. No obstante, el vasconcelismo tenía una visión corporativista del movimiento obrero al igual que el candidato del PNR; así que, aunque en territorio mexicano era poco el apoyo que se podía obtener de este sector, al otro lado de la frontera norte los obreros dividían sus preferencias

¹⁰ Arturo Santamaría Gómez "Los mexicanos al norte de la frontera y la construcción del Estado nacional mexicano" en Santamaría Gómez, *et. al.*, *Mexicanos en Estados Unidos: la nación, la política y el voto sin fronteras*, México, UAS, PRD, 2001, p. 138

¹¹ Sandoval y Ross, *art. cit.*, p. 145

entre los dos candidatos. Vasconcelos tuvo mayor aceptación, se crearon clubes antireeleccionistas principalmente en localidades del sur de California, los cuales en su mayoría realizaban actividades tendientes a recabar dinero que sirviera para la campaña presidencial en el territorio mexicano. Pero la corta vida del PNA no permitió que una demanda como el voto de los mexicanos en el extranjero prosperara; y una vez superada la crisis, la demanda no volvió a aparecer como tal. Solo a finales de 1929, el editorial del periódico *La opinión* de Los Ángeles volvió a pedir al presidente, en ese entonces Plutarco Elías Calles, el derecho a ejercer el voto a los mexicanos que vivían en E.U.A.¹²

Pocos años atrás, durante el gobierno de Álvaro Obregón, se iniciaron los primeros intentos por establecer controles corporativos de los mexicanos en E.U.A. por medio de la Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos (CROM) y de sindicatos creados o apoyados por los Consulados, pero las condiciones sociales y políticas lo impidieron. Esta situación se prologó hasta bien entrado el periodo de gobierno de Lázaro Cárdenas, pero la idea se esfumó cuando el problema migratorio disminuyó como consecuencia de la aceleración de la política de reparto agrario. Los resultados de la política de masas, agraria, petrolera y ferrocarrilera de Cárdenas tuvo efectos al otro lado de la frontera, al grado de que cuando se emitió el decreto expropiatorio respecto a la industria petrolera, los mexicanos radicados en ese país lo apoyaron enviando ayuda económica. Después del periodo cardenista, la política del gobierno mexicano respecto de los migrantes se delimitó por una serie de acuerdos y programas tendientes a asegurar mejores condiciones laborales. Las demandas por el ejercicio de derechos políticos desde el exterior fueron superadas por aquellas sobre los derechos de los trabajadores migrantes o "braceros" como se les llegó a llamar, lineamiento que definió la política mexicana hacia los migrantes durante varias décadas.

2.2.2 El impulso de las campañas

La demanda del voto en el extranjero no volvió a aparecer sino hasta 1977 a partir del periodo de José López Portillo, planteada por algunas comunidades de mexicanos y líderes ilustrados que percibieron el alejamiento de las autoridades gubernamentales de la población mexicana en Estados Unidos de América. Durante el periodo anterior, el presidente Luis Echeverría, había asumido una política internacional de solidaridad tercermundista, e incluía en sus viajes

¹² Valenzuela Arce, "Diáspora social y doble nacionalidad" en Raúl Béjar, y Héctor Rosales (coord.), *La identidad nacional mexicana como problema político y cultural*, México, UNAM-Siglo XXI, 1999, p.283

reuniones con líderes de la llamada comunidad chicana en EUA buscando crear una política de beneficios para los mexicanos en ese país; y que su vez, estos fueran el vehículo de una imagen positiva de México.¹³ Dicha actitud, aún en su forma más simple, significaba una atención a los mexicanos en E.U.A. y hasta se llegó a hablar de la necesidad de constituir un distrito electoral para esa región.

En diciembre de 1977 se inició un movimiento de mexicanos en ese país que exigía el derecho al voto; demanda que fue apoyada en México por los partidos de izquierda de entonces como el Partido Comunista Mexicano y el Partido Mexicano de los Trabajadores principalmente. Fue tan significativa, que dicha petición fue incluida dentro de la serie de reformas políticas que impulsó el entonces Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles. En el artículo 125 del capítulo VIII del Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se asentó:

"Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que se encuentren en ejercicio de sus derechos políticos, deberán solicitar su inscripción en la forma y modalidades que acuerde la Comisión Federal Electoral."

Sin embargo, no se fijaron los mecanismos para dicho procedimiento y la Secretaría de Gobernación nunca trató de llevarlo a cabo pese a las exigencias de los partidos de oposición, y finalmente dicho artículo fue suprimido cuando se revisó la mencionada Ley en 1982.¹⁴ Fue hasta las elecciones presidenciales de 1998 cuando la petición por el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero adquirió mayor fuerza, ya que se insertó en el contexto de la movilización política de oposición que derivó de una ruptura al interior del Partido Revolucionario Institucional. La naciente Corriente Democrática de 1987 que encabezaron Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo se convirtió en un catalizador de la oposición en México, y desembocó en la creación del denominado Frente Democrático Nacional, teniendo eco en los E.U.A., donde simpatizantes de oposición al PRI se organizaron y formaron representaciones en las ciudades más importantes con alta concentración de migrantes mexicanos. Un activismo de esta magnitud solo tenía como antecedente aquel a favor de Vasconcelos en 1929. Se llevaron a cabo estrategias tendientes a que los mexicanos residentes en ese país con credencial de elector, votaran en casillas especiales en las elecciones

¹³ Juan Gómez-Quifones y David Maciel, "El México de afuera: los chicanos ante la crisis actual" en González Casanova, Pablo, y Héctor Aguilar Camín (coord.) *México ante la crisis*, México, Siglo XXI, 1986, *passim*

¹⁴ Sandoval y Ross, *art. cit.* p.146

del 2 de julio de 1988, así como la promoción del sufragio a favor de Cuauhtémoc Cárdenas entre los familiares de los inmigrantes y un número significativo de movilizaciones simbólicas.¹⁵ Después de este evento, entre 1988 y 1994 se crearon diversas organizaciones de mexicanos en Estados Unidos que solicitaban y exigían el derecho al voto desde el extranjero, entre las que se encuentran: *Mexicanos por el Derecho al voto en el Exterior*, *Asamblea Mexicana por el Sufragio Efectivo*, *Alianza México-Estados Unidos para la Democracia*, *Frente Mexicano*, *Mexicanos sin Fronteras*, *Consejo Electoral Ciudadano del Medio Oeste*, *Hermanadad Mexicana Nacional del Norte de California*, y varios comités del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en Estados Unidos.¹⁶

Algunas de estas organizaciones llegaron a interponer una serie de demandas ante organismos en México e Internacionales antes de las elecciones de 1994 con el fin de que se reconociera el derecho de los mexicanos a votar en elecciones desde el exterior. El comité del PRD en California presentó una demanda ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), avalada con cinco mil firmas de residentes en esa región; la CNDH la rechazó al considerar que no era de su competencia. Otra demanda fue presentada por el *Foro México* conformado por legisladores del PRI y del PRD, miembros del denominado "Foro Doctrinario", académicos, diversos activistas políticos y avalada con poco más de 50,000 firmas, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos,. Dicha demanda fue aceptada en primer término, pero no prosperó al considerarse que la respuesta al respecto por parte del gobierno mexicano era favorable. El día de la jornada electoral de 1994, algunas organizaciones de mexicanos en California, Texas e Illinois, llevaron a cabo unas elecciones simbólicas donde los resultados fueron favorables al PRD. (Véase CUADRO 2.1) Este ejercicio impulsado por comités del PRD tuvo también el apoyo de organizaciones ciudadanas sin filiación política y significó un aspecto importante en la serie de estrategias en demanda del voto en el extranjero.

Como ya se indicó, a la par de la aprobación de las modificaciones a la Ley de Nacionalidad, también se reformaron los artículos 36 y 36 de la Constitución donde se asentó como prerrogativa y obligación de todos los ciudadanos mexicanos "*votar en las elecciones populares*" y se eliminó la restricción que impedía la emisión del voto fuera de los distritos

¹⁵ Nayamín H. Martínez Cossío, "El voto extraterritorial: el desencuentro partidista frente a la extensión de la ciudadanía", en Santamaría Gómez, *et. al., op.cit.*, p.248

¹⁶ Sandoval y Ross, *art. cit.* p. 147

del país.¹⁷ Dado que en el artículo octavo transitorio del COFIPE se ordenó al IFE llevara a cabo los estudios necesarios para la implementación del voto en el extranjero, en 1988 el Consejo General de este organismo designó a una *Comisión de Especialistas* para que analizara las particularidades del caso mexicano. Y organizó dos foros de carácter internacional, el *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero* y la *Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, en los cuales académicos y especialistas en asuntos electorales externaron su opinión y experiencias sobre esta modalidad de voto; las ponencias, resultado de estos foros, se convirtieron a la postre en una de las fuentes más completas sobre el análisis del voto en el exterior.

No obstante, las reformas legales supeditaron el voto de los mexicanos en el exterior en función de la creación del Registro Nacional Ciudadano a cargo de la Secretaría de Gobernación, pero su difícil y compleja conformación, aunado a la falta de una nutrida discusión al interior de las Cámaras del Congreso de la Unión, ha pospuesto su implantación.

2.3 Posiciones, iniciativas y propuestas

2.3.1 Los partidos y las iniciativas sobre el voto de los mexicanos en el extranjero

Hasta 1996, los partidos políticos en México no se habían expresado como actores unificados respecto al voto de los mexicanos en el extranjero. Las voces de distintos interesados eran solo opiniones coyunturales y esporádicas, y tampoco existían propuestas claras que se pudieran concretar en iniciativas de ley. Fué hasta que se promulgaron las reformas a la Ley de Nacionalidad y a los ordenamientos electorales a mediados de abril de 1996 que se crearon las condiciones para una propuesta de tal magnitud.¹⁸ En abril de 1998 los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido del Trabajo (PT) de la Cámara de Diputados propusieron la primera iniciativa al respecto, en la que se destacaba la necesidad de suprimir la condicionante del artículo Octavo transitorio del COFIPE, el cual señala que para implementar el voto en el exterior se debe esperar la integración del Registro Nacional Ciudadano; tal iniciativa planteó extender dicha responsabilidad al Consejo General del IFE¹⁹.

¹⁷ "Voto en el extranjero: las difíciles aristas", en: *Época*, México D.F., 5 de octubre, 1998, p. 11

¹⁸ En la obra colectiva *Mexicanos en Estados Unidos: la nación, la política y el voto son fronteras*, (op.cit.) una obra publicada en coedición con el PRD, se muestra a este partido como "paladín del voto en el exterior."

¹⁹ "Iniciativa de decreto que adiciona y reforma diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, Palacio Legislativo de San Lázaro, 30 de abril de 1998.

CUADRO 2.1

Votaciones simbólicas en el extranjero (1994)

<i>Región</i>	<i>Partido</i>	<i>Votos</i>
<i>Sur de California</i>	PRI	655
	PAN	960
	PRD	2,309
	Otros	66
<i>Norte de California</i>	PRI	337
	PAN	544
	PRD	1,428
	Otros	37
<i>Chicago</i>	PRI	509
	PAN	1,268
	PRD	1,360
	Otros	67

Fuente: Cuadro tomado de Sandoval Palacios, Juan Manuel y Raúl Ross Pineda, "El derecho a votar y ser votado: la lucha de los mexicanos residentes en los Estados Unidos por la ciudadanía" en *Veredas* (1), México, UAM-X, segundo semestre de 2000, p.151.

Proponía que el IFE a través de su Consejo General "tomara las medidas necesarias para que puedan votar los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero"; el objetivo central era agilizar el proceso otorgándole al IFE todas las facultades para organizar el voto en el exterior en el año 2000 sin más límites que sus propias posibilidades. No obstante, por la complejidad del caso, dicha iniciativa no prosperó.

En 1999 se presentaron tres iniciativas más al respecto. La primera, elaborada por los Diputados Rafael Castilla Peniche y Javier Algara Cossío del Partido Acción Nacional, en la que proponían una reforma más profunda que anterior, ya que formuló la adición de un Libro Noveno al COFIPE. Basándose en los resultados presentados por la *Comisión de Especialistas*, trataba sobre el padrón de electores en el exterior, la instalación de casillas previo acuerdo con las autoridades de otros países, el escrutinio y la integración de los resultados, entre otros tópicos. No obstante las reformas planteadas incluían una serie de condicionantes que en los hechos se podrían haber interpretado como limitaciones, pero también inoperantes; por ejemplo, que aquellos que hubieran sufragado en alguna elección de autoridades donde residen no podrían registrarse, y los que desearan hacerlo, deberían comprobar el pago de impuestos al gobierno mexicano.

La segunda iniciativa se presentó el 22 de Abril de 1999, la cual se puede considerar una postura consensuada al interior de la Cámara de Diputados ya que estaba avalada por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y diputados independientes. En esta se propusieron reformas al COFIPE referente a coaliciones, la eliminación de los márgenes de sobrerrepresentación en las Cámaras, sobre la fiscalización y acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos, y se incluyó "garantizar el voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero". En este aspecto, destacó:

- a) Establecer en el artículo 6 que *"todos los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional podrán ejercer su derecho al voto para la elección de presidente de los Estados Unidos mexicanos conforme a las modalidades que establezca este código"*.
- b) Posibilitar que los ciudadanos mexicanos que vivan o trabajen en el extranjero puedan realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, mediante el rubro de

financiamiento de simpatizantes; para lo cual se debía derogar el inciso f) del párrafo segundo del artículo 49 y modificar el inciso b).

c) Establecer el mandato al Consejo general del IFE para garantizar el voto de los ciudadanos mexicanos fuera del territorio nacional, que cuenten en el momento de la elección referida con la credencial para votar con fotografía. Los mismos podrán votar en casillas especiales que habrán de sujetarse a lo planteado por el COFIPE, lo que se establece en un tercer transitorio.

d) Derogar el artículo Octavo transitorio antes citado y establecer *"los planteamientos de ajuste que se requieran"* para el año 2000, en vista de que se presentaron inconsistencias en la información de los registros civiles del país que impidieron la adecuada expedición o utilización de la Cédula de Identidad Ciudadana en las elecciones federales" del año referido.

Por su parte, otros legisladores del PRD y el PT presentaron una tercera iniciativa que implicaba una reforma constitucional, para integrar el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero como una prerrogativa ciudadana en el Artículo 35 de la Carta Magna.

Las cuatro iniciativas mencionadas, así como las reformas a la Ley de Nacionalidad, prácticamente están dirigidas a los mexicanos que viven en E.U.A. y es sobre las condiciones de ese ámbito donde se ha centrado la discusión. Sin embargo el marco legal continuó sin cambios para las elecciones del 2 de julio del 2000 y ninguna iniciativa respecto al voto de los mexicanos en el extranjero se discutió en el pleno de ninguna de las dos cámaras que componen el Congreso de la Unión.

La presión de los partidos que en ese entonces eran oposición se presentó solo en el ámbito de la opinión pública y en las discusiones al interior del Consejo General del IFE. Y se puede observar que hasta antes de las elecciones del 2000, la lógica de las discusiones para impulsar una reforma legal en este sentido no difería de aquellas sobre otros tópicos. Cuando los integrantes del PRI individual o grupalmente emitían una opinión que no favorecía la implantación del voto en el extranjero, los otros partidos emitían otra, pero en contrario.²⁰ Una vez pasada la coyuntura electoral, la conformación de las cámaras del Congreso de la Unión se caracterizó por que ningún partido político obtuvo la mayoría necesaria como para impulsar iniciativas de reforma solo con el voto de sus legisladores. Al pasar la Presidencia la

²⁰ *Reforma*, México, D.F., 18 de noviembre de 2002.

República a manos del PAN, la dinámica parlamentaria adquirió un matiz diferente ya que, a diferencia del PRI, ese partido no se mostró del todo disciplinado e incondicional al Ejecutivo. Desde principios del año 2001, y apoyándose en el impulso que el Presidente en turno imprimió a la relación del gobierno con los migrantes en los Estados Unidos, los tres principales partidos, el PRI, el PAN y el PRD se abocaron a buscar la simpatía de todos los individuos de origen mexicano en ese país.

El PRD continuó con su política iniciada desde su fundación, por lo que se puede afirmar que este partido tiene más experiencia al respecto. Como se mencionó anteriormente, la relación del PRD con los mexicanos en E.U.A. se remonta a sus orígenes como partido en 1987, cuando se conforma el Frente Democrático Nacional. En ese año se creó la Corriente Democrática Mexicana de Los Ángeles, California, que apoyó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República. Desde entonces, y después ya como partido organizado, varios dirigentes del PRD han realizado giras por estados con alta concentración de mexicanos en E.U.A., y también han apoyado la conformación de grupos afines que trabajan por los derechos de los migrantes. Pero después del año 2000, el discurso del PRD respecto del voto en el extranjero, se combinó con una postura más crítica frente a la difícil situación de la migración y la relación de México con Estados Unidos de América respecto a los trabajadores mexicanos en ese país, pero principalmente se asumió que en realidad, gran parte de la comunidad hispana ha buscado histórica y primordialmente, obtener representatividad en las Cámaras estatales y Federales en dicho país.²¹

En tanto, el Partido Acción Nacional pasó de la "indiferencia al activismo", pues a partir de 1998 y hasta la elección del año 2000, además de las iniciativas que propusieron sus legisladores, su dirigencia se reunió con algunos grupos que luchaban por el voto en el exterior en E.U.A., y en voz de su entonces candidato presidencial se expresó a favor de dicha modalidad de voto; una actitud que se diferenciaba de años anteriores.²² Si bien la dirigencia de este partido ya había tratado de acercarse a la comunidad mexicana en los E.U.A. desde 1987, principalmente para buscar apoyo en el Congreso de ese país en contra de la dudosa

²¹ Magdalena Núñez Monreal, (Diputada Federal del PRD) "El voto de los mexicanos en los Estados Unidos de América", en *Congresistas*, México D.F, 15 de septiembre de 2001.

²² Martínez Cossío, *op. cit.*, pp.225-239

elección para gobernador de Chihuahua en 1986, es hasta el 2002 que el PAN puso en marcha una estrategia de vinculación, además de llevar a cabo giras de legisladores por las ciudades estadounidenses con mayor densidad poblacional de mexicanos. Aprovechando la simpatía que el Presidente de la República sembró como candidato, se crearon estructuras informales en catorce estados de ese país, apoyándose en las "células" que se establecieron bajo el emblema de *Amigos de Fox* hasta las elecciones de julio del año 2000; se calcula que éstas están integradas en su conjunto por casi dos millones de personas. Dicha estrategia se enmarcó dentro de los Estatutos Generales del partido cuando en diciembre de 2001, en su Asamblea Nacional se facultó, en el artículo 62 de sus Estatutos Generales, al Comité Ejecutivo Nacional coordinar y constituir órganos del partido fuera del territorio nacional. Se creó la oficina de Organización del PAN en el Extranjero, se intensificaron los contactos con los mexicanos en E.U.A. y se organizó el Foro "Nación y Mundialización" con el objetivo de revisar sus tesis doctrinarias e integrar coherentemente las acciones del Estado más allá de las fronteras nacionales.²³ En este sentido, el PAN promueve la afiliación de militantes bajo el carácter de adherentes, pues las disposiciones establecidas en el COFIPE le impiden crear órganos de carácter activo, además de que debe registrar ante las instancias gubernamentales de los E.U.A. sus "agentes políticos", explicando sus objetivos y sus métodos.

La posición del PRI respecto al voto de los mexicanos en el extranjero ha sido ambigua e igualmente sujeta a coyunturas. El apoyo de este partido a cualquiera de las iniciativas mencionadas hubiera sido suficiente para aprobarlas. Si bien es cierto que la falta de impulso a una reforma de esta magnitud hasta antes del año 2002 fué por las dificultades técnicas, legales, políticas y económicas que supone; en realidad, también existía una percepción negativa al interior del PRI, fundada en la idea de que los mexicanos en E.U.A. votarían en su contra. No obstante, individualmente muchos legisladores de este partido se sumaban a la idea de llevar a cabo reformas legales al respecto. Una vez superada la coyuntura electoral del 2000, el PRI cambió su postura; y de hecho, para el periodo legislativo 2000-2003 este partido fué el único que incluyó en la Cámara de Diputados a un delegado de los mexicanos en los E.U.A., y en su Consejo Político Nacional se integraron seis consejeros que representan organizaciones de mexicanos en dicho país. En el 2002 el CEN del PRI diseñó una serie de

²³ *Reforma*, México, D.F., 28 de julio de 2002.

políticas partidistas de orden legislativo entre las que destaca acelerar los diversos dictámenes en torno a las iniciativas sobre el voto de los mexicanos en el extranjero que se encuentran en las comisiones de la Cámara de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión.²⁴

El marco legal vigente y las iniciativas sobre las cuales han trabajado los partidos, indican que el voto de los mexicanos en el extranjero será una realidad no muy lejana; pero será la discusión sobre la(s) modalidad(es) y sus efectos tangibles, lo que determinará en todo caso su implementación.

2.3.2 El pulso de las opiniones

Las opiniones sobre el voto de los mexicanos en el extranjero al interior de diversas instituciones gubernamentales han sido varias y disímiles. Es a partir de 1998 que el debate obtiene cierta consistencia y nutre el análisis del caso mexicano al mostrar las diversas variables y condiciones que lo delimitan. Las opiniones más autorizadas en los ámbitos gubernamentales son, en términos generales, aquellas que provienen de los funcionarios del servicio exterior, del poder legislativo y de las autoridades electorales. En este debate, las valoraciones de diplomáticos asignados a representaciones de México en los Estados Unidos de América adquieren un significado relevante, pues ellos de una u otra forma, por la naturaleza de sus actividades, conocen la dinámica social y política de los mexicanos en ese país.

A mediados de agosto de 1998, José Ángel Pescador Osuna, en ese entonces Cónsul General de México en Los Ángeles, una de las ciudades con mayor concentración de mexicanos en E.U.A., señaló que organizar comicios electorales en dicho lugar resultaría complejo en relación con la infraestructura de un Consulado, pues éstos serían órganos importantes en un evento de tal magnitud. Empero, los verdaderos obstáculos desde la perspectiva de Pescador Osuna eran dos: la dificultad para crear un padrón confiable y la falta de interés para votar de los mexicanos en ese país. El padrón de matrículas consulares, que podría utilizarse como base del padrón electoral, no era completo (ni lo es a la fecha), ya que un número importante de mexicanos en ese país son inmigrantes ilegales. El indocumentado no se registra, señalaba en ese entonces Pescador, *"porque no tiene documentos. (sic) Además tiene el temor de acercarse al Consulado o no saca la matrícula simplemente porque no la*

²⁴ *El Universal*, México, D.F., 16 de noviembre de 2002.

*necesita*²⁵ Pero aunque existiera un padrón confiable el caso adquiriría mayor complejidad ya que si se deseara instalar casillas, no existirían los funcionarios suficientes para hacerlo. Pese a lo anterior, y aún superando las dificultades, para este diplomático el verdadero problema es la falta de interés de los afectados. *"Creo que estamos siendo muy optimistas respecto al interés del mexicano para votar, pero hay que estudiar eso"*, señaló en ese entonces Pescador Osuna, e indicó que en la comunidad mexicana de Los Ángeles preocupa más el acceso a la educación y a los programas de asistencia social y médica; en todo caso, a un residente legal le interesaría, obtener la ciudadanía americana para poder votar en las elecciones de Estados Unidos de América. La opinión de Pescador era que un tema de esta naturaleza debía analizarse en varios debates para establecer criterios más amplios, y que en todo caso, antes de implementar el voto en el exterior, lo más sensato sería hacer un experimento en varios Consulados para medir el impacto de las variables.²⁶

La opinión de este diplomático no difiere de la de otros. En una consulta realizada a los Cónsules de Chicago, Houston, Dallas, Nueva York, Miami, Phoenix y Atlanta, que en este orden se pueden enumerar las ciudades con mayor número de mexicanos, además de Los Ángeles, coincidieron en la dificultad de llevar a cabo elecciones, sobre todo porque para ese entonces, el debate se enfocaba en la posibilidad de implementar el voto en el exterior para las elecciones del año 2000. Casi todos los entrevistados coincidieron en la imposibilidad de establecer un padrón *confiable*, puesto que las trabas son varias: la dispersión poblacional, patrones amplios de movilidad migratoria, la extensión territorial, los altos costos que implicaría, mismos que afectarían de continuo el padrón electoral.²⁷ Heriberto Galindo, entonces Cónsul en Chicago, iba más allá, propuso que el voto en el extranjero se implementara hasta el 2006; también señalaba que en el caso de Chicago, era solo una minoría la que impulsaba esta demanda: *"Es una minoría ilustrada la que está consiente de esta lucha, la que ha encabezado este tipo de propuesta, pero ciertamente, el grueso de la población de la comunidad mexicana en Chicago ni lo sabe ni lo tiene como una alta prioridad reivindicadora"*.²⁸ Sin embargo, su posición no era contraria a la implantación, más bien su inquietud era que este ejercicio inaugurara una nueva forma de intromisión de intereses

²⁵ Entrevista publicada en *Reforma*, México, D.F., 16 de agosto de 1998

²⁶ *Reforma*, México, D.F., 17 de septiembre de 1998.

²⁷ *Reforma*, México, D.F., 16 de agosto de 1998.

²⁸ *Reforma*, México, D.F., 23 de noviembre de 1998.

extranjeros en México, pues una “mancha” en algún estado o ciudad importante de los E.U.A., pudiera significar desde la óptica del Capitolio, la revisión de un proceso electoral que no le incumbe más que a los mexicanos.

La misma Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), recogiendo estas y otras opiniones de sus representantes en el exterior, llegó a la misma conclusión: la falta de un padrón confiable lo único que produciría sería unas elecciones sin garantías. En un Dictamen elaborado a petición del Instituto Federal Electoral y dado a conocer por Rubén Beltrán, en ese entonces Director General de Protección y Asuntos Consulares de la SRE, se señaló que al margen de cualquier postura partidista, era imposible organizar elecciones para el 2000. Uno de los principales obstáculos a corto plazo, además de los ya señalados era, que no se puede llevar a cabo un proceso electoral de grandes dimensiones desconociendo a las autoridades locales, estatales y federales de otros países, principalmente de los E.U.A; la inexistencia de acuerdos diplomáticos en esa materia se podría convertir en el impedimento más importante.²⁹

Por otro lado, las propuestas de iniciativa de ley para implementar el voto en el extranjero, y las estrategias de los partidos políticos para acercarse a la comunidad mexicana en E.U.A, pudieran indicar que sus integrantes en el Poder Legislativo existe una opinión unificada al respecto, pero en realidad, en el transcurso de los años, ésta ha estado sujeta a las coyunturas políticas. Una encuesta a legisladores, realizada entre el 3 de septiembre y el 12 de octubre de 1998, y publicada por la revista *Este País*³⁰ en noviembre de ese año, identifica las preferencias y convicciones partidistas sobre el tema en cuestión. Resulta interesante observar que algunos legisladores del Partido Acción Nacional así como del Partido de la Revolución Democrática se hayan pronunciado en contra, siendo que sus partidos fueron los principales impulsores de las iniciativas al respecto. Para el año 2002, estando el Congreso de la Unión integrado por nuevos legisladores, las opiniones no cambiaron radicalmente; en una nueva encuesta realizada por el diario *Reforma* persiste la paradoja de que algunos legisladores del PRD y PAN se pronunciaran en contra del voto de los mexicanos en el extranjero, en tanto que sus partidos se han pronunciado a favor. (CUADRO 2.2)

²⁹ *Reforma*, México, D.F, 24 de agosto de 1998.

³⁰ México, D.F. noviembre 1998, p. 38 (Se entrevistaron a 118 legisladores, en proporción con el número de legisladores por partido en cada cámara)

CUADRO 2.2

Encuesta a legisladores sobre el voto de los mexicanos en el extranjero (1998 y 2002)

<i>Partido</i>	<i>1998</i>			<i>2002</i>	
	A favor	En contra	Le da igual	A favor	En contra
Partido Revolucionario Institucional	95%	5%	0%	67%	33%
Partido Acción Nacional	21%	7%	7%	79%	18%
Partido de la Revolución Democrática	54%	22%	24%	53%	44%

Fuente: Revista *Este País*, México, noviembre 1998, p. 38 y *Reforma*, México, D.F., 11 de diciembre de 2002

En tanto, los Consejeros del IFE, por convicción o por la necesidad de dar respuesta a un mandato legal, en su mayoría han mantenido una postura relativamente abierta y unificada.³¹ Para los Consejeros, la implementación del voto en el extranjero se reduciría en estricto sentido, a un mandato legal para el IFE, y para ellos no importa el cómo beneficiaría o perjudicaría a los partidos políticos.³² Su preocupación, como lo señaló Juan Molinar Horcasitas, en ese entonces Consejero Electoral, es pugnar porque cualquier reforma al marco legal electoral que rige actualmente, cuide los avances alcanzados en los últimos años.³³

2.4 La indiferencia y la crítica

2.4.1 Las voces *del otro lado*

Existe en México la percepción de que *del otro lado* (como se le llama coloquialmente a los espacios geográficos en E.U.A.) el voto en el exterior es una demanda de *todos* los individuos de origen mexicano; lo cierto es que no existen datos reales o lo suficientemente amplios para afirmarlo. De hecho han sido escasas las expresiones de los posibles afectados y casi siempre en voz de dirigentes de organizaciones civiles *ad hoc* en ese país; por ello y por las condiciones en que residen los mexicanos en E.U.A. no se puede afirmar que sea una petición inaplazable, ni mucho menos sobre la cual exista una posición única. Es necesario considerar que los mexicanos residentes legales e indocumentados en ese país, donde se concentra casi el 98% de los nacionales en el extranjero, se organizan de manera informal, en clubes por ejemplo, lo que hace difícil obtener una opinión homogénea de ese sector, ó si es diversa, que esta se pueda identificar con certeza.

Se estima que en E.U.A. existen más de 1500 organismos que expresan un sentimiento transnacional, y algunos de ellos han participado desde la década de los años treinta a favor de

³¹ *cfr.* Por ejemplo, las declaraciones de los Consejeros Emilio Zebadúa y Jesús Cantú en el sentido de no descartar su implementación, *Reforma*, México D.F., 17 de agosto de 1998. A mediados de septiembre de 1998, el entonces Secretario de Gobernación, Francisco Labastida declaró que se necesitarían "unos mil millones de dólares" para organizar las elecciones fuera del país, declaración que el mismo Zebadúa cuestionó y puso por delante el derecho constitucional de votar de todos los mexicanos dentro y fuera del país, en *Reforma*, México, D.F., 12 de noviembre de 1998, y *El Universal*, México D.F., 10 de septiembre de 1998. También la intervención del Consejero Juan Molinar Horcasitas durante la *Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, publicada en *Enfoque*, suplemento, *Reforma*, México D.F., 20 de septiembre de 1998. Con más reservas el propio Consejero Presidente del IFE, José Woldenberg y el Consejero Juan Molinar, en *Reforma*, México D.F., 1 de septiembre de 1998.

³² *Semanario Época*, México D.F., 5 de octubre de 1998, p. 10

³³ Juan Molinar Horcasitas, "La extensión del sufragio", ponencia, *Conferencia Trilateral...*, doc. cit.

los migrantes mexicanos en ese país.³⁴ A mediados de octubre de 1998, año de mayor efervescencia política sobre el voto en el exterior, Graciela Orozco, directora de la *Fundación Solidaridad México Americana*, una de las organizaciones formales con más arraigo, afirmó que al respecto no se habían hecho consultas profundas para conocer la opinión de los líderes ni de la población de origen mexicano con residencia legal o indocumentada en E.U.A., mismos que están más interesados en poder votar para elegir autoridades estadounidenses que de México. Para Orozco esta situación se debe a que representan —en ese entonces— alrededor del 8% de la sociedad estadounidense³⁵ y apenas cuentan con menos del 1% de los funcionarios públicos electos en aquel país. Su lucha fundamental está en buscar el voto en los E.U.A. para solucionar los que realmente les afecta: discriminación racial, falta de hospitales, escuelas y servicios públicos, así como el difícil acceso a las esferas gubernamentales. Sobre los líderes de las organizaciones de mexicanos en E.U.A., afirmó:

*"...no tienen mayor interés en que la comunidad mexicana vote en comicios para elegir presidente de México, aunque desde luego respetan esa decisión soberana de nuestro país, pero no es un aspecto que vaya necesariamente de la mano con la lucha que libran cotidianamente."*³⁶

En el mismo sentido, Rudy García, presidente de la *Coalición de Latino Americanos*, consideró que la preocupación central de los mexicanos en ese país es crear en lo futuro un partido político que defienda sus derechos y sus intereses en ese territorio. Pues, irónicamente, dijo *"están más cerca los dientes que los parientes"*³⁷. De la misma forma opinó José Angel Pescador Osuna, para quien la falta de interés de los afectados es el gran dilema:

"En todo caso —dijo—, a un residente legal le preocupa más saber si va a poder obtener la ciudadanía americana para poder votar en las elecciones en Estados Unidos. [...] Podría haber mucho optimismo y tener un gasto enorme en las elecciones, pero una participación muy reducida".³⁸

Opinión que concuerda con aquella expresada por Heriberto Galindo, entonces Cónsul de México en Chicago, para quien solo una minoría ilustrada es la que está consiente de la

³⁴ Valenzuela Arce, *op. cit.*, p. 282, y *Milenio diario*, México, D.F., 23 de febrero 2003.

³⁵ Como se señala en el Capítulo III, la situación ha cambiado radicalmente

³⁶ Tomado de: Norma Z. Pérez Vences, "Las opiniones de los del otro lado" en: *Época*, México D.F., 5 de octubre de 1998, p. 15

³⁷ *Ibid.*, p. 16

³⁸ *Reforma*, México D.F., 16 de agosto de 1998.

importancia de que los mexicanos voten desde el exterior. Esta minoría, aseguró, tienen un grado de ideologización considerable y es la que encabeza este tipo de propuestas, pero el grueso de la población ni lo sabe ni lo tienen como una prioridad.³⁹

De las pocas organizaciones que desde E.U.A. han impulsado el voto en el exterior, sobresale por su activismo la *Coalición de Mexicanos en el Exterior*. Ésta nació poco después de que, a iniciativa de Raúl Ross Pineda, director del Programa de Asuntos del *American Friends Service Committee* con sede en Chicago, se realizaran una serie de reuniones y entrevistas con legisladores a finales de 1997 y principios de 1998 con el fin de solicitarles que legislaran al respecto. La *Coalición* se creó con el fin de dar continuidad a dichas solicitudes de apoyo y al mismo tiempo presentarse como la voz unificada de los mexicanos en E.U.A. que demandan el voto en el exterior. En septiembre de 1998, cuando las críticas por parte de algunos académicos y la oposición abierta de varios legisladores se hacían cada vez más significativas, en voz de uno de sus miembros, Jesús Martínez Saldaña, plantearon que la ausencia de este voto se debía en gran parte a la falta de voluntad de Ejecutivo Federal de concluir el Registro Nacional de Ciudadanos; y ante los cuestionamientos recurrentes de este "derecho" Saldaña indicó:

"Si tales críticos se tomaran la molestia de estudiar la historia de la migración mexicana hacia los Estados Unidos, encontrarían que los migrantes contribuimos de mil maneras al desarrollo político, económico, social y cultural de México. Por si fuera poco, nuestros impuestos también ayudan a cubrir los sueldos de todos aquellos que viven del erario público y que nos siguen representando mal!"⁴⁰

Para 1999, cuando era ya imposible una reforma que tuviera efectos para las elecciones de julio del 2000, esta organización se abocó a promover el voto de mexicanos en las casillas especiales que se instalaron en la frontera. Como en otras elecciones anteriores, las boletas fueron insuficientes, lo que sirvió de argumento para reforzar su demanda. La *Coalición de Mexicanos en el Exterior* ha logrado involucrarse con fuerza en la discusión, pero su principal *modus operandi* ha sido el cabildeo directo con los legisladores, funcionarios, Consejeros del IFE, así como con la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación.⁴¹

³⁹ *Reforma*, México D.F., 23 de noviembre de 1998.

⁴⁰ *Masiosare*, suplemento, *La jornada*, México, D.F., 20 de septiembre de 1998.

⁴¹ *Reforma*, México, D.F., 17 de marzo del 2002.

ORIGEN Y DISCUSIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

Además de los desplegados de esta organización y la opinión de algunas otras vinculadas o afines al PRD en Estados Unidos, existen tres estudios que reflejan con mayor confiabilidad la opinión de los mexicanos en Estados Unidos respecto a la posibilidad de votar desde el exterior. El primero, elaborado en 1982 y coordinado Jorge A. Bustamante bajo el auspicio del *Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México*, y el segundo, elaborado por Leticia Calderón Chelius y publicado dentro de un estudio más amplio por el *Instituto Mora*.⁴²

Ambos, con apenas un universo mínimo de entrevistados, muestran que existe cierto interés, aunque no muy marcado, de votar en las elecciones en México por parte de los mexicanos radicados en E.U.A. El tercero es uno de los apartados del *Informe Final* de la *Comisión de Especialistas* designada por el IFE, en el cual se muestran los resultados de dos encuestas que metodológicamente "privilegiaron" el análisis de los flujos migratorios en los puntos de cruce más significativos entre México y E.U.A., e indican que en un escenario de alta competitividad política, al menos 83% de los entrevistados estarían interesados en votar; una cifra muy alta respecto a las otras dos encuestas. A pesar de los resultados de estos estudios, en realidad las cifras no son significativas, y por ello no es posible afirmar que exista un gran interés por el tema, ya que evidentemente falta aún un análisis que realmente sea relevante respecto al número de mexicanos que viven en Estados Unidos. (CUADRO 2.3)

2.4.2 La crítica académica

Las críticas más elaboradas sobre la posible implementación del voto de los mexicanos en el extranjero provienen en gran medida del ámbito académico; en su momento sus observaciones han versado tanto en aspectos de carácter legal como sobre sus implicaciones políticas. Si bien la mayoría de las opiniones de los especialistas de las disciplinas de la ciencia política y el derecho han sido imparciales, lo cierto es que casi todos muestran cierta inquietud, principalmente respecto al tema de la doble ciudadanía.

Dos reconocidos juristas de la UNAM, Jorge Carpizo y Diego Valadés, son quienes con mayor información, conocimiento teórico y técnica jurídica, lúcidamente se han opuesto al voto de los mexicanos en el extranjero argumentado que éste es incompatible con los fundamentos del Estado-nación y con los derechos de la ciudadanía.

⁴² Leticia Calderón Chelius, y Jesús Martínez Saldaña, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Mora, 2002

CUADRO 2.3

Percepciones sobre el voto en el extranjero de mexicanos en E.U.A.

<i>Fecha</i>	<i>Encuesta</i>	<i>Lugares</i>	<i>No. entrevistados</i>	<i>A favor del voto</i>	<i>Observaciones</i>
Febrero 1982	"Mexicanos residentes en Estados Unidos" por Jorge A. Bustamante	Los Ángeles San Antonio Chicago	1,363	77%	En este informe, se señala que los mexicanos en EU no están listos para participar activamente en una campaña electoral mexicana debido a su bajo nivel de politización, además de que se podrían generar incidentes en la relación México- Estados Unidos
Junio Agosto 1996	"Cuestionario sobre actitudes políticas de inmigrantes mexicanos" por Leticia Calderón Chelius	Los Ángeles	120	13%*	* Otro 48% de los entrevistados en esta encuesta, contestó que sería importante votar tanto en Estados Unidos como en México. Mientras que el 18% consideró importante votar en elecciones estadounidenses.
Agosto Sept. 1998	"Informe Final de la Comisión de Especialistas"	Cinco Aeropuertos de México y principales localidades de cruce de la Frontera Norte	Sin especificar (Análisis de flujos migratorios)	83%	Este porcentaje se calculó en un escenario de alta participación electoral, los otros dos integraban un escenario intermedio con 55% y un tercero, de baja participación y con la posibilidad de trasladarse de un lugar a otro a los consulados para votar con un 21%.

Fuentes: Bustamante A. Jorge, "Mexicanos residentes en Estados Unidos. Información y opiniones sobre política, recabados en Los Ángeles, San Antonio, y Chicago en febrero de 1982, a partir de una muestra aleatoria por estratos de 1 363 mexicanos", (documento) Tijuana, Cefhomex, 1982; Calderón Chelius, Leticia, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Mora, 2002, *Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero* [en línea] <<http://www.ife.org.mx>> [Consulta: 12 de enero de 2000]

Carpizo y Valadés hicieron patente su posición en 1998 a través de algunos artículos periodísticos, en diversos eventos de carácter académico y en foros de consulta realizados *ad hoc*. Sus argumentos se publicaron en un trabajo conjunto titulado como tal: *El voto de los mexicanos en el extranjero*,⁴³ en el cual son secundados por el constitucionalista Héctor Fix-Zamudio. Resulta importante hacer mención de sus argumentos porque resumen en gran medida todos aquellos que se han hecho en este sentido, además de que no existe ninguna obra donde se exponga con tal amplitud posiciones en contra del voto de los mexicanos en el extranjero; ello se debe tal vez a que asumir una posición similar fuera del ámbito académico sería "políticamente incorrecto".

Para Jorge Carpizo la preocupación primordial versa, no en el menoscabo del derecho a votar de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, sino en los problemas que se podrían generar tanto para los mexicanos que viven en E.U.A., como entre los gobierno, debido a la situación especial que guarda México respecto "la nación más poderosa del orbe". Se opone a la idea de otorgar este derecho por varias razones, de las cuales sobresalen: a) Las elecciones presidenciales en México son cada vez más competidas, y por lo tanto la diferencia de votos es cada vez más reducida. Los votos en el exterior, pueden en el futuro, decidir el triunfo en México; b) Gran parte de quienes votarían, no tienen contemplado regresar a México por ello no gozarían ni sufrirían las consecuencias de su voto; c) Los medios de comunicación en Estados Unidos de América son muy poderosos, y dado que representan intereses particulares, pueden influir sobre los electores e inclinar la balanza de preferencias hacia el candidato de su conveniencia y; d) Quienes gozan de doble nacionalidad y derechos ciudadanos en ambas naciones, pueden votar para elegir tanto presidente de los Estados Unidos como para presidente de México⁴⁴

Respecto a este último argumento, Carpizo refiere —previendo un escenario similar al que se creó después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en E.U.A.— que hasta ahora en ese país "no se ha presentado iniciativa alguna para prohibir la doble ciudadanía" pero el debate está en la mesa y hay que seguirlo de cerca ya que "*el poderoso está temeroso del débil. No hay ninguna duda de que siete millones de ciudadanos y siete*

⁴³ Diego Valadés y Jorge Carpizo, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM-Porrúa, 1998.

⁴⁴ Cfr. Jorge Carpizo, "El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero" en: *Nexos* (247), México D.F., julio, 1998.

*millones de potenciales electores son muchos y tienen un gran valor político.*⁴⁵ Carpizo menciona los resultados de un sondeo a 75 líderes de opinión de organizaciones y/o clubes de mexicanos en EU, elaborado por la *Fundación Solidaridad México Americana*, en el cual se observa que si bien existe una opinión dividida, el voto es bien visto por la comunidad de origen mexicano pero no por la angloamericana. Asimismo señala que muchos líderes mexicano-americanos ven que el asunto es delicado porque implica un problema de doble lealtad, dividida o compartida con la nación más poderosa del mundo. La comunidad de mexicanos en E.U.A. necesita estar unida para hacer valer sus derechos en ese país, si bien la doble ciudadanía no los divide, tal vez el voto sí, por ello puede traer consigo grietas y rupturas; y por otro lado aumentar el sentimiento "antimexicano" que se ha agravado en la última década.⁴⁶ No obstante, Carpizo matiza su posición al aceptar que de implementarse esta modalidad de voto, deben tomarse todas las medidas necesarias para que voten los ciudadanos con residencia en territorio nacional, y aquellos que residen en el extranjero pero que no cuenten con doble nacionalidad y que muestren tener vínculos con nuestro país, con el fin de que esta modalidad de voto no tenga el grado para definir la elección del gobierno. Su propuesta es que este voto sirva para elegir representantes en el Congreso de la Unión y no para Presidente, lo cual significaría crear una representación parlamentaria de mexicanos en el exterior tal como sucede en Francia y Portugal⁴⁷

Para Diego Valadés, el problema radica en la interrelación de dos variables: la ciudadanía y la soberanía. Otorgar a los mexicanos en el extranjero el derecho al voto, supone solo reconocerlos como ciudadanos para efectos políticos de la lucha de partidos, y no con los derechos y obligaciones que en todo caso debieran compartir. El dilema tiene origen en la ambigüedad de la doble nacionalidad que se ha llegado a interpretar como doble ciudadanía; pues se pierde el principio de igualdad que concierne a la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Desde esta perspectiva el voto en el extranjero altera el principio de igualdad y ello significa ir en contra del orden constitucional.⁴⁸ Además, según Valadés, el voto de los mexicanos en el extranjero tendría implicaciones "graves" para la soberanía de la nación. Su preocupación es que, dadas las condiciones de vecindad con E.U.A., y la

⁴⁵ Carpizo y Valadés, *op. cit.*, p.122

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 124-129

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 128-132

⁴⁸ *Ibid.*, p. 44

ambigüedad respecto a la doble nacionalidad, existe la posibilidad de que "extranjeros" voten en elecciones mexicanas, es decir, estadounidenses de origen mexicano, sin arraigo con el país.⁴⁹ Incluso la doble ciudadanía permitiría a los mexicanos en ese país, identificarse con un partido político norteamericano, lo que significará de modo alguno, una forma de influencia en cuanto a la valoración política mexicana. Valadés afirma tajantemente:

*"Los avances democráticos de México son muchos, y deberán ser aún mayores en el futuro. Entre ellos no veo que la doble ciudadanía contribuya a la consolidación de la democracia, sino de la dependencia. [...] La democracia no solo es un sistema de garantías para la libertad en lo interior, sino también para la independencia en lo exterior"*⁵⁰

Valadés coincide con Carpizo sobre la inconveniencia de ofrecer el voto de los mexicanos en el extranjero en la elección del Presidente de la República pero, a diferencia de su colega, no ofrece propuestas concretas, sino que conviene en la necesidad de seguir reflexionando para avanzar en el tema.

El opúsculo de estos dos juristas levantó polémica por sus argumentos en contra del voto en el extranjero. En opinión de Emilio Zebadúa, en ese entonces Consejero Electoral del IFE, y Arturo Santamaría Gómez, investigador de la Universidad Autónoma de Sinaloa, su exposición carece de datos sobre la realidad de los mexicanos en los Estados Unidos de América, además de que sus argumentos jurídicos son débiles. Para Santamaría, tras la apariencia de la defensa de la soberanía se esconde una posición ideológica decimonónica y una concepción chovinista de la nacionalidad mexicana.⁵¹ Por su parte, Zebadúa señaló:

*"La debilidad principal de Carpizo y Valadés en "El Voto de los Mexicanos en el Extranjero" no es que ninguno de ellos presente argumento jurídico alguno, sino que en su análisis simplemente dejan fuera a la comunidad mexicana que radica en el extranjero. Quizás es porque saben poco o nada sobre estos mexicanos o porque sencillamente deciden ignorarlos."*⁵²

⁴⁹ Diego Valadés, "Implicaciones constitucionales del voto de los mexicanos en el extranjero" en *Este País*, México, D.F., noviembre 1998, pp. 12-21

⁵⁰ Carpizo y Valadés, *op. cit.*, p. 68

⁵¹ Arturo Santamaría Gómez, "Resistencias al voto en el exterior y razón política de los emigrantes" en *Coyuntura* (6-7), México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, enero-abril, 2002, pp. 8-17

⁵² *La Jornada Semanal*, 29 de noviembre de 1998

Aunque los argumentos de Carpizo y Valadés han sido al mismo tiempo vilipendiados y esgrimidos, lo cierto es que, al igual que las ponencias presentadas en los foros organizados por el IFE para tratar el asunto, su obra es una de las pocas fuentes bien estructuradas que existen para tratar el tema. Héctor Fix-Zamudio, en el prólogo de esta obra, señala:

*"...antes compartía con los autores su convicción sobre los inconvenientes de otorgar indiscriminadamente el voto de los mexicanos en el extranjero y particularmente en los Estados Unidos, pero ahora he reforzado de manera considerable este convencimiento."*⁵³

Por su parte, el politólogo Ricardo Raphael en sintonía con los argumentos de Carpizo y Valadés, considera que esta modalidad de voto presupone una serie de obligaciones que en el caso de los mexicanos residentes en el extranjero podrían no estar presentes. Podría crear una relación ríspida con la Casa Blanca, ya que de interesarse la mayoría de estos posibles votantes, las movilizaciones políticas en ese país serían tal vez disgustantes para los estadounidenses; además, las organizaciones México-americanas se beneficiarían de las mismas para potenciar sus posiciones en la unión americana.⁵⁴

Si bien la crítica académica ha chocado con las posturas de quienes promueven el voto en el extranjero, en realidad de ambos lados existe un grado significativo de desconocimiento sobre los mexicanos que viven y trabajan fuera del territorio nacional. Ello se debe a que se ha querido ver a los mexicanos que emigran, trabajan y/o residen en E.U.A. como un sujeto social homogéneo, lo cual es falso. A nuestro juicio, el *modus vivendi* de los mexicanos en el exterior es sumamente heterogéneo, lo que los convierte en sujetos sociales extremadamente complejos, y en su circunstancia se encuentran los dilemas más profundos en el debate sobre el voto en el exterior.

2.5 El Informe Final

El 12 de noviembre de 1998 el Consejo General del Instituto Federal Electoral recibió el *Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero*, en el cual se exponen una serie de valoraciones a partir del análisis del contexto demográfico, legal y procedimental sobre el caso y, se presentan las posibles modalidades de registro y de votación para implementarlo. Este *Informe* fue turnado

⁵³ Carpizo y Valadés, *op. cit.*, p. 16

⁵⁴ Ricardo Raphael de la Madrid, "El voto en *extranjía*" en: *ÉPOCA*, México D.F., 5 de octubre de 1998, p. 18

al Congreso de la Unión para su estudio y discusión, y es hasta ahora el único documento en el cual se sustentan las probabilidades de legislar sobre esta modalidad de voto en un futuro no muy lejano.⁵⁵ Lo más importante es que la *Comisión* consideró viable el voto de los mexicanos en el extranjero en las elecciones del año 2000 (CUADRO 2.4); en vista de que el *Informe* es de carácter público, a continuación solo se señalan los aspectos más relevantes:

A. Generalidades

La *Comisión* analizó las particularidades del caso mexicano en función tres situaciones problemáticas: *i)* En los últimos años, la ruta para brindar a los participantes la plena garantía de transparencia ha llevado a un alto grado de complejidad en la ley y en las instituciones electorales vigentes; *ii)* La aplicación y acción extraterritorial de la legislación electoral implica realizar algunos arreglos con instancias en el exterior y desplegar un trabajo logístico nunca antes realizado y; *iii)* El electorado potencial que se encuentra fuera del territorio nacional es de considerable magnitud.

El mandato legal de la *Comisión* establece como núcleo de sus trabajos, una tarea esencialmente de investigación, orientada a la investigación y el análisis de las condiciones operativas, logísticas, jurídicas, administrativas e internacionales, que posibiliten el voto de los mexicanos en el extranjero. La cuestión central de los estudios emprendidos no fué el derecho de los mexicanos a votar fuera del territorio, sino el cómo instrumentar ese derecho constitucional.

Entre los criterios metodológicos que guiaron los trabajos de la *Comisión* están: *a)* La selección de las modalidades que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano; *b)* La identificación de las condiciones jurídicas internacionales, en las que se enmarca la organización electoral fuera del territorio nacional; *c)* La discusión de las modalidades que favorecen la universalidad, equidad, transparencia y confiabilidad del sufragio; *d)* El análisis de las modalidades, en términos de la cobertura del universo de electores potenciales en el extranjero, y *e)* El análisis socio-demográfico detallado de los mexicanos en el extranjero, en particular de los que se encuentran en los Estados Unidos de América, dado que en ese país se encuentra el 99 % de los mexicanos en el exterior.

⁵⁵ Desde que se presentó el *Informe Final* la discusión y las referencias a este se ubican en gran medida en el ámbito académico y no tanto en la esfera política.

CUADRO 2.4
Comisión de especialistas

Subcomisión	Integrantes
1. Jurídica	<p>a. Víctor Franco Fomies, Abogado de la UIA y de la UNAM, con estudios en la Universidad Complutense</p> <p>b. Víctor García Moreno, Jurista experto en Derecho Internacional</p>
2. Internacional	<p>c. Guadalupe González González, Politóloga y Maestra en Sociología por la <i>London School of Economics and Political Science</i></p> <p>d. Olga Pellicer, Internacionalista egresada de la UNAM, con postgrado en Derecho de la Universidad de París, Exembajadora y representante alterno de la misión Permanente de México ante la ONU</p> <p>e. Alberto Székely, Experto en Derecho Internacional egresado de la UNAM con Doctorado en Leyes de la Universidad de Nuevo México y en la Universidad de Londres</p>
3. Logística	<p>f. Víctor Guerra Ortiz, Matemático por la UNAM, experto en computación y Maestro en Matemáticas Aplicadas por la <i>Rice University of Houston, Texas</i></p> <p>g. Rodrigo Morales Manzanares, h. Economista de la UNAM con postgrado en el Instituto de Planificación Económica y Social en Santiago de Chile</p> <p>i. Leonardo Valdés Zurita, Economista de la Universidad Anáhuac y Doctor en Sociología por El Colegio de México, Jefe del Departamento de Sociología de la UAM-X</p>
4. Sociodemográfica	<p>j. Rodolfo Corona Vázquez, Actuario de la UNAM y especialista en Demografía en Costa Rica y Chile</p> <p>k. Jorge Durand Arp-Nisen, Antropólogo, Doctor en Geografía por la Universidad de <i>Toulouse-Le Mirail</i> y miembro del SIN</p> <p>l. Rodolfo Tuirán Gutiérrez, Economista de la Universidad de San Luis Potosí, maestro en Demografía por El Colegio de México y Doctor en Sociología por la Universidad de Texas</p> <p>m. Gustavo Verduzco, Demógrafo con estudios sobre las relaciones México-Estados Unidos</p> <p>n. Víctor Zúñiga González, Experto en Ciencias Sociales y Estudios Migratorios, Doctor en Sociología de la Educación y la Cultura por la Universidad de París</p>

B. Contexto socio demográfico

B.1) Magnitud y diversidad: para el año 2000, los mexicanos radicados en el extranjero hubieran representado el 14.12% (9.904 millones) de mexicanos en edad de votar, incluyendo a los funcionarios del servicio exterior mexicano, de los cuales el 13.9% (9.8 millones) se concentraría en los E.U.A., sólo los mexicanos radicados en otros países hubieran sumado 104 mil personas. Junto con aquellos que hubieran estado temporalmente fuera del país, por turismo, relaciones de trabajo, o en otras situaciones similares o extraordinarias, el universo potencial de votantes en el extranjero para el año 2000 hubiera sido de 10.787 millones, de los cuales el 98% se concentraría en los E.U.A. (CUADRO 2.5)

B.2) Distribución y movilidad: las zonas expulsoras de migrantes a E.U.A. históricamente se concentran en los estados del occidente del país: Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí y Durango, incluyendo geográficamente a los estados menos poblados de Colima, Nayarit y Aguascalientes. En esta región se concentra, en la actualidad, del 55 al 60 % de la migración mexicana a dicho país. En segundo lugar se encuentra la zona norte, que comprende a los estados fronterizos: Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, e incluye a los estados aledaños de Baja California Sur y Sinaloa. Esta región contribuye, en la actualidad, con 20 ó 25% de movimiento migratorio. En tercer lugar está la zona centro, que contribuye con aproximadamente el 15 o 20% de la migración; y finalmente, la zona suroeste, con una mínima tradición migratoria y que aporta entre el 2 y 3 por ciento de la migración.

B.3) Concentración: el 84% de los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México, se concentrarían en 5 entidades: California (46.3%), Texas (21.3%), Arizona (6.6%), Illinois (6.3%) y Nueva York (3%). Sumados a la población que reside en Florida, Oregon, Colorado, Nuevo México y Nevada, se concluye que en 11 entidades reside casi 90 % del total. La mitad de los mexicanos en edad para votar y nacidos en México, se concentraría en 8 condados ubicados en 4 estados. En California, en los condados de Los Ángeles, Orange y San Diego; en Illinois, en el condado de Cook; en Texas, en los condados de Harris, El Paso y Dallas; en Arizona, en el condado de Maricopa. Tan solo en 33 condados (incluidos los 8 anteriores) se concentra casi 75% del total, y si se toman en cuenta los condados vecinos a éstos, que no

figuran por no presentar altos grados de concentración, entonces se estima que se podría alcanzar, únicamente en esas zonas, cerca de 80% de mexicanos en edad ciudadana nacidos en México.

B.4) Dispersión: los mexicanos en edad de votar nacidos en México y radicados en el extranjero, prácticamente viven en todo el territorio de los E.U.A. incluyendo Alaska y Hawai. Solo en 11 estados se puede hablar de muy baja o nula presencia de población de origen mexicano. De hecho, solo el 25% de la población se dispersa en 395 condados ubicados en casi todo el territorio de los Estados Unidos de América.

Estos patrones de movilidad y dispersión llevaron a la *Comisión* a proponer tres observaciones de logística electoral: *primero*, instalar módulos de registro y casillas en las ciudades y condados con mayor concentración poblacional; *segundo*, organizar un servicio electoral *ad hoc* desde las ciudades fronterizas del norte de México, el cual podría brindar facilidades de acceso a la población objetivo, y *tercero*, diseñar distintas estrategias combinadas de logística electoral que tengan simultáneamente en consideración los patrones de concentración y de dispersión al nivel de cada estado, condado, zona metropolitana y barrio. Sobre el deseo de participación de voto, mencionado en un apartado anterior, cabe puntualizar que la *Comisión* consideró que aproximadamente 2.7 millones de los posibles votantes se encontrarían en una situación migratoria irregular. Por lo anterior, se puede llegar a suponer que las autoridades de inmigración de los E.U.A. tomarán medidas al respecto aprovechando que la coyuntura electoral implica una alta movilización de mexicanos. No obstante, cabe el ejemplo de que en la experiencia de la comunidad peruana, no han existido operativos de esta naturaleza.

C. Modalidades de registro

Si bien el artículo 8° transitorio del COFIPE supeditó la implementación del voto en el extranjero a la conformación de Registro Nacional Ciudadano, para la fecha en que se elaboró el *Informe* no existía la posibilidad de saber cual era su avance, sus alcances y limitaciones.

CUADRO 2.5

Informe Final: Universo de Votantes (año 2000)

<i>Residentes en México</i>	<i>Residentes en el Extranjero</i>	
60.254 mil ciudadanos 85.88%	9.904 millones de personas 14.12%	
	<i>Residentes en EUA</i> 9.8 millones 13.97%	<i>Residentes en otros países</i> 104 mil 1.05%
	<ul style="list-style-type: none"> • 420 (1%) forman parte del servicio exterior • 7.126 millones (72.71) inmigrantes nacidos en México • 2.674 millones (27.28) nacieron en EUA, hijos de padre y/o madre mexicanos 	<ul style="list-style-type: none"> • 740 forman parte del servicio exterior • 76 mil son inmigrantes nacidos en México • 27 mil nacieron fuera del país, hijos de padre y/o madre mexicanos
	10. 787 millones Universo potencial de electores en el exterior para el 2 de julio, incluyendo a aquellos que hubieran estado fuera del territorio durante la jornada	

Fuente: Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero [en línea] <<http://www.ife.org.mx>> [Consulta: 12 de enero de 2000]

La *Comisión de Especialistas*, haciendo relativamente de lado este punto, propuso tres modalidades de registro con diferencias operativas y jurídicas no excluyentes, dejando abierta la posibilidad de implementar dos modalidades simultáneas:

Modalidad 1. Registro con Padrón y con Credencial para Votar con Fotografía expedida en el Extranjero: su ventaja es que permitiría contar con un padrón de mexicanos en el extranjero que se sujetara a los mismos controles que existen en territorio nacional; su desventaja son los altos costos y su complejidad logística.

Modalidad 2. Registro con Padrón y Tarjeta de Identificación Electoral expedida en el Extranjero: es una modalidad alterna, a la cual se le pueden aplicar mecanismos de seguridad similares a la Credencial para Votar con Fotografía; empero, se corre el riesgo de crear una diferenciación entre los registros ciudadanos.

Modalidad 3. Sin Padrón, sin Registro, y con Credencial para Votar con Fotografía expedida en México: no supone un esfuerzo extraordinario para la autoridad electoral, no obstante, dejaría fuera a muchos ciudadanos que no cuentan con credencial, además de que no se generaría un padrón, lo que significa que no se sabría el número de electores y por lo tanto el número de casillas a instalar y boletas a emitir. En todo caso, para sortear estas dificultades, eventual y previamente se debería elaborar un registro previo.

D. Modalidades de voto

La *Comisión* estableció tres modalidades generales para votar: *Casilla Ordinaria*, *Casilla Especial* y *Voto a Distancia*; las cuales, combinadas con las formas de registro, resultan en seis modalidades básicas: tres para implementarse con *Credencial para Votar con Fotografía*, y tres para implementarse con *Tarjeta de Identificación Electoral*. (CUADRO 2.6) En cada una de ellas se consideran variables tales como: la convocatoria, el registro y emisión de credenciales; materiales y documentación electoral, ubicación de casillas, integración de mesas directivas de casilla, la emisión, recepción y recuento de los votos, el Programa de Resultados Electorales Preliminares, el impacto en las reglas, el sentido de las adecuaciones legales, y los aspectos sociodemográficos.

Modalidad 1. Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y Credencial para Votar con Fotografía: mantiene la misma forma de emisión del voto tal y cual como se ejerce en México

así como los mecanismos de seguridad; una desventaja es que requiere de una estrategia logística de gran magnitud, lo que elevaría significativamente los costos.

Modalidad 2. Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía: la diferencia con la modalidad anterior radica en el documento de identificación, reducción de costos y logística relativamente más simple.

Modalidades 3 y 4. Voto en casilla especial, sin lista nominal y con Credencial para Votar con Fotografía y Voto en casilla especial, sin lista nominal y con Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía: ambas mantienen la forma de emisión del voto similar a aquella en casillas especiales en territorio nacional, con la desventaja de que no se pueden integrar de la misma forma los funcionarios de casilla, supone atender a número reducido de votantes y no es fácil prever el lugar ni el número de casillas a instalar.

Modalidades 5 y 6. Voto a distancia, con lista nominal y Credencial para Votar con Fotografía y Voto a distancia, con lista nominal y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía: Estas se diferencian únicamente en el instrumento de identificación ciudadana. En ellas se pueden implementar dos modalidades de voto a distancia: por correo o por teléfono. En el primer caso, es vital la referencia domiciliaria y los mecanismos de seguridad, además de un esfuerzo logístico complejo.⁵⁶

La Comisión consideró que estas seis modalidades son susceptibles de combinarse, ofreciendo hasta 23 derivaciones, para saber cual es la más preferible en todo caso lo necesario sería aplicar criterios de racionalidad económica y logística; al respecto se señala que:

"El resultado más significativo del ejercicio, del cual se desprende la derivación de las modalidades básicas de voto en el extranjero, es que no hay condición jurídica, económica o logística que provoque como solución a la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero su negación; siempre habrá, en la gama de posibilidades, alguna que satisfaga las condiciones que el principio de realidad impone, es decir, siempre existirá una respuesta afirmativa a la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero."

⁵⁶ La votación por teléfono, aplicada en algunos países y puesta en marcha en México durante algunas consultas ciudadanas por algunos gobierno estatales, es viable en la medida que reduce los costos y la complejidad logística, además de que es más accesible para muchos ciudadanos. No obstante, estas dos últimas modalidades implican, sobre todo, desarrollar un nuevo concepto de jornada electoral, y entre las desventajas más importantes son la poca familiaridad que existen de estos métodos entre los ciudadanos y los partidos, además de que habría de considerarse si esas facilidades para votar desde el exterior no crean una diferencia radical respecto a los procedimientos que se aplican en territorio nacional.

CUADRO 2.6

Informe Final: Las modalidades y sus costos estimados (año 2000)

<i>Modalidad</i>	<i>Millones de Dólares</i>
1. Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y Credencial para Votar con Fotografía	268,569,283.5
2. Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía.	273,721,483.5
3. Voto en casilla especial, sin lista nominal y con Credencial para Votar con Fotografía	76,060,458.0
4. Voto en casilla especial, sin lista nominal y con Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía.	271,984,914.0
5. Voto a distancia, con lista nominal y Credencial para Votar con Fotografía	a) Por Correo 283,229,959.9
	b) Por Teléfono 351,229,959.9
6. Voto a distancia, con lista nominal y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía	a) Por Correo 288,373,159.9
	b) Por Teléfono 356,373,159.9

Fuentes: Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero [en línea] <<http://www.ife.org.mx>> [Consulta: 12 de enero de 2000] y Reforma, México, D.F. 15 de noviembre de 1998

E. Adiciones al COFIPE

La *Comisión de Especialistas* recomienda crear un libro más en el COFIPE respecto al voto de los mexicanos en el extranjero; además propone líneas generales sobre adiciones a la legislación en materia electoral, entre las más importantes se encuentran: *i)* Incluir dentro del Registro Federal de Electores, el Padrón de Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero; *ii)* Otorgar explícitamente las facultades al IFE y a las instituciones coadyuvantes para la organización del proceso electoral y el derecho de voto a los mexicanos que residen en el extranjero; *iii)* Definir la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores en realización del proceso; *iv)* Incluir las disposiciones relativas a los actos preparativos de la elección; *v)* Determinar la forma en que el IFE establezca oficinas, casillas y módulos en el extranjero, de manera tal que se mantengan las condiciones de legalidad y transparencia durante el proceso; *vi)* Definir las formas de votación; *vii)* Definir las reglas referentes al desarrollo de la jornada electoral: apertura y cierre de casillas, así como del escrutinio y la integración de resultados; *viii)* Especificar las reglas sobre la actuación y el registro de los representantes de partidos políticos en las mesas de casilla; *ix)* Establecer reglas sobre la remisión de los paquetes electorales; *x)* Estipular la normatividad sobre las campañas electorales efectuadas en el extranjero; *xi)* Establecer las formas en que se aplicarán las sanciones administrativas y penales por actos cometidos en el extranjero, y finalmente; *xii)* Prever situaciones relacionadas con los actos posteriores a la elección y el resultado de los comicios.

Por último, cabe señalar que el *Informe Final* se basa en proyecciones demográficas estimadas a partir de los Censos de Población de 1990 en México y en los Estados Unidos de América. Esta situación hace que los datos sean relevantes solo informativamente, ya que los censos del año 2000 de ambos países, muestran que la realidad sociodemográfica de los mexicanos en E.U.A. ha cambiado radicalmente en los últimos años. Por lo que es indispensable elaborar una nueva serie de proyecciones que incluyan variables constantes como el futuro crecimiento de la población de mexicanos en dicho país y variables nuevas como las recientes disposiciones migratorias en el mismo, las cuales incidirán significativamente en este fenómeno.

III

Pobreza y Política: los Mexicanos en el Extranjero

3.1 La migración en el contexto contemporáneo

La migración es la movilización espacial de seres humanos entre una unidad geográfica y otra, por ello no es un fenómeno estático sino un proceso dinámico e interactivo. La mecánica que comporta la migración internacional difiere en mucho de aquella de carácter interno. Prácticamente todos los países y regiones del mundo se han desarrollado gracias a los históricos procesos de migración, la cual es provocada por diversas causas que pueden ser: políticas, como efecto de guerras internas; exilios o autoexilios; culturales, que van desde actitudes tradicionales hasta migración motivada por estudios o de índole similar; y económicas, que significa la búsqueda de fuentes seguras de trabajo que permitan un mejor bienestar.

Entre los efectos de la migración, se encuentran aquellos que provocan sentimientos encontrados en las sociedades receptoras, como la xenofobia en sus más diversas expresiones; pero también la aceptación e integración. Como se sabe, la migración no es un fenómeno exclusivamente contemporáneo, la historia de la humanidad se podría escribir estudiando los procesos migratorios; pero en nuestra era ocurre en formas y por motivos tan heterogéneos que la hacen sumamente compleja. Para los gobiernos, la migración puede ser una solución o un problema, algunos la estimularon a principios del siglo XX hacia sus países con tal de fortalecer sus estructuras sociales y económicas; pero hubo otros que cerraron sus fronteras e incluso expulsaban a *los otros* por el simple rechazo. En el mundo contemporáneo las corrientes migratorias han adquirido una composición inédita. Es cada vez mayor el volumen de personas que prefieren emigrar de su país, suscitando problemas sociales y estructurales para los países receptores, donde los procesos de integración se han complicado. Al mismo tiempo se presentan diversas formas de mantenimiento de los lazos sociales de los migrantes

con su lugar de origen, lo que a su vez moldea otras formas de adscripción combinada con los procesos de integración a una comunidad dada.

Por ello, el tema de la migración ha cobrado relevancia en los asuntos internacionales, y en muchos países como México ocupa un puesto primordial en la agenda gubernamental. Existen variables comunes en la mayoría de los procesos migratorios en el ámbito mundial, pero el de mexicanos a los Estados Unidos de América (E.U.A.) es diferente y complejo, a tal grado que es necesario comprenderlo en su realidad específica. La frontera de México con dicha nación es la más transitada del mundo, las condiciones y el porcentaje de personas que migran y se quedan a residir en ese país no tienen comparación con ningún otro. Gran parte de los estudios al respecto han privilegiado la cuestión de la identidad cultural, de adscripción étnica o de nacionalidad. Pero existen pocos análisis acerca de la adscripción y situación política en relación con la económica y social. Esta carencia no es intencional, ya que en este tema existen variables sociales muy complejas que muchas veces no tienen una regularidad, los datos son fragmentarios ó, simplemente es casi imposible recabarlos. En la década de los noventa del siglo XX por diversas circunstancias, pero principalmente por el rápido crecimiento demográfico de los hispanos y la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la situación política y económica de la comunidad mexicana en E.U.A. alcanzó una importancia sin precedentes, tanto para los estudiosos del tema como para los gobiernos involucrados, lo que permite ahora tener nociones más amplias sobre esta comunidad.

La migración mexicana a los E.U.A. tiene una larga tradición histórica y está conformada por raíces estructurales en ambos lados. Sus orígenes se remontan a la época Colonial, cuando los territorios que hoy conforman los estados norteamericanos de Utha, California, Nevada, Arizona, Nuevo México y Texas formaban parte de la Nueva España. Con la anexión de Texas a E.U.A. en 1845 y la posterior pérdida de más de la mitad del territorio nacional durante la Guerra de Intervención estadounidense, aproximadamente 80 mil personas quedaron separadas del territorio mexicano. Los primeros grandes flujos migratorios ocurrieron poco después, cuando se promovieron prácticas de reclutamiento de mano de obra barata en EUA para la construcción de vías férreas, explotación de minas y el creciente desarrollo agrícola del sur de ese país. Pero el proceso tomó mayores dimensiones cuando, después de la Segunda Guerra Mundial, E.U.A. emergió como una potencia mundial

económica y política, generando nuevos procesos productivos que requerían de trabajadores que con salarios bajos, que abarataran los costos. Tal demanda de fuerza de trabajo aunada al estancamiento del desarrollo económico en México, provocó considerablemente el aumento la inmigración indocumentada a E.U.A. Este fenómeno reforzó la tradición migratoria que existe en varias zonas de México, e incrementó significativamente el número de mexicanos al grado que hoy son la primera minoría étnica en ese país dentro del grupo de los hispanos. Sin embargo el proceso de integración nunca es completo ya que la mayoría de los migrantes crean redes y conservan interrelaciones sociales, culturales y afectivas en ambos países. La identidad de la comunidad de mexicanos en Estados Unidos de América es ambivalente: mantienen una adscripción cultural y política respecto a la nación mexicana, pero buscan derechos de ciudadanía en ese país.

En las últimas dos décadas se han suscitado cambios cualitativos y cuantitativos muy importantes que han obligado, a los gobiernos estadounidense y mexicano además de otros actores políticos, poner mayor atención en la comunidad mexicana en E.U.A. más allá del siempre polémico y complicado tema de la migración de indocumentados. Obviamente este tema sigue vigente, pero ha tomado un cariz distinto por dos aspectos cardinales: por un lado el crecimiento de la población hispana en Norteamérica, y por otro, el impacto económico que representan sus actividades como fuerza laboral para las dos naciones.

A continuación se describe la situación paradójica en la que se encuentra la comunidad mexicana en el extranjero, específicamente en Estados Unidos de América: altos índices de pobreza, un imparable crecimiento demográfico alimentado por el constante flujo migratorio, pero generadora de una riqueza económica nada despreciable. Su potencial económico se tornó atractivo en pocos años a los intereses del gobierno mexicano, pero su potencial demográfico lo es ahora para la política estadounidense. En este tema confluyen muchas y complejas variables difíciles de articular en pocas líneas, por ello en los apartados siguientes no se pretende la exhaustividad, sino esbozar la dimensión del fenómeno y sus implicaciones más importantes.

3.2 Diagnóstico sociodemográfico de los mexicanos en el extranjero

3.2.1 La Población mexicana en el extranjero

México comparte con Estados Unidos de América una franja limítrofe de más de 3,114.7 kilómetros. Es la zona fronteriza más transitada del mundo, donde se calcula que ocurren alrededor de 310 millones de cruces anuales autorizados entre entradas y salidas; y 275 mil cruces ilegales anuales de entrada solamente, lo que desarrolla un intenso y complejo entramado de relaciones sociales y económicas.¹ Es ampliamente conocido que la mayoría de los migrantes mexicanos a EUA ingresan de forma ilegal, sin documentos y obviamente sin llevando a cabo los procedimientos de inspección. Frecuentemente, quienes desean ingresar a territorio estadounidense, lo hacen por medio de un *coyote* o un *pollero*, como se les denomina a los intermediarios, para quienes su *modus vivendi* es pasar ilegalmente personas al otro lado de la frontera a cambio de dinero. Se estima que de los 8.5 millones de inmigrantes ilegales que viven en E.U.A., el 54% proviene de México, estos se distribuyen principalmente en California, que concentra el 40%, Texas el 14%, Nueva York el 11%, Florida el 7%, Illinois el 5.8 %, y en menor porcentaje Nueva Jersey (2.7%), Arizona (2.3%), Massachussets (1.1%) y Washington (1%). Durante muchos años, se creó la imagen de que los mexicanos que emigran a E.U.A. lo hacían solo de manera transitoria. En los años sesenta y setenta del siglo XX, existió una tendencia migratoria circular: mexicanos predominantemente adultos de zonas rurales, se internaban en E.U.A. con el fin de trabajar temporalmente y retornaban su lugar de origen en pocos años. No obstante, en las últimas décadas cambió el perfil del fenómeno migratorio al grado de que la nación mexicana prácticamente vació una parte de su configuración demográfica *al otro lado*.

Según Corona y Tuirán, el perfil de la migración actual se puede entender a partir de cinco variables: *a) Heterogeneidad*, los actuales procesos migratorios se presentan en diversas modalidades y en mayor volumen de personas; *b) Desgaste de la circularidad*, continúa el fenómeno de migrantes temporales pero en menor medida; actualmente la gran parte de quienes emigran a E.U.A., tienen una estancia larga y que en muchos casos deviene en permanente; *c) Diversificación regional del flujo*, es decir, ya no son zonas rurales o estados

específicos de la República Mexicana los principales expulsores de migrantes como sucedía en otras décadas, sino que ahora hay más entidades que se suman a la lista como el Estado de México y el Distrito Federal, entre otras, (CUADRO 3.1); *d) Notoria precedencia de migrantes de zonas urbanas*, las zonas urbanas de la República Mexicana ya no solo absorben migrantes internos, sino que ahora también son zonas expulsoras y plataformas para la migración a E.U.A.; y; *e) Una mayor diversificación ocupacional de los migrantes*, ahora existen, en mayor medida que antes, otras oportunidades de trabajo en diversas zonas urbanas y sectores económicos, además de las tradicionales oportunidades para desempeñarse en el sector agrícola estadounidense, actualmente solo un tercio de los migrantes se dirige al suroeste de ese país y muy pocos se integran en el sector agrario.²

También se han identificado dos nuevos patrones de migración significativos: el de mujeres jóvenes y el aumento de indígenas. Tradicionalmente, la tendencia que imperaba era la migración masculina, pero en las últimas dos décadas el porcentaje de mujeres que emigran hacia E.U.A. se ha duplicado. Miles de mujeres, principalmente del sur de la República mexicana, han decidido emigrar en búsqueda de mejores oportunidades de vida. Anualmente aproximadamente 300 mil migrantes temporales mexicanos regresan de E.U.A. después de laborar generalmente en zonas agrícolas, de estos el 6.4% son mujeres y superan a los hombres en el grupo de los más jóvenes. Es decir que, de los migrantes temporales entre los 12 y 24 años, el 41% son trabajadoras femeninas, mientras los varones en ese rango de edad representan apenas el 22%. Según datos del Censo del 2000 en México, la migración de indígenas mexicanos a E.U.A. se ha incrementado al punto de que existen pueblos desiertos o poblaciones conformadas solo por ancianos, mujeres y niños. La población indígena que emigra proviene fundamentalmente del ámbito rural, se calcula que 45% son hombres y 35% mujeres. Este fenómeno tiene como causa principal las enormes carencias en las que viven los diversos grupos étnicos en México; según el INEGI el 76% de los municipios considerados indígenas, se ubican en condiciones de alta o muy alta marginación.

¹ Rodolfo Corona y Rodolfo Tuirán, "La migración internacional desde y hacia México", en Gómez de León C., José y Cecilia Rabell R. (coords.) *La población de México*, México, CONAPO-FCE, 2001, p. 449., y Alan Zarembo, "¿Por qué canta el pájaro enjaulado" en *Neesweek en español*, 12 de septiembre de 20001, p.16

² Corona y Tuirán (2001), *op. cit.*, pp. 450-452

CUADRO 3.1

Inmigrantes mexicanos en E.U.A. por zona de origen (de 5 a 18 años de edad desde 1990)

<i>Inmigrantes</i>	<i>Estado</i>	<i>No. Aprox.</i>
Más de 30,000	Michoacán	33,640
	Guanajuato	33,552
	Jalisco	33,202
20,000 a 30,000	Estado de México	20,228
10,000 a 20,000	Puebla	18,820
	Guerrero	17,008
	Zacatecas	13,679
	Oaxaca	13,271
	San Luis Potosí	13,114
	Hidalgo	12,947
	Veracruz	11,004
	Morelos	8,609
	Durango	8,001
	Chihuahua	7,635
1,000 a 10,000	Distrito Federal	6,836
	Sinaloa	5,611
	Tamaulipas	5,127
	Nayarit	4,831
	Querétaro	4,598
	Agascalientes	4,457
	Nuevo León	4,300
	Baja California	3,803
	Coahuila	2,921
	Colima	2,145
Menos de 10,000	Sonora	1,801
	Chiapas	1,789
	Tlaxcala	1,434
	Yucatán	864
	Tabasco	377
	Quintana Roo	326
	Campeche	282
	Baja California Sur	193

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, Censo del 2000

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: CONTEXTO, DILEMAS E IMPLICACIONES

Los cambios en los patrones de migración desde la década de los años ochenta del siglo XX, incidieron directamente en el crecimiento de la población mexicana que radica de carácter permanente en E.U.A. o en lapsos de larga duración. Dicho fenómeno, sumado a los procesos demográficos internos en ese país, contribuyó a que los mexicanos durante la década de los noventa se convirtieran en el grupo étnico más grande e importante dentro del universo de hispanos en ese país.

En las últimas dos décadas los hispanos, o latinos como también se les denomina, tuvieron la mayor tasa de crecimiento demográfico, convirtiéndose a partir del año 2000 en la primera minoría racial en los Estados Unidos de América, por sobre los norteamericanos de raza negra.³ Según datos del *US Census Bureau* del año 2000, en E.U.A. residen 35,305,818 millones de hispanos, lo que representa el 12.5% del total de la población; de los cuales 20,640,711, el 58.5%, son mexicanos. En términos generales, de 1990 al 2000 la población de origen hispano aumentó en un 57.9%; no obstante los mexicanos tuvieron un descenso en su tasa de crecimiento respecto a otros grupos de hispanos ya que en 1990 eran 13.5 millones, es decir, el 60.4 % de la comunidad latina y en la última década aumentaron "sólo" en un 52.9%. Si descontáramos a la población de Puerto Rico, estado asociado de E.U.A., los mexicanos llegan a representar el 65 % de la población hispana en dicho país. (CUADRO 3.2). Por otro lado, estimaciones basadas en el Censo del 2000 indican que la población nacida en México que reside en E.U.A. asciende a 8,774,313 millones, de los cuales 1,916,963 son ciudadanos naturalizados y 6,857,350 no tienen ciudadanía.(CUADRO 3.3)

De acuerdo a la distribución por regiones, los hispanos representan el 24.3% de la población del oeste, la única región en la cual sobrepasan el nivel nacional del 12.5%; constituyen el 11.6% en el sur, el 9.8 % en el noreste y el 4.9% en la región central. Respecto a los mexicanos, el 55.3% vive en el oeste, el 31.7% en el sur, el 10.7% en la región central y el 2.3% en el noreste. Las poblaciones mexicanas más grandes, de más de 1 millón de habitantes, se encuentran en California y Texas, estados que concentran a casi el 70% de los mexicanos en E.U.A., además de Illinois y Arizona. Las estadísticas muestran que la mayoría

³La población negra es de 34,658,190; el 12.3% del total de E.U.A. Para más información sobre las condiciones de este grupo racial, véase Jesse McKinnon, *The Black Population: 2000*, Current Population Reports, C2KBR/01-5, US, Census Bureau, Washington D.C., 2000.

de la población hispana se conforma por individuos jóvenes, lo cual se refleja en su población menor de 18 años y en su edad *mediana*. Mientras el 25.7% de la población total de los Estados Unidos tenía menos de 18 años en el 2000, el 35% de los hispanos tenía menos de 18 años. Mientras que la edad *mediana* de toda la población estadounidense es de 35.3 años, la edad *mediana* de la comunidad hispana es de 25.9 años y la de los mexicanos en específico es de 24.2 años.⁴ Traspolando estos datos a términos económicos, se puede suponer que los mexicanos en E.U.A. son una fuerza laboral en activo y en potencia ya que pertenecen en su mayoría a la Población Económicamente Activa en ese país, y otro porcentaje importante se integrará en un futuro no muy lejano. Lo más relevante de estas cifras es que sumadas los 97.483 millones de mexicanos en territorio mexicano, y de acuerdo al derecho constitucional de la no pérdida de la nacionalidad, los 20,540,711 de mexicanos en E.U.A. representarían, dependiendo la interpretación- casi una sexta parte o poco más del 20% de la población total; de los cuales, 11,766,398 serían mexicanos a pesar de que no nacieron en México.⁵

Por otro lado, una realidad prácticamente ignorada cuando se habla o se hace referencia al denominado *México de Afuera*, es que los mexicanos en el exterior no se reducen a aquellos que viven en E.U.A. Por ahora resulta difícil calcular cuantos mexicanos radican en otros países, la *Comisión de Especialistas* estimó que es apenas el 1 % sin contar al personal diplomático (CUADRO 3.4). También en los últimos años, lentamente se ha ido configurando una tendencia de mexicanos que emigran a Europa en busca de mejores oportunidades de vida. No obstante el perfil de estos migrantes es diferente de aquellos que van a E.U.A.; la mayoría son jóvenes de clase media que tratan de "probar" suerte en trabajos menores pero bien remunerados. Se calcula que en la Unión Europea hay aproximadamente 26,139 mexicanos entre legales e ilegales (CUADRO 3.5). La migración hacia Europa se ha convertido en un problema para los países receptores como Italia, Francia y España, al grado que tanto en estos y como en otros países se han promulgado leyes que la restringen y endurecen las medidas para ingresar a su territorio..

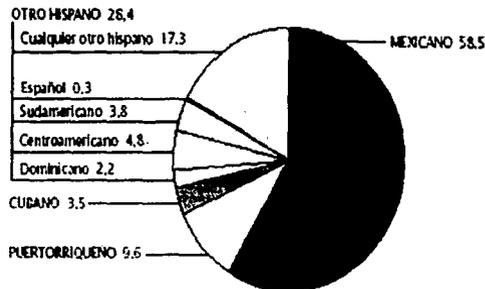
⁴ Datos de Betsy Guzmán, 2000, *La población Hispana: 2000*, Current Population Reports, C2KBR/01-3SP, U.S. Census Bureau, Washington DC., y Therrien, Melissa and Roberto R. Ramirez, 2000, *The Hispanic Population in the United States: March 2000*, Current Population Reports, P20-535, U.S. Census Bureau, Washington DC., 2000

⁵ Véase *Este País* (126), México, D-F., septiembre de 2001, p. 23

CUADRO 3.2

La población hispana en Estados Unidos de América (2000)

Tema	Cantidad	Porcentaje
ORIGEN HISPANO O LATINO		
Población total	281.421.906	100.0
Hispano o latino (de cualquier raza)	35.305.818	12.5
No hispano o latino	246.116.088	87.5
HISPANO O LATINO POR ORIGEN		
Hispano o latino (de cualquier raza)	35.305.818	100.0
Mexicano	20.640.711	58.5
Puertoorriqueño	3.406.178	9.6
Cubano	1.241.685	3.5
Otro hispano o latino	10.017.244	28.4
Dominicano (República Dominicana)	764.945	2.2
Centroamericano (excluye Mexicano)	1.686.937	4.8
Costarricense	68.588	0.2
Guatemalteco	372.487	1.1
Hondureño	217.569	0.6
Nicaraguense	177.684	0.5
Panameño	91.723	0.3
Salvadoreño	655.165	1.9
Otro centroamericano	103.721	0.3
Sudamericano	1.353.562	3.8
Argentino	100.864	0.3
Boliviano	42.068	0.1
Chileno	68.849	0.2
Colombiano	470.684	1.3
Ecuatoriano	260.559	0.7
Paraguayo	8.769	0.0
Peruano	233.926	0.7
Uruguayo	18.804	0.1
Venezolano	91.507	0.3
Otro sudamericano	57.532	0.2
Español	100.135	0.3



Fuentes: Oficina del Censo de los Estados Unidos, Censo 2000, Compendio de Datos 1 (Summary File 1). Cuadro y gráfica de Guzmán, Betsy, *La población hispana. Información del censo 2000*, Current Population Reports, CZKBR01-35P, U.S. Census Bureau, Washington DC, Julio 2001

CUADRO 3.3

Extranjeros en Estados Unidos de América nacidos en México (año 2000)

<i>Características</i>	<i>Census 2000 Supplementary Survey*</i>
Población total nacida en México	8,774,313
<i>Estatus</i>	
Naturalizados	1,916,963
Sin Ciudadanía	6,857,350
<i>Año de ingreso</i>	
Antes de 1970	717,749
1970-1979	1,323,487
1980-1989	2,383,038
1990-1999	4,048,548
2000	301,491
<i>Edad</i>	
Menos de 18 años	1,121,005
18-29	2,822,677
30-49	3,599,232
50 años o más	1,231,399
<i>Sexo</i>	
Masculino	4,856,169
Femenino	3,918,144
<i>Origen**</i>	
Hispano	63,733
No Hispano	8,710,580

*CS2000 (Census 2000 Supplementary Survey) Es parte de una serie de evaluaciones que incluyen los datos del Censo del 2000 evaluados bajo DSSD (Decennial Statistical Methods Division) en correlación con March 2000 Current Population Survey el cual es actualizado en base a las distribuciones estadísticas del censo anterior (1990).

CS2000 es una actualización del 9 de julio del 2001, por lo constituye un estimado más específico.

** Hispanos son todos aquellos de padre o madre mexicanos; No Hispanos, son aquellos que sus padres tienen un origen no hispano pero que nacieron en territorio mexicano.

Fuente: Malone, Notan J, *Evaluating Components of International Migration. Consistency of 2000 Nativity Data*, pp.23-26 [en línea] <<http://www.census.gov>> [Consulta: 12 de enero de 2000]

CUADRO 3.4
Mexicanos en el extranjero* según estimaciones del Informe Final (1998)

<i>América</i>	<i>1998</i>	<i>Europa</i>	<i>1998</i>	<i>Otros países</i>	<i>1998</i>
Canadá	22,680	Alemania	3,850	Israel	1,770
Paraguay	6,540	España	3,930	Australia	730
Bolivia	6,480	Francia	2,530	China	230
Guatemala	2,700	Italia	1,200	Kenia	150
Venezuela	2,500	Reino Unido	910	Filipinas	136
Argentina	1,980	Holanda	870	Líbano	117
Panamá	1,730	Estado Vaticano	440	Federación Rusa	91
Costa Rica	1,570	Suecia	360	Corea	79
Colombia	1,440	Grecia	360	Singapur	69
República Dominicana	1,120	Austria	340	Polonia	66
Cuba	1,090	Suiza	290		
Chile	1000	Bélgica	250		
Nicaragua	850	Dinamarca	159		
Ecuador	760	Noruega	141		
Perú	690	Portugal	129		
Brasil	600	Irlanda	109		
El Salvador (580), Puerto Rico (500), Uruguay (380) y Honduras (340)	1800	Finlandia	64		
Total	54,930		15,932		3,438

* Exceptuando Estados Unidos de América

Fuente: Corona R. y R. Tuirín, *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*, México, Comisión que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, IFE, 1998

CUADRO 3.5

Mexicanos en la Unión Europea (2002)

<i>País</i>	<i>Registro actual</i>	<i>Registro anterior</i>	<i>Ilegales</i>
Bélgica y Luxemburgo	1,500	600(2000)	+25
Francia	6,000	3500(2000)	n.d.
Alemania	6,069	n.d.	+1000
Dinamarca	250	215 (2001)	+10
España	3,900	3400(2001)	+1000
Holanda	700	n.d.	+25
Gran Bretaña	1,200	900(2000)	+500
Portugal	150	100(2001)	+10
Finlandia	124	114(2000)	n.d.
Irlanda	250	125(2001)	n.d.
Italia	5,000	4000(2000)	+100
Austria	500	n.d.	n.d.
Suecia	459	n.d.	n.d.
<i>Total</i>	<i>26,139</i>	<i>12,954</i>	<i>+2,645</i>

*El número de ilegales son solo estimaciones/ n.d.= no hay datos

Fuente: *Milenio Semanal*, México, D.F., junio 24 de 2002 (con datos de Consulados de México en la Unión Europea y Académicos)

Por ahora, la migración mexicana no representa un problema para la UE, como si lo es la ecuatoriana, la colombiana, la peruana o la cubana. Ello se debe a varios factores, principalmente el alejamiento radical de las pautas culturales mexicanas, las restricciones naturales del idioma, además de las complicadas condiciones para obtener la residencia legal y los permisos para trabajar en territorio comunitario.⁶

El futuro de la migración es difícilmente de prefigurar debido a que es imposible anticipar eventos y cambios diversos en los factores que inciden en el cuantioso éxodo de mexicanos a E.U.A. Las más modestas perspectivas sobre los flujos migratorios a ese país indican que manteniendo las actuales tasas, se configura un escenario donde poco más de 3.5 millones de personas habrán emigrado a ese país entre 1996 y 2010,⁷ lo que significa que, aunado al crecimiento natural, en pocos años la población mexicana en llegar a consolidarse como el grupo étnico más numeroso en E.U.A.

3.2.2 Marginación y pobreza

La realidad de los mexicanos en los Estados Unidos de América no puede desagregarse fácilmente ya que está ligada directamente a la de otros grupos étnicos de origen hispano. En gran parte de la población estadounidense, así como en muchos sectores gubernamentales, existe la percepción de que los mexicanos son parte indisoluble de los hispanos, y en esa agregación se refieren a ellos como un grupo homogéneo, aunque en realidad existe una marcada heterogeneidad.

Ahora bien, si algo caracteriza a los hispanos de otros grupos raciales son los altos índices de pobreza que padecen un significativo porcentaje de ellos. Como se sabe, las múltiples carencias y dificultades que genera la pobreza tensan al máximo las posibilidades de supervivencia de las familias y destruye hogares enteros. De tal manera, la pobreza en la población hispana es un aspecto paradójico y complejo, ya que gran parte de esta ha emigrado a E.U.A. por las carencias en su país de origen. Estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas señala que entre 1970 y 1980 había 50 millones de pobres e indigentes en

⁶ "Migración: la paranoia europea" en *Milenio semanal*, México, D.F., 24 de junio de 2002, pp.48-50

⁷ Corona y Tuirán (2001), *op. cit.*, p. 473

América Latina, y que en el 2000 habrían aumentado a 224 millones. Las expresiones de esta tendencia se reflejan en los mismos índices de migración hacia E.U.A. y también a Europa.⁸

La mayoría de las fuentes del gobierno estadounidense incluyen datos referentes a los hispanos, pero pocas proporcionan información desglosada por origen étnico, sin embargo, las cifras para dicha población en su conjunto reflejan las tendencias que prevalecen entre la de origen mexicano. Investigaciones y datos recientes muestran que en los diversos grupos que conforman la comunidad hispana en E.U.A. hay mayor incidencia de pobreza, particularmente entre la población de origen mexicano que reside en los estados del sudoeste, donde crece más rápidamente que para cualquier otro grupo.⁹ Durante cuatro años consecutivos a partir de 1994 la incidencia de pobreza entre los hispanos ha sido mayor que para los negros. De los tres grupos étnicos numéricamente más importantes de hispanos, los mexicanos tienen actualmente los niveles de ingreso más bajos.¹⁰ El periodo de 1980 a 1996 se caracterizó en general por altos niveles de crecimiento económico en E.U.A., sin embargo fue acompañado por una creciente desigualdad donde la población de origen hispano fue la más afectada. Datos del Censo del 2000 señalan que mientras en 1999 el 22.8% de los hispanos vivían en la pobreza, comparado con un 7% de los no hispanos, para el año 2000 ese porcentaje se redujo a 21.2%. (CUADRO 3.6) Sin embargo, el número de hispanos pobres no cambió significativamente entre un año y otro, lo cual se observa en comparación con años anteriores, por ejemplo, mientras en 1990 había 21,405 hispanos que vivían en pobreza extrema, para el año 2000, habían aumentado en más del 50%.¹¹ Apreciaciones similares tiene Consejo Nacional de Población, pues sus estimaciones señalan que aproximadamente 24% de los mexicanos en E.U.A. vive por debajo de los parámetros de la pobreza.¹² Datos del Censo del 2000, muestran que de los 8.2 millones de desempleados estadounidenses, 1.2 millones son de ascendencia hispana. En ese año había un 6.8% de desempleados latinos, comparado con un 3.4% de la población no hispana, y en el desglose por grupos, los mexicanos tenían un índice de desempleo del 7%; esta tasa se elevó en noviembre del 2001 a más del 7.6%.¹³

⁸ Bernardo Kliksberg, "El círculo de hierro" en *Enfoque*, suplemento diario *Reforma*, México, D.F., 12 de enero 2003.

⁹ Elaine Levine, *Los nuevos pobres de Estados Unidos: los hispanos*. México, IIE-CISAN_UNAM, 2001., p. 55

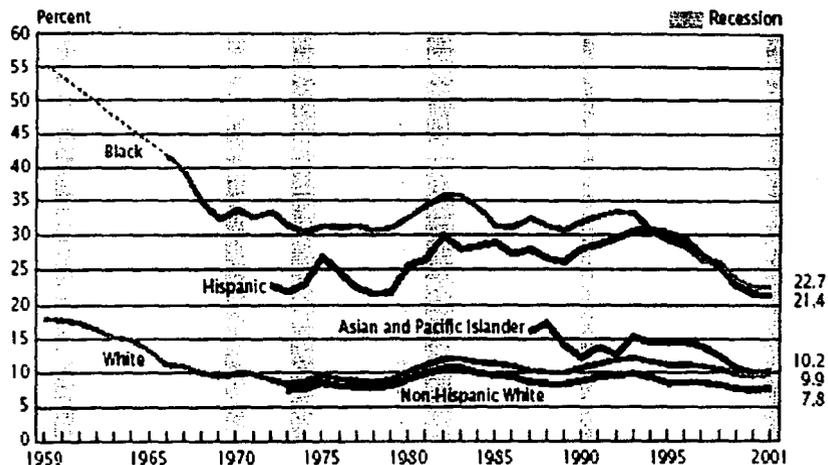
¹⁰ *Ibid.*, p. 71

¹¹ Joseph Dalaker, *Poverty in the United States: 2000*, Washington, D.C., U.S. Census Bureau, U.S. Government Printing Office, September 2001 (Current Population Reports P60-214)

¹² *La Jornada*, México., D.F. 7 de enero de 2002.

¹³ "Desemplean en EU a los mexicanos" en *Milenio semanal* (222), México, D.F, 17 de diciembre de 2001., p 27

GRÁFICA 3.6
Índices de pobreza por raza y origen hispano (1959-2001)



* La gráfica representa la media de cada año señalado. La última recesión inició en Marzo del 2001
 Datos de la población de 18 a 65 años o de más edad no están disponibles para el periodo de 1960 a 1965
 Cuadro de: Proctor, Bernadette and Josep Dalaker, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, P60-219, *Poverty in the United States: 2001*. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 2002, p. 6

Los hispanos más explotados y depauperados son aquellos que ingresan a E.U.A. de manera ilegal y una buena parte de los trabajadores hispanos son los trabajadores peor pagados en ese país. México es uno de los principales “proveedores” de mano de obra barata de Norteamérica, de los 11 millones de trabajadores migrantes en zonas agrícolas, aproximadamente 3 millones son mexicanos provenientes de estados como Oaxaca, Zacatecas, Michoacán, Guanajuato, Puebla, Chiapas, Guerrero, Sinaloa, entre otros. El trabajo agrícola, una de las principales fuentes de empleo de los inmigrantes, está catalogada entre las 250 peores tareas remuneradas según el Almanaque de Empleos de E.U.A. del 2001. El Fondo de Justicia para los Trabajadores Agrícolas señala que los salarios oscilan entre el salario mínimo federal, 5.15 dólares, hasta 7.68 dólares la hora, cantidades insuficientes para una vida digna en ese país, lo que provoca que los trabajadores agrícolas vivan en la pobreza. Se calcula que más del 80% de los trabajadores indocumentados se ubican en los mismos cinco estados donde residen ya las tres cuartas partes de los hispanos: California, Texas, Nueva York, Florida e Illinois. Como se señaló anteriormente, es los campos de California en donde se estima se concentran más de un millón de trabajadores migrantes mexicanos, la mitad de ellos con residencia permanente, y otra parte que regresa cada año a territorio mexicano. En dicho estado, los salarios agrícolas son más altos, entre 7 y 11 dólares la hora, a diferencia de otras zonas que van de 5 a 7 dólares la hora. No obstante, son ingresos de empleos temporales, lo que vuelve vulnerables a los trabajadores y a sus familias.¹⁴

Adicionalmente los niños hispanos menores de 18 años son los más afectados por esta situación. Representan el 16.2% del total de niños en E.U.A., pero constituyen casi el 30% de los niños que viven en los márgenes de la pobreza.¹⁵ La población hispana es el grupo que presenta las más altas tasas de deserción escolar y lo más bajos niveles de escolaridad y quienes muestran las mayores desventajas educativas son los de origen mexicano. Ello está asociado a que en los grupos hispanos se presentan más factores de riesgo conjunto como familias disgregadas, bajo nivel educativo de los padres y limitaciones en el conocimiento del inglés¹⁶ entre otros, que inciden negativamente en el desarrollo escolar. A lo anterior, hay que

¹⁴ “El Calvario de los pobres”, *Milenio semanal*, diciembre 3 de 2001, pp.34-38

¹⁵ Véanse Betsy Guzmán, (2000), y Melissa Therrien and Roberto R. Ramírez, (2000), *Doc. Cit.*

¹⁶ En un estudio de opinión, el *Pew Center* mostró que el obstáculo más grande para que los inmigrantes mexicanos se integren a la sociedad estadounidense es el idioma. Ya que un porcentaje muy reducido de ellos, entre 11 años o más es bilingüe (+ 20%), y apenas el 2.5% domina el inglés, el resto domina el español y en

agregar que la educación que reciben las minorías étnicas difiere de aquella que reciben la mayoría de los estudiantes blancos; las diferencias socioeconómicas se reflejan en la situación dentro de las escuelas mismas, como desigualdad en la infraestructura y los recursos materiales disponibles, además de diferencias en los planes y programas de estudio.¹⁷

Precisamente en los últimos lustros, debido a su rápido crecimiento demográfico y a los crecientes problemas socioeconómicos que los han acompañado, se empezó a tomar en cuenta a los hispanos en los ámbitos gubernamentales y académicos como una minoría étnica importante en E.U.A. Actualmente existe un debate sobre lo que los hispanos representan social y políticamente para ese país, y una de las preocupaciones se refiere a los beneficios que reciben a través de los servicios que ofrecen los estados. Su creciente pobreza los ha obligado a recurrir más a la asistencia pública, sin embargo, la escasa ayuda gubernamental ha resultado cada vez menos eficaz para aliviar las penurias de los pobres.¹⁸ En algunos estados los servicios públicos se han restringido para los hispanos, con la justificación de que la mayor parte de los impuestos que pagan lo hacen mediante retenciones automáticas sobre nóminas, aún cuando los números de registro para dichos fines sean apócrifos, y estos constituyen ingresos para el gobierno federal. Pero los servicios que reciben, como educación para sus hijos y servicios de salud gratuitos —en caso de emergencia, o cuando no los pueden pagar— representan gastos para los respectivos gobiernos estatales y locales.¹⁹ A pesar de esta realidad, anualmente emigran entre 300 y 350 mil mexicanos a Estados Unidos de América, de forma legal e ilegal; y no obstante que cada año regresan temporalmente un porcentaje significativo, a los cuales gubernamentalmente se les denomina “paisanos”, en su mayoría retornan a dicho país, reforzando muchas de las estructuras que reproducen la pobreza de los hispanos.

3.3 Las paradojas de la migración

3.3.1 El impacto de las remesas

No obstante las carencias en que se encuentran los hispanos en Estados Unidos de América, parte de sus ingresos en labores mal pagadas se han convertido en una fuente de divisas

muchos casos solo hablan lenguas indígenas. Véase *2002 National Survey of Latinos*, Washington D.C., Pew Hispanic Center, Kaiser Family Foundation, december 2002.

¹⁷ Levine, *op. cit.*, p. 132

¹⁸ Levine, *op. cit.*, p. 184

importante para varios países de América y en el sustento de muchas familias marginadas. Se calcula que cada día se envían a Latinoamérica más de dos millones y medio de dólares provenientes de E.U.A., producto del trabajo de millones de migrantes en ese país. Tan solo en el año 2001, tales envíos totalizaron 23 mil millones en remesas familiares, y más de 3 mil millones en tarifas de envío. El 72% se hace a través de transferencias electrónicas, 17% son giros monetarios, el 10% en efectivo y apenas el 1% se envía por medio de cheques. Más de la mitad de este flujo es generado por aproximadamente cinco millones de trabajadores que ganan 17 mil dólares o menos al año; esto es posible gracias al ahorro anual que suma más del 20% de sus ingresos.

No obstante, se calcula que el volumen de las remesas es mayor que las cifras anteriormente citadas. El *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) estimó que en el año 2000 poco más de 3 mil millones de dólares transferidos no se reportaron. Otras estimaciones sugieren que un 30% de las remesas anuales no se contabilizan, lo que significa que en el año 2000 pudieron alcanzar más de 24 mil millones de dólares. Con un crecimiento estimado anual del 15%, se calcula que para el 2006 las remesas llegarán a sumar hasta 40 mil millones de dólares, y para el 2010 podrían llegar a 130 mil millones.

El producto de trabajo de millones de inmigrantes representa una ventaja para las economías de varios países latinoamericanos. Las remesas llegan a conformar un porcentaje significativo del Producto Interno Bruto en países como Venezuela, Ecuador, Perú, El Salvador, y México, (CUADRO 3.7) y en casi todos los países de Latinoamérica son iguales o mayores a los ingresos que se perciben por concepto del turismo. En Cuba, por ejemplo, al menos para el 23% de las familias, las remesas representan un ingreso vital sin el cual no podrían comprar muchos satisfactores que sólo están disponibles en dólares.²⁰ Las remesas son, para un porcentaje significativo de familias pobres latinoamericanas, una fuente importante de financiamiento, pero además suministra una vía de movilización social hacia el segmento de las clases medias; una expansión que los propios gobiernos no han podido lograr. Esta situación refleja las condiciones económicas de Latinoamérica, donde impera la pobreza y las carencias de oportunidades para gran parte de su población.

¹⁹ *Ibid.*, p. 65

²⁰ *Vid.* Jan Smith Ramos, "El dorado está al norte" en *Newsweek en español*, 10 de diciembre de 2002, pp.36-42

CUADRO 3.7

Ingresos a México por remesas familiares

Nombre	Distribución por Entidad Federativa				Comparación Internacional:		
	Lugar Ocupado		Participación Porcentual		Países Selectos (2000)		
	1995	2001	1995	2001	País	Millones de Dólares	Como % del PIB
Michoacán	1	1	16.25	11.69	India ^{1/}	11,002	2.42
Guanajuato	3	2	10.25	8.31	México ^{2/}	8,895	1.44
Jalisco	2	3	12.70	7.89	Turquía	4,560	2.24
Estado de México	7	4	4.39	7.16	España	3,414	0.61
Guerrero	4	5	6.11	6.27	Portugal	3,131	2.98
Veracruz	15	6	2.07	5.99	Egipto	2,852	2.93
D.F.	5	7	5.34	5.67	Marruecos	2,161	6.57
Oaxaca	8	8	4.34	4.03	Bangladesh	1,958	4.31
Puebla	6	9	4.84	3.97	El Salvador	1,751	13.26
Hidalgo	16	10	1.95	3.89	Dominicana	1,689	8.59
Morelos	9	11	3.56	2.82	Grecia	1,613	1.42
San Luis Potosí	10	12	3.26	2.82	Ecuador	1,317	9.68
Tamaulipas	21	13	1.27	2.69	Nigeria ^{1/}	1,301	3.56
Sinaloa	13	14	2.99	2.62	Indonesia	1,190	0.78
Chiapas	27	15	0.54	2.51	Colombia	1,118	1.38
Durango	14	16	2.08	2.11	Brasil	1,113	0.19
Zacatecas	11	17	3.12	2.10	Paquistán	1,075	1.82
Chihuahua	19	18	1.75	2.05	Perú	718	1.34
Nayarit	20	19	1.57	1.91	Túnez	700	3.56
Querétaro	17	20	1.93	1.79	Guatemala	563	2.96
Cosahuila	18	21	1.84	1.69	China	556	0.05
Sonora	24	22	0.76	1.67	Croacia	531	2.79
Baja California	23	23	0.85	1.64	Honduras	410	6.91
Nuevo León	22	24	1.05	1.56	Nicaragua	320	13.35
AguaCalientes	12	25	3.11	1.24	Filipinas	125	0.17
Colima	25	26	0.75	1.15	Costa Rica	109	1.31
Tlaxcala	26	27	0.60	0.75	Argentina ^{1/}	29	0.01
Tabasco	32	28	0.09	0.70			
Yucatán	28	29	0.31	0.42			
Quintana Roo	29	30	0.13	0.37			
Campeche	31	31	0.10	0.28			
Baja California Su	30	32	0.12	0.21			
TOTAL			100.00	100.00			

1/ Datos de 1999

2/ Datos de 2001

Fuente: Banco de México, *Informe anual 2001*, con datos del Balance of Payments Yearbook y Estadísticas Financieras Internacionales (FMI)

Es por ello que difícilmente se puede detener el fenómeno del proceso migratorio a E.U.A. a pesar de situaciones políticas y económicas coyunturales. Es parte del progreso de esta región y no puede ni debe desdeñarse, ya que sus implicaciones van más allá de las cifras económicas. Para México durante los años noventa las remesas representaron entre 3% y 5% de los ingresos de cuenta corriente. En esa década el monto que ingresaba por ese concepto al país, creció a un ritmo de 12.5% anual.

En términos absolutos, según el *Anuario 2000 de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional (Balance of Payments Yearbook, 2000, FMI)*, México ocupa el segundo lugar, después de la India, y el primero en Latinoamérica por la cantidad de dinero recibido de sus ciudadanos residentes fuera de sus fronteras. Se calcula que en el año 2001 se recibieron aproximadamente entre 9.300 y 10 mil millones de dólares en este rubro, representando la segunda o tercera fuente de divisas, poco más o poco menos respecto a los ingresos del turismo y solo por debajo de los ingresos que generan el petróleo. Estimaciones recientes indican comparativamente que las remesas se están convirtiendo en factor que compite con otras fuentes de ingreso en la balanza comercial del país, al grado si se suman aquellas que no son registradas, las remesas constituyen la segunda fuente de ingresos a partir del año 2001. (CUADROS 3.8 y 3.9)

No obstante la pobreza a la que están sometidos un gran número de mexicanos en E.U.A., su situación es muy diferente a aquella que podrían tener en México. Solo para comparar, el ahorro anual de los mexicanos en Norteamérica asciende a 7 mil millones de dólares; en México, las cuentas de ahorro para personas de ingresos medios acumulan apenas 143 millones de dólares. Los trabajadores migrantes en E.U.A. destinan alrededor del 15 % de sus ingresos a los envíos que realizan a México, los cuales dan sustento a aproximadamente 20 millones de individuos. Aproximadamente 1.3 millones de hogares mexicanos reciben remesas del exterior, y se calcula que el 20 % es aportado por mujeres migrantes. Datos del *Banco Mundial (BM)* indican que las familias que reciben remesas ahorran anualmente 1,500 millones de dólares. El nivel de ahorro de las familias de emigrados es de 14 % de sus ingresos, superior al 12.5 % promedio de los hogares que no reciben envíos de esta naturaleza.

CUADRO 3.8

Porcentaje de las remesas respecto a Inversión Extranjera Directa, Exportaciones de petróleo y Turismo (1995-2001)

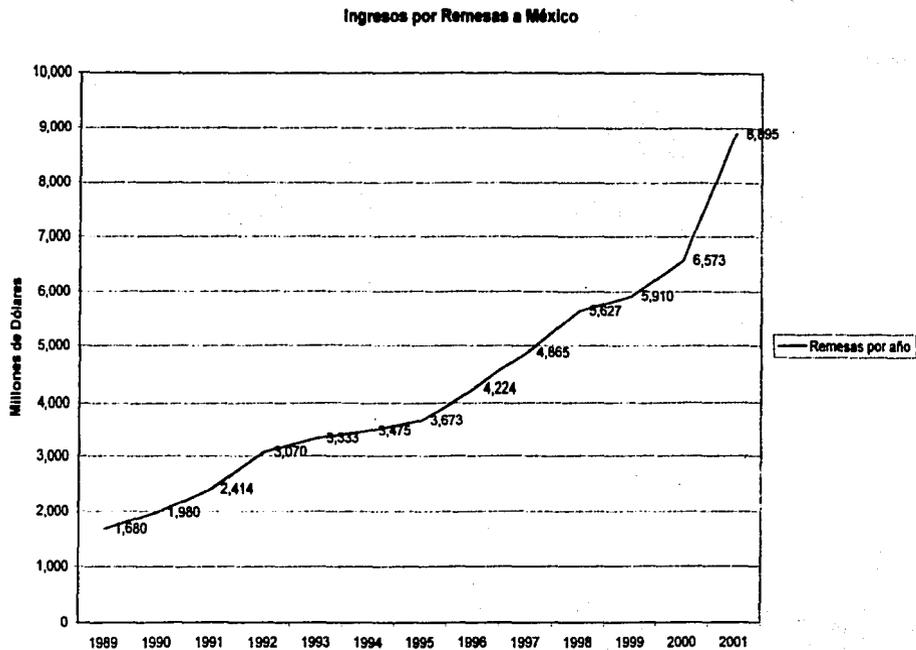
<i>Año</i>	<i>Remesas</i>	<i>IED</i>	<i>EPC</i>	<i>Turismo</i>
1995	3,672	38.6%	49.5%	59.4%
1996	4,224	46.0%	39.5%	60.9%
1997	4,865	37.9%	47.1%	64.1%
1998	5,627	48.5%	88.4%	75.1%
1999	5,910	48.7%	66.7%	88.8%
2000	6,573	48.6%	44.2%	79.2%
2001	8,900	71.5%	69.5%	106%

Fuente: Banco de México, *Informe Anual 2001*

GRÁFICA 3.9

Ingresos por remesas a México (1989-2001)

Cifras en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México, *Informe Anual 2001*, México, BM, Abril 2002

*Las cifras del año 2001 son preliminares

**Datos solo de las remesas registradas

Según pronósticos del BM, el flujo de las remesas a México podría aumentar a tal grado que en los siguientes 10 años el monto podría llegar a 130 mil millones de dólares, la estimación más alta que para el resto de los países latinoamericanos.²¹ Existen pueblos y municipios enteros que obtienen más del 50 % de sus ingresos de las remesas. Una vez que el dinero llega a las familias de los migrantes su destino puede ser muy diverso, generalmente tiene un efecto multiplicador sobre los ingresos y el consumo de sus comunidades y regiones de origen. Al menos 10% de las remesas encuentran en su destino una inversión productiva. Estos recursos sirven también para el mejoramiento de las viviendas, pago de deudas no siempre productivas, pago de obligaciones comunales y compromisos religiosos.

Estudios recientes señalan el crecimiento de organizaciones transnacionales —es decir, México-americanas— en lugares donde los niveles de gobierno, local o federal han dejado de tener participación relevante. Fiestas Patronales, construcción de obras públicas y sobre todo el mantenimiento de edificaciones religiosas se realizan sin la intervención de diferentes ámbitos de gobierno. La migración ha funcionado como un factor para mejorar las condiciones económicas de las familias, asegurado de alguna manera por el constante envío de remesas; los frutos son el retorno de los migrantes en cuanto se alcanza la cantidad para proyectos como la construcción de una casa, la compra de un terreno o la decisión de poner un negocio. Sin embargo, lo cierto es que muchas familias llegan a convertirse en dependientes de los recursos que le ofrecen sus familiares migrantes. Es decir, entre más siguen creciendo los ingresos por remesas, éstas se convierten en una estrategia de dependencia de familias y pueblos enteros, como de hecho ya existen en varios estados de la República mexicana.²²

Pero las remesas no significan necesariamente un beneficio para toda una comunidad. En muchos pueblos, municipios y barrios mexicanos, la diferencia entre los pobres y la gente que vive cómodamente es un familiar en Estados Unidos de América, una división que ha causado profundos resentimientos.²³ ¿Por qué crece en monto de las remesas a la par de que aumentan los índices de pobreza entre los hispanos en E.U.A.? No es fácil dar respuesta a esta pregunta, de hecho amerita un estudio aparte. Tan solo para ejemplificar se debe tomar en cuenta que una familia de cuatro personas con ingresos anuales de menos de 16,400 dólares es

²¹ "En los mojados confiamos" por Gisela Vázquez y Alejandra Xanic, en *Cambio*, 27 de enero de 2002., p. 13

²² Marcela Ibarra Mateos, "Remesas y posibilidades de desarrollo local" en *El Cotidiano* (108), México, Universidad Autónoma Metropolitana-A, julio-agosto, 2001, pp.22-30

²³ Zarembo, *art. cit.* p. 18

considerada pobre en E.U.A.; dicho monto, dividido entre los cuatro miembros de la familia, 4,100 dólares por persona, es un ingreso *per cápita* superior al que se registra en casi la mitad del mundo. Es 60% superior al ingreso *per cápita* actual en México y más de lo que percibe alrededor de 80% de la población económicamente activa en nuestro país.²⁴ Este factor, como otros, hace atractivo emigrar para muchos mexicanos y así poder alcanzar un nivel de vida mejor, una vez que encuentran algún trabajo estable en E.U.A.

3.3.2 ¿Una nueva política hacia los mexicanos en E.U.A.?

¿Qué importancia tiene esta comunidad para el gobierno mexicano? Es necesario señalar que los mexicanos en E.U.A., además del volumen de remesas que envían, generan 821 mil millones de dólares del PIB estadounidense, casi el doble del que registra México, de aproximadamente 484 mil millones de dólares.²⁵ Esta paradójica situación ha obligado al gobierno mexicano a redefinir varias de sus políticas migratorias en el contexto de sus relaciones con Estados Unidos de América, ya que sobrepasa los límites de la percepción que aún subsiste sobre los migrantes mexicanos.

Durante las décadas de los años cincuenta hasta la de los ochenta, México mantuvo una política ambigua entre acercamiento e indiferencia hacia la comunidad mexicana en E.U.A. El primer convenio de aceptación de los denominados *braceros* mexicanos en 1943, por medio del cual la Administración del Seguro Agrícola estadounidense contrató a trabajadores mexicanos, fué la primera política que reconoció la importancia de la migración para una parte de la sociedad mexicana. A éste, le siguieron en 1951 y 1954 dos acuerdos más, los cuales marcaron en parte la tónica del interés del gobierno mexicano sobre los inmigrantes, entendiéndose como la aceptación de la migración a E.U.A. por motivos económicos, impulsada por las carencias estructurales en México. El número de solicitantes siempre fué mucho mayor de lo que los convenios esperaban, ello incidió para que en la década de los setenta la migración mexicana a E.U.A, principalmente ilegal, se acelerara. Mientras en 1970 el flujo anual de migrantes oscilaba en 27 mil personas, para la década de los ochenta aumentó hasta 140 mil, alcanzando su tope promedio de 300 mil en 1995. Al mismo tiempo el gobierno

²⁴ Levine *op. cit.* p. 11, y Dalaker, Joseph, 2000, *Poverty in the United States: 1999*, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, P20-207

²⁵ *Milenio Diario*, México D.F., 24 de julio de 2001 (con datos de Banamex Accival)

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: CONTEXTO, DILEMAS E IMPLICACIONES

estadounidense restringió gradualmente la inmigración con medidas estrictas, y de hecho con el tiempo, ambos gobiernos se olvidaron de los términos de los convenios.

Durante la década de los ochenta, el gobierno mexicano no generó ninguna política consistente hacia los mexicanos en E.U.A. y solo volvió a poner el dedo en el renglón hasta la década de los noventa, cuando el tema migratorio se convirtió en uno de los aspectos más controvertidos en la serie de discusiones que llevaron a la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Pero es hasta 1996, al aprobarse las reformas a la Ley de Nacionalidad que se definió una perspectiva diferente sobre la comunidad de mexicanos radicados en E.U.A.; ésta se empalmó con la discusión sobre el voto de los mexicanos en el extranjero y con los trabajos para consolidar la matrícula consular que proporciona y facilita a los mexicanos en ese país una forma de identificación en su relación con las diversas instancias gubernamentales.

El impacto que significan las remesas para la economía del país no podía seguir siendo desapercibido. Por ello se puede afirmar que a finales del año 2000, se inicia una nueva política del gobierno mexicano hacia los migrantes radicados en E.U.A., que se refleja en el discurso, las intenciones y las acciones del nuevo grupo en el poder. A partir del año 2001 el tema migratorio se insertó prioritariamente en la agenda binacional México-Estados Unidos de América con la finalidad de transformar la visión actual del gobierno estadounidense de la inmigración desde México. A través del Consejo Nacional de Población y de la Dirección General para Asuntos Consulares de la Secretaría de Gobernación, se iniciaron negociaciones sobre asuntos migratorios entre E.U.A. y México. La idea central fué eliminar la percepción negativa que se tiene de la inmigración y que ahora se considera como una cuestión de seguridad nacional, y tratarla como un fenómeno susceptible de ser controlado y beneficiarse del mismo. El gobierno mexicano propuso cinco temas sustantivos sobre el tema migratorio: *i) La regularización de los mexicanos ilegales en Estados Unidos de América; ii) La ampliación de los programas de trabajadores migratorios temporales, ya que menos de 100 mil mexicanos se benefician de los casi desconocidos programas actuales H2A y H2B; iii) La transferencia de recursos para desarrollo regional en las zonas tradicionales expulsoras de migrantes en México; iv) El estudio y revisión de los límites en el número de reunificaciones familiares; y v) El mejoramiento de la seguridad de la frontera común.*

Sin embargo, debido a las repercusiones de los ataques terroristas en E.U.A. en septiembre de 2001, las negociaciones y varios objetivos de esta nueva política quedaron en la incertidumbre. No obstante, el gobierno mexicano ha continuado insistiendo en el tema y ha definido nuevas estrategias de acercamiento con los mexicanos en ese país. En diciembre de 2001 el Instituto Nacional de Migración y la Procuraduría Federal de la República anunciaron la creación de una Fiscalía Especializada en Asuntos Migratorios, dividida en las fronteras sur y norte del país, con el fin de castigar a los traficantes de personas así como a los funcionarios públicos que permitan violaciones a las leyes migratorias del país.²⁶ A mediados del año 2002, se creó el Consejo Nacional para las Comunidades en el Exterior, el cual reemplazó a una inoperante Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior creada a finales del año 2000. Este Consejo Nacional es una comisión intersecretarial encabezada por el Presidente de la República y define las líneas de trabajo conjunto de la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (Conofam) y la Dirección General para las Comunidades en el Exterior del la SRE, cuyo propósito es crear canales institucionales más amplios entre el gobierno y dicha comunidad. Funciona a través de Instituto de los Mexicanos en el Exterior, organismo gubernamental que por primera vez integra directamente a representantes de diversas organizaciones de mexicanos radicados en E.U.A. en el diseño de políticas hacia los mexicanos en el exterior.²⁷

En esta nueva política del gobierno hacia la comunidad de mexicanos en E.U.A., se vislumbra encauzar prioritariamente las remesas en un marco definido y controlable, lo que significa el reconocimiento explícito de su impacto en la economía mexicana y sustancialmente en el desarrollo de varias comunidades en el país. Se han definido tres cursos de acción: *primero*, el impulso de la matrícula consular; *segundo*, la vinculación del potencial económico de las comunidades en el exterior con aquellas zonas pobres y expulsoras de migrantes y; *tercero* maximizar el envío de las remesas incidiendo en la reducción de los costos de envío.

La matrícula consular se ha convertido en uno de los instrumentos de identificación a través del cual los migrantes mexicanos pueden realizar algunos trámites ante instancias del

²⁶ *Reforma*, México, D.F. 22 de diciembre de 2001.

²⁷ El 17 de diciembre de 2002 concluyó la elección de cien "líderes" migrantes en EUA organizada por los Consulados. Los integrantes forman parte del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior,

gobierno mexicano y, con el cual las autoridades estadounidenses confirman la nacionalidad y la edad del portador. Ha ganado aceptación principalmente en aspectos financieros, ya que gran parte de los bancos en E.U.A. la aceptan para realizar trámites y abrir cuentas bancarias, lo que ha permitido a mucho migrantes mexicanos contar con un mecanismo de ahorro seguro y un mejor instrumento para el envío de remesas a México. Entre el 2001 y el 2002 se llegaron a entregar más de un millón de matrículas, una cifra que jamás se había alcanzado desde que se implementó en 1993. No obstante, el impulso a la expedición de matrículas consulares ha sido contraproducente. El gobierno estadounidense no se ha pronunciado sobre la misma y algunos gobiernos estatales han señalado que está sirviendo como un incentivo más a la migración ilegal. Según un informe del Centro de Estudios Migratorios en ese país, la aceptación abierta por parte del gobierno estadounidense de la matrícula consular mexicana, incidirá en la inmigración de más mexicanos indocumentados.²⁸

Con la abierta intención de vincular el potencial económico de los mexicanos migrantes que han hecho significativas fortunas en E.U.A., el gobierno mexicano creó el programa "Adopta una Comunidad" para apoyar con sus recursos a 90 micro regiones en pobreza extrema y con altas tasas de expulsión de migrantes. A través de la ahora desaparecida Oficina Presidencial para Mexicanos en el Extranjero, se invitó a migrantes exitosos para que aportaran en conjunto más de 200 millones de dólares en un lapso de cuatro años para 1,020 proyectos educativos, de salud, productivos y otros.²⁹ En este mismo sentido, se trabaja en un proyecto piloto conjunto con Nacional Financiera, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y organizaciones no gubernamentales para formular y evaluar proyectos de inversión entre migrantes y sus comunidades, con la finalidad de que los recursos de las remesas sean aprovechados en inversiones productivas. El objetivo es tratar de "revivir" zonas que han decaído con la emigración, principalmente en estados como Zacatecas, Guanajuato y Michoacán. También se implementó el "Programa Modelo California-México" con una inversión de 280 millones de dólares, provenientes principalmente de Universidades de California para apoyar a siete estados de la República en programas dirigidos a jóvenes en sus

entre sus funciones están asesorar al gobierno en el diseño de políticas públicas dirigidas a los mexicanos en el exterior. (*Reforma*, México, D.F., 18 de diciembre de 2002)

²⁸ *Milenio diario*, México, D.F. 21 de octubre de 2002.

²⁹ Vale la pena señalar, tan solo como anécdota, que el día en que se puso en marcha dicho programa, se recaudaron 32 millones de dólares, la mayoría de "paisanos" exitosos en Estados Unidos.

comunidades antes de que las abandonen.³⁰ Pero este acercamiento tiene por supuesto otros objetivos, y es que no solo los partidos están interesados en acercarse a la comunidad mexicana en E.U.A.; evidentemente que la postura del gobierno respecto a las remesas es parte de una política de Estado, pero detrás de esta se esconde el impulso del voto de los mexicanos en el extranjero, como parte de un interés político compartido con otras fuerzas políticas por el potencial electoral que significan los millones de mexicanos en ese país. Sin embargo, estas estrategias de políticas públicas hacia los mexicanos en el exterior está reforzando la idea de que para progresar es importante vivir en Norteamérica, por ello es de suponer que quienes recibirán el apoyo de los “destacados” migrantes percibirán el potencial que hay en la opción de emigrar.

3.4 El voto hispano y la política estadounidense

Mientras el gobierno mexicano trata de aprovechar el potencial económico de los mexicanos en Estados Unidos de América, en este país las perspectivas son diferentes. En varios sectores de la opinión pública y académica norteamericana se ha dicho que partir del proceso electoral del año 2000 se evidenció que la comunidad hispana es “la nueva llave” para acceder a la Presidencia en el contexto de contiendas electorales muy cerradas.³¹ Por ejemplo, antes de los atentados de noviembre de 2001 la percepción sobre el “potencial” electoral de los hispanos y por lo tanto de los mexicanos llevó, al Dr. David R. Maciel a argumentar que a pesar de que la zona fronteriza entre México y E.U.A. es endeble en términos sociales y culturales, ya no se podía hablar de la “americanización” de México, sino de una “latinoamericanización” de E.U.A.³² Esta idea se reflejó durante la campaña presidencial del año 2000, cuando los partidos Demócrata y Republicano, con el afán de obtener el voto hispano, hicieron brillar el sueño de la aprobación de varias medidas migratorias que regularían la situación de decenas de miles de inmigrantes indocumentados hispanos.

El acercamiento de las elites políticas con la comunidad hispana durante dicho proceso electoral, fué un vuelco a su tradicional actuación, ya que no era un contacto que se presentara en una coyuntura específica con temas controvertidos y discordantes, como sucedió otras

³⁰ *Milenio diario*, México D.F., 24 julio de 2001

³¹ David R. Ayón, “El voto latino. América Latina en la política estadounidense” en: *Foreign Affairs en español* (Vol. 1 núm. 1), México, ITAM, primavera 2001., pp.147

épocas. El fundamento de esta "nueva" actitud política se encuentra en gran medida en el cambio demográfico antes descrito. A pesar de los problemas que pudieran significar, una comunidad de tales dimensiones no puede pasar desapercibida para los políticos estadounidenses de hoy. El número de hispanos registrados para votar en este país aumentó de 6.5 millones en 1994, a una cifra récord de 7.5 millones en el 2000. El voto hispano, —llamado así, ya que no se tienen registros desglosados por los sectores que lo conforman—, se elevó en esta última elección sobre los registros previos de 1996 alcanzando casi seis millones del total estadounidense y, según algunos estudios electorales, en las siguientes dos décadas el electorado hispano representará una cuarta parte de la votación total en dicho país.³³

Históricamente el Partido Demócrata ha sido la opción para la mayoría de la comunidad hispana. De los casi 5,000 funcionarios de origen hispano elegidos en el año 2000, más del 90% eran del Partido Demócrata.³⁴ Entre los cargos más significativos se encuentran el del ex- vicegobernador de California, Gray Davis, que se convirtió en el primer gobernador demócrata de este populoso estado en los últimos 16 años; mientras que Cruz Bustamante, de origen mexicano, se convirtió en el primer hispano en llegar al cargo de vicegobernador. Pero también el voto de los hispanos nacionalizados estadounidenses fué decisivo en las elecciones legislativas de E.U.A., principalmente en los estados del Sur. El Presidente, George Walter Bush, ganó el voto hispano en gran parte gracias a sus señales de apoyo a una reforma migratoria. Según Davis R. Ayón: "Un cambio de preferencia de alguna pequeña fracción del voto latino habría sido suficiente para modificar el resultado de las elecciones nacionales en su conjunto. La capacidad para captar el electorado latino en ascenso parece haberse transformado en el nuevo reto de la estrategia política con miras al futuro de los Estados Unidos."³⁵ Al parecer, el crecimiento estimado del voto hispano significa que dicha población está concientizándose del potencial político que representan, y que de una u otra forma lo capitalizarán provocando una nueva fase de movilización política.

Debido al porcentaje significativo de mexicanos, quienes son la mayoría de la primera minoría racial estadounidense y, por su potencial importancia electoral, se podría conjeturar que tendrían por primera vez la posibilidad de determinar significativamente la dinámica de la

³² David R. Maciel, "Crecimiento e importancia del voto latino en los Estados Unidos", ponencia, Segundo Seminario Internacional México-Estados Unidos, Culiacán, Sinaloa, 18 y 19 de noviembre de 1998.

³³ *Ibid.*, p.150

³⁴ *Ibid.*

política interna en la toma de decisiones y el rumbo de las discusiones sobre temas sensibles de la relación México-Estados Unidos de América, y en específico, sobre las políticas migratorias. De hecho, se argumenta que los hispanos organizados a través de vínculos de nacionalidad, pueden llegar a formar parte de E.U.A. ya no solo como una minoría étnica, sino como un puente entre dicho país y sus naciones de origen.³⁶

No obstante estas opiniones y análisis, solo magnifican el potencial real de los hispanos como electores reflejado en cifras reales. Como se sabe, son tres los criterios para saber el potencial de electores en un país. El primero y más elemental es la edad; el segundo es la ciudadanía, calidad que en muchos países pasa desapercibida pero que en E.U.A. tiene mucha importancia; y el tercero, es la integración de los registros electorales. En estos tres aspectos, los hispanos están muy por atrás de la mayoría de raza blanca y la minoría negra. En el año 2000, la población en edad de votar fué de 200.609 millones de personas, la población con calidad de ciudadanos eran de 186.366 millones, de los cuales solo se registraron para votar 129.549 millones. Del universo de personas registradas solo el 5.82% eran hispanos, mientras que la raza negra, la segunda minoría, representaba el 11.84%. Y más aún, en términos de votación real, de los 110.826 millones de votos, sólo el 5.35% fueron emitidos por los hispanos, hoy por hoy la primera minoría en EUA, muy por abajo del 11.65% de los votos de la población de raza negra.³⁷ (CUADRO 3.10)

Este contraste, indica que al hablar de los hispanos como un grupo homogéneo se ha magnificado su potencial real como votantes. No se repara en que existen centroamericanos, cubanos, peruanos, mexicanos, etc., con una cultura política de origen diversa, la cual incide en sus niveles de participación electoral. Sin querer menospreciar el crecimiento de la importancia del voto hispano en las elecciones estadounidenses, es preciso señalar que la comunidad de mexicanos en específico no se ha incorporado al sistema político de ese país. Pese a los porcentajes significativos que representan en muchos rubros, su capacidad para ser una fuerza política que influya activamente en las decisiones del gobierno estadounidense respecto a México es muy débil, y solo se ha presentado en situaciones coyunturales.

³⁵ *Ibid.*, p.151

³⁶ Carlos González Gutiérrez, "Los latinos y la política exterior de Estados Unidos" en *Foreign Affairs* en español, Vol. 2 No. 3, México, ITAM, otoño-invierno de 2002, pp.113-122

³⁷ Amie Jamieson, Hayon B. Shin y Jennifer Day, *Voting and Registration in the Election of November 2000*, Washington, D.C., U.S. Census Bureau, February 2002 (Current Population Reports P20-542) *passim*.

CUADRO 3.10

Población votante en Estados Unidos de América por edad, raza y origen (1996-2000)

Cifras en millones

<i>Características</i>	<i>Población total</i>	<i>Ciudadanos</i>	<i>Registrados</i>	<i>Votos</i>
<i>Año 2000</i>				
Población de 18 años o más	202.609	186.366	129.549	110.826
Blancos	168.733	157.291	110.733	95.098
Negros	24.132	22.753	15.348	12.917
Asiáticos u otros	8.041	4.718	2.470	2.045
Hispanos de cualquier origen	21.598	13.158	7.546	5.934
<i>Año 1996</i>				
Población de 18 años o más	193.651	179.935	127.661	105.017
Blancos	162.799	153.057	110.259	91.208
Negros	22.483	21.486	14.267	11.386
Asiáticos u otros	6.775	3.865	2.210	1.741
Hispanos de cualquier origen	18.426	11.209	6.573	4.928

Fuente: U.S. Census Bureau, Current Population Survey, November 2000 and 1996

A diferencia de otras minorías altamente politizadas como los puertorriqueños y los cubanos principalmente, cualitativamente los mexicanos en E.U.A. siguen siendo una comunidad ambigua y compleja. Constituyen la minoría que se niega a insertarse totalmente a la sociedad estadounidense, y a la vez es negada, resultado en parte de los efectos del incesante flujo de nuevos inmigrantes que refuerzan su condición de minoría étnica.

Estudios de caso recientes, así como los resultados del Censo del 2000 en E.U.A., muestran que, aún cuando una parte de dicha población adopta la ciudadanía norteamericana, en los hechos se consideran mayoritariamente mexicanos. Calderón Chelius, en el estudio mencionado en el capítulo anterior, encontró que en todas las categorías de mexicanos, desde ciudadanos, residentes legales e indocumentados, les resulta más interesante votar tanto en México como en E.U.A., que en una sola de las dos naciones.³⁸ Esto significa que para los mexicanos en ese país, adoptar la ciudadanía es una estrategia racional: permite tener derechos y la posibilidad de abrir espacios entre la sociedad estadounidense; pero no consideran que dicha actitud produzca contradicciones entre los diversos niveles de identidad, como ciudadanía, etnia o nacionalidad.³⁹

Por otro lado, las explicaciones para entender el por qué no se debe exaltar su magnitud demográfica como potencial electoral pueden ser muy diversas. En uno de los pocos estudios existentes sobre la cultura política de los mexicanos en Estados Unidos de América, Durand Ponte⁴⁰ encontró que el constante flujo de migrantes conlleva a mantener pautas tradicionales que se asocian a la baja participación política; ello explicaría entre otras cosas la inexistencia de un movimiento lo suficientemente fuerte y organizado para exigir el voto desde el exterior. Lo cual tampoco significa que no se organicen para defender sus derechos. Los hispanos en E.U.A., como otras minorías, han luchado por constituirse como sujetos políticos con derechos para lograr la ciudadanía, al tiempo que también se han beneficiado de las luchas de otros grupos, manteniéndose y expresándose dentro de su especificidad. Pero, los mexicanos como etnia dentro del grupo de los hispanos están rezagados respecto a otras. En su estudio, Durand

³⁸ Leticia Calderón Chelius, "Para no volverse ausencia: la construcción de la identidad política en el proceso migratorio, el caso mexicano" en Calderón Chelius y Martínez Saldaña, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Mora, 2002. p. 141 y ss.

³⁹ Cfr. Martha Judith Sánchez, "Nuevas y viejas identidades" en *Ciudades* (50), Puebla, México, RNIU, abril-junio de 2001

⁴⁰ Víctor Manuel Durand Ponte, *Etnia y cultura política. Los mexicanos en Estados Unidos*, México, CRIM-UNAM, 2000.

Ponte encontró que los ciudadanos de origen mexicano muestran un nivel de participación menor y solo una minoría se involucra en cuestiones políticas.

3.5 Disyuntivas de los mexicanos en el extranjero

La realidad social y política de los mexicanos en Estados Unidos de América, es un tema que necesita una atención más allá de las cuestiones culturales o identitarias. Las políticas de los gobiernos estadounidense y mexicano, sumados a los intereses de los partidos políticos de ambas naciones, ponen a esta comunidad en una situación ambigua: ¿Qué políticas preferir?, ¿Qué gobierno obedecer?, y quizá también ¿Qué gobierno elegir? Los mexicanos en E.U.A. viven una nueva situación en extremo compleja. La pobreza en la que se halla la mayoría contrasta con su capacidad para ser agentes económicos importantes de sus lugares de origen. Por ello, para algunos sectores de la población mexicana, la migración funciona como solución para mejorar las condiciones económicas de las familias, ya que constituye de alguna manera una fuente segura de altos ingresos. La pobreza y las difíciles condiciones de trabajo a las que se enfrentan en EUA quizá no son comparables con aquellas que sufren en México.

En 1986 se aprobó la Ley de Reforma y Control de Inmigración, mejor conocida como la *Ley Simpson-Rodino*, para "complacer" a una serie de formulaciones negativas en la opinión pública norteamericana sobre el fenómeno de la migración. Posteriormente en 1994 se implementó la *Operación Guardián* para reforzar la frontera estadounidense frente a la migración ilegal, y a la par se puso a discusión la denominada Proposición 187, que planteaba negar el derecho a los servicios públicos a hijos de inmigrantes en California. A la distancia, se observa que ninguna propuesta o ley ha operado en disminuir el flujo migratorio; más bien han demostrado que éste no se detiene necesariamente con barreras legales, sino que es entendiendo su dimensión multifactorial, y en todo caso, son las barreras *naturales* las que la inhiben y no disposiciones elaboradas por la coyuntura.⁴¹

La evidencia señala que los hispanos, y por ende los mexicanos en ese país, han consolidado su papel como agentes económicos, y que en el futuro tendrán una actuación muy importante en la dinámica política estadounidense, situación que incidirá también en su relación con la sociedad latinoamericana. Empero como ya se señaló, se corre el riesgo de que

⁴¹ Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1988, *passim*.

la migración se convierta en una estrategia de dependencia. La “nueva” política del gobierno mexicano hacia los mexicanos en E.U.A. parece basarse únicamente en su importancia económica, y los incentivos para insertarlos como ciudadanos basados únicamente en el posible ejercicio futuro del voto, no asegura su adscripción política a la nación por siempre; no se sabe, si ahora que existe la posibilidad de alternancia partidista en el poder en México, votar en el extranjero siga siendo atractivo y potencial. Por otro lado, utilizar el éxito de mexicanos que lograron hacer fortuna en E.U.A., para financiar proyectos de desarrollo es desacertado, porque incentiva el deseo de emigrar. Si se muestra que es posible mejorar la calidad de vida emigrando, al grado tener la capacidad futura de casi “regalar” el dinero, como lo solicitan las políticas del gobierno, mencionadas anteriormente, para el periodo 2000-2006, muchos mexicanos seguirán prefiriendo esta posibilidad.

En los últimos años, el énfasis del gobierno estadounidense en los temas de seguridad ha opacado el tema migratorio con México.⁴² Poco después de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, se presentaron ante el Congreso de los Estados Unidos de América, 12 Proyectos de Ley sobre migración,⁴³ con la finalidad de controlar con mayor rigidez sus fronteras. De hecho en los últimos meses del 2001, la migración de indocumentados se redujo hasta en 25 % respecto al mismo periodo del año anterior. Sin embargo, las medidas tomadas por E.U.A. solo afectaron temporalmente la dinámica migratoria, pues no inhibió que muchos mexicanos se sigan sumando a la comunidad hispana en ese país. Las cifras preliminares del año 2002, muestran que los flujos migratorios mantienen una tasa constante y solo relativamente menor a otros años. Conviene señalar que aún no se puede saber con certeza como se definirá en los próximos años el rumbo futuro de la política interna y externa estadounidense, y por supuesto, el tema migratorio en si mismo no es suficiente para entender esta situación. Lo que si se puede afirmar, es que la migración difícilmente se detendrá y los temas al respecto estarán en constante redefinición, y al fin y al cabo, seguirán siendo un problema para las relaciones bilaterales México-Estados Unidos de América.

⁴² Sobre las implicaciones en la política migratoria México-Estados Unidos, véase Deborah Waller Mayers y Demetrios G. Papademetriou, “Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y E.U.” en *Foreign Affairs en español* (Vol. 2, num.1), México, ITAM, primavera 2002, pp.176-185.

⁴³ Ante el Senado se presentaron: *Visa Integrity and Security Act 2001, ASA Act of 2001, Visa Processing, Foreign Students y la Visa Processing*. Ante la Cámara de Representantes: *USA Act of 2001* (Versión para dicha Cámara), *Foreign Students Database Act of 2001, Criminal Visa Denial Act of 2001, Keeping América safe Act of 2001 y Victims Relief*. Ver: “Más rigidez contra los ilegales” en *Milenio semanal* (225), México, D.F. 14 de enero de 2002, p. 22

IV

Futuros y Escenarios

4.1 La idealización del voto de los mexicanos en el extranjero

Desde cualquier perspectiva el voto de los mexicanos en el extranjero es analíticamente complejo y lo será operativamente por las condiciones del contexto en el que se desarrollará, independientemente de cuando y cómo se llegue a implementar. A simple vista, otorgar el voto a los mexicanos que residen en el exterior significaría reconocer que conservan todos sus derechos de ciudadanía, y que la implementación no implica ninguna dificultad extraordinaria, con excepción de aquellas contempladas en las recomendaciones que se mencionan en el *Informe final*. Las razones a favor que se han invocado, se han convertido también en motivos que exhortan directa e indirectamente al Estado mexicano a promover esta modalidad de voto, mismas que se pueden abreviar en cuatro puntos:

Primero.- En el ámbito jurídico se señalan dos cuestiones fundamentales: *i)* el sufragio es un derecho contemplado en el sistema internacional de protección de los derechos políticos (véase Capítulo I), y *ii)* México 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, una vez comprometido con un tratado no puede suspender su aplicación, ni invocar derecho interno contrario, por lo tanto está obligado a implementar el voto en el exterior como un instrumento de protección de los derechos fundamentales.¹

Segundo.- Uno de los argumentos que con más fuerza se ha esgrimido es la situación de México respecto al impacto de las remesas enviadas por los mexicanos que residen en E.U.A., las cuales tienen un significativo impacto en la economía nacional (véase Capítulo II); como ya se indicó anteriormente, son recursos similares a los que se obtienen en el sector turismo y poco menos de los ingresos que se obtienen en los sectores petrolero y la industria

¹ Exposición de motivos de la *Iniciativa de Decreto que adiciona y reforma diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Grupo Parlamentario del P.R.D., Grupo Parlamentario del P.T., Palacio Legislativo de San Lázaro, 30 de abril de 1988.

maquiladora; miles de familias y aún pueblos enteros viven de los mismos. En este sentido la implementación del voto en el extranjero significaría el reconocimiento a la contribución de millones de migrantes al desarrollo y sostenimiento del país vía las remesas.

Tercero.- Aunado a lo anterior, se argumenta que los migrantes mexicanos radicados en E.U.A. nunca se desligan por completo de su lugar de origen. Por el contrario –se dice-, en su nuevo lugar de residencia y en el marco de mejores condiciones económicas, desarrollan múltiples lazos sociales, económicos y políticos que van más allá de los estrechos límites fronterizos. Crean nuevas comunidades que conservan sus tradiciones de origen, y con las nuevas tecnologías de la información, tienen acceso a los sucesos del país y mantienen de diversa forma un contacto afectivo y cultural con las comunidades de donde partieron.²

Cuarto.- Es necesario reconocer que los mexicanos ausentes temporalmente el día de las elecciones, el personal del servicio exterior, y los mexicanos que residen en otras naciones por diversos motivos, no pueden estar privados de sus derechos políticos por las dificultades que supone la implementación de esta modalidad de voto en el territorio de los Estados Unidos de América.

A estas razones se le suman además otros elementos. En las conclusiones del *Informe Final* se afirma que “es técnicamente viable” llevar a cabo elecciones presidenciales con la participación de votantes mexicanos en el exterior. Dicha aseveración hace casi improbable argumentar en contrario en el ámbito de la administración electoral. Asimismo, la Presidencia de la República ha diseñado una serie de estrategias de acercamiento hacia la comunidad mexicana en E.U.A., lo que indica que el voto en el extranjero será impulsado desde esa misma instancia (véase Capítulo III). Además del constante cabildeo de algunas organizaciones de migrantes que se han acercado constantemente a diversos actores en el Congreso de la Unión y a algunos partidos políticos, a los cuales seguramente les redituará electoralmente impulsar una reforma al respecto.

En si mismas, las razones y argumentos a favor del voto en el exterior no son refutables. Obviamente el Estado está obligado a garantizar los derechos de sus ciudadanos en cualquier lugar. Es imposible negar la importancia del envío de remesas en dólares de los mexicanos que viven y trabajan en E.U.A. para el desarrollo de varias regiones del país; así

² *Idem.* (Estas afirmaciones contrastan con las historias personales de algunos migrantes, para el caso véase el artículo de Alan Zarembo, “¿Porqué canta el pájaro enjaulado? Como una inmigrante ilegal encontró el éxito en Estado Unidos...y perdió a su familia en México” en *Newsweek* en español, 12 de septiembre del 2001, pp. 14-19)

FUTUROS Y ESCENARIOS

como tampoco existe un total rompimiento de relaciones sociales y culturales entre los mexicanos en exterior y sus comunidades de origen. Sin embargo, las derivaciones e implicaciones del voto de los mexicanos en el extranjero no pueden esclarecerse a la luz de supuestos que pueden no ser factibles. Aún en el sentido que se ha esgrimido su implantación, surgen varias interrogantes que solo pueden analizarse dentro del contexto que se ha esbozado en los apartados anteriores. Es necesario agregar que sobre el tema existen varios tópicos que por no corresponder a la naturaleza del análisis jurídico, ni de la administración de las elecciones no han sido abordadas y que requieren mayor atención.

Respecto a la relación "remesas" y "derechos políticos", cabe preguntar si la entrada de divisas provenientes de Estados Unidos de América es razón suficiente para considerar que los individuos de origen mexicano que las envían, ejercen activamente su ciudadanía y por lo tanto se debe otorgarles el derecho al voto. Los defensores y promotores de esta modalidad de voto así lo creen. Es indudable que los millones de dólares que ingresan al país son una fuente importante de divisas y, como se señaló anteriormente, representan en muchísimos casos la única posibilidad de superar la pobreza de muchas personas; no obstante es difícil tomar este argumento como definitivo. Como se enunció al principio de este trabajo, la ciudadanía la componen varios elementos que no se reducen a la posesión de derechos, sino también el ejercicio de ciertas virtudes, que en este caso se han traducido económicamente, suponiendo que la contribución monetaria es una forma de participación ciudadana. Quienes se han opuesto al este tipo de voto, sarcásticamente han argumentado que si las divisas son una condición para otorgar este derecho entonces también los empresarios extranjeros que invierten en México deben votar.³ Partir de criterios económicos para derivar derechos políticos implica no solo remontar el discurso sobre el derecho al voto al siglo XVIII, cuando éste era otorgado solo a terratenientes y a los propietarios de medios de producción, sino que le da al sufragio un fundamento netamente utilitarista. No obstante la relación "remesas en dólares" y "derechos políticos" se ha considerado válida y al parecer no admitirá oposición alguna.

³ Ricardo Raphael de la Madrid, analizando la frontera entre las esferas de la economía y la política señala al respecto: "Solo imaginemos lo que sucedería en este mundo globalizado si cada inversionista que envía su dinero desde el extranjero se decidiera a pedir el derecho al voto en el país de su elección", un argumento tal vez exagerado, pero que no obstante muestra lo complicado del asunto. En *Época*, México, D.F. 5 de octubre de 1998, p. 18

Destaca también la argumentación en el sentido de que parte importante de la inmigración de mexicanos a dicho E.U.A. es consecuencia directa de las condiciones de pobreza en las que se encuentran en sus zonas de origen; pero como se ha señalado, allá se reproduce en parte el mismo esquema, por ello cabe preguntarse: ¿Cuáles son los beneficios que se obtendrían por votar en elecciones mexicanas?; ¿Los mexicanos en E.U.A. consideran que votando para elegir presidente en México cambiarán sus condiciones de vida?

Otras cuestiones no menos significativas se derivan del ámbito jurídico y de la administración electoral. La Constitución mexicana, artículo 41, señala que los principios rectores en la organización de las elecciones son "certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad", mismos que se establecen en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

En el *Informe final*, así como en algunas iniciativas de ley, se propone no solo adicionar nuevos artículos, sino crear un nuevo libro del COFIPE para la implementación del voto en el exterior. Pero una vez que se ha analizado el contexto, cabe preguntarse ¿Es posible que la autoridad electoral haga valer estos principios al implementar el voto en el exterior?; ¿Que tanto pueden asegurar los instrumentos jurídicos el cumplimiento de tales principios rectores de las elecciones en México extraterritorialmente?; ¿Qué tan obligados se sentirán los mexicanos en el extranjero a acatar la normatividad al respecto?. Suponiendo que se superaran los obstáculos jurídicos, ¿Los diversos niveles de gobierno en Estados Unidos de América y en otras naciones permitirán la aplicación de leyes extraterritoriales?

Resulta importante además, no solo dilucidar jurídica y socialmente el derecho o no al voto en el exterior como hasta ahora se ha hecho,⁴ ni justificarlo únicamente en relación a la importancia económica que tienen las remesas en dólares para México; sino analizar los posibles resultados e implicaciones que puede tener en el sistema político mexicano y en su relación con el estadounidense. La viabilidad que ha tenido esta modalidad de voto en otras naciones hace suponer que en México se pueden obtener los mismos resultados; pero los referentes con los que se cuenta no son del todo válidos, pues en el caso mexicano se presentarían una serie de dilemas que apenas se vislumbran; ni siquiera en el *Informe Final* se advierten las consecuencias de posibles niveles de abstencionismo. Al menos se puede

⁴ El libro de Jorge Carpizo y Diego Valadés se circunscribe principalmente a estos ámbitos; en contraparte se encuentra una recopilación de artículos en pro de esta modalidad de voto de Raul Ross Pineda, *Los mexicanos y el voto sin fronteras*, Culiacán, Sinaloa, U.A.S. Salcedo Press, 1999.

FUTUROS Y ESCENARIOS

asegurar que en las instancias que se han involucrado en el asunto queda claro, que no existe país el cual haya implementado el voto en el extranjero y que tenga similitud con la situación geográfica, migratoria, de ciudadanía y nacionalidad con el caso mexicano, por lo que aún la fuerza argumentativa de las razones derivadas del ámbito jurídico y económico no es suficiente para comprender sus posibles implicaciones.

La relación que guarda México frente a Estados Unidos de América, el alto número de votantes potenciales, las grandes sumas que se tendrían que erogar para organizar el proceso, además de la posibilidad de que se convierta en el fiel de la balanza en los resultados para elecciones presidenciales, hacen que la propuesta del voto de los mexicanos en el extranjero, cualitativa y cuantitativamente, sea poco menos que comparable con otras experiencias. Por ello para ampliar el análisis, es indispensable la inclusión de los posibles escenarios de comportamiento electoral, pues éste será el factor que puede determinar la viabilidad, operatividad y legitimidad de esta modalidad de voto, independientemente de sus efectos colaterales, los cuales por supuesto, no deben ser minimizados.

Esta perspectiva de análisis es importante puesto que, recordemos, el diseño de cualquier sistema electoral no esta conformado de acuerdo a criterios lógicos y abstractos; además, al integrar nuevos elementos a un sistema electoral, no existe un traslado de un modelo vigente de un país a otro; y el aspecto más importante es que, los arreglos legales e institucionales en los sistemas electorales son resultados de negociaciones y compromisos dentro de las relaciones de poder.⁵

Para conjeturar los posibles futuros sobre la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero, y una vez que se ha configurado parte del contexto donde se implementaría y los principales elementos a considerar, se tratarán de esclarecer sus derivaciones a partir de una serie de reflexiones de índole prospectivo, lo que permitirá dimensionarlo más allá de lo que en principio se puede suponer.

⁵ Vid. Dieter Nohlen, *Sistemas y electorales y sistemas de partidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996., p. 27

4.2 Dificultades de implementación

4.2.1 El desafío demográfico

La primera dificultad de implementación del voto de los mexicanos en el extranjero será sin duda el diseño y la conformación del registro electoral. Como se sabe, un registro electoral de carácter democrático debe ser representativo, además de asegurar las más amplias posibilidades de inscripción y votación a todos los ciudadanos. Ello depende de los *principios guía*, en relación a si el registro y la votación son simplemente un derecho o también son una responsabilidad y una obligación; para la cual es necesario cumplir con ciertos niveles deseables de inclusividad, vigencia y precisión que solo se alcanzan si el proceso de inscripción y mantenimiento de registro se fomenta por la simplicidad y la accesibilidad.⁶ Los *principios guía* en cuanto al registro y votación en México, son el derecho y la responsabilidad ciudadanas sin obligaciones más allá de que significan un deber cívico; principios que deberán ser compatibles ya que podrán diferir los relativos a la votación en territorio mexicano con los del exterior.

En el caso de México, uno de los incentivos que ha favorecido la vigencia y el mantenimiento del Registro Federal de Electores (RFE) es que la credencial para votar con fotografía se ha convertido en el documento de identificación más aceptado e importante de los ciudadanos mexicanos. El diseño del RFE es complejo en cuanto a los aspectos de seguridad, pero simple en cuanto al acceso para el ciudadano común, lo cual ha permitido a las autoridades electorales facilitar su mantenimiento y conservarlo vigente. De esta manera se ha conseguido que el principio de la responsabilidad ciudadana tenga un estímulo, además de la posibilidad de ejercer el derecho político de votar. Pero en el exterior esta cuestión, como se verá más adelante, diferirá en mucho pues los incentivos para los mexicanos de un lado y otro son distintos.

Como se indicó anteriormente, la *Comisión de Especialistas* ubicó tres posibilidades para llevar a cabo el registro en el extranjero, lo que en si mismo refleja la heterogeneidad de las condiciones para llevar a cabo en este proceso: la primera, una campaña de credencialización en el extranjero; la segunda, la expedición en el extranjero de una tarjeta de identificación electoral con fotografía; y la tercera, que el registro y expedición de

⁶ Keith Archer, "Consideraciones de carácter democrático y representativo sobre el registro electoral", [documento en línea] ACE Web site Version, IFES, UN-DESA, IDEA, <<http://www.aceproject.org/main/espanol/vr/vr50.htm>> [publicado 10, octubre, 2001]

credenciales se realice solo en territorio nacional. Estas posibilidades tratan de cumplir con el criterio de inclusividad, pero pondrían en entredicho la capacidad de la autoridad electoral para llevarlo a cabo. Primero, porque implican condiciones donde la inclusividad diferiría con la precisión que debe existir en un registro, y segundo, porque en aras de dicha inclusividad se complejizaría el proceso de registro contraviniendo la simplicidad. El dilema es que en todo caso se deberá elegir una modalidad de registro que sea inclusiva, simple y que no se diferencie del modelo adoptado en el territorio nacional.

Para no crear un debate más allá de las discusiones y posiciones conocidas, la *Comisión* no consideró que fuera relevante el tiempo de residencia en el exterior para la inclusión de ciudadanos mexicanos en el registro para la votación en el extranjero, y sólo basó sus estimaciones en las consideraciones subjetivas de mayoría de edad y nacionalidad mexicana. Es factible que este aspecto genere muchas deficiencias en el registro, las cuales no serían consecuencia del sistema o modalidad que se adoptara en sí, sino de las condiciones sociales y culturales de los mexicanos en el extranjero. De hecho, la identificación de los posibles votantes se complicaría por su calidad migratoria. Solo por ejemplificar: varias víctimas de los atentados terroristas a los edificios del "World Trade Center" el 11 de septiembre de 2001 eran trabajadores de origen mexicano, empero no fue posible identificar a la gran mayoría, ni saber a ciencia cierta si estaban o no en dichas instalaciones ese día, ya que varios se habían contratado bajo otro nombre. Esto significa que el grado de precisión del registro de votantes sería incierto, pues nada puede asegurar de que no se reproduzcan estos patrones de doble identidad que son comunes entre los inmigrantes ilegales.

Esta situación agrega por lo menos dos elementos más de complejidad, pues según el *Informe final* los términos de la calidad migratoria de millones de mexicano en E.U.A parece que sale sobrando. Primero, deja abierta la tesis de Carpizo y Valdés sobre la ambigüedad de la doble nacionalidad, implicando que quienes gozan de esta, y de derechos ciudadanos en ambos países, pudieran votar para elegir tanto a Presidente de los E.U.A. como para Presidente de México;⁷ segundo, aún aceptando esta posibilidad como inevitable, complicaría mucho más el proceso de registro y mantenimiento de la base de votantes, además de que las proyecciones

⁷ Jorge Carpizo y Diego Valdés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Porrúa, UNAM, 1999, pp.113, 114 y *passim*.

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: CONTEXTO, DILEMAS E IMPLICACIONES

de posibles electores se ampliarían a porcentajes muy significativos respecto al registro electoral en México.

Esta última cuestión es quizá la más relevante, porque a partir de ella se puede dimensionar realmente la complejidad que supone el otorgar el voto de los mexicanos en el extranjero. La *Comisión de Especialistas* elaboró una serie de estimaciones acerca de la población mexicana en edad ciudadana residente en el extranjero y consideró que aproximadamente 9.904 millones de mexicanos conformarían en universo potencial de votantes en el exterior para el año 2000, representando el 14.12 % del total de mexicanos en edad de votar. De estos, el 13.97% (9.8 millones) se concentrarían tan solo en E.U.A.

Con los datos del Censo del 2000, las estimaciones en términos generales indican un universo mucho más grande y con una tendencia a crecer durante los próximos años. Según el *U.S. Census Bureau* en E.U.A. hay 13.371 millones de personas de origen mexicano en edad de votar, de los cuales el 5.818 millones (43.6 %) son mexicanos que no nacieron en México. Sumados a las estimaciones de los mexicanos en otros países el universo de electores sería de 13.445 millones (CUADRO 4.1). Lo relevante de estas cifras es que representan más del 70% de lo estimado por la *Comisión de Especialistas*, e integrándolas al padrón electoral en México, llegarían a representar más del 20% del universo total de votantes. Las dimensiones y la dispersión de población en edad ciudadana en el extranjero supondrán un proceso complejo de administración electoral ya que es un universo de más del doble de votantes en el Distrito Federal,⁸ y casi el doble del padrón en el Estado de México, por mucho la entidad que concentra el mayor número de electores a nivel nacional; y sobre el cual habrá que considerar el crecimiento natural, ya que según estimaciones recientes tan solo la población migrante de origen mexicano a E.U.A podría aumentar hasta 18 millones para el 2030.⁹ Lo anterior significa que cualquier modalidad para la conformación de un registro electoral, además de que deberá ser lo suficientemente inclusivo y simple, deberá involucrar a un cuerpo administrativo especial, pues difícilmente se podrá elaborar un padrón con solo el personal diplomático como se ha propuesto.

⁸ El padrón electoral en el Distrito Federal al 2002 es de 6, 668, 520 ciudadanos, y en el Estado de México es de 7,547,729

⁹ Estimaciones del *Center for Immigration Studies* de Washington, en *Milenio diario*, México, D.F. 29 de marzo de 2002

CUADRO 4.1

Estimaciones actualizadas de la población mexicana en edad ciudadana en el extranjero y en territorio nacional año 2000

(cifras en millones)

<i>A</i>		<i>B</i>	<i>A+B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>%</i>
<i>Mexicanos en E.U.A</i>	<i>%</i>	<i>Mexicanos en otros países</i>	<i>Total</i>	<i>En territorio mexicano</i>	<i>A + B + C Total</i>	<i>de A respecto de C</i>
13.371 ^a	100	0.074 ^c	13.445	64.862 ^d	78.307	20.61
Hombres 6.808 ^a	50.9					?
Mujeres 6.563 ^a	49.1					
Nacidos en México ^b						
7.553	56.4					
Mexicanos no nacidos en México						
5.818	43.6					

Fuentes: Elaboración propia con datos de:

a/ U.S. Census Bureau, Current Population Survey, March 2000, Ethnic and Hispanic Statistics Branch, Population Division.

Internet Release Date: March 6, 2001

b/ U.S. Census Bureau, Current Population Survey, March 2000, Foreign-Born Population Born in México, Data Source: 2000.

c/ R. y R. Tuirán, 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, México, Comisión que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, IFE, 1998

d/ Padrón Electoral, IFE, 18 de diciembre de 2002

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: CONTEXTO, DILEMAS E IMPLICACIONES

Suponiendo que se lograra crear un cuerpo administrativo adjunto al de las sedes diplomáticas para la elaboración del registro electoral lo suficientemente simple e inclusivo, quedaría por ver que validez puede tener el documento de identificación o credencial para ambas naciones. Es obvio que para las autoridades electorales y gubernamentales de México, el hecho de que más de 13 millones de personas de nacionalidad mexicana en E.U.A. tengan la posibilidad de adquirir un documento para votar en el extranjero, significaría un logro de logística electoral muy importante respecto a otras formas de registro a nivel mundial.

Una experiencia similar se pretende obtener con la llamada matrícula consular que emite la Secretaría de Relaciones Exteriores, y de la cual ya se hizo referencia anteriormente. Como se sabe, el Derecho Internacional establece que todo gobierno tiene la facultad de asistir a sus connacionales cuando se encuentran en el extranjero. En este sentido, la matrícula consular tiene como principal objetivo proporcionar a los ciudadanos mexicanos en E.U.A. una forma de identificación ya que la mayoría carece de documentos oficiales. En los últimos años este documento ha adquirido varios incentivos, como cierta legitimidad frente algunas instancias gubernamentales locales estadounidenses, pero sobre todo ha permitido a miles de migrantes el acceso a los servicios bancarios facilitándoles el envío de remesas de dinero a sus lugares de origen; estos incentivos han estimulado que el número de migrantes que la soliciten hayan aumentado significativamente. Mientras que entre 1988 y 1998 se entregaron alrededor de 3 millones 500 mil matrículas con una vigencia de hasta cinco años, a razón de 350 mil por año; tan solo en el 2001 se entregaron 664 mil 460, y en el 2002 más de 740 mil.¹⁰ Sin embargo, la aceptación de esta matrícula por parte de las autoridades federales estadounidenses no ha sido favorable.

El todavía Servicio de Migración y Naturalización llegó a considerar que dicho documento se podía utilizar para encubrir el status migratorio de muchos ilegales. Además, distintas organizaciones antiemigrantes se han pronunciado en contra, calificando la matrícula consular como un documento de la ilegalidad. El Centro de Estudios Migratorios (CIS) en Washington ha argumentado que la aceptación de la matrícula por las autoridades federales lo único que ocasionaría sería un aumento de más mexicanos indocumentados. Pero la perspectiva no sería tan complicada a no ser porque a partir de diciembre de 2001, a iniciativa

¹⁰ *Reforma*, México, D.F., 24 de agosto de 1998; *Milenio diario*, México, D.F., 27 de mayo de 2002 y *Milenio diario*, México, D.F., 21 de octubre de 2002.

FUTUROS Y ESCENARIOS

del Servicio de Inmigración y Naturalización, más de 300 mil inmigrantes ilegales mexicanos con órdenes de búsqueda se integraron al Centro Nacional de Información del Crimen del F.B.I., al cual se sumarán todos los que se acumulen en los siguientes años. Se trata de una medida enmarcada en las acciones del gobierno estadounidense para mejorar su seguridad interna.¹¹ Este panorama indica que cualquier modalidad de registro, además de que enfrentará el dilema de compatibilizarse o sustituir a la matrícula consular, deberá buscar la aceptación de los diversos niveles de gobierno en E.U.A., suponiendo en todo caso que puedan minimizarse las posibles presiones de grupos antiinmigrantes que llegaran pronunciarse en contra, como seguramente sucederá. Además, el posible registro puede perder legitimidad frente a los propios mexicanos, principalmente ilegales, si este llega a convertirse en una fuente de información para las instancias estadounidenses que controlan la inmigración.

4.2.2 Los costos económicos

Quizá el aspecto más áspero a tratar sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, sea el que se refiere al costo económico que representaría su implementación. En cualquier democracia ha quedado claro que el carácter público de las elecciones obliga al Estado a sufragar su mantenimiento periódico. Las erogaciones que implica el sostenimiento de la democracia electoral no son en gran medida hasta ahora un motivo de discusión. Salvo cuestiones específicas como el financiamiento a los partidos políticos, los altos costos en la organización de los procesos electorales se perciben como algo normal, inevitable e incuestionable. La justificación es obvia: la legitimidad que emana de las elecciones es indispensable para la gobernabilidad y desarrollo de cualquier democracia.

Por ello, no es posible medir en términos económicos el proceso de democratización en México alcanzado en los últimos años, pues la relación costo-beneficio es inoperable. Si bien las elecciones en México son caras, lo son porque se basan en gran medida en la desconfianza, de ahí que tengan varios instrumentos logísticos y operativos de seguridad que implican altos gastos de inversión y mantenimiento. Son las únicas en el mundo que exigen a la autoridad electoral integrar una lista nominal con fotografía. Imprimir miles de listas y millones de fotografías resulta muy costoso; no obstante su valor real reside en que ofrece

¹¹ *Milenio diario*, México, D.F., 7 de diciembre de 2001. (Cabe mencionar que a partir del 1 de marzo del 2003, desapareció en Servicio de Inmigración y Naturalización y la estructura se integró al Departamento de Seguridad Interna)

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: CONTEXTO, DILEMAS E IMPLICACIONES

seguridad y transparencia, tanto a la ciudadanía como a los partidos políticos que se involucran en la contienda, además de reducir los márgenes para operar fraudulentamente. Hasta ahora, el manejo del financiamiento y los gastos del proceso electoral en manos de órganos autónomos encabezados por el IFE ha resultado eficiente. En este contexto, puede resultar ambiguo más no desatinado mencionar que a pesar de los altos índices de pobreza que se registran en México, se cuida más la organización de las elecciones que buscar abatir este gran problema.

Pero es preciso señalar que el presupuesto para organizar elecciones en el exterior resultaría a todas luces sumamente oneroso. Además de cubrir el costo de sus actividades ordinarias y el financiamiento a partidos políticos, el presupuesto del IFE deberá contener una suma extraordinaria para la implementación de esta modalidad de voto, que incluya entre otras cosas: los costos de mantenimiento de personal regular y temporal en el exterior, oficinas y representaciones adjuntas, equipos de computación y mantenimiento, impresión y reproducción del registro electoral especial, publicidad pública y para los posibles electores en específico; cubrir un presupuesto para relaciones públicas, gastos de capacitación y viáticos, acondicionamiento de las sedes de votación, erogaciones no previstas y retribuciones extras, etc. Debiendo incluir los costos para la posterior fiscalización y el seguimiento de posibles actos de fraude electoral. Concurrentemente deberá existir un aumento significativo al presupuesto de las embajadas y consulados que irremediamente tendrán que involucrarse en el proceso.

El principal problema en este asunto es la inexistencia de un modelo para comparar. Lo que significa que el presupuesto se calculará en la primera fase, la del registro, sobre la base de todos los ciudadanos mexicanos en el exterior; y en la segunda, la operación de la modalidad del voto en sí, con base en las estimaciones de la votación esperada. Ambas fases deberán presupuestarse sobre la posible participación ciudadana la cual es incierta, y sin contravenir por supuesto el principio de inclusividad. El asunto se tornará más complejo, dado que al principio la implementación supondrá gastos más elevados, puesto que se deberá constituir una estructura totalmente nueva.

La *Comisión de Especialistas* presentó el costo aproximado para cada una de las modalidades sugeridas. Resulta interesante observar que casi todas hubieran representado una erogación de más del 50% respecto del presupuesto del IFE en las elecciones del 2000, que

cubrió el gasto operativo del proceso electoral para un universo de electores de casi 60 millones de electores, a razón de 83.74 pesos voto *per cápita*, sin contar el financiamiento a partidos políticos. En esta modalidad, cubriendo un electorado estimado en poco más de 10 millones, el voto *per cápita* emitido en condiciones similares¹² hubiera costado 236.52 pesos, es decir casi tres veces de lo que cuesta en territorio nacional. El costo del voto en México es ya de por sí extremadamente caro respecto a otras naciones; por ejemplo, es casi nueve veces más caro que en Estados Unidos, país donde existe un electorado de casi 300% superior al que hay en México (véase CUADRO 4.2). Este costo aumentaría en relación al abstencionismo, ya que como en toda elección de carácter democrático difícilmente vota el 100 % de los ciudadanos. En las elecciones del 2000 el abstencionismo fué de 36.03% del padrón electoral, lo que significa que el voto *per cápita* fué de 130.91 pesos. Suponiendo que hubiera existido un abstencionismo similar en el extranjero, el costo hubiera incrementado a razón de 889.41 pesos *per cápita*; es decir, casi siete veces de lo que costó en territorio nacional.

Lo anterior, tan solo indica que a medida que aumente el abstencionismo los costos serán mucho más altos; sin considerar que seguramente un porcentaje significativo de electores con calidad de indocumentados, aunque dispuestos a votar, tal vez no lo hagan por temor a que las autoridades de migración los traten de identificar durante la jornada electoral. Esta situación resulta contrastante si consideramos el costo promedio de otros países que implementan esta modalidad de voto; por ejemplo, en el caso de Argentina, con un alto abstencionismo en el exterior, el costo del voto *per cápita* es de 14 dólares, en Canadá es de 13.60 dólares y en España es de 18 dólares.¹³

Por otro lado, habría que reflexionar si es razonable y ético invertir en esta modalidad de voto con costos tan altos, en tanto que ese dinero podría utilizarse en México para disminuir el flujo migratorio hacia E.U.A. por medio de políticas públicas enfocadas en las zonas expulsoras de migrantes.

¹² Es decir, con la modalidad 1.- Voto en casilla ordinaria con lista nominal y credencial para votar con fotografía.

¹³ Vid. Felipe González Raura, "La modalidad del voto en instalaciones habilitadas como centros de votación: la experiencia argentina", ponencia; Don Félix Marín Leiva, "Voto de los nacionales en el extranjero: la experiencia española" ponencia, en *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 11 y 12 de agosto de 1998; [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/>> [consulta 10, abril, 2001]; Carol Lesage, "Organización y logística en Canadá", ponencia, *Conferencia trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, 2 y 3 de septiembre de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/indsemi.htm>> [consulta 11, abril, 1999]

CUADRO 4.2

El costo del voto *per cápita* en algunas naciones del mundo²

Continente	País	Año	Costo de elección (millones dól. US\$)	Elecciones registradas (millones)	Costo por elector (dól. US\$)	Lugar ^a	Dif. % ^{bb}	
América	Brasil	1994	220.0	94.7	2.3	15	1,050 % ^c	
	Chile	1987	10.0	4.1	1.2	9	580 % ^c	
	Canadá	1997	145.0	19.6	7.4	30	3,600 % ^c	
	Costa Rica	1994	3.0	1.9	1.7	12	750 % ^c	
	Dominica	1993		37, 187	10.11	32	4,955 % ^c	
	El Salvador	1994	11.8	2.7	4.1	21	1,950 % ^c	
	El Salvador	1997	9.4	3.0	3.1	17	1,450 % ^c	
	Estados Unidos	1996	146.2	146.2	1.0	7	400 % ^c	
	Guatemala	1996	6.6	3.7	1.8	13	800 % ^c	
	Haití	1995	14.5	3.6	4.0	20	1,900 % ^c	
	México	1997	365.0	52.0	5.9	27	2,810 % ^c	
	México	2000	518.1	56.0	8.8	31	1,050 % ^c	
	Nicaragua	1990	21.0	1.7	5.9	27	2,850 % ^c	
	Uruguay	1994	8.3	2.3	3.5	18	1,650 % ^c	
	Panamá	1994	9.5	1.5	6.2	29	3,000 % ^c	
	Paraguay	1998	6.7	1.8	3.7	19	1,850 % ^c	
	Perú	2001	78.6	14.9	5.3	25	2,550 % ^c	
	Europa	Alemania	1994	61.7	60.4	1.01	8	405 % ^c
		Bélgica	1993	11.5	7.2	1.6	11	700 % ^c
		Bosnia	1996	24.0			ND	ND
Dinamarca		1994	9.0	3.9	2.3	15	1,050 % ^c	
España		1996	66.0	31.0	2.1	14	950 % ^c	
Finlandia		1995	5.5	4.0	1.4	10	600 % ^c	
Holanda		1994	12.0	11.5	1.0	7	400 % ^c	
Noruega		1997	16.1	3.3	4.8	24	2,300 % ^c	
Reino Unido		1997	35.1	43.7	0.8	6	300 % ^c	
Suecia		1994	8.1	6.5	1.2	9	500 % ^c	
África	Suiza	1995	25.1	4.6	5.4	26	2,600 % ^c	
	Angola	1992	100.0	4.5	22.0	34	10,900 % ^c	
	Camboya	1993	200.0	4.7	45.5	35	22,675 % ^c	
	Bangladesh	1996	9.6	56.7	0.2	1	0 % ^c	
	Benin	1996	4.0	2.5	1.6	11	700 % ^c	
	Botswana	1994	1.0	0.37	2.7	16	1,250 % ^c	
	Burkina Faso	1997	4.8	4.9	1.01	8	405 % ^c	
	Etiopía	1992	5.0	13.5	0.6	4	200 % ^c	
	Ghana	1996	6.0	9.2	0.7	5	250 % ^c	
	Kenya	1997	33.3	8.9	3.7	19	1,750 % ^c	
	Liberia	1997	4.6	0.75	6.1	28	2,950 % ^c	
	Mali	1997	24.5	5.4	4.5	22	2,150 % ^c	
	Malawi	1994	8.0	3.8	2.1	14	950 % ^c	
	Mozambique	1994	64.5	6.3	10.2	34	5,000 % ^c	
	Senegal	1998	12.8	3.1	4.1	21	1,950 % ^c	
	Sudáfrica	1994	250.0	22.7	11.0	33	5,400 % ^c	
	Uganda	1996	26.9	7.2	3.7	19	1,750 % ^c	
	Otros	Australia	1996		11,655,190	4.78	23	2,280 % ^c
Georgia		1995	1.3	3.2	0.4	2	100 % ^c	
India		1996	600.0	592.0	1.0	7	400 % ^c	
Nepal		1994	4.8	12.3	0.4	2	100 % ^c	
Pakistán		1997	26.0	56.6	0.5	3	150 % ^c	
Palestina		1996	9.0	1.0	9.0	32	4,400 % ^c	

^aLos costos varían dependiendo los procedimientos y la cultura política de cada nación. En el caso de México, no incluye la erogación períodos políticos.

^bEl orden es ascendente, del más bajo al más alto. ^cLa diferencia porcentual es respecto al más barato.

Fuente: Rafael López Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Oficina de Políticas de Desarrollo del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, 2000. Con excepción de Dominica y Australia, datos de George R. Smith, "Consideraciones presupuestales" en www.aapproject.org/archivo/cm40_11/01/2001. También en www.transparencia.org.pe, y www.ife.org.mx, Comunicado de prensa, 14 de octubre de 1999.

CUADRO 4.3

Estimaciones sobre el costo de las elecciones en México incluyendo el voto en el extranjero (escenario año 2000)

(cifras en millones de pesos)

A ^a Presupuesto IFE	Modalidades	B ^b (dólares)	B ¹ (pesos)	A + B ¹	D Inversión gubernamental en otros rubros en el mismo año ^c	% de B ¹ resp. D
4,922,880,421	1. Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y credencial para votar con fotografía	268,569,283.5	2,551,408,193.25	7,474,288,614.25	Desarrollo de infraestructura social básica en zonas marginadas	71
4,922,880,421	2. Voto en casilla ordinaria con lista nominal y tarjeta de identificación	273,712,483.5	2,600,268,593.25	7,523,149,014.25	Acciones compensatorias para el sector educativo	55
4,922,880,421	3. Voto en casilla especial sin lista nominal y credencial para votar con fotografía	76,060,458.0	722,574,351.00	5,645,454,772.00	Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza	12
4,922,880,421	4. Voto en casilla especial, sin lista nominal y con tarjeta de identificación	271,984,914.0	2,583,856,683.00	7,506,737,104.00	Programas alimentarios del DIF	103
4,922,880,421	5. Voto a distancia, con lista nominal y credencial para votar con fotografía	283,229,959.9	2,690,684,619.05	7,613,356,040.05	Gasto nacional para la educación de los adultos	59
	5.1 Por correo				Programa de empleo temporal	83
	5.2 Por teléfono	351,229,959.9	3,336,684,619.05	8,279,565,040.05		
4,922,880,421	6. Voto a distancia, con lista nominal y tarjeta de identificación	283,373,159.9	2,692,045,019.05	7,614,925,440.05	Incremento a <i>Procampo</i>	248
	6.1 Por correo				Suprema Corte de Justicia de la Nación	244
	6.2 Por teléfono	356,373,159.9	3,385,545,019.05	8,308,334,440.05		

Fuente: /a El presupuesto total del IFE en el año 2000 fue de \$8,453,554,073 de los cuales \$3,530,773,652 fueron para financiamiento a partidos políticos

/b Las estimaciones son de la Comisión de especialistas, quienes las calcularon en dólares estadounidenses. La estimación en B¹ se hace con el tipo de cambio promedio del año 2000, 9.5 pesos por dólar según Banxico (véase Comunicado de prensa No. 60, IFE, 12 de noviembre de 1998)

/c Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno, 2000, anexos estadísticos "Gasto nacional ejercido en educación" y "Combate a la pobreza extrema"; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: CONTEXTO, DILEMAS E IMPLICACIONES

Por ejemplo, de haberse implementado el voto en el exterior en el año 2000, la erogación en algunas de las modalidades hubiera representado comparativamente más del 70% de lo que se invirtió en ese mismo año para el desarrollo de infraestructura social básica en zonas marginadas; más del 50% de lo que se erogó para acciones compensatorias para el sector educativo; más del 100% de los programas alimentarios del Desarrollo Integral para la Familia (DIF); más de 80% de lo que se invirtió en programas de empleo temporal; casi 250% de lo que se incrementó al programa de desarrollo del campo, *Procampo*; e igualmente 250% más el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (CUADRO 4.3)

Para que toda democracia funcione es imprescindible la participación de la ciudadanía, por lo cual quizá los costos puedan no ser importantes si al implementarse el voto de los mexicanos en el extranjero, ésta es alta y fluida. La participación electoral será a todas luces el parámetro para medir la eficacia de esta modalidad de voto y más aún, sus repercusiones para la sociedad mexicana. Pero si no se cumplen siquiera las expectativas mínimas, entonces el factor económico se volverá determinante para el futuro de esta modalidad; a diferencia de otros países, como Argentina o Perú, donde a pesar de los bajos índices de participación se continúa con esta medida. Claro está, resultará paradójico invertir grandes sumas de dinero para que los mexicanos en E.U.A. voten, siendo que la mayoría de ellos han emigrado por las condiciones de pobreza no superadas, precisamente por la falta o mínima inversión de parte del Estado para combatirla. Solo recuérdese que más de 40 millones de mexicanos no tienen instrucción o ni siquiera terminaron la educación primaria, y más del 50 % de la población se encuentra en condiciones que van desde pobreza de patrimonio a pobreza extrema.¹⁴ Un país con estas condiciones sociales no debiera invertir recursos en un proceso que posiblemente no sea más que simbólico y que ni siquiera tenga la posibilidad de impactar en las condiciones de vida de los votantes. En contraparte, cabría el argumento en el sentido de que por muy grande que sea la erogación que lleve a cabo el Estado para implementar el voto en el extranjero, sería ínfima respecto a las remesas de dinero que recibe el país. Pero tal argumento no es determinante, pues se implante o no ésta modalidad, el flujo de remesas de dinero continuará. En estricto sentido, las remesas de dinero son una relación económica entre particulares que, si bien tienen un impacto importante en la sociedad mexicana y significan un alivio ante las

¹⁴ ENIGH, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares*, México, INEGI, 2000, Cuadro 1.5, y *passim*.

carencias de las políticas públicas de los gobiernos en México, no son precisamente participaciones o contribuciones directas a las arcas del Estado mexicano.

4.3 Escenarios e implicaciones

4.3.1 Esbozo de un modelo teórico sobre comportamiento electoral en el exterior

El ejercicio del derecho al voto, es el acto político más importante de las sociedades democráticas. El voto tiene la función de legitimar al gobierno, de suministrarle la base de consenso y al mismo tiempo, sirve para ponerles límites a los líderes políticos, quienes deben someterse al escrutinio ciudadano periódicamente para maximizar sus posibilidades de mantenerse en los ámbitos de poder. El sufragio es una forma de control político en la medida que ofrece canales institucionales para la manifestación de las demandas políticas, preferencias e incluso disensos, y desde luego para el cambio pacífico de las élites en el poder.¹⁵ Pero también sirve para manifestar el estado anímico de una sociedad respecto al gobierno.

En este sentido, es importante señalar que el voto de los mexicanos en el extranjero no supondrá una diferencia de características esenciales con el que se emite en territorio nacional, pero difícilmente podrá contener las mismas funciones. Presumiendo que existieran ya las fórmulas operativas para librar los diversos obstáculos en la conformación del padrón electoral, y que la cuestión económica se considerara en un segundo orden; quedaría pues por estimar la posible participación electoral, y el impacto en los resultados electorales, en los partidos políticos y en el sistema político mexicano en general. En este sentido, resulta obligado reflexionar sobre las razones por las que los ciudadanos mexicanos en el extranjero votarían, e identificar las variables del por qué lo harían. Para explorar los futuros del voto en el exterior, es necesario imaginarlos con base en la identificación de posibles variables que determinarían el comportamiento electoral de quienes se llegaran a beneficiar de este derecho. Éste será en gran medida la variable central que definirá el devenir de esta modalidad de voto después de una primera experiencia y los efectos que tendrá para el futuro de las elecciones en México. Antes es importante contextualizar teóricamente el asunto, para lo cual se señalarán

¹⁵ Jacqueline Peschard, "Comportamiento electoral" en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser, et al., *Léxico de la política*, México, FCE, 2000, p. 68

brevemente las principales tesis analíticas que definen y explican el comportamiento electoral.

Enfoques teóricos sobre comportamiento electoral

Los enfoques sobre el estudio del comportamiento electoral se han dividido en tres grandes escuelas: el enfoque sociológico, el psicológico y la teoría de la elección racional. El *enfoque sociológico* explica el voto de los ciudadanos a partir de la correlación de las determinantes sociales, demográficas, regionales y económicas compartidas por cierta comunidad o grupo social. Esta correlación permanece relativamente constante a lo largo del tiempo; significa que los ciudadanos que viven en condiciones similares tienen conductas políticas similares u homogéneas e hipotéticamente esperadas. De tal forma, las variables que determinarán en todo caso las preferencias electorales son las derivadas de las condiciones sociodemográficas y las económicas. Este enfoque, influenciado por la teoría de la modernización, se centra en los cambios estructurales sociales, económicos y políticos durante los procesos de transición de sociedades tradicionales a modernas.¹⁶ Una sociedad moderna tiende a ser más participativa en el sentido de que los procesos de urbanización, de industrialización, secularización, la influencia de los medios de comunicación, etc. repercuten en las matrices valorativas de una sociedad y consecuentemente sobre la conducta política.¹⁷ Sin embargo este enfoque tiene limitaciones, pues no permite predecir cambios en el comportamiento electoral en situaciones donde existen determinantes constantes pero alta volatilidad electoral; y por otro lado se observa que existe cada vez menos correlación empírica entre determinantes sociales y el sentido del voto.¹⁸

El *enfoque psicológico* parte de la idea de que el voto es un acto eminentemente individual, orientado por percepciones personales subjetivas determinadas en gran medida por actitudes políticas inculcadas desde la niñez.¹⁹ La identificación y los vínculos con una preferencia partidista se establecen generalmente a partir de las experiencias familiares, en los procesos de socialización en la escuela, los cuales se refuerzan con el tiempo cuando se es

¹⁶ Vid. Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1988

¹⁷ Peschard, *op. cit.* p. 70

¹⁸ Beatriz Magaloni Kerpel, "Elección racional y voto estratégico" en *Política y gobierno* (2) vol. 1, segundo semestre de 1994, pp.311-312

¹⁹ *idem*, p. 313; Peschard, *op. cit.* p. 70, véase también Gabriel Almond y Sidney Verba, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Euramérica, 1970, cap. 1,

adulto en otras configuraciones. Este enfoque, supone un anclaje psicológico de los votantes frente a sus opciones partidarias, con bajo nivel de cambio entre una elección y otra. La identificación partidista es mayor que las opciones y la evaluación de propuestas, por lo que se pueden encontrar amplios sectores sociales que llegan a conformar el "voto duro" de los partidos políticos. Desde esta perspectiva, el actuar de los electores se mueve en dos sentidos: como un lente que filtra la visión del mundo, y/o como un referente incuestionable que los vincula consiente o inconscientemente. Sin embargo, este enfoque ha cambiado ya que en estudios recientes basados en encuestas se observa que la identificación partidista no es estable sino que experimenta considerables fluctuaciones a lo largo del tiempo, que se modifican en relación a las coyunturas y las variables del ambiente político y económico, como son las mismas campañas políticas, los candidatos y la situación económica presente.²⁰

La *teoría de la elección racional* parte de la idea de que el voto es una decisión estrictamente personal y depende de la información que elector puede obtener a corto plazo de la situación política.²¹ El elector decide votar o abstenerse, en función del cálculo de flujos de utilidad derivados de la actividad del gobierno, medidos por unidad de tiempo; ésta unidad es el lapso que transcurre entre dos periodos de gobierno. El elector vota por el partido que considera le proporcionará mayor renta de utilidad en el próximo periodo de gobierno comparando las rentas de utilidad que a su juicio obtendría dependiendo el partido en el poder. Dado que los resultados son puramente hipotéticos, el elector establece la comparación entre una renta efectiva actual de utilidad y otra hipotética actualizada, basando su decisión en hechos contemporáneos concretos y calculando las rentas futuras. La decisión de votar, también está influida por la posición política de los contendientes; así el elector, además de evaluar los flujos de utilidad esperada, votará por el partido o candidato que se encuentre más cercano a su posición política.

Una variación de este enfoque es la tesis del *voto retrospectivo*, la cual sostiene que toda elección es un juicio sobre el pasado del partido en el poder, convirtiéndose en un indicador y un selector de gobierno; por lo tanto las alternativas se plantean únicamente entre cambio y no cambio, en este sentido una elección premia o sanciona.²² Todo elector espera razonablemente diferentes rentas de utilidad de cada partido en el periodo de gobierno

²⁰ Magaloni, *art. cit.*, p. 314

²¹ Anthony Downs, *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, Aguilar, 1973

²² Peschard, *op. cit.*, p. 71

siguiente, por lo que la abstención es racional si el votante considera que los cambios en la política no afectarán su renta de utilidad o probablemente se eleven o reduzcan de igual manera independientemente del partido en el poder. Los electores recurren a la *tasa de éxitos* cuando sus cálculos de flujos de utilidad entre partidos son nulos, ya sea porque los partidos tienen idéntica política e idéntico programa, o porque aun difiriendo dan lugar a idénticas rentas de utilidad. Esta *tasa de éxitos* es el resultado que cada votante obtiene de su propio criterio a partir de su experiencia con otros gobiernos o de su idea de un gobierno ideal. Empero, si el elector no es capaz de definir su preferencia aún aplicando la tasa de éxitos, entonces se abstendrá. Pero el voto no solo es racional, sino en ocasiones estratégico,²³ es decir que los electores además de hacer un cálculo de utilidad esperada sobre el partido de su preferencia, muchas veces pueden cambiar su voto a favor del partido que se ubica como su segunda opción, si éste se acerca a su posición política y además tiene mayores posibilidades de ganar que el primero.

Estos tres enfoques reseñados se han elaborado y desarrollado principalmente en países con sistemas democráticos. Para que analíticamente funcionen deben existir al menos dos condiciones: a) un sistema de competencia entre partidos para acceder al poder, y b) que el derecho al voto sea libre. En México se han utilizado los tres enfoques en diversos estudios para explicar los diversos cambios en el sistema político mexicano principalmente a partir de la reforma electoral de 1977. Aunque cada uno tiene un poder heurístico diferente y se presentan como mutuamente excluyentes, lo cierto es que los tres son un marco que sirve para como guía para establecer e identificar el conjunto de variables que determinan las decisiones de los electores. Para el caso que en esta investigación concierne, sería inconveniente descartar las aportaciones que de cada uno se derivan.

A riesgo de ser eclécticos, a continuación se presenta un modelo teórico simple²⁴ inspirado principalmente en la *teoría de la elección racional*, del cual se generan algunas hipótesis con supuestos derivados del contexto en el que viven los mexicanos en el extranjero, y con las cuales se conjetura el comportamiento de los posibles votantes. Nuevamente hay que

²³ Magaloni, *art. cit.*, p.328 y ss.

²⁴ De carácter provisional elaborado por el autor, sujeto a modificaciones posteriores. (ver CUADRO 4.4)

FUTUROS Y ESCENARIOS

mencionarlo, el nivel de participación no solo será la variable que decidirá el futuro de esta modalidad de voto, sino en todo caso su impacto sobre el sistema político mexicano.

Comportamiento electoral en el exterior: algunas hipótesis

Se puede afirmar que los mexicanos en el extranjero se enfrentarán primero a la decisión de votar o abstenerse, antes que pensar en la opción de elegir a un partido o candidato, ya que el gobierno que resulte electo tendrá poca influencia en su vida cotidiana, o bien será indirecta o mínima. Su decisión se fundamentará en todo caso en los elementos que ellos considerarán que otorgan valor a su participación. Las variables que los electores tendrán en mente son primero, aquellas cuestiones que corresponden a su vida cotidiana y que se supone que todo gobierno en un sistema democrático debe proveer; y segundo, variables objetivas y subjetivas que corresponden a su situación de electores en el exterior. El conjunto de variables se ordenará de acuerdo al grado de correspondencia que los electores calculen que tienen respecto a la capacidad del gobierno.

“Empleo”, “vivienda”, “salud” y “educación” son cuestiones que generalmente los ciudadanos esperan que cualquier gobierno provea y mantenga. La situación de los mexicanos en el extranjero los llevará a incluir otras variables como la “protección de sus derechos humanos”, el “devenir” de sus familiares en el país, los “vínculos afectivos con la nación”, la “idea de influir en las decisiones” del país y la “identificación partidista”, solo por mencionar algunas. Se puede conjeturar que los mexicanos en el extranjero establecerían en ese orden sus variables de decisión porque al analizar la posibilidad de votar, no solo tendrán en mente la situación de México sino que difícilmente dejarían fuera las cuestiones que forman parte de su cotidianidad. El CUADRO 4.4 ilustra esta hipótesis en la columna *b*. En la columna *a* se indica el grado de correspondencia de la variable o demanda del elector y la capacidad que tiene o debe tener el gobierno para proveer o satisfacerla. Así, “empleo” se traduce como una demanda objetiva que se espera sea satisfecha por medio de políticas públicas generadas por el gobierno; mientras que la “identificación partidista”, es una variable subjetiva que tiene un grado de correspondencia nula con el gobierno pero que es determinante cuando el elector vota.²⁵ La decisión de votar dependerá de la consideración de los electores sobre el grado de

²⁵ Es *nula* en el sentido de que cualquier partido que asuma el gobierno a través de sus candidatos, está obligado a gobernar en la misma medida para todos los ciudadanos. Es *determinante* en el sentido de que el elector siempre tendrá al menos una orientación ideológica que puede coincidir o al menos acercarse a la de un partido.

correspondencia *elector-gobierno*, en correlación al ordenamiento de las variables objetivas y subjetivas que definan como demandas. Los electores darán un valor a su voto dependiendo esa correlación, e inversamente la opción de abstenerse adquirirá también un valor el cual puede o no ser proporcional al primero, tal como lo ejemplifican las columnas *c* y *d* del CUADRO 4.4. Comparativamente, el valor de votar en el territorio nacional, a diferencia de aquel que se emite en el extranjero, siempre tendrá un valor más alto y el abstencionismo tendrá un valor nulo como lo muestran las columnas *e* y *f* respectivamente.²⁶

Así, se puede exponer *hipotéticamente* el comportamiento de los posibles electores mexicanos en el extranjero de la siguiente manera: el valor de votar (columna *c*) es alto con variables objetivas como la “protección de derechos en el exterior” (10) y el “devenir de los familiares”(9) que se encuentran en el país; los electores pueden considerar que si votan, estas variables pueden ser influenciadas por la acción del gobierno electo, aún si ellos se encuentran en el exterior. También el voto tiene un valor alto si este es determinado por variables subjetivas como la idea de “influir en el destino del país” (10) y por la “identificación partidista” (7). No obstante, el valor del voto es reducido en variables objetivas que tienen relación directa con la vida cotidiana de los electores. Así, “empleo”, “vivienda” y “servicios” no tienen valor, mientras que “educación” (4) y “salud” (6), tienen cierto valor dado que existen políticas desarrolladas en esos sectores desde el gobierno mexicano específicamente enfocadas a connacionales que viven en E.U.A.

Si correlacionamos estas variables con el grado de correspondencia *elector-gobierno*, entendida como la capacidad que tiene el segundo para influir en ellas, y se le asigna un valor en relación a la posibilidad de abstenerse de votar (columna *d*), las perspectivas son interesantes. Abstenerse siempre será una opción con mayores posibilidades de ocurrencia ya que la capacidad que tiene el gobierno para influir en las variables más importantes del elector como “empleo” (10) y “vivienda” (10) serán muy reducida. Además, en otras variables objetivas como “educación” (10) y “devenir de familiares” (5) en el país, y subjetivas como el “vínculo afectivo con la nación” (10) e “identificación partidista” (7), votar o obtenerse no implica ninguna diferencia, por lo que la segunda opción será siempre más fuerte.

²⁶ Hipotéticamente, y solo en relación con este modelo, se supone que abstenerse de votar en territorio nacional con estos mismos términos no es viable en el sentido de que existe un alto grado de correspondencia directa *elector-gobierno*.

CUADRO 4.4

Variables y relaciones hipotéticas que incidirían en el comportamiento electoral de los mexicanos en el extranjero

	a	b	c	d	e*	f*
	<i>Grado de correspondencia elector-gobierno</i>	<i>Variables de cálculo del elector</i>	<i>Valor de Votar</i>	<i>Valor de Abstención</i>		
↑	Máxima	1 Empleo	0	10	10	0
		2 Vivienda	0	10	10	0
		3 Educación	4	10	10	0
		4 Salud	6	10	10	0
		5 Servicios	0	3	10	0
		6 Protección de derechos en el exterior	10	0	5	5
	Mínima	7 Devenir de familiares en el país	9	5	10	0
		8 Vínculo afectivo con la nación	10	10	10	0
		9 Influir en el destino político del país	10	10	10	5
	Nula	10 Identificación partidista	7	10	10	5
Valores totales ^a			56	78	95	15

* e y f corresponden a los valores de votar o abstenerse con el mismo patrón de comportamiento pero en territorio nacional

^a El valor máximo es 100

En conclusión, sumando los valores de las opciones de votar o abstenerse en función de las variables de los electores correlacionadas con el grado de correspondencia *elector-gobierno*, entendida como la capacidad del segundo para responder a las demandas del primero, el resultado puede interpretarse que es más probable que los mexicanos en el extranjero aún con deseos de votar, optarán en gran medida por no hacerlo, ya que esta acción tiene poco valor objetivo para su vida cotidiana, y el valor subjetivo está muy alejado de las posibilidades y aún de las funciones del gobierno al que elegirían.

Este modelo hipotético de comportamiento electoral muestra las variables que posiblemente considerarán los mexicanos en el exterior, cuando se enfrenten a la decisión de votar o abstenerse. A partir del cual, se puede inferir una serie de escenarios posibles de comportamiento electoral combinando los valores máximos posibles de votación respecto a los valores máximos posibles de abstencionismo. El resultado supone cuatro escenarios que clasifican la participación como *alta-media*, *media*, *media-baja* y *baja-nula*, tal como se muestra en el CUADRO 4.5. Esta correlación conjetura los posibles escenarios que se presentarían, pero en el cálculo de los electores obviamente falta incluir un elemento importante que son los partidos políticos. La influencia de los partidos políticos en la decisión de votar es obvia como lo exponen las teorías del comportamiento electoral; no obstante lo importante en este caso es relacionar más bien la influencia del voto de los mexicanos en los mismos y por ahora no al revés, ya que de la participación dependerán también los efectos de esta modalidad de voto sobre la vida política de México. A partir de los posibles escenarios de participación, resulta más complejo conjeturar los posibles impactos del voto de los mexicanos en el extranjero sobre diversos elementos del sistema político mexicano, como los partidos políticos, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el sistema electoral, entre otros. La complejidad es más alta ya que a diferencia de otros análisis que se han elaborado al respecto, los escenarios son dinámicos y no estáticos. No es lo mismo conjeturar efectos, a partir de la sola idea de la implementación del voto en el extranjero, como únicos e inequívocos, que determinarlos en base a la dinámica del posible comportamiento electoral. Las derivaciones como se verá, pueden ser muy diferentes. Para tener un marco de referencia real, en los siguientes escenarios se utilizan los resultados electorales de la elección presidencial del año 2000 a nivel nacional, (CUADRO 4.6) y se ordenan las implicaciones respecto al impacto sobre los partidos políticos y los resultados electorales.

CUADRO 4.5

Compatibilización de escenarios de participación electoral con estimaciones de la población mexicana en edad ciudadana en el extranjero

<i>Escenario</i>	<i>Participación</i>	<i>Votación Máxima</i>	<i>Votación Mínima</i>	<i>Estimación de electores (millones)</i>	
				<i>Máxima</i>	<i>Mínima</i>
1	Alta-media	56%	44%	7.529	5.915
2	Media	44%	22%	5.915	2.957
3	Media-Baja	22%	11%	2.957	1.478
4	Baja-Nula	11%	0%	1.478	0

CUADRO 4.6

Resultados electorales de la elección presidencial 2000

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>
Alianza por el Cambio (PAN-PVEM)	15 988 725	43.43 %
Partido Revolucionario Institucional	13 576 386	36.88 %
Alianza por México (PRD, PT, PAS)	6 259 012	17.00 %
Democracia Social	592 072	1.61 %
Centro Democrático	208 258	0.57 %
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	159 119	0.43 %
Otros	789	
Nulos	828	
Total	37 603 855	100 %
<i>Votos Válidos</i>	<i>36 814 027</i>	

Fuente: Instituto Federal Electoral, [datos en línea] en < www.ife.org.mx > [consulta: 02 de noviembre de 2000]

4.3.2 Primer escenario: participación *alta-media*

Este es el escenario ideal para quienes lo promueven como para la autoridad electoral. Supone que el diseño de la(s) modalidad(es) y su implementación, cualquiera que sea y como sea, son operables. Significa también, que la mayoría de los mexicanos en el exterior valoran la importancia de su voto y su impacto en la vida política del país. Por supuesto, habrán votado si los partidos políticos les ofrecieron políticas diseñadas para mejorar diversos aspectos de su vida, principalmente aquellos relacionados con su condición de nacionales en otro país y esperarán mejoras en el devenir de sus familiares en México. Con este escenario, los costos del voto no son relevantes pues su ejercicio obtendría un valor real y no simbólico.

El escenario de participación *alta-media* tendría varios matices; a la vez es el que más preocuparía a los partidos políticos, a diversos grupos de poder y a gran parte de los mexicanos, ya que los resultados de la votación emitida en el exterior se convertirían en uno de los factores que podrían definir la elección presidencial. Si partimos de analizar las condiciones políticas creadas a partir de la serie de reformas al sistema electoral en 1977 y que tuvieron su última etapa en 1996, las elecciones en México actualmente son más competitivas y uno de sus efectos es que la diferencia votos entre partidos son en muchos casos mínimas. En las elecciones presidenciales del año 2000 ningún partido obtuvo más del 50% de los votos, y la diferencia porcentual entre el partido ganador (PAN-PVEM) y el segundo lugar (PRI) fué de apenas 6.5 %, situación que no se había presentado en procesos electorales anteriores. De introducirse, la modalidad de voto en el extranjero constreñiría a los partidos a generar una dinámica de competencia compleja por alcanzar el mayor número de votos en el exterior. Como muestra el CUADRO 4.1, los mexicanos en el extranjero en edad de votar suman 13.445 millones que integrados al padrón electoral representarían poco más del 20% del mismo. Suponiendo que el abstencionismo en el exterior fuese mayor que el que se presentó en las elecciones mencionadas a nivel nacional, de aproximadamente 44% como se proyectó en el modelo de comportamiento electoral (CUADRO 4.5), aún el universo de electores potenciales sería de poco más de 7 millones o más del 11 % del padrón electoral nacional. El esquema de sub-escenarios, CUADRO 4.7, diseñado con base a los resultados de la elección del 2000 permite sostener la hipótesis de que los votantes en el exterior pueden hacer la diferencia entre el triunfo o la derrota de las principales fuerzas políticas.

CUADRO 4.7

Serie de sub-escenarios con participación electoral *alta-media* (Base resultados año 2000)

	<i>Partido</i>	<i>% Votación nacional</i>	<i>+%Votación hipotética en el exterior^a</i>	<i>Resultados^b</i>	<i>Ganador</i>	<i>Dif respecto al 1°</i>
1	PAN	43.43	9	52.43	•	
	PRI (g)	36.88	1	37.88		14.55
	PRD	17.00	1	18.00		34.43
2	PAN	43.43	1	44.43		1.45
	PRI (g)	36.88	9	45.88	•	
	PRD	17.00	1	22.00		23.88
3	PAN (g)	43.43	1	45.43	•	
	PRI	36.88	1	37.88		7.55
	PRD	17.00	9	26.00		19.43

^a Votantes potenciales 7.529 millones, es decir el 11% del padrón electoral nacional; suponiendo un porcentaje de abstencionismo del 44% sobre un total 13.445 electores potenciales en el exterior (véanse también CUADROS 4.1 y 4.5)

^b La asignación de porcentaje de votación hipotética se ordena de acuerdo al criterio de votación estratégica del orden: 1) PAN, PRD, PRI, 2) PRI, PAN, PRD; y 3) PRD, PRI, PAN

FUTUROS Y ESCENARIOS

El primer sub-escenario, suponiendo que la mayoría de los electores en el exterior hubiesen votado mayoritariamente a favor del PAN, muestra un margen muy amplio de este partido sobre el PRI como partido en el gobierno. El segundo, expone la posibilidad de que hubiesen votado por el PRI; este sub-escenario es interesante, pues muestra que aún sí la mayoría de los votantes en territorio nacional hubiesen votado por la oposición el partido en el gobierno se mantendría en el poder. Sugiere la posibilidad de que un partido, cualquiera que sea, pueda ganar con el voto de los mexicanos en el extranjero a pesar de que el voto mayoritario a nivel nacional no lo hubiese favorecido. El tercer sub-escenario señala que si ni el PAN ni el PRI hubieran obtenido la mayoría de votos en el extranjero, a pesar de que el primero ganara las elecciones, el PRD posiblemente se hubiera convertido en la segunda fuerza electoral, considerando que ninguno de los otros dos hubiese tenido los resultados inferiores a los realmente obtenidos en el territorio nacional.

Conviene destacar que las elecciones presidenciales del año 2000 se inscribieron en una coyuntura donde varios factores incidieron en el triunfo del PAN tales como: el peso de la larga vida política del PRI, que arrastraba un paulatino proceso de deslegitimación, resultado del desgaste natural de la estructura del partido por la continua toma de decisiones impopulares en el ejercicio de gobierno, además de los efectos esperados resultado del diseño institucional de la estructura electoral, que desde 1977 empezó a abrir los espacios de poder a través de la competencia electoral. Una correlación de factores similar difícilmente se volverá a presentar en el corto y mediano plazo en otro proceso electoral presidencial. Por lo cual, es factible que en los siguientes procesos electorales los resultados entre los partidos tengan márgenes de diferencia muy reducidos.

De convertirse en el fiel de la balanza, la modalidad de voto en el exterior incidiría en la dinámica de la competencia entre partidos, los cuales tenderían a operar con principios y propuestas de política duales: unas para territorio nacional y otras para atraer el voto en el extranjero. La novedad de esta modalidad y las expectativas que puede crear podrían tener efectos paradójicos. Por un lado, la dinámica partidista de tratar de satisfacer al electorado nacional y al que está en el extranjero, haría que los problemas nacionales pierdan referentes seguros. Varias de las propuestas de gobierno se conceptualizarían como cuestiones transfronterizas, las cuales por su complejidad podrían confundir a muchos electores en territorio mexicano. Esto pudiera dar como resultado una alta votación en el exterior pero

también reducir la que se emite en el territorio nacional, resultado de esa pérdida de referentes. Por otro lado, ¿tendrán todos los partidos la misma capacidad para influir en el electorado en el exterior?, difícilmente. Los partidos menos institucionalizados y más pequeños quedarían prácticamente marginados de la contienda, a menos que participen bajo la figura de coalición electoral con un partido más fuerte. Los grandes partidos que pudieran competir tendrían que movilizar diversos sectores de su estructura a terrenos desconocidos; tendrían que asignar una suma importante de sus presupuesto para las campañas en el exterior, menguando sus finanzas a nivel nacional; más aún, se corre el riesgo de que exista flujo de recursos del extranjero en las campañas políticas, situación prohibida y que ha traído ya varios problemas para las autoridades electorales.

Este escenario de participación *alta-media* tiene dos vertientes de ocurrencia simple. La primera de baja probabilidad, significa que difícilmente se presentará una copiosa participación, por lo que las estimaciones de que el voto de los mexicanos en el extranjero se convierta en el fiel de la balanza en los resultados electorales presidenciales son muy lejanas. La segunda, de alta probabilidad, significa que los partidos políticos elaborarán sus campañas esperando un escenario con este perfil, y tal vez no solo la primera vez que se implante, por lo que es probable que se desgasten política y económicamente, y generen falsas expectativas tanto para el electorado nacional como para el que está en el extranjero.

4.3.3 Segundo y tercer escenarios: participación *media*, y *media-baja*

Aquí nos referimos a dos universos hipotéticos donde la participación electoral *media*, rondaría entre el 44% y el 22% de los votantes, aproximadamente de entre seis a tres millones; pero si la participación es *media-baja*, entonces sería de entre 22% y 11% ó de 3 a 1.4 millones de votantes (CUADRO 4.5). Guardando las proporciones, en estos escenarios se articularían varias de las conjeturas del primero -ya señalado-, y el cuarto -que veremos más adelante-, e igualmente significaría que el diseño e implementación de la(s) modalidad(s) es operable. La posibilidad de que el voto en el exterior sea la variable entre ganar y perder las elecciones en México seguiría abierta pero en menor medida, más no por ello perdería importancia. Sin embargo la relevancia de estos universos de participación radica en las expectativas y las condiciones que crearían para el futuro desempeño de los partidos políticos en un primer proceso y posterior a éste.

FUTUROS Y ESCENARIOS

Es previsible que en escenarios de esta naturaleza los partidos tiendan a preferir estrategias de cooptación de organizaciones de mexicanos en el exterior sobre estrategias de mercadotecnia electoral pura. En condiciones de participación electoral *media* los partidos buscarán consolidar estructuras que les aporten el denominado "voto duro" principalmente en las zonas de mayor concentración de mexicanos en el extranjero. Sobre todo tratarían de acercarse a aquellas organizaciones y clubes para poder configurar un universo "corporativo" de electores.

Este proceder, también puede presentarse en el primer escenario, pero en estos es más factible, ya que la búsqueda de relaciones con organizaciones en el extranjero sería una forma de compensar el posible desinterés de los votantes potenciales y tratar de evitar que el comportamiento electoral en futuros procesos tienda a la baja. Manteniendo vínculos con este tipo de organismos, los partidos políticos pueden ofrecer la posible satisfacción de expectativas en el lugar de residencia de los mexicanos en el extranjero, así como la conformación de estructuras de información amplias sobre las condiciones sociales, económicas y políticas del país y en específico sobre las zonas de origen de ellos. Los partidos que llegasen a trabajar con estas perspectivas también pueden convertir el voto en el exterior, en una especie de reserva de electores para compensar las fluctuaciones que pudiera tener sus márgenes de voto en territorio nacional. De hecho, los acercamientos que los tres principales partidos en México llevan a cabo hacia la comunidad de mexicanos en Estados Unidos (*véase Capítulo II, 2.3.1*) se entienden como estrategias que no solo buscan apoyar a los connacionales en el exterior, sino que tratan de crear redes de, y entre organizaciones que, en el futuro, y una vez que se llegue a implementar el voto en el extranjero, les sirvan para cooptar militantes para llevar a cabo sus campañas y por supuesto votantes seguros.

Escenarios de participación electoral *media* a *media-baja*, presentarían varias desventajas para los partidos más pequeños. Mientras que los grandes partidos por su capacidad económica y estructural podrían costear campañas electorales para mantener porcentajes de votación considerables, y a su vez conservar redes de relaciones con organizaciones de mexicanos en el extranjero, los partidos más pequeños, menos estructurados o totalmente nuevos, difícilmente podrían competir en similares condiciones. Por otro lado, si las tendencias de participación para subsecuentes procesos electorales son inciertas o tienden más a la baja, es factible que se presenten las disyuntivas señalados más arriba respecto a las cuestiones relativas al costo del voto emitido en el exterior.

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: CONTEXTO, DILEMAS E IMPLICACIONES

El gran dilema sería que el mantenimiento tanto de las estructuras partidistas como de la misma modalidad de voto, en pos de conservarla activa estaría sujeto a la incertidumbre, en el que no sería posible descartar que sea el fiel de la balanza en cuanto a los resultados electorales, pero donde quizá también, el esfuerzo partidista por buscar el mayor número de votos sea inútil si los resultados llegaran a ser apenas simbólicos o ínfimos en contraste con la inversión y/o las expectativas esperadas.

Por otro lado, la creación de redes partidistas en el extranjero para conservar porcentajes de voto seguros, se pueden convertir en estructuras independientes sin control siquiera de los mismos partidos. Dichas redes pueden responder a los intereses de los partidos nacionales, pero bien podrían tener la capacidad de actuar a favor de intereses propios de las regiones donde se desenvolverían, tal y como ya lo hacen las actuales organizaciones de mexicanos en el exterior. El problema mayor, es que serían susceptibles de ser cooptadas a su vez por estructuras extranjeras que viendo que esta modalidad de voto puede convertirse en el fiel de la balanza de los resultados electorales en México, pudieran estar interesadas en incidir indirectamente en los mismos.

En estos dos escenarios, al igual que en el primero, se correría el riesgo de que los medios de comunicación extranjeros y en específico los estadounidenses, influyan sobre el desarrollo de las campañas políticas. Los planteamientos, propuestas, ideas y programas de partido se someterían entonces no sólo al escrutinio de los electores en el extranjero, sino que estarían bajo la lupa de intereses económicos y políticos ajenos a México. Éstos sin duda incidirían en el sentido de que los mismos partidos, con tal de atraerse votos, podrían cambiar sus principios por políticas pragmáticas que no necesariamente corresponderían a los intereses nacionales. Por lo tanto, la evaluación de los electores sobre los candidatos o los partidos al momento de decidir su voto estaría sujeta a la absorción de información procesada en el extranjero, donde más fácilmente se puede manipular y con la cual, los diversos componentes del sistema político mexicano, los partidos políticos y aún los mismos poderes de la República, difícilmente podrán competir. Como bien señaló Jorge Carpizo "Sería extraordinariamente difícil contrarrestar esas decisivas influencias".²⁷ En estos escenarios quizá otros "peligros" pueden aparecer, pues las redes de relaciones pueden ser además entre

²⁷ Carpizo y Valadés, *op. cit.*, p. 109

partidos y organizaciones con intereses económicos y políticos sin ninguna correspondencia con la vida de los mexicanos en el extranjero. Sumado a la influencia de los medios de comunicación y a la imposibilidad de actuar y/o competir contra ellos, es posible que los electores en el exterior, eviten su voto convencidos de políticas que quizá no atañen, no solo al devenir de su contexto social, sino que tal vez vayan en contra de sus mismos intereses y de México.

4.3.4 Cuarto escenario: alto abstencionismo

Este es el escenario más preocupante para los ahora actores involucrados, pero a su vez es el que menos problemas traería para el sistema político mexicano. Se piensa en un universo de votación máxima que podría llegar a poco más de 1.4 millones, y como mínimo hasta apenas dos mil o tres mil votantes (CUADRO 4.5). Significaría que la mayoría de los mexicanos en el extranjero no estarían interesados en el desarrollo de la política en México, o no consideran que su voto vaya a cambiar sus condiciones de vida cotidiana, y por lo tanto, la abstención ni siquiera tendría un motivo político. Las posibilidades de que el voto en el extranjero se convierta en el fiel de la balanza en las elecciones prácticamente se reducirían y solo cobrarían sentido en condiciones de cerrada competencia electoral y reducida diferencia de votos entre partidos a nivel nacional.

Es en este escenario donde posiblemente los bajos niveles de votación, sean resultado de una mala implementación de la(s) modalidad(es) del voto en el extranjero. Particularmente, con problemas derivados por la conformación del padrón electoral, la ubicación de los centros de votación, la coordinación logística entre las instancias involucradas en el exterior, así como la falta de acuerdos entre autoridades gubernamentales de las regiones en cuestión, que en conjunto inhibirían la participación electoral. En este escenario, conviene nuevamente reiterarlo, los costos que implicarían la organización de elecciones en el exterior adquirirían relevancia en la discusión sobre el futuro de esta modalidad de voto. Como ya se mencionó anteriormente, resultará paradójico invertir grandes sumas de dinero para un proceso en el que la mayoría de los supuestos beneficiados no están interesados en participar. Considerando que los porcentajes mínimos de participación fueran suficientes para mantener vigente esta modalidad, los costos seguirían siendo altos para procesos subsecuentes, ya que no será posible contravenir el principio de inclusividad en la organización de las elecciones y reducir

la inversión en base a la participación esperada. Por otro lado, si los partidos llegasen a encontrar dificultades para realizar campañas en el exterior, conformar redes de apoyo, y más aún, para crear propuestas de política atractivas, el proceso en sí difícilmente podría contener los incentivos suficientes como para atraer electores.

El escenario de *alto abstencionismo*, tiene altas probabilidades de ocurrencia ya que se conjuntan varios elementos al respecto. Como se indicó al inicio de este trabajo, la experiencia demuestra que en los países donde se ha implementado esta modalidad de voto, sólo participa un porcentaje mínimo de electores registrados, y al no existir referencias empíricas que supongan que para el caso de México no pudiera suceder lo mismo, las posibilidades de que la mayoría de los electores en el exterior consideren que su voto es relevante para incidir en su vida cotidiana son mínimas. Habría que añadir cuestiones que no necesariamente tendrían que ver en sí con la evaluación de las oferta políticas que se les presenten. Es factible que el desinterés por los procesos electorales en México sea la reproducción de pautas de comportamiento político esperadas, tal y como se señaló en el capítulo anterior. Solo hay que recordar que del conjunto de minorías que componen la comunidad hispana en Estados Unidos de América, los mexicanos son los que menos participan en la política formal.

Se puede considerar también un escenario de esta magnitud de votación, podría ser resultado de posturas de grupos de poder o de los mismos partidos en E.U.A. que adviertan la incompatibilidad de lealtades para quien vive en ese país, pero que vota para elegir políticas a desarrollarse en y desde México. Argumentos de esta naturaleza serían fácilmente entendidos como amenazas reales, lo que podría ser el detonante para que pragmáticamente los mexicanos en E.U.A. decidan no participar. El temor a perder derechos o prebendas en ese país, será mucho más relevante en las consideraciones de los electores potenciales, que los supuestos beneficios que obtendrían si votan para elegir a un presidente o cualquier otra autoridad que en términos reales poco podrá hacer para incidir en su devenir.

De presentarse este escenario, dejaría sin argumentos a las minorías que desde hace varios años promueven esta modalidad de voto, pero a su vez significaría un fracaso para los partidos y las autoridades electorales que lo promueven. Puesto que las iniciativas existentes al respecto sustentan su optimismo en el universo potencial de electores existentes, así como en las afirmaciones que sobre su factibilidad de implementación señaló el *Informe final*, un alto porcentaje de abstencionismo representaría la falta de visión sobre una política, que tiene un

alto grado de incertidumbre y sobre la cual se deben considerar todas las aristas posibles.

Después de una primera experiencia cuyos resultados sean de una mínima participación, la modalidad de voto en el extranjero podría no ser considerada para futuros procesos electorales o posponerse indefinidamente. Habría significado entonces, un desgaste innecesario para los partidos políticos, pero sobre todo para los organismos electorales y gubernamentales involucrados. Además no sólo significaría un gasto que pudiera calificarse como innecesario, sino que tal vez dejaría totalmente descubierta la brecha política que separa a los mexicanos que viven en territorio nacional, de los mexicanos que viven en el extranjero, que en su mayoría han abandonado al país por las condiciones de pobreza que padecen sus comunidades de origen.

4.4 Otros efectos sobre el sistema político mexicano

4.4.1 Desproporcionalidad de la legitimidad de origen presidencial

Otro de los aspectos sobre el cual poco o nada se ha reparado, es el que se refiere a que el voto de los mexicanos en el extranjero propuesto para aplicarse solo en la elección presidencial afectaría el equilibrio entre los poderes de la nación, lo cual no es un asunto menor. Como se sabe, la legitimidad -según Max Weber- es la justificación interna de la dominación política la cual puede ser tradicional, carismática o racional-burocrática.²⁸ Esta última es la que prevalece en los sistemas políticos con fundamentos democráticos. Los poderes que emanan de la democracia sólo pueden ser legítimos si son investidos del consentimiento de la voluntad popular o del "pueblo" en el sentido más laxo del término. La legitimidad junto con la legalidad atribuye el derecho de gobernar a quienes están investidos por el poder.²⁹ Esta relación se operacionaliza a través de las elecciones periódicas, por ello a sus resultados se le denomina "legitimidad de origen". El voto de los mexicanos en el extranjero propuesto únicamente para la elección presidencial, podría eventualmente interpretarse como un proceso generador de sobrelegitimidad de origen del Poder Ejecutivo, sobre los otros Poderes. Para explicar esta paradoja, conviene revisar detenidamente algunas cuestiones que señala la propia Constitución de la República, pues en función de la aprobación de esta modalidad de voto, es posible que se llegue a trastocar su composición normativa.

²⁸ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1964, p. 174-204

²⁹ Giovanni Sartori, *Democracia: cosa è*, RCS, Milano, 2000, pp. 27-33

La Constitución mexicana divide al Supremo Poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (*artículo 49*). De ellos, solo el Ejecutivo y el Legislativo obtienen legitimidad de origen electoral (*arts. 51 y 81*), mientras que el Judicial obtiene legitimidad de origen indirecta (*art. 96*) la cual se complementa con legitimidad de prestigio y función. La legitimidad de origen de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se equilibra bajo los principios de representación de la siguiente forma: La Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) dividen la población en 300 distritos electorales de los cuales surgen igual número de diputados, más 200 diputados plurinominales de 5 circunscripciones regionales. Para la elección de Senadores, se conserva la representación de cada uno de los estados que conforman la federación con dos senadores de mayoría relativa y uno de la primera minoría obtenida por los partidos en competencia, de tal forma que se tienen 96 senadores; los 32 restantes son elegidos mediante el principio de representación proporcional en una sola circunscripción nacional. La elección del Ejecutivo surge de una sola circunscripción, que en relación a lo establecido para los diputados y senadores se entiende que es todo el territorio nacional. En este orden existe proporcionalidad entre puestos de elección, representatividad y electores, como se muestra en el apartado A del CUADRO 4.8. Es decir que el 100% de los electores tiene la misma capacidad para influir en la generación de la legitimidad de origen de los poderes, y estos la reciben en las mismas condiciones. Al conformarse un padrón de electores en el exterior, éstos se convertirían en un factor de desproporcionalidad ya que representarían un porcentaje superior respecto al padrón de electores a nivel nacional; generarían un margen de legitimidad del Presidente por encima del que reciben los diputados y los senadores (*vid.* apartado B del CUADRO 4.8).

Este planteamiento, puede ser cuestionado, en el sentido de que las capacidades y funciones de cada uno de los poderes no se verían afectadas, pues no se violaría la división de poderes y la representación sería la misma. También se puede argumentar que en otras naciones no ha sido visto como un problema. Las dimensiones de la participación política han sido tan reducidas que no existen siquiera valores empíricos para refutarlo. En otros países, como Estados Unidos de América, el voto en el extranjero si es considerable, pero el sistema permite participar en varias elecciones desde el extranjero lo que equilibra los resultados de la legitimidad de origen.

La Constitución mexicana divide al Supremo Poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (*artículo 49*). De ellos, solo el Ejecutivo y el Legislativo obtienen legitimidad de origen electoral (*arts. 51 y 81*), mientras que el Judicial obtiene legitimidad de origen indirecta (*art. 96*) la cual se complementa con legitimidad de prestigio y función. La legitimidad de origen de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se equilibra bajo los principios de representación de la siguiente forma: La Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) dividen la población en 300 distritos electorales de los cuales surgen igual número de diputados, más 200 diputados plurinominales de 5 circunscripciones regionales. Para la elección de Senadores, se conserva la representación de cada uno de los estados que conforman la federación con dos senadores de mayoría relativa y uno de la primera minoría obtenida por los partidos en competencia, de tal forma que se tienen 96 senadores; los 32 restantes son elegidos mediante el principio de representación proporcional en una sola circunscripción nacional. La elección del Ejecutivo surge de una sola circunscripción, que en relación a lo establecido para los diputados y senadores se entiende que es todo el territorio nacional. En este orden existe proporcionalidad entre puestos de elección, representatividad y electores, como se muestra en el apartado A del CUADRO 4.8. Es decir que el 100% de los electores tiene la misma capacidad para influir en la generación de la legitimidad de origen de los poderes, y estos la reciben en las mismas condiciones. Al conformarse un padrón de electores en el exterior, éstos se convertirían en un factor de desproporcionalidad ya que representarían un porcentaje superior respecto al padrón de electores a nivel nacional; generarían un margen de legitimidad del Presidente por encima del que reciben los diputados y los senadores (*vid.* apartado B del CUADRO 4.8).

Este planteamiento, puede ser cuestionado, en el sentido de que las capacidades y funciones de cada uno de los poderes no se verían afectadas, pues no se violaría la división de poderes y la representación sería la misma. También se puede argumentar que en otras naciones no ha sido visto como un problema. Las dimensiones de la participación política han sido tan reducidas que no existen siquiera valores empíricos para refutarlo. En otros países, como Estados Unidos de América, el voto en el extranjero si es considerable, pero el sistema permite participar en varias elecciones desde el extranjero lo que equilibra los resultados de la legitimidad de origen.

CUADRO 4.8

Hipótesis de desequilibrio en la legitimidad de origen de los poderes electos de la república

		<i>Poder legislativo</i>		<i>Poder ejecutivo</i>	<i>Equilibrio</i>
A	<i>Actualmente</i>	Diputados 500	Senadores 128	Presidente 1	=
	Electores = 100%	100	100	100	100%
		1= 300 uninominales 5 plurinominales	1 = 31 estados y 1 D.F. 1 nacional	1 nacional + el exterior como una circunscripción	≠
B	<i>Con voto en el exterior</i>				
	Electores nacional = 100 %	100	100	100	100%
	Electores extranjero = 20 %	0	0	20	120%

Cabe recordar también que la mayoría de los estadounidenses que votan desde el extranjero no tienen una ausencia muy larga, aunado a que la política e intereses estadounidenses se encuentran en casi todo el mundo, por lo que el valor de los incentivos para votar desde el extranjero es mucho más elevado. Pero las condiciones y el conjunto de variables que configuran el funcionamiento del sistema político mexicano, han llevado a que las propuestas y la discusión del voto de los mexicanos en el extranjero se hayan concentrado en la elección del Presidente de la República. Podemos afirmar que no existe por ahora alguna propuesta consistente, que señale la representatividad de los mexicanos en el extranjero en el Congreso.

En conclusión, el voto en el extranjero aplicado a la elección presidencial podría interpretarse como un factor de desequilibrio en la relación de los poderes. Al otorgarle al Presidente de la República mayor legitimidad de origen, en un caso excepcional de toma de decisiones, o en una situación política compleja generada por la dinámica de la relación entre los poderes, podría suponerse que el Presidente de la República tiene mayor poder que los otros dos. Es decir, un poder como el judicial, que no tiene legitimidad de origen cifrada en el voto de los ciudadanos, sino de prestigio y función, podría ser avasallado por el Ejecutivo en función de esa sobrelegitimidad de origen. Por supuesto que esta es una hipótesis extrema, pero el objetivo de este trabajo, es señalar que no se puede dar por sentado que una derivación como esta no pueda tener consecuencias.

El funcionamiento del sistema político mexicano ha dejado de mostrar pautas constantes prácticamente desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado. Actualmente las condiciones y los factores que lo estructuran no alcanzan a mostrar una consolidación que permita elaborar pautas de comportamiento a largo plazo, por lo que consecuencias como la descrita, son posibles.

4.4.2 Riesgos políticos y desafíos jurídicos

La implementación de la modalidad de voto en el extranjero tampoco puede dar por sobreentendido que el comportamiento de los organismos involucrados y la conducta de los votantes potenciales sería "limpio". Las irregularidades electorales han sido, en mayor o en menor medida una constante en cualquier elección y un proceso de esta magnitud no quedaría exento de esta dinámica. Los ordenamientos legales en México que contemplan los delitos en materia electoral como son el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

(COFIPE), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tendrán que ser modificados en función de si se implementa el voto en el exterior.

En el *Informe final*, se propone adicionar un nuevo libro al COFIPE, así como llevar a cabo todas las reformas necesarias en los ordenamientos respectivos, para que se apliquen las sanciones en materia de delitos electorales derivados del voto en el extranjero. Posiblemente las modificaciones que se hagan a la legislación contengan todas las posibilidades de actuación en caso de que se presenten delitos electorales; lo cual podría considerarse una posición un tanto ilusa, pues quizá sólo algunos elementos de la ley en materia electoral, por muy elaborada que esta sea podrían ser aplicables en delitos que se llegaran a cometer en el exterior.

No está por demás aventurar que en un escenario de alto abstencionismo los delitos o faltas electorales quedarían en segundo plano respecto a la posible decepción generalizada sobre el proceso mismo. El verdadero problema se concentraría en escenarios donde se presente un porcentaje significativo de votación, en los cuales obviamente se esperaría que existiesen amplias movilizaciones partidistas en pos del voto. En estas condiciones, es previsible que se presentaran actos, que a pesar de estar prohibidos por la ley, no se pudieran castigar y, en el caso de que se previera una sanción al partido que los promoviera, difícilmente se podría probar. El ejemplo más claro es el relativo a la estricta prohibición de financiamiento extranjero para actos de campaña y en general para cualquier partido, ¿como se considerarán las aportaciones de los mexicanos en el extranjero que tengan doble nacionalidad?, ¿que tan largo puede ser el brazo de la ley para sancionar actos fraudulentos en el exterior?

Este aspecto es tan complejo, e implica tantas aristas, que a riesgo de especular se puede suponer el caso de que un eminente mexicano nacionalizado estadounidense desde hace ya varios años, pero con fuertes lazos con nuestro país decide apoyar a un partido o candidato pagando grandes sumas de dinero en publicidad. Si ese gasto no lo ingresa el partido a su relación de gastos, ¿como y cuál será la capacidad de la ley para sancionarlo? Si un partido llegase a conformar redes de relaciones con organismos estadounidenses poderosos, y estos decidieran apoyar su campaña ¿que posibilidades habría de comprobar tal gasto?, ¿cómo y

porqué sancionarían al partido? Sin duda, la fiscalización de los recursos erogados por los partidos en campañas en el exterior se convertirá en el *dolor de cabeza* de las autoridades electorales. Si el voto en el exterior se convierte en el fiel de la balanza en los resultados electorales en México, se correría el riesgo de que estadounidenses incidan abiertamente en las elecciones y difícilmente cabría la posibilidad por un lado de impedir que lo hagan, y por otro, buscar que sean castigados en su país por gastar su dinero en asuntos que no tienen relativamente nada que ver con el devenir de su propia nación.

Las leyes encargadas de sancionar delitos electorales en el exterior podría ser una “espada de papel”. En las elecciones en México es ya casi anecdótico conocer de robo de urnas o de trifulcas en las casillas de votación, pero en E.U.A. y principalmente en estados donde se concentran la mayor parte de los mexicanos como Illinois, California o Texas existen “maquinarias” electorales que se venden al mejor postor, grupos que se movilizan para conseguir el voto a favor de tal o cual partido, o en su defecto para afectar a otros, que es ya más que preocupante. En caso de presentarse estos fenómenos, ¿Cómo y a través de que medios actuarían las autoridades electorales para evitarlo? Difícilmente se podría esperar que los estadounidenses se sometieran a las leyes mexicanas si actuasen a favor de un partido en su propio país.³⁰ Salvo que se lleve a cabo un estrecho trabajo de acuerdos entre autoridades electorales en México y aquellas con las cuales apoyarse en el extranjero, los delitos electorales se convertirían en el “talón de Aquiles” de la modalidad de voto en el extranjero, por perfecta que esta fuera.

Por ello, no se puede creer a ciegas en que el funcionamiento de las leyes y autoridades electorales en nuestro país puede ser aplicado en las condiciones que ofrece el contexto de los mexicanos exterior. Los avances democráticos de los últimos años en México han sido resultado de un largo proceso de negociación entre las fuerzas políticas y por la presión de la ciudadanía. Pero si algo subsiste en la actual estructura electoral en México es la desconfianza. La mayoría, si no es que todos los procedimientos en esta materia, desde la emisión de la credencial para votar con fotografía hasta la tinta indeleble, no se podrían entender sino es porque todos son lo suficientemente complejos y minuciosos para evitar delitos electorales. El desbordamiento de actos fraudulentos en el exterior y la imposibilidad de controlarlos

³⁰ *vid. Eduardo Andrade, Deficiencias del sistema electoral norteamericano, México, UNAM-III, 2001, pp. 39-60; también, Carpizo y Valadés, op. cit. pp. 31 y 112*

pondrían en riesgo la credibilidad del sistema electoral en su conjunto y de la democracia mexicana, aún si el escenario de participación es de porcentajes reducidos.

4.4.3 Implicaciones en las relaciones México-Estados Unidos de América

Desde finales de la década de los ochenta del siglo XX se inició una etapa de transición en el contexto de las relaciones internacionales, que bien puede calificarse como el inicio del periodo de hegemonía política de los Estados Unidos de América. El referente histórico es el fin de la época conocida como la Guerra Fría, que terminó con el equilibrio bipolar y reafirmó la superioridad norteamericana, la cual se empezó a perfilar desde la Segunda Guerra Mundial. En esta época, se presenta ya un complejo entramado de relaciones políticas y económicas entre varios países tendientes hacia la integración de bloques políticos y económicos. La Unión Europea, el Mercosur, la Cuenca Asia Pacífico y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), reflejan parte del nuevo andamiaje internacional en el ámbito económico; pero en el político, E.U.A. sobresale como la nación que marca la pauta en el concierto internacional.

La inserción de México en el desarrollo de estas tendencias tuvo como paradigma central la esfera de la relaciones económicas con América del Norte y en específico con E.U.A.;³¹ pero las relaciones políticas quedaron sujetas a la inercia de la creciente hegemonía norteamericana, marcadas por una herencia de tensas relaciones en el siglo XX y el peso histórico del conflicto entre estas dos naciones en el XIX. En otros términos, México formalmente se integró económicamente a E.U.A. —lo que significó para algunos reforzar su dependencia—, al tiempo que quedó sujeto a su predominio político, el cual se ha tratado de minimizar bajo los falsos supuestos de la globalización.³² Si bien, en su momento el TLCAN fué parte del eje de la política exterior mexicana, no fué un elemento aislado de la estrategia estadounidense para afrontar los posibles desfases económicos y políticos en la región latinoamericana. En el contexto de las relaciones México-E.U.A., se crearon y elevaron algunos conceptos a premisas irrefutables tales como “porosidad de las fronteras” y “globalización”,

³¹ Cfr. Hilda Varela Barraza, “Aproximación teórica para el análisis de América del Norte a partir del nivel sistémico” en Eliezer Morales Aragón y Consuelo Dávila Pérez, (coords.) *La nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994, pp.17-31

³² *vid.* Foro de Sao Paulo en Cuba “México depende cada vez más de Estados Unidos”, *Milenio diario*, México, D.F., 5 de diciembre de 2001.

tanto en el discurso político como en el teórico, reforzando quizá inconscientemente la dependencia política de México hacia esa nación.

En este ambiente se inscribe la demanda del voto de los mexicanos en el extranjero, como si se tratara de un tema que concierne a la globalización de la política y los derechos –a su modo– de los mexicanos. No obstante, a pesar de los argumentos a favor del voto de los mexicanos en el extranjero, se pasan por alto dos cuestiones fundamentales: la dinámica de las relaciones México-E.U.A. condicionadas no solo por la asimetría política y económica existente, sino en parte por la agenda bilateral permanente sobre la migración, así como por la propia dinámica interna de la política de esa nación. La idea de que los derechos políticos subsisten más allá de las fronteras,³³ en el caso específico de México, choca con uno de los aspectos fundamentales del desenvolvimiento crucial de cualquier nación soberana: el principio jurídico del control estatal sobre el territorio y su ingreso a éste. El control de lo que sucede en el territorio de cualquier Estado, no admite siquiera duda, es fundamental, es parte de su autonomía.³⁴

La *Comisión de Especialistas* señaló en el *Informe final* que, en Estados Unidos de América no existen “disposiciones que impidan la posibilidad de que tanto los mexicanos naturalizados estadounidenses, como los nacidos en ese país, hijos de padres mexicanos ejerzan el derecho al voto en elecciones mexicanas”, además, la implementación del voto en el extranjero se puede amparar en el Derecho Internacional Positivo, “que 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.” Estos argumentos se han reforzado por la experiencia de la organización de elecciones peruanas en E.U.A. y la declaración de una comisión electoral en Chicago que incluso propuso ayuda para llevarlas a cabo;³⁵ aspectos que han sido continuamente mencionados por parte de los promotores de este voto. Si se presentase un escenario de baja efervescencia política respecto a las campañas y baja participación electoral, las condiciones y previsiones que se proponen en el *Informe Final* tendrían mayores posibilidades de realizarse. En todo caso, la problemática se

³³ Tema tratado en el Capítulo I

³⁴ Lentner, Howard H, “Estados Unidos y sus vecinos: la política internacional en América del Norte a fines del siglo XX” en *Foro Internacional* (118), México, Colmex, octubre-diciembre, 1989, pp. 246-272

concentraría en el ámbito de la administración electoral, sin mayor grado de complejidad de lo que ya se ha dicho.

Pero en función de la magnitud de los votantes potenciales, la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero afectaría directamente la vida en varios estados de E.U.A. En un escenario como el primero, que supone una alta participación electoral y por lo tanto una gran efervescencia política, las relaciones México-E.U.A. se pueden llegar a tensar y complicar. Será necesario también poner atención especial en la postura y la respuesta que adoptarían los gobiernos estatales y el federal estadounidense, frente a un evento que implicaría una gran actividad política ajena, en estricto sentido, a la de ese país.

Los dos primeros escenarios significarían generar problemas que no se desean. Por un lado, si la organización y la efervescencia electoral llegan a afectar la vida de sus ciudadanos, los gobiernos en el ámbito estatal y local podrían crear restricciones o invocar leyes especiales al respecto, y por lo tanto influirían directamente en las campañas de los candidatos y el proceso mismo, lo que significaría una intromisión directa en las elecciones mexicanas. Por otro lado, la movilización de electores y las campañas políticas en E.U.A. seguramente reavivarán un sentimiento nacionalista tanto de mexicanos como de estadounidenses. Baste recordar que la recesión económica en ese país a principios de la década de los noventa, propició un clima hostil hacia la inmigración, tanto legal como ilegal, que desembocó en una serie de reformas legales y discusiones sobre tema, sobresaliendo la denominada propuesta 187 en el estado de California y aprobada por el 59% del electorado. Ésta restringía servicios médicos de bienestar y educación a los hijos de inmigrantes, aunque posteriormente fué apartada por sendas controversias judiciales. El asunto aquí no es discutir dicha ley, sino señalar que ejemplifica cómo desde 1990 en E.U.A. se han adoptado medidas duras contra la inmigración que reflejan cierto sentimiento anti-mexicano en ese país.³⁵ A pesar de que esa postura ha tenido que ser moderada por la creciente importancia política de la comunidad hispana, el hecho es que puede resurgir en cualquier momento, cuando se considere que la movilización política de esta minoría étnica crea problemas para esta nación, o polariza posiciones respecto a temas sensibles para ambas naciones.

³⁵ véase "Factible, el voto de los mexicanos que residen en EU. Petrone" en *La jornada*, México, D.F., 14 de septiembre de 1998, y "Consideraciones finales" en *Informe Final...*

³⁶ Valverde Loya, Miguel Ángel, "Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo" en *Foro Internacional* (166), México, Colmex, octubre-diciembre, 2001, pp. 679-683

En el contexto de la discusión sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, el gobierno estadounidense puede estimar que los efectos de la política mexicana son dañinos para su estabilidad interna, y con toda razón prohibir las elecciones. Aún teniendo como referencias otras experiencias, habrá que contrastarlas; por ejemplo, no es lo mismo movilizar una masa de apenas unos miles de peruanos o argentinos, que a millones de mexicanos en E.U.A. para que participen en un proceso, el cual es extraño a la vida cotidiana de esa nación. Diego Valadés y Jorge Carpizo son muy enfáticos en este aspecto, y centran su atención sobre las suspicacias que pueden florecer en dicho país a partir de la implementación de esta modalidad de voto. Valadés señala que el Congreso estadounidense ya legisló una vez para privar de la ciudadanía americana a quien votara en elecciones ajenas a las de E.U.A., disposición que fué declarada inconstitucional por la Corte de Justicia norteamericana; un hecho que deja claro que la apología sobre la doble ciudadanía que se ha hecho en México, puede ser seriamente dañada por la discusión que surja allá.³⁷

Por su parte Carpizo indica que el voto de los mexicanos en el extranjero puede levantar ciertos cuestionamientos en ese país tales como: “¿Realmente que persiguen los mexicanos con esta clase de voto?, ¿Tendrá alguna finalidad política respecto a los Estados Unidos?, ¿Quieren los mexicanos aplicar sus leyes electorales con efectos extraterritoriales?”. Plantea además que esta situación puede alimentar el “fantasma de la reconquista” de los territorios arrebatados a México en 1848, preocupación ya existente en círculos conservadores que ven con preocupación los cambios en la composición étnica de varios estados, principalmente los fronterizos.³⁸

Aún en escenarios de baja efervescencia política y reducida participación electoral, conviene plantear las siguientes interrogantes: ¿Que tipo de visa deberán solicitar los candidatos poder hacer campañas en las zonas de alta concentración de mexicanos en el exterior?, ¿Cuál sería la reacción de los partidos políticos estadounidenses?, ¿Se afectarían las relaciones económicas entre las dos naciones?, ¿Que pasaría si el gobierno federal estadounidense no impide realizar elecciones, pero las autoridades locales sí?, ¿A qué organismos se recurriría si los gobiernos estatales no desearan cooperar con las autoridades electorales mexicanas?

³⁷ Carpizo y Valadés, *op. cit.*, pp. 62-65

³⁸ *Ibid.*, p. 120

Tomando en cuenta la actual hegemonía de Estados Unidos de América, su reafirmación como potencia política en el continente y su creciente unilateralismo a nivel mundial, aunado a su propia dinámica política interna, no sería desafortunado pensar que la efervescencia que generaran las elecciones mexicanas, puedan llegar a considerarse una cuestión de seguridad nacional en esa nación. Lo anterior, derivaría posiblemente en que las diversas agencias gubernamentales tengan que supervisarlas, intervenirlas o en su caso prohibirlas tajantemente. En mayor o en menor medida, en un contexto de al menos participación media, que el voto de los mexicanos en el extranjero sea un tema en el cual tengan que ver alguno de los niveles de gobierno estadounidense reforzará la ya existente dependencia de México respecto de esa nación.

V

A manera de Conclusión

Hace cuarenta años, durante la *Conferencia sobre Tensiones en el Hemisferio Occidental*, celebrada en Salvador, Bahía, Brasil, Don Daniel Cosío Villegas, ilustra la tragedia de los latinoamericanos, palabras que bien valen citarse:

"La verdad de las cosas es que nosotros los latinoamericanos (los individuos y las instituciones), no estudiamos del todo nuestros problemas, o los estudiamos tarde o de manera insuficiente. Entonces ocurre que, al vernos forzados por alguna razón a opinar sobre ellos, tratamos de reparar nuestra desidia acudiendo a los estudios hechos por sabios europeos y norteamericanos, y sobre fenómenos análogos (real o falsamente análogos). Tras esta primera tragedia, viene la segunda: pronto descubrimos que esos estudios nos ayudan poco o nada, e incluso que nos hacen caer en la trampa de creerlos válidos. [...] Tratándose, sin embargo, de fenómenos humanos, con una fuerte, inconfundible raíz histórica, las variantes que ofrecen pueden hacer inoperantes las conclusiones basadas en condiciones europeas o norteamericanas."¹

Este trabajo de investigación es un intento de superar esta tragedia. Se ha tratado el voto de los mexicanos en el extranjero dentro de su especificidad, señalando la dimensión de los dilemas, vicisitudes e implicaciones que significaría su implementación. Sin lugar a dudas, el análisis de las múltiples variables sociales, políticas y económicas que comprende, indica que su complejidad es superior a las experiencias en otros países. A propósito se ha subtítuloado *Contexto, dilemas e implicaciones*, porque la empresa obedece al interés de tratar de contribuir en el debate desarrollando tópicos sobre los cuales poco se ha reparado. En este trabajo la

¹ Daniel Cosío Villegas, "Nacionalismo y Desarrollo", publicado en *Foro Internacional* No.11, México, El Colegio de México, enero-marzo, 1963, pp. 317 y ss.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

prospectiva política en su vertiente menos rigurosa sirvió para visualizar las implicaciones que esta modalidad de voto tendrá sobre aspectos sustantivos del sistema político mexicano, en particular el sistema electoral, bajo el supuesto de que a mediano plazo se incorporará a la legislación y se implementará durante elecciones federales.

Además de explicar en que consiste el voto en el exterior y reseñar su debate en México, se describió el contexto en el que se sitúan los mexicanos en el extranjero, específicamente en Estados Unidos de América, actualizando las referencias sobre su condición social, política y demográfica. Asimismo, se esbozó un modelo hipotético de comportamiento electoral en el exterior, a partir del cual se delinearón tres escenarios futuros basados en la probable participación de los mexicanos en el extranjero en elecciones federales. Se señalaron las posibles dificultades de implementación respecto a la conformación de un registro electoral, así como los costos que en conjunto implicaría.

Así también, se indicaron los posibles efectos sobre el sistema presidencial, las leyes electorales y las relaciones México-Estados Unidos de América. Es pertinente reconocer que no se profundizó en los términos que pudiera adoptar la reglamentación, ni se hizo una evaluación sistemática de las modalidades conocidas, así como de diversas cuestiones procedimentales. Empero, si algo se puede afirmar categóricamente, es que más allá de dichas consideraciones, el voto de los mexicanos en el extranjero no puede entenderse como una simple reforma electoral, tampoco es un asunto de voluntad política, ni mucho menos se limita a la simple de ampliación del sufragio, por lo que más que formular conclusiones, conviene puntualizar a modo de resumen las líneas que definen la especificidad del tema y los resultados que se consideran de mayor relevancia.

Contexto

1. El voto en el exterior, como una vertiente de voto en ausencia, es la última expresión de la universalización del sufragio. Se orienta a individuos que por diversas circunstancias se encuentran o residen fuera del país, y constituye un vínculo con el Estado que ofrece la calidad de nacional y ciudadano.

2. En el ámbito jurídico, se estima que los ciudadanos que abandonan su residencia de cualquier país y se establecen en otros, no pierden su ciudadanía en tanto conservan la nacionalidad. De tal forma, se supone que, aún ausentes participan de la soberanía de su

nación; pues por su calidad de extranjeros en otro Estado, están excluidos de derechos políticos en razón de no ser ciudadanos del mismo, y sin el reconocimiento de estos en ninguna nación, quedarían convertidos en apátridas.

3. El voto en el exterior trastoca consideraciones normativas que dan forma a la ciudadanía; en su ejercicio no subsisten las responsabilidades de un ciudadano común, por ello, quienes votan desde el extranjero ponen en desventaja a los ciudadanos que residen en el país de origen, ya que quienes ejercen este tipo de voto, inciden en el cambio o establecimiento de un nuevo gobierno y/o parlamento, pero no son sujetos directos de los efectos que se derivan de las acciones de estos.

4. En algunos casos, el voto en el exterior comparte una relación directa con la doble nacionalidad, que atribuye a una persona el carácter de nacional de dos países, y puede ser originaria o adquirida. Se funda en la hipótesis de que los individuos no sólo tienen derechos y obligaciones, sino también lazos de sangre, afectivos, de cultura y de creencias que no se circunscriben a un territorio. La doble nacionalidad implica dilemas respecto a la lealtad política, a la tributación y la duplicidad de derechos, pero al igual que el voto en el exterior se ha impuesto por efectos de condiciones reales y no por doctrina.

5. Implementar en México el voto en el extranjero es sumamente complejo. El potencial electorado que se beneficiaría tiene singulares características sociodemográficas, políticas y económicas. Más del 99% se concentra en Estados Unidos de América, país con el que México guarda una relación especial. Los mexicanos en ese país suman 20.6 millones según los datos del *US Census Bureau* del año 2000 y representan el 58% de la primera minoría étnica que son los hispanos. De ese universo, aproximadamente 13 millones son mexicanos que, en caso de reglamentarse el voto en el extranjero, tendrían la facultad legal de votar fuera del territorio nacional, y llegarían a representar poco más del 20% del padrón electoral del país. Si bien esta situación no debe privar de sus derechos políticos a quienes se ausentan temporalmente del país, así como a los que residen en otras naciones y al personal del servicio exterior, las condiciones señaladas hacen del caso mexicano único por encima de todas las experiencias y ejemplos que existen en el mundo sobre esta modalidad de voto.

Dilemas

6. Los mexicanos como parte de la raza hispana en Estados Unidos de América, son el grupo étnico con más altos índices de marginación. Aproximadamente el 24% vive por debajo de los parámetros de pobreza; son el grupo social que presenta los más bajos niveles de escolaridad y el que tiene menores oportunidades de empleo formales. México es uno de los principales proveedores de trabajadores para el sector agrícola de E.U.A., en el cual se desarrollan las tareas peor remuneradas según información del gobierno de ese mismo país. Su creciente pobreza los ha obligado a recurrir más a la asistencia pública, sin embargo no ha resultado eficaz para superarla. Empero, son la minoría étnica con mayores tasas de crecimiento natural, aunado a que cada año emigran de manera legal e ilegal entre 300 y 350 mil mexicanos a ese país, ambos fenómenos refuerzan las estructuras que reproducen su pobreza.

7. Las remesas de dinero que envían un porcentaje significativo de mexicanos en E.U.A. a sus comunidades de origen, principalmente a los estados del centro de la República Mexicana, se han convertido en una de las fuentes de ingresos más importantes para muchas familias, y aún de pueblos enteros, llegando a representar la segunda o tercera fuente de divisas del país. México ocupó a finales de la década de los noventa del siglo pasado, el segundo lugar a nivel mundial y el primero en Latinoamérica por la cantidad de dinero recibido de sus ciudadanos fuera de sus fronteras.

8. Para muchas familias en México, las remesas de dinero se han convertido en una estrategia de dependencia, y a su vez se han transformado también en un factor de diferenciación social y económica entre varias comunidades. Ambas variables, sumadas a la pobreza existente en el país, siguen haciendo atractivo emigrar hacia Norteamérica. En suma, aunque allá la mayoría de los mexicanos son marginados social y económicamente, ser pobre en México no es lo mismo que en E.U.A.

9. Se argumenta que al otorgar el voto a los mexicanos que están en el extranjero, se lograría vincularlos políticamente a la nación de la cual se sienten parte y el reconocimiento a su contribución económica al país. Pero también es cierto que si no fuera por su dimensión demográfica, que se traduce como potenciales electores, tal vez ningún partido político en México estaría interesado en promover el voto en el exterior.

10. Los mexicanos en E.U.A. se encuentran en una situación política ambigua. Por su mencionada dimensión demográfica, son mayormente potenciales electores pero para los

partidos políticos en ese país. En la última década, las élites políticas estadounidenses han aumentado sus contactos con la comunidad hispana y por lo tanto con los mexicanos, ya que se conjetura que su voto puede determinar las elecciones en diversos niveles, de allí que ningún partido político desee desaprovechar sus posibles votos. Sin embargo, en realidad solo se ha magnificado dicho potencial, ya que los hispanos no son un grupo homogéneo, y las cifras de las últimas elecciones muestran que su porcentaje de votación está muy por debajo de las expectativas. De hecho, los mexicanos, a diferencia de otros grupos étnicos, son los que menos se han incorporado al sistema político norteamericano. En este sentido, cualitativamente son una comunidad ambigua y compleja, en tanto que son los menos politizados y a pesar de su número, su capacidad para ser una fuerza que influya activamente en las decisiones de gobierno, sólo se ha presentado en coyunturas muy específicas y en situaciones esporádicas.

11. El constante flujo de migrantes nutre y reproduce pautas tradicionales que se asocian a una baja participación política. Como todo grupo social, los hispanos se organizan para defender sus derechos y han tratado de constituirse como sujetos políticos, pero lo cierto es que los mexicanos en E.U.A. están rezagados respecto de otras etnias o minorías. Para ellos, adoptar la ciudadanía estadounidense es una estrategia racional, porque les permite obtener derechos y abrir espacios en la sociedad de ese país, pero no consideran que existan contradicciones si mantienen también la nacionalidad mexicana, de allí que algunos estudios muestran que preferirían votar para elegir gobiernos en ambas naciones.

12. No obstante, existen razones jurídicas que exhortan al Estado mexicano a promover el voto en el exterior. Particularmente, porque el ejercicio del sufragio es un derecho contemplado en el sistema internacional de protección de los derechos políticos, conformado principalmente por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1984, el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además de que ya existen iniciativas de ley al respecto en el Congreso de la Unión. Tanto los partidos políticos así como diversas instancias del Poder Ejecutivo Federal, han llevado a cabo acciones de acercamiento hacia la comunidad de mexicanos en E.U.A. y existe un constante cabildeo de algunas organizaciones de migrantes que promueven esta modalidad de voto, por ello es posible que en el mediano plazo sea una realidad.

Implicaciones

13. De aprobarse por el Congreso el voto de los mexicanos en el extranjero, las leyes y normas que lo reglamentarán deberán contener los mismos principios rectores de la organización de las elecciones en México, a saber: "certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Al respecto conviene preguntar: ¿Que tanto podrán los instrumentos jurídicos y las instituciones involucradas asegurar el cumplimiento de estos principios en el exterior? No hacerlo iría en detrimento de los logros que se han alcanzado en materia electoral en México.

14. La primera dificultad al implementar esta modalidad de voto, será que el diseño y la conformación del registro de electores en el exterior se enfrentarán al desafío de cumplir con los criterios de inclusividad, de precisión y vigencia. Es decir, asegurar las más amplias posibilidades de inscripción de los potenciales votantes, y mantener la confiabilidad en la información que contenga, así como de instrumentos para facilitar su actualización constante. Situación que es posible que se complique por la ambigüedad que supone la doble nacionalidad y que gozan *de facto* los mexicanos en E.U.A., de tal forma será también factible e inevitable que muchos se inscriban para votar tanto en México como en ese país.

15. El presupuesto para organizar elecciones en el exterior resultará sumamente oneroso, pues no solo deberá cubrir las actividades ordinarias de las autoridades electorales, sino que deberá fortalecer financieramente a las embajadas y consulados que irremediamente se involucrarán en esta tarea; además, eventualmente implicará un aumento sustantivo en el financiamiento público para los partidos políticos. El asunto se tornará más complejo, dado que al principio la implementación supondrá gastos más elevados, puesto que se establecerá una estructura totalmente nueva.

El problema es que los costos aumentarán en relación al abstencionismo, pues no se debe olvidar que no solo las dificultades propias de la naturaleza de esta modalidad pueden incidir directamente en la baja participación, sino que tal vez debido a las particularidades del contexto nacional e internacional, la gran mayoría de los votantes potenciales decida abstenerse, no obstante mantenga sus vínculos sociales con México. Y como se demostró, los gastos que suponen la implementación de esta modalidad de voto superarían, por mucho, erogaciones que se aplican en algunos sectores para combatir la pobreza en nuestro país, que es uno de los factores principales que inciden en la migración.

16. La participación electoral será el parámetro para definir los impactos del voto en el exterior en el sistema de partidos, en la correlación de fuerzas en el sistema político y en las relaciones México-Estados Unidos de América; así también determinará el futuro de esta modalidad en procesos posteriores. Se demostró que, hipotéticamente los mexicanos en el exterior antes que resolver por qué partido votar, se enfrentarán a la decisión de votar o abstenerse, pues el gobierno que resulte electo tendría poca o nula influencia sobre su vida cotidiana.

17. La decisión de votar o abstenerse de los electores en el exterior dependerá de dos cuestiones: primero de una evaluación de las variables objetivas y subjetivas que tengan en mente, y segundo, del orden que les otorguen a cada una de estas respecto a la relación que existe entre el *elector* y el *gobierno*. Las variables objetivas son aquellas cuestiones que les incumben en su cotidianidad, y las subjetivas se refieren a cuestiones cualitativas que derivan de su calidad de ciudadanos en el exterior. Se demostró que la opción de votar será viable, si y solo si existen incentivos para que el gobierno que sea electo, tenga la capacidad de intervenir en la solución de sus problemas que les afectan directamente. De otra forma, la abstención siempre será una opción con mayores probabilidades, las cuales aumentarán si la correspondencia *elector-gobierno* es muy lejana.

18. Un escenario de alta votación, significaría que los mexicanos en el extranjero están muy interesados en lo que sucede políticamente en su país de origen. Supondría también que la implementación de esta modalidad es operable. No obstante, sería el más preocupante para los partidos políticos y diversos grupos de poder, ya que las posibilidades de que el voto en el exterior se convierta en el fiel de la balanza en los resultados electorales a nivel nacional serían muy altas. Esta situación, incidiría en la dinámica de los partidos políticos, y aunque sus efectos son inciertos, no todas las fuerzas políticas podrían competir por ganarse el voto de los electores en el exterior, lo que supondrá un quiebre en la equidad de la competencia entre partidos. Además de que el futuro del país lo definiría un sector sobre el cual las acciones de gobierno tendrían poca o nula influencia.

19. En escenarios de votación media, se articularían varias conjeturas del anterior, pero es el que presenta mayor incertidumbre para los actores y organismos involucrados. Se correría el riesgo de que los medios extranjeros, principalmente estadounidenses influyan en el desarrollo de las campañas políticas, de tal forma que las propuestas y programas de partido se

someterían al escrutinio de intereses ajenos a México. Otra consecuencia sería el detrimento de la oferta política de los partidos, que con tal de conservar porcentajes de votación seguros, tendrían la necesidad de crear redes partidistas en el exterior con pocos adherentes y, consecuentemente habría mayores posibilidades de involucramiento de fuerzas políticas extranjeras en el proceso.

20. Un escenario de alto abstencionismo supondría el fracaso de la modalidad respecto a las expectativas, pero sobre todo un alto costo de inversión a cargo del erario público. Mostraría que los mexicanos en el extranjero no están realmente interesados en los que sucede políticamente en México, o que racionalmente prefieren no quedar mal con el sistema político estadounidense. Pero también podría ser resultado de una mala implementación, errores en la conformación del padrón electoral, una mala coordinación entre organismos involucrados, así como el descuido en aspectos de la administración electoral que no se llegaran a considerar sustantivos. Lo anterior significaría un desgaste para los partidos políticos, un descalabro para las autoridades electorales y el desencantamiento de quienes promueven esta modalidad de voto.

21. De aprobarse el voto en el exterior únicamente para elegir presidente, aún con porcentajes de votación bajos, esta figura obtendría *de facto* una desproporcionada legitimidad de origen respecto del Poder Legislativo, pues ese mismo porcentaje de votantes no incidirían en la conformación del equilibrio entre poderes. Esta situación podría cambiar la dinámica de la relación entre los poderes en aspectos sustantivos como la política exterior. Si bien este argumento se presenta como hipotéticamente exagerado, habría que ponderar si conviene crear ese margen de legitimidad de origen para la figura presidencial, que por su inconsistencia podría derivar en problemas en el futuro de la nación.

22. Las normas para organizar las elecciones, pero sobre todo para sancionar actos fraudulentos en el exterior serían débiles, ya que difícilmente una ley de esta naturaleza podría aplicarse extraterritorialmente. Mucho menos, el gobierno de E.U.A. a nivel federal, los estatales y locales, permitirán que se apliquen otras leyes en su territorio. Este es el aspecto más complejo, porque implica también responder cómo se regulará el financiamiento privado a los partidos políticos. Si se prohíben las aportaciones de mexicanos en el exterior, entonces se reducirán los incentivos para votar y para hacer campaña en el exterior, lo que iría en detrimento del objetivo central que es propiciar la participación electoral en ese ámbito. No

hay duda de que la ley encargada de regular las elecciones en el exterior, se puede convertir en una espada de papel, o más aún en el Talón de Aquiles de la mejor reforma que le diera origen y su implementación.

23. En escenarios de alta y media participación, por la magnitud de los electores potenciales, las movilizaciones políticas derivadas de una gran efervescencia en las campañas y por el proceso de votación, acarrearía problemas con los gobiernos locales y el federal en E.U.A. La respuesta de los gobiernos dependerá de que tanto afectan a los ciudadanos que nada tienen que ver con la política electoral mexicana, al grado de que es factible que prohíban el proceso en su territorio. Una posición menos radical, implicaría no obstante que se tensaran y complicaran las relaciones México-E.U.A. derivado de los efectos del voto de los mexicanos en el extranjero. Además, se puede suponer que los norteamericanos no aprobarán del todo que los mexicanos ejerzan derechos políticos en ambos países. Puede parecer exagerado pero una lectura simple diría que votar en otras elecciones distintas, es una especie de traición para con el país en el que reside.

Notas finales

A pesar de lo complejo del asunto, todo indica que el voto de los mexicanos en el extranjero será una realidad dentro de pocos años. Ninguna dificultad que se observe para su realización tendrá fácil solución; de hecho se deberá asumir que muchas de sus implicaciones negativas serán inevitables. Por ello lo importante será definir su implementación, de forma que cumpla con los requisitos mínimos de transparencia, seguridad e integridad para mantener el grado de confiabilidad alcanzado hasta ahora en las elecciones en el territorio nacional.

Después de haber esbozado las dimensiones del caso, puede decirse que la creación de mecanismos políticos y legales que permitan el voto de los mexicanos en el extranjero, deberá contemplar una implementación gradual, con la finalidad de contar con escenarios controlables y amplios márgenes de acción política y operatividad administrativa. Sería conveniente que antes se firmaran acuerdos bilaterales con todos los países en donde se concentran mexicanos, pero principalmente con el gobierno federal estadounidense y los gobiernos estatales y locales de ese país. Los acuerdos previos facilitarían el proceso, permitiría contar con mecanismos para inhibir el fraude, mermar las posibles irregularidades que se presenten durante las elecciones y disminuir los impactos negativos que se deriven. Los

Consulados y las Embajadas de México en el mundo deberán fortalecerse antes de llevar a cabo su implementación, pues estas serán instancias fundamentales durante el proceso. Cualquiera que sea la modalidad o las modalidades específicas que se elijan, su implementación gradual y restrictiva ofrecería en principio, elementos de información sobre el número real de votantes mexicanos con residencia en el extranjero realmente interesados en las elecciones en México, evitaría costos innecesarios, pero principalmente, permitiría generar proyecciones consistentes para una implementar este voto a mayor escala.

Dos aspectos sustantivos habrá también de contemplarse: primero, definir si se aplica únicamente para la elección de Presidente de la República, o se crean, como en otros países, la figura de legisladores que representan a los ciudadanos en el extranjero, lo cual modificaría el panorama que tenemos hasta el día de hoy; y segundo, si tal vez sea mejor resolver antes el derecho al voto en ausencia al interior de la república, como una suerte de ensayo preparatorio. Muchos son los elementos que faltan por analizar, es necesario por tanto, seguir ahondando en su viabilidad, sus posibles repercusiones y los beneficios esperados. No sobra reiterar que un país como México, con altos índices de pobreza, no debiera invertir en un proceso que tal vez no sea más que simbólico y cuyo impacto será quizá irrelevante en la vida de esos votante. No obstante la decisión sigue dependiendo de un dilema central: mientras siga aumentando la pobreza en México, la migración a E.U.A. seguirá siendo atractiva para muchos mexicanos, y las remesas de dinero continuarán siendo el paliativo y el factor de desarrollo para muchas familias y comunidades. De tal forma, la población mexicana seguirá creciendo como etnia en ese país, por lo que una demanda como el voto en le extranjero seguirá vigente a pesar de que se diluya entre otros temas no menos importantes. A menos que el panorama llegase a cambiar radicalmente, la demanda desaparecería, pero las perspectivas actuales no lo prefiguran así. Frente a los dilemas e implicaciones que se han señalado, quizá lo único positivo que puede decirse, es que al posibilitar el voto en el extranjero, México se inscribiría nuevamente en la historia de la ampliación del sufragio universal. Este trabajo es apenas un esbozo y solo tiene la finalidad de invitar a la reflexión sobre el tema, ojalá lo haya logrado.

Apéndice
El Voto Electrónico

I .Tendencias y experiencias de la democracia tecnológica

I.1 Nuevas tecnologías y política

Durante los últimos años el desarrollo, evolución y perfeccionamiento de las computadoras y sus aplicaciones en los ámbitos de la información y la comunicación, han estimulado una nueva y profunda reestructuración progresiva de la sociedad; a este fenómeno social se le ha denominado Revolución Informática. Las más avanzadas investigaciones en la ciencia aplicada han desarrollado nuevas tecnologías que incorporadas a varios ámbitos de la vida cotidiana van conformando gradualmente profundos cambios culturales y nuevas formas de relaciones sociales. Los efectos de las nuevas tecnologías y la Revolución Informática han generado un proceso de adaptación *in continuum* de los individuos y las instituciones a una nueva y compleja realidad social. El impacto más visible de este fenómeno, son los cambios en la conducta y en las relaciones entre los individuos como consumidores en la esfera de la economía. La Revolución Informática ha expandido las posibilidades de acceso y transmisión de información, a casi cualquier parte del mundo con una diferencia mínima de segundos; aunada a las nuevas tecnologías al alcance de un sinnúmero de individuos, han facilitado crecientemente la comunicación y la interacción entre diversos y sujetos colectivos, como lo ejemplifican el acceso inmediato a información de carácter público, la participación masiva en encuestas y foros virtuales, compras vía Internet, entre otras alternativas; situación que ha llegado a suponer *-vox populi-* una (nueva) forma de *democracia*. No obstante, esta última percepción, común en el lenguaje coloquial, debe matizarse, ya que es una apreciación reduccionista de la idea misma de democracia, pues confunde las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías con relación a la factibilidad de su uso en una esfera tan compleja como lo es la política. Los efectos de la Revolución Informática, y la consecuente traslación de la

sofisticación tecnológica, en la esfera de la política y las instituciones de gobierno, es una de las fases más recientes de este proceso, y conlleva una nueva relación del individuo como ciudadano con las estructuras del Estado.¹ Al introducir nuevas tecnologías en el ejercicio de sus funciones tradicionales, los gobiernos, los partidos políticos y en general cualquier organización de naturaleza política, gestan y desarrollan nuevas formas de *hacer* política. Simultáneamente, la Revolución Informática en los medios de comunicación de masas, *progresivamente* está transformando el comportamiento de los ciudadanos en el ámbito de la política, e incidiendo en la redefinición de pautas en el desempeño del gobierno.

Por ahora es posible distinguir al menos tres dimensiones de esta situación. La primera, pertenece al ámbito de los medios de comunicación ya señalado; la influencia de los *mass media* en la política es una manifestación tan común en la actualidad que en un extremo se puede hablar de la política teledirigida.² Los medios de comunicación compiten con los gobiernos en la definición de la agenda de los problemas públicos, y han reestructurado el espacio de las relaciones sociales. La segunda dimensión es aquella donde, por medio del uso de la tecnología, se *convierte* pasiva y silenciosamente al ciudadano en *cliente* del gobierno; la esfera de la política se transmuta en un espacio de relaciones económicas en donde se diluyen las relaciones políticas. La expresión más concreta de esta dimensión, es el denominado *e-gobierno*, o *automatización* de la administración pública, apoyada en instrumentos electrónicos. Aunque no es una tendencia homogénea a nivel mundial, si una realidad que cada vez cobra mayor importancia. La tercera dimensión, son los procesos periódicos para elegir representantes: elecciones, consultas, *referéndums* o plebiscitos sobre uno o varios temas, vinculantes o no para los gobiernos. Los procedimientos electorales son la última frontera donde se han desplegado aplicaciones de las nuevas tecnologías; desde el control de listas o padrones de ciudadanos, hasta el escrutinio y anuncio de resultados electorales finales, dimensión en la que confluye el ciudadano, que en su papel de elector incide en la formación de los gobiernos. Aunque esta dimensión se pudiera incluir en el *e-gobierno*, conviene distinguirla, porque en una, el ciudadano tiene una posición generalmente pasiva, mientras que en la dimensión de los procesos electorales su posición es indiscutiblemente activa.

¹ George Thomas Kurian, (edit.), *A Historical Guide to the U.S. Government*, New York, Oxford University Press, 1998, pp.178-188, sv. Electronic Government.

La influencia y los efectos de los *mass media* en la política, hasta ahora han acaparado la atención de los analistas y los especialistas, y solo en los últimos años se empiezan a tener interés por las nuevas tecnologías aplicadas en el ejercicio del gobierno. El *e-gobierno* se está convirtiendo en uno de los muchos aspectos de la política en la que confluyen la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad. En la frontera de estas tendencias de carácter mundial, se encuentra la implementación de sofisticados sistemas de votación que permiten a los ciudadanos participar *tecnológicamente* en la toma de decisiones políticas. Estos están transformando los procesos de administración de los procesos electorales, pero fundamentalmente el mismo acto de votar. La automatización de las elecciones con sistemas tecnológicos de votación tiene como modalidad predominante el *voto electrónico*; una fenómeno que por su gran potencial de impacto en el futuro de la política está cambiando la forma de concebir la *democracia* en su forma procedimental y mínima: la electoral.

En otro orden de ideas, pero a la par de las anteriores, en actual debate contemporáneo sobre la democracia, existen varias teorías que aduciendo un agotamiento de las formas de la democracia representativa, tratan de crear fórmulas más adecuadas de integrar a la ciudadanía en el ámbito de la política y en la toma de decisiones. Ideas como democracia deliberativa y participativa van ganando terreno en el ámbito teórico. Existe una percepción un tanto romántica sobre las virtudes de la ciudadanía, suponiendo que estas son inherentes a la misma naturaleza humana. Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos ven a la política como algo ajeno a su vida cotidiana, sus problemas circunscritos a la esfera de la vida privada pocas veces tienen coincidencia con aquellos de la esfera pública.

Es imposible pensar en democracia sin la realización periódica de elecciones, pero tampoco se agota en estas. Es indudable que no existe hasta ahora una forma efectiva de propiciar la participación política de los ciudadanos que no sean las elecciones. Mientras la democracia representativa como forma de gobierno siga siendo atractiva a gran parte de las naciones del mundo, las elecciones seguirán siendo el momento más significativo en la conformación de los poderes y la lectura más importante del estado anímico de una nación. Es en este contexto donde se inscribe la tendencia a automatizar los sistemas electorales, por ello caben muchas cuestiones: ¿Qué retos suponen para la sociedad y la política los sistemas de

² Sobre este concepto véase Giovanni Sartori, *Homo Videns*, Roma-Bari, Gius, Laterza & Figli Spa, 1997.

voto tecnológico?, ¿Cuáles son sus alcances y sus desventajas?, ¿Qué dilemas enfrentará la sociedad ante esta tendencia?

I.2 Modalidades de voto tecnológico

El uso de la tecnología en los procesos electorales engloba múltiples modalidades que varían por su grado de sofisticación tecnológica, pero también por el tipo de elección en que se utilizan. La elaboración, mantenimiento y uso de una base de electores; los dispositivos de identificación de electores; los sistemas de emisión, recepción, conteos parciales y finales de votos; así como la tecnología empleada en la difusión de los resultados electorales, entre otros aspectos, constituyen parte de lo que hoy se puede llamar *democracia tecnológica*. Es en torno a los sistemas automatizados de emisión y recepción del voto –urnas mecánicas, electrónicas o vía Internet- donde se ha puesto especial atención en los últimos años, porque en ellos confluyen directamente nada menos que los ciudadanos en su calidad de electores. La automatización del voto no ha tenido un desarrollo lineal, existen diversas modalidades y cada una tiene diferente grado de complejidad que varía según las ventajas que ofrecen respecto a: i) registro y mantenimiento de la base e identificación de electores, ii) emisión del voto iii) selección de alternativas, iv) recuento de resultados parciales y totales, y principalmente v) seguridad y confiabilidad.

Las modalidades de voto automatizado se distinguen entre sí porque su desarrollo y características han dependido del grado de desarrollo tecnológico existente en cada país y la época en que se han implantado, y son fundamentalmente tres:

i) *Sistemas de voto mecánico*: son una combinación de procedimientos tradicionales con el uso de urnas mecánicas. Implica la movilización del ciudadano al lugar de votación, facilita la selección de alternativas, la emisión y el recuento de los votos en casilla. Esta modalidad tiene muchas variantes de acuerdo al país en que se aplique; el ejemplo clásico son las máquinas utilizadas desde hace ya varios años en Estados Unidos.³

ii) *Sistemas de voto electrónico*: son una combinación de procedimientos tradicionales con el uso de bases de datos y urnas electrónicas que facilitan la identificación de los electores,

passim

³ Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1992, p. 191 y ss.

la selección de alternativas y el envío de resultados a una base de resultados central. Existen modalidades que se combinan con el uso de la red de la Internet para recoger los datos en tiempo real simplificando el recuento de votos parciales y totales de la elección. En algunas de sus variantes, el voto electrónico mantiene el uso de boletas electorales, en otros no, pero todos cuentan con un sistema de elección de opciones controlada. Hasta ahora en cualquiera de sus modalidades el voto electrónico al igual que el voto mecánico mantiene un aspecto fundamental del sistema tradicional, esto es la convergencia de los ciudadanos, es decir, como votantes y coadyuvantes del proceso electoral en los lugares de votación. Esta modalidad es la que se está implantando en varios países con variantes que van desde urnas lectoras de boletas como el sistema de urna electrónica *Demotek* en el País Vasco en España que se basa en el uso de boletas tradicionales e incorpora lectores ópticos, o dispositivos especiales de selección de alternativas sin uso de boletas como el sistema *e-slate* desarrollado por la empresa *Hart Inter Civic* en Estados Unidos. También el uso pantallas táctiles desarrollado por la empresa *Diebold* y utilizado en Brasil en diversas elecciones a nivel nacional. Es importante señalar que hasta ahora en los países en que se ha implantado o puesto a prueba la modalidad de voto electrónico los resultados indican que es la alternativa tecnológica de más fácil implantación ya que se ha comprobado en casi todos los casos su viabilidad técnica, y su aceptación política y social.

3.- El voto vía *Internet*: es la última modalidad del voto tecnológico, tiene un grado de complejidad superior a las dos modalidades anteriores pero relativamente tiende a la facilidad en cuanto a su acceso y uso para el ciudadano común. Comprende el uso total de tecnología avanzada en computación y aplicaciones *Web*; tiene variantes que dependen del software, los sistemas operativos, los programas y sus protocolos, además del uso de tecnología criptográfica avanzada. Un ejemplo de esta modalidad son los sistemas de voto abiertos en Internet, experimentales y sin validez legal, pero importantes como canales de expresión la pública; posibilitan -en su mayoría- el registro en una base de electores y el acceso al programa de votación desde cualquier terminal, protocolos de seguridad y conocimiento de resultados inmediatos.⁴

⁴ véase Juan Antonio Martínez Castaño, *Voto electrónico y Software libre*, en <http://www.dit.upm.es-jantonio>, vl.2, Agosto 2000.

Las ventajas fundamentales de esta modalidad es la reducción de costos a largo plazo, la rapidez con la que se procede el recuento de votos y la comodidad para el elector. Aunque por ahora solo existen aplicaciones a universos de votantes reducidos o en fase experimental, es posible que en pocos años en algunos países sea aplicado a niveles de elecciones generales. El optimismo sobre las ventajas del voto vía Internet se fundamenta en los resultados hasta ahora confiables en los que se basa la banca electrónica y los sistemas de compra vía Internet. Los sistemas de votación a través de Internet constituyen una de las aplicaciones más complejas de las nuevas tecnologías que se han propuesto hasta la fecha en el contexto de la política. Sus retos, tanto desde un punto de vista técnico como sociopolítico, son difíciles de solucionar y todavía ninguna corporación privada o gobierno ha encontrado la piedra filosofal que los resuelva de manera completa y satisfactoria. El voto vía Internet, es aún complicado de estudiar, las herramientas analíticas de la ciencia política no se han desarrollado al grado de comprender el universo particular de las ventajas y desventajas que supone un fenómeno totalmente nuevo en el ámbito del llamado espacio virtual.

Como parte fundamental del proceso electoral, el voto es el corazón de la democracia procedimental. La emisión del voto, aún en su sencillez, guarda una importancia fundamental ya que es la expresión formal de los intereses de una sociedad y genera gran parte de la legitimidad que mantiene la estabilidad en los sistemas políticos democráticos. A través de su ejercicio se eligen los representantes de la sociedad en el gobierno, en la toma decisiones y la elaboración de leyes. Los sistemas de voto tecnológico, al igual que los sistemas tradicionales, buscan adecuarse a los principios generales que permiten ejercer el derecho al sufragio a los ciudadanos bajo condiciones legales y legítimas, y que se garanticen la libertad y secrecía en la elección. También que se imposibilite cualquier forma de coacción o de alteración de resultados en algún momento del proceso electoral; que exista la posibilidad de mantener el proceso inviolable ante situaciones no previstas propias de la política; la validación *a posteriori* del voto para que cada ciudadano tenga la plena certeza de que su participación ha sido tomada en cuenta; y la posibilidad de conocer en menor tiempo y con exactitud los resultados finales. La tendencia actual son los sistemas de voto electrónico, más conocidos como urnas electrónicas. Las modalidades hasta ahora desarrolladas, mantienen la convergencia entre ciudadanos: aquellos que se encargan de recibir y contar los votos, y el

electorado en general. Los sistemas actuales de voto tecnológico, como el voto electrónico, no modifican la esencia de la democracia, ello sucedería al menos de que se lleve hasta sus últimas fronteras, como sería un sistema de votación totalmente directo vía Internet, que permitiera votar continuamente sobre temas específicos, por ejemplo la agenda gubernamental. La modalidad de voto electrónico, que mantiene implícitamente los principios liberales de la democracia y sólo modifica procesos tradicionales, no es la democracia directa sino una modificación sustantiva de la democracia procedimental.⁵

1.3 Algunas experiencias significativas

La revalorización de la democracia a nivel mundial a partir del fin de la llamada guerra fría tuvo efectos directos e indirectos, entre ellos la modernización de los procedimientos electorales. La automatización del voto cabe en este sentido. En la década de los años noventa del siglo XX algunos países como Bélgica, Brasil, Venezuela, la India y Filipinas –por mencionar- implantaron formalmente sistemas de votación electrónica. Aunque a nivel mundial no ha sido una constante, la incorporación de la tecnología en las elecciones no es cosa nueva, desde hace ya casi más de cien años en Estados Unidos y Francia se inventaron urnas mecánicas para automatizar y facilitar el voto en diversas elecciones. Las siguientes líneas describen las experiencias más significativas.

Estados Unidos

Los procesos electorales en Estados Unidos son el modelo paradigmático en cuanto a tecnología electoral se refiere ya que desde los primeros años del siglo XX se utilizan legalmente máquinas automáticas en la emisión y conteo de votos, por lo cual, la votación automatizada es un procedimiento generalizado en ese país.⁶ Dado que su sistema electoral en términos generales determina la participación del ciudadano en varias elecciones a la vez, el modelo que durante muchos años fué el más utilizado, era una máquina de palanca dividida en columnas, donde en la parte superior se indica el tipo de la elección y en la inferior varios pulsadores corresponden a cada uno de los candidatos. El elector pasa a un local con cortinas y

⁵ La explicación más temprana de la democracia mínima procedimental se encuentra en J.A. Schumpeter, *Capitales, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers, 1942.

⁶ W.d.M. Mackenzie, *Elecciones Libres*, Madrid, Tecnos, 1962, pp. 149-150

pulsa un botón que pone en funcionamiento de la máquina; acciona los modos de cada columna hasta que los indicadores señalan su preferencia aún si se abstiene. Se trata de una simple máquina sumadora que registra los votos conforme se van emitiendo. Para llevar a cabo el escrutinio, basta levantar las tapas y leer el resultado en las esferas indicadoras.

A principios de la década de los sesenta del siglo XX, en un estudio sobre las elecciones, el politólogo W.J.M. Mackenzie señalaba que los europeos consideraban esta mecanización algo “típicamente americano y un poco absurdo”, pero también manifestaba las ventajas de la automatización del voto: “economiza el trabajo, da mayor exactitud en el conteo de votos, evita la anulación de papelería y mantiene el secreto”. Y mencionaba que aunque encarece el proceso electoral, no se prescinde de los miembros de la mesa de casilla.⁷ Este sistema sigue vigente todavía en muchos condados de los E.U.A.; pero como es de suponerse, el desarrollo de la tecnología ha permitido diseñar sistemas de voto más sofisticados, pero que mantienen ciertas características de las primeras urnas mecánicas de voto. Así como existen diversas legislaciones electorales en E.U.A. por la preeminencia política de los niveles locales, así también existen diversos sistemas de votación automatizada. En los últimos años, varios sistemas electrónicos, puestos a disposición de las autoridades electorales de los condados y los estados de la unión americana por varias corporaciones dedicadas al diseño de nuevas tecnologías, han sustituido a los sistemas mecanizados. Por ejemplo, a finales de los noventa del siglo pasado, en el condado de Harris, el área metropolitana más grande de E.U.A., se adoptó un sistema denominado *e-Slate*, y fue puesto a prueba en el 2001, en respuesta a los problemas suscitados en las últimas elecciones presidenciales por deficiencias en algunos sistemas de voto mecanizado. Es un sistema de votación electrónica de registro directo, similar a un *bloc* de notas que facilita incluso la selección del idioma.⁸

Tal es la diversidad de formas de votación en E.U.A. que en las elecciones presidenciales del año 2000 el 1.6% de los electores votaron usando las papeletas convencionales; el 9.1% usó el registro electrónico directo; el 18.6% usó las máquinas de palanca de votar; el 27.3% usó lectores ópticos y el 34.3% usó las tarjetas perforadas. Además 200 militares en servicio fuera del país por primera vez emitieron su voto vía Internet. La

⁷ *Idem.*

⁸ Un símil de este sistema, son las actuales agendas electrónicas y computadoras portátiles comúnmente conocidas como *palms*

posibilidad de generalizar el voto vía Internet es un debate constante en los medios de comunicación cada que se acercan las elecciones, en el cual la principal preocupación se refiere a la seguridad de la información. Por ello durante las elecciones de año 2000, *Segevota*, una empresa de la región de San Francisco organizó – bajo contrato con el estado de California – una prueba de votación vía Internet paralela a la votación real, e invitó a los *hackers* a tratar de penetrar el sistema; ofreció toda la información necesaria para lograrlo pero aparentemente nadie lo consiguió. La prueba se llevó a cabo con sistemas computarizados en lugar de urnas tradicionales, y los resultados llevaron a los directivos de dicha empresa a insistir que el voto vía Internet era “un paso hacia permitir votar desde la casa o la oficina”. Meses antes, en el estado de Arizona, por primera vez se consideró jurídicamente válido que militantes del Partido Demócrata votaran vía Internet para elegir a su candidato presidencial. El resultado fue considerado un éxito: votaron más del triple de electores que en las elecciones primarias de 1996 y más del 45% lo hizo vía Internet. La valoración positiva que arrojó esta experiencia llevó a Cortland Coleman, director ejecutivo del Partido Demócrata, a asegurar que el voto vía Internet es una realidad que se espera se extienda “la conjunto de los Estados Unidos de América y al resto del mundo”.

Europa

En Europa las primeras experiencias de voto electrónico en elecciones locales se presentaron en Suecia y los Países Bajos en 1990, y posteriormente en Francia en 1992 en el municipio de Santerry para la ratificación del Tratado de la Unión Europea. En Bélgica, el voto electrónico se experimentó en dos cantones en las elecciones legislativas y municipales en 1991; y el 12 de junio de 1994, en las elecciones para el Parlamento Europeo a nivel nacional, se sustituyeron gran parte de los materiales tradicionales por urnas electrónicas, tarjetas magnéticas y lápices ópticos. Aproximadamente 14 millones de ciudadanos belgas votaron en dichas elecciones, y uno de cada cinco votó en urnas electrónicas. Dicho sistema se volvió a utilizar en las elecciones comunales y provinciales de octubre de 1994, y en las elecciones legislativas y para consejos regionales de mayo de 1995.

En España el voto electrónico ha creado un ambiente de discusión muy nutrido respecto a sus ventajas y desventajas. En 1991, en el municipio de Villena en Alicante, se llevó a cabo el primer proceso electoral en plan piloto utilizando un sistema de votación electrónica.

En Galicia se llevó a cabo un experimento con urnas electrónicas en las elecciones al Parlamento en octubre de 1997 y en las del Parlamento de Cataluña en 1995. La Generalitat Valenciana y la Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información, pusieron en marcha la aplicación de un sistema de voto electrónico en la totalidad de las elecciones autonómicas a las Cortes Valencianas de junio de 1999. Entre las últimas experiencias, se encuentra aquella realizada en el País Vasco, donde se introdujeron cambios a la legislación en 1998 con la finalidad de modernizar el sistema de votación. Este sistema voto electrónico combina -según la administración Vasca- "tradición y modernidad", al mantener el sistema de papeletas habitual pero incorporando a las mismas una banda magnética que permite su escrutinio automático y la transmisión inmediata del voto al ordenador central de recuento.

El sistema utilizado tanto en Villena como en el País Vasco es una urna electrónica que tiene un dispositivo que lee la información de la boleta electoral y la guarda en un disco. A diferencia de muchos sistemas de votación electrónica, como los que se utilizan en E.U.A., este sistema de urna electrónica no está conectado a la red y tiene una fuente de poder independiente. En España, las leyes electorales dejan bajo jurisdicción de las autoridades de las Juntas Electorales Provinciales, la forma de organizar las elecciones y hasta ahora son pocos gobiernos locales que han adecuado su legislación a procedimientos de voto electrónico, no obstante, el Senado español aprobó la creación de una comisión de estudios del voto electrónico para analizar las posibilidades de aplicarlo a nivel nacional.

Alemania ha sido el primer país que abiertamente ha planteado la posibilidad de utilizar un sistema de votación electrónica a nivel nacional en el año 2006, por ello el gobierno ha encargado diversos proyectos a varias universidades de ese país, y llevó a cabo un ensayo piloto del 9 al 11 de julio del 2001 durante las elecciones locales de la ciudad alemana de Esslingen. El objetivo es poner en marcha un sistema de votación nacional vía Internet en coordinación con dispositivos inalámbricos. Esta experiencia es la primera parte del proyecto 'i-vote' impulsado en 1998 por el grupo de investigación *Internet-Voting* y a la consultora alemana *Data and Information Processing Leverkusen (IVL)*.

En Inglaterra el gobierno llevó a cabo las primeras pruebas de voto electrónico en St-Albans al norte de Londres. Los habitantes de este lugar votaron electrónicamente en las elecciones municipales del 2 de mayo del 2002 mediante urna electrónica móvil, Internet o en

cabinas electorales dotadas de una pantalla táctil. Se eligieron treinta lugares piloto por el Gobierno y para este experimento se invirtieron 3.5 millones de libras (5.7 millones de euros).

Latinoamérica

En Latinoamérica, Venezuela y Brasil encabezan los esfuerzos en el desarrollo de sistemas de votación electrónica, desde su diseño hasta el complejo proceso de implantación. En las últimas elecciones venezolanas se han utilizado máquinas escrutadoras que leen las marcas que los votantes hacen en las boletas con un bolígrafo; al depositar la boleta, la máquina suma los votos y al terminar la jornada electoral imprime el acta de votación final. Brasil se convirtió en 1996 en el primer país en automatizar todo su proceso electoral. Desde las elecciones de 1998, el Tribunal Superior Electoral utilizó 90,000 urnas electrónicas producidas por la industria brasileña bajo un riguroso control de calidad. Se llevaron a cabo campañas sobre el uso de las urnas y el día de la votación, aún las personas analfabetas pudieron votar fácilmente. El sistema de votación electrónica es una urna con una pantalla y un teclado simple similar a los cajeros automáticos: en elecciones simultáneas, se escoge, se confirma o corrige la elección, después se pasa a la otra, así hasta terminar. El proceso de 1998, se dijo, fue todo un éxito, pues la confianza en el método empleado fue tal, que no hubo ningún cuestionamiento sobre los resultados. En octubre del año 2000, en 5,559 ciudades de Brasil se realizaron las primeras elecciones municipales en las que el cien por ciento de los electores (aproximadamente 90 millones) votaron a través de 325,290 urnas electrónicas distribuidas en todo el territorio, con excepción de Brasilia que no se incluyó en el proceso.⁹ La experiencia de votar por medio de un sistema novedoso incrementó relativamente la participación electoral, y permitió que los resultados definitivos se hicieran públicos a las 22:00 el día de la jornada electoral, representando una gran ventaja para las dimensiones de ese país. Como se sabe, Brasil tiene una extensión de más de 8 millones de kilómetros cuadrados (8,55,965 km.2); en este contexto, el sistema de votación electrónica, al agilizar el flujo de la información, otorgó

⁹ Véase Mauricio Chinchilla P., "El voto por Internet: un aporte de las nuevas tecnologías a la democracia" en: *Boletín semanal* (126), del 9 al 15 de marzo de 2000 *Aspectos tecnológicos: internet por dentro en Ámbito María Corral de investigación y difusión* en <http://www.ua-ambit.org/soi/soi.htm>. Para abundar sobre el caso de Brasil véase también <http://www.tse.gov.br/eleicoes/2000/index.html>.

mayor fiabilidad al proceso electoral, ya que en procesos anteriores se necesitaba esperar incluso una semana para conocer los resultados finales.

No obstante la centralización de la organización de las elecciones en manos del Tribunal Superior Electoral, levantó suspicacias entre líderes políticos de oposición, ya que los programas de las urnas y la información respecto al sistema en general no fueron dados a conocer a diversos actores involucrados, principalmente a los partidos políticos. Hubo quejas de que con dicho sistema electrónico, al no haber voto impreso, no existe una forma práctica de efectuar un recuento de votos “que no sea sospechosa”. Resulta paradójico que un experto en programación, reconocido en esos ámbitos en Brasil se haya expresado de esta manera ante la falta de una boleta tradicional: “Este es un abuso de poder que este sistema de votación electrónico impone sobre los brasileños. No podemos corroborar si nuestro voto fue dado a nuestro candidato. En síntesis no sabemos por quien votamos”.¹⁰

En Paraguay se utilizó un sistema similar al brasileño en cinco distritos durante las elecciones municipales del 18 de noviembre de 2001, bajo la supervisión de la Organización de Estados Americanos. En Panamá el uso de sistemas de votación tecnológica se contempló a partir de las reformas al Código Electoral en 1993, resultado primera experiencia piloto de voto mecanizado que se llevó a cabo durante la celebración de un referéndum el 15 de noviembre de 1992. En este proceso se utilizaron seis máquinas de votación mecánicas grandes y pesadas similares a las utilizadas en Estados Unidos, en las cuales, el elector hacía uso de perillas para seleccionar su opción y jalaba una palanca para que su voto se registrara por perforaciones en un pliego de papel. En 1999 el sistema se modernizó, garantizando la posibilidad de auditarlo, eliminado el uso de boletas de papel, y haciendo que cada terminal fuese autónoma eléctricamente y sin conexiones a la red para evitar posibles ataques. El sistema, similar al utilizado en Brasil pero adaptado con una pantalla (*touch-screen*), consistía en seleccionar directamente en la pantalla las opciones para Presidente, Legislador, Alcalde y Representante de Corregimiento. Empero, este sistema fue criticado porque da preeminencia a la imagen del candidato antes que la de los partidos, pues es su fotografía la que aparece en la pantalla. Por falta de consenso entre los partidos el plan piloto no pudo llevarse a cabo.

¹⁰ Citado por Antulio Sánchez, “Procesos aún imperfectos” en *Etcétera*, México D.F., diciembre de 2000

Actualmente los países centroamericanos, dentro del Protocolo de Tikal, han iniciado trabajos para analizar la posibilidad de automatizar las elecciones de forma conjunta en toda el área. Otros países donde se está discutiendo la implantación, o poniendo en marcha sistemas de votación electrónica, son Argentina y Costa Rica. En este último se desarrolló un Plan Piloto paralelo en las elecciones de diciembre de 2002, donde se utilizaron 240 terminales de voto electrónico. El sistema tiene, además de ciertas características similares al implantado en Brasil, un botón que está a disposición de los miembros de la mesa o casilla, quienes habilitan el sistema una vez que el elector ha comprobado su identidad. También, para dar seguridad al electorado, el sistema imprime un comprobante; esta fase se considera necesaria porque el escrutinio se sigue realizando en la mesa, pero podrá ir desapareciendo una vez que el sistema se vaya consolidando.¹¹

En Chile, aunque no existe aún ningún proyecto serio para impulsar un sistema de voto electrónico, se llevaron a cabo dos votaciones por Internet de forma simbólica durante las elecciones municipales del año 2000, y también durante las parlamentarias del 16 de diciembre de 2001, ambas impulsadas por diversas organizaciones de chilenos en el extranjero que buscan la ampliación del derecho al sufragio en el exterior, y *Casa Chile*, un portal virtual de chilenos en el mundo. Durante las elecciones municipales aproximadamente 250 chilenos en el exterior expresaron sus preferencias en la primera elección virtual, la fórmula Concertación recibió 45,28% de los votos, seguido de la Alianza por Chile con 35,04%, el Partido Comunista con 11,81% y los humanistas con 7,87%. La mayor cantidad de electores provino de E.U.A., desde donde sufragaron 64 personas, seguido de Canadá con 25 y Suecia con 18, además se registraron dos votos desde Nepal y cuatro desde Japón. En las elecciones del 2001, la urna virtual funcionó durante 17 horas y recibió un total de 504 votos, de los cuales 502 estuvieron válidamente emitidos y que correspondían a chilenos que habitan en 26 países. El 50% de los votos -de acuerdo con los resultados on line- pertenecía a ex residentes de la Región Metropolitana.

¹¹ Vid. Sesión No. 87-2002 del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, en <http://www.tse.go.cr/votoelec.htm>

El proyecto E-poll

En Europa y en específico en Italia, *E-poll* es uno de los proyectos más ambiciosos hasta ahora conocidos respecto a los sistemas automatizados de votación. Es un proyecto experimental co-financiado por la *Dirección de General para Sociedad de la Información de la Comisión Europea* en el ámbito del programa *Information Society Technologies (IST)*. Las entidades participantes son estatales y extranjeras, entre las que se encuentran: *France Telecom*, *Siemens*, *Municipium* (Polonia) y *Aquitaine European Communication* (Francia) y el Ministerio del Interior de Italia. Se ha desarrollado un sistema de votación vía Internet o urna virtual, en el cual, por medio de mecanismos de autenticación especiales, los ciudadanos se identifican digitalmente y votan. En la primera fase del proyecto piloto las urnas están en lugares públicos y no necesariamente junto a las casillas tradicionales. El sistema permite que cada ciudadano pueda votar en cualquier momento y en cualquier ciudad europea, pero depositando su voto en la urna electrónica de su propia sección electoral. Previamente a la elección, el ciudadano se presenta ante la junta distrital electoral local y se registra; se le entrega una tarjeta con un microchip en la cual se memorizan sus datos "biométricos" junto con la huella digital del dedo índice de la mano derecha para una mayor seguridad. El día de la elección, o antes si lo desea y dependiendo las reglas previstas, el votante acude a la casilla o "kiosco electrónico" que el desee o le quede más cerca. Vota insertando la tarjeta en la urna electrónica y poniendo su huella digital en un lector especial, el cual automáticamente identifica al ciudadano, encripta su voto y éste es enviado vía Internet a una base de datos bajo el resguardo del Ministerio del Interior, y las autoridades electorales acceden a la información que se vaya acumulando una vez que se cierra la votación. El sistema está diseñado para permitir el voto en blanco además de la confirmación o modificación del voto. El objetivo a largo plazo, es que los "kioscos" de varios países europeos sean entrelazados entre ellos en tiempo real por medio de una red, y que en el futuro la votación electrónica a distancia armonice los procedimientos de voto en todo el territorio comunitario. Se han llevado a cabo experimentos en Campobasso, Cremona y Merignac (Francia). Uno de los últimos experimentos se llevó a cabo en Avellino, durante el referéndum constitucional del 7 de octubre de 2001, donde aproximadamente 700 electores votaron a través de este nuevo sistema. El proyecto *E-poll* es hasta ahora el sistema de votación más avanzado que se ha

propuesto y evidentemente es claro ejemplo del paso de los sistemas de voto electrónico al voto vía Internet.

En las experiencias reseñadas podemos encontrar un común denominador: la implementación de sistemas de voto electrónico se basa en un optimismo ciego sobre las virtudes de las nuevas tecnologías. En el fondo tienen una justificación preeminentemente procedimental. Por ejemplo, en Costa Rica el proyecto de ley que lo impulsa señala: "Los organismos electorales no deben escapar a la modernización [...] Hoy no es suficiente contar con buenas bases de datos y excelente procesamiento electrónico de información, sino que se hace imperiosa la necesidad de brindar al elector nuevas formas de logística para el día de las elecciones".¹² Este optimismo se refleja también en el Proyecto de Ley Vasco de Reforma Electoral donde se afirma que el voto electrónico "constituye una innovación en el proceso electoral deudora del progreso tecnológico" y que tiene "...un importante efecto educativo al aproximar a los ciudadanos la utilización de tecnologías que encuentran cada vez mayor aplicación en los diferentes ámbitos de la vida".¹³ Respecto a su justificación política, las experiencias y ensayos piloto coinciden en que el voto electrónico tiende a aumentar la tasa de votación. La expectativa más importante al implementar este sistema, en el municipio de Villena en Alicante por ejemplo, es predominantemente alcanzar una amplia participación electoral. En el caso de Brasil, según sondeos de opinión de medios de comunicación, el aumento relativo en el número de electores se debió al entusiasmo que despertaba entre los ciudadanos participar en las elecciones a través de un sistema novedoso, y no necesariamente por la importancia misma de las elecciones.¹⁴ Dicha situación se repitió en Paraguay en el ensayo piloto del 18 de noviembre de 2001.¹⁵ Por su parte, los promotores del *E-Poll* en Italia desbordan su optimismo al señalar que dicho sistema "representa un potente instrumento para favorecer la participación activa de la población en los procesos electorales. Su objetivo es estimular el crecimiento de la participación de los ciudadanos europeos en las elecciones, poniendo a su disposición un sistema de voto sencillo, gracias al cual, los votantes no están

¹² Expediente No. 13.614 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

¹³ Citado por: Juan Cano Bueso, "En torno a las transformaciones de la representación política" en *Boletín mexicano de Derecho Comparado* (101), mayo-agosto de 2001, pp. 417 y 418

¹⁴ En *Jornal "A Verdade"* del 21 de diciembre de 2001 y en *Edição Jornal de Notícias*, 17 de diciembre de 2001

¹⁵ *Reporte* No. 1, 18 de noviembre de 2001 de International Foundation for Electoral Studies (IFES) sobre Paraguay.

obligados a asistir a un lugar específico para ejercer su derecho, y pueden hacerlo desde cualquier casilla de voto electrónico presente en el territorio.”

En el aspecto procedimental, sobresale obviamente la facilidad y reducción en los tiempos en el escrutinio de los votos, y estas son quizá, el único sustento para promover el voto electrónico. Las demás ventajas son susceptibles de criticarse y más aún, de ser posible, prescindir de ellas. Pero no hay dudas, acelerar los procedimientos de concentración de resultados parciales para obtener resultados totales, y poder declarar a los ganadores en una elección, es un proceso que hoy en día es fundamental para evitar incertidumbres políticas y reducir los conflictos postelectorales, y quizá esta sea la única virtud real de los sistemas de votación electrónicos.

I.4 Implicaciones políticas y sociales de la democracia tecnológica

El voto electrónico, por su flexibilidad y sus diversas variantes, se ha distinguido de las modalidades más simples como la tradicional y el mecánico, y de la complejidad que supone el voto vía Internet. Por ello es el sistema de votación por ahora más desarrollado de la democracia tecnológica. Empero, las preocupaciones y debates que empieza a suscitar, no es tanto por las variantes que pueda presentar, -aunque en algunos casos específicos si es importante- sino por las implicaciones, sociales y políticas de gran envergadura que conlleva su implementación, superiores a las que estamos acostumbrados a analizar los procesos electorales. El voto electrónico enfrenta un dilema central: convencer a la ciudadanía de que las nuevas tecnologías utilizadas en elecciones son confiables, quizás más que los procedimientos tradicionales, pues significa incrementar la complejidad del proceso electoral. Implica también la redefinición de la participación política, nuevas formas de hacer política, una valoración *in extremo* de la tecnología por encima del ciudadano; y la posibilidad de que el voto electrónico derive en la incorporación de la democracia directa con sus respectivos riesgos.

Voto electrónico vs. Voto vía Internet: la disyuntiva

La discusión respecto a las ventajas y desventajas del voto electrónico se han confundido. El tema se complica ante la suposición de que el voto vía Internet sea el sistema que progresivamente remplace o absorba a los sistemas de votación tradicionales y los recientes de

urna electrónica. No obstante un sistema de voto electrónico, en cualquiera de sus modalidades, hasta ahora se distingue del voto vía Internet porque, en el primero las modalidades permiten la convergencia de los ciudadanos, tanto en su papel de representantes de la sociedad como integrantes de las casillas, como en su papel de electores. La implantación de un sistema de votación vía Internet puede prescindir de la convergencia ciudadana al trasladar gran parte de la responsabilidad a expertos en sistemas computacionales e informática. Los ciudadanos podrían quedar desprotegidos y a merced de una nueva forma de *tecnocracia* electoral. Si bien se ha escrito ya lo suficiente sobre las bondades de la Internet –y podemos encontrar miles de textos sobre sus virtudes en la misma *red*-, no es lo mismo considerar el voto por Internet como una solución en un entorno controlado como laboratorio, donde las computadoras son seguras y los usuarios expertos; que desplegar la misma solución en un escenario real: los mayoría de los ciudadanos en casi todo el mundo no están familiarizados con la tecnología, se les puede engañar fácilmente, las computadoras comunes son inseguras, su acceso puede ser violado, son vulnerables a todo tipo de ataques, la misma red puede encontrarse bajo ataque de *hackers*, los computadores centrales de voto pueden ser vulnerables, etc. Añádase que aplicar un sistema de votación vía Internet requiere de rigurosos mecanismos de seguridad.

Aunque existen métodos de autenticación confiables en los sistemas bancarios, y se puede argumentar a favor de su traslación a los sistemas de voto vía Internet, la naturaleza de la esfera de la política no requiere de soluciones de carácter mercantilista, como lo son la protección de los consumidores y su dinero. En la esfera de la economía, se protegen los derechos de los individuos como consumidores; en la esfera de la política, lo que se protege es al ciudadano y el interés común. Las mismas ventajas del voto vía Internet pueden ser parte de su desajuste: existen altas posibilidades de ataques de denegación de servicio para impedir el voto, o que modifiquen los resultados, o simplemente ataques que hagan dudar de si se corrompió o no el proceso electoral. Los problemas de seguridad, habida cuenta del estado actual de la tecnología, resultan por ahora insalvables, al menos para las perspectivas del voto generalizado vía Internet.¹⁶ A esta situación, se le sumaría el de por sí ya criticado uso de los medios de comunicación para incidir en el votante. Frente a la red de la Internet, el ciudadano

estaría a merced de lo que se le ofrezca sólo por los medios; el eclipsamiento de la necesidad de salir para conocer las opciones electorales. Razonar las propuestas y ser parte de una doctrina política, o al menos tener idea de que es lo que ofrecen los partidos es un proceso que la televisión principalmente está llevando a cabo, aunado a la Internet como mediadora entre el espacio público y el privado, las opciones serían mayormente manipulables.

Ventajas y desventajas del voto electrónico

A diferencia de las todavía dudosas implicaciones del voto vía Internet, los actuales sistemas de voto electrónico que utilizan urnas automatizadas han obtenido resultados satisfactorios ya que combinan elementos y condiciones de los procedimientos tradicionales. Aún el sistema más complejo en la modalidad de voto electrónico, se mantiene la convergencia ciudadana. Esta situación ha generado confianza y optimismo respecto a los sistemas de votación electrónica, y es uno de los principales argumentos que impulsa la tendencia a automatizar las elecciones en muchos países.

Las ventajas de los procedimientos electrónicos de votación en términos generales, son:

- i)* Fundamentalmente mantiene la convergencia ciudadana;
- ii)* Simplicidad para el elector: ya sea que utilice un mecanismo de botones o teclas, una computadora y una pantalla, o bien un sistema de pantallas sensibles al tacto (*touch-screen*) o un lector óptico de boletas, casi todos los diseños de las urnas electrónicas son intuitivos y solo requiere mínima información para el ciudadano;
- iii)* Eliminación de varios materiales electorales que posteriormente se convertirían en desechos, lo que implica la protección de recursos naturales;
- iv)* A largo plazo implica una reducción de costos en el proceso electoral, ya que los materiales son reutilizables y -en la mayoría de las modalidades- requieren un bajo costo de mantenimiento;
- v)* Modernización del sistema de votación, acercando las nuevas tecnologías a los ciudadanos;
- iv)* Transparencia y seguridad de las elecciones reduciendo las posibilidades de fraude y eliminando el voto nulo.

También, y no obstante aún bajo discusión, están:

- a)* Mayor garantía de autenticidad del voto: que el sufragio emitido es en efecto la elección que se hizo y que esta es completamente privada y personal;
- b)* Exactitud en el escrutinio y rapidez en la transmisión de los resultados a la sedes centrales: se minimizan los procesos de conteo de votos y la

¹⁶ Lauren Weinstein, "Risk of Internet" en *Communications of the ACM*, junio 2000.

información puede ser enviada vía Internet, satelitalmente, o en discos especiales a la sede central. El resguardo de la información de los resultados puede ser independiente por medio de dispositivos especiales para cada casilla.

El voto electrónico pretende mantener las garantías básicas del sufragio universal, estableciendo una nueva dinámica en el proceso electoral. Más aún, la brecha que podría existir entre la población ilustrada y los analfabetos es posible reducirla simplificando los sistemas –como en las últimas elecciones municipales de Brasil en el año 2000 donde la totalidad de los votantes tuvo acceso a urnas electrónicas-. En situaciones controladas y delimitadas el sistema de voto electrónico se puede combinar con el sistema de voto vía Internet para casos específicos, como facilitar el voto desde el extranjero, el de los enfermos, personas mayores y de personas con discapacidades.

Sin embargo, el voto electrónico ha levantado suspicacias, entre algunos intelectuales principalmente, que ven en su desarrollo el posible advenimiento de la *teledemocracia* o la *ciberdemocracia*.¹⁷ El jurista español Juan Cano Bueso ha resumido en unas líneas los miedos sobre el voto electrónico: “Si la revolución tecnológica recluye al individuo –señala- y suplanta a la tertulia política, a la libre formación de la opinión pública, a la amplitud de criterio y de juicio, el individuo aislado de sus conciudadanos, preso entre cuatro paredes, es solo un elector aparentemente libre, pues estará prisionero del cordón umbilical que le une al acceso a la información”. Y más adelante escribe: “Las vicisitudes no se extienden sólo a la participación de los ciudadanos en las elecciones periódicas para elegir a sus representantes. [...]...resulta que con los sistemas informáticos disponibles nada impediría adentrarse en un proceso político en el que los electores fuesen permanentemente consultados para decidir cuestiones de la gobernación ordinaria a través de una suerte de referéndum permanente”.¹⁸ Además, el voto electrónico generalizado, pero reducido a su mínima expresión, afirma al individuo como sujeto con derechos, pero difumina su capacidad de identificarse realmente con la preferencia política que elige. La novedad y la simplicidad del voto electrónico puede derivar a largo plazo en vaciar a la democracia, aún en su forma procedimental, de su

¹⁷ Cfr. Juan Oriol Prats, “El voto electrónico: implicaciones para la democracia” en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, Edición No. 20, 14 de Agosto 2001, también Hess Araya, Christian, “¿Es viable el voto electrónico?” en <http://www.democraciadigital.com.es/articulos>, junio del 2001

¹⁸ Cano Bueso, *art. cit. p. 405 y ss.*

contenido ético y convertirse en una serie de procesos donde lo importante es el mantenimiento y conservación a toda costa de la racionalidad tecnológica al servicio de la administración de las elecciones, reduciendo al ciudadano a un simple usuario del sistema, olvidando los intereses abstractos pero sustanciales: el interés común, de la nación, del Estado y de la sociedad.

A pesar de todo lo que se pueda argumentar en su contra, el voto electrónico es una realidad que va ganando terreno, y el balance de las vicisitudes que representa a futuro respecto a las ventajas actuales es favorable a su implementación. En cierta forma, tanto a los promotores de este sistema de votación, a los gobiernos, partidos políticos, a las autoridades electorales y en general a la ciudadanía, les interesa más conocer las implicaciones palpables y a corto plazo, porque esa es la realidad que se observa a primera vista. Por ello, dejando al menos momentáneamente los dilemas que se conjeturan a largo plazo, lo importante por ahora es señalar las desventajas que se presentan en el plano procedimental y sus implicaciones directas. Las desventajas respecto a los sistemas de voto electrónico se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. La simplicidad del sistema de voto electrónico no supone directamente confianza ciega del ciudadano en la tecnología. No requiere mucha explicación el decir que la mayoría de las personas desconocen el funcionamiento interno de muchos aparatos electrónicos, aún los más simples. No es lo mismo encender y apagar un televisor, que saber la composición y la lógica de sus circuitos. Lo mismo se aplica a los sistemas de voto electrónico.
2. Lo anterior implica que, al menor grado de desconfianza sobre el sistema electrónico, la autenticidad del voto y su secrecía se puede poner en duda. Una situación generalizada, deslegitimizaría todo el proceso electoral y por ende a las autoridades electorales, y crearía focos de ingobernabilidad.
3. No todos los sistemas de votación electrónica utilizan boletas electorales. De hecho eliminar el uso de boletas es una de las "virtudes" según indican quienes lo promueven. Ello significa que se tendería a eliminar el mecanismo tradicional de verificación de los resultados que en caso de una falla o un evento no previsto, como el intento de cometer

fraude por la vía violenta, no quedaría la posibilidad de comprobar la situación de la elección *a posteriori*.¹⁹

4. En sociedades donde los procesos democráticos son recientes, el sistema tradicional desempeña un papel fundamental. La boleta y los procesos simples de votación son muchas veces un símbolo de confianza, transparencia y veracidad del escrutinio. Los sistemas que eliminan la boleta electoral basados en criterios no políticos, eliminan una parte de la legitimidad del proceso y su fundamento social.
5. El voto nulo, es también una opción al votar. Votar en blanco, o anular intencionalmente la boleta es un derecho implícito del elector. Algunos sistemas de voto electrónico que no permiten esta opción, basados también en criterios no políticos coartan un derecho.
6. No hay duda, a corto plazo el desarrollo, pruebas, implantación, capacitación de personal, mantenimiento, etc. de un sistema de voto electrónico, implica un gasto oneroso que en muchos países no se justificaría por la sola idea de modernizar los procesos electorales.
7. Remontar las desventajas anteriores derivaría paradójicamente en un problema de magnitudes no perceptibles hasta ahora. Exacerbar las ventajas del voto electrónico a la larga derivaría en la anulación de la convergencia ciudadana minando aquello que se pretende reforzar: la esencia de la democracia.
8. Es necesario señalar que la automatización del voto no es la panacea. Las máquinas sea cual sea el modelo resultan útiles para conocer con rapidez y exactitud los resultados, sin embargo, "cuando se trata de evitar el fraude no son mejores que los métodos tradicionales".²⁰

Existe un problema más que conviene puntualizar. Casi imperceptiblemente a nivel mundial se tiende a la terciarización de las elecciones, es decir a delegar a corporaciones tareas que correspondían a la naturaleza de la esfera política, como lo es, y solo por ejemplificar, la

¹⁹ Por ejemplo los sistemas de voto diseñados por *Baharat Electronics* (en: <http://www.bel-india.com>, en específico *The Electronic Voting Machine*) y por *Danaher Corporation* (en: <http://www.danaher.com>, *Guardian Voting Systems* en específico su sistema *Electronic 1242 Voting System*)

²⁰ Marie-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, F.C.E., 1994, p.338. Marie-France se refiere al uso generalizado de las máquinas automáticas sin distinguir si son mecánicas o electrónicas y señala que es "posible manipularlas en vísperas de las elecciones".

concentración de la información sobre resultados en las casillas electorales. La implementación de los sistemas de voto electrónicos, implica en la mayoría de los casos recurrir al auxilio casi permanente de corporaciones privadas que cuentan con especialistas en electrónica y computación para fortalecer un proceso de interés público. No requiere tampoco mucha explicación señalar que por su propia naturaleza, a las corporaciones privadas no les interesan, *in strictu sensu*, los fundamentos tradicionales del voto, sino la ganancia que deriva de modernizar sus procedimientos. Un tercer actor en el proceso electoral, como lo son las corporaciones privadas encargadas del diseño y mantenimiento de los sistemas de voto electrónico es susceptible de ser corrompido por una o varias fuerzas, políticas o no políticas, o ajenas al proceso electoral, pero con intereses oscuros sobre los resultados que se deriven.

Los sistemas de voto electrónico, al contar con mecanismos de seguridad diseñados por expertos y por lo tanto no conocidos por el común de la población, podrían ser susceptibles de modificarse sutilmente como para generar un fraude frente a la misma ciudadanía. Evitar esto, implica que la autoridad encargada del proceso electoral requiera de personal calificado y/o especializado en dichos sistemas, y por lo tanto aumentar sus costos de operación. Hasta ahora ningún sistema de voto electrónico en el mundo ha comprobado ser perfecto; por ejemplo muchas argucias técnicas han generado problemas graves en los resultados en Estados Unidos de América donde el voto electrónico es de uso corriente.²¹ Objetivamente, ni la sociedad ni la tecnología en su estado actual están preparadas para afrontar el reto de *todas* las implicaciones y vicisitudes que representa el voto electrónico. No obstante los sistemas de votación electrónica están teniendo gran aceptabilidad en varios países y los problemas que de su implantación se derivan se han ido resolviendo sobre la marcha.

II. México: Deficiencias Electorales ¿Soluciones Tecnológicas?

II.1 Política, gobierno y nuevas tecnologías en México: un acercamiento

En México, la introducción y desarrollo de nuevas tecnologías en la esfera de la política y el ejercicio del gobierno no ha sido lineal. Los medios de comunicación, como en todo el mundo se convirtieron en instrumentos privilegiados de la política en las últimas décadas, es un tema

²¹ Antulio Sanchez, *art. cit., supra.*, también véase Andrade, Eduardo, *Deficiencias del sistema electoral*

que genera controversias lleno de diversas aristas y que está bajo el estudio y análisis constante de académicos y especialistas del área.²² Sólo en los últimos años la idea del gobierno electrónico ha ido en ascenso, aunque ya desde mediados de la década de los ochenta algunos procesos gubernamentales se automatizaron, tanto en el ámbito federal como en los estatales y municipales. Actualmente el gobierno electrónico es una prioridad gubernamental; está en proceso de implementación un ambicioso programa denominado *e-méxico*, que sigue la tendencia mundial de transformar las relaciones del gobierno con los ciudadanos por medio de la Internet y nuevas tecnologías apoyándose en los medios de comunicación. Este programa dividido en varias fases, pretende revolucionar el funcionamiento de diversas áreas de la administración pública federal y consolidarlo a largo plazo.²³ En los niveles estatales y municipales, el desarrollo de políticas en materia de gobierno electrónico es avanzado y dista mucho de aquel en el gobierno federal, pero sólo en algunos municipios y estados, y en algunos aspectos de la administración pública. No obstante México se incorpora tarde a esta tendencia; hasta ahora en términos generales solo se ha concretado el acceso a licitaciones públicas a la información gubernamental, principalmente financiera sobre el ejercicio de gobierno, y últimamente se implantó un programa de pagos de impuestos electrónico, con tarjeta magnética y por Internet. Muchas dependencias de carácter federal actualmente están automatizando varios de sus servicios y procesos, pero entre los principales problemas que destacan tanto a nivel federal como local, es la falta de una instancia responsable de definir, ejecutar y coordinar los proyectos que integren el gobierno electrónico de una forma coherente. Tampoco existe una ley que precise una política de estas dimensiones y la continuidad de la misma está sujeta a los vaivenes de la política partidista y las asignaciones presupuestales.²⁴

En el ámbito electoral el uso de nuevas tecnologías es aún más reducido si se le compara con otros países. La aplicación de nuevas tecnologías en procesos electorales, por ahora se ha circunscrito a la administración del registro de electores y al cómputo central de

norteamericano, México, UNAM, 2000, pp. 61-69 y *passim*

²² Al respecto véase: Raúl Trejo Delarbre, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena, 2001.

²³ A partir del año 2001, se puso en funcionamiento la *Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental* con el objetivo específico de impulsar el *e-gobierno*, pero dicho programa está bajo responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

resultados electorales en sus fases preliminar y final. En los últimos años la instancia encargada de organizar las elecciones federales, el Instituto Federal Electoral (IFE), adquirió nuevas tecnologías para la administración del registro de electores; entre ellos un sistema que revisa imágenes faciales y detecta duplicaciones en la base de votantes²⁵; y durante los procesos electorales federales de 1997 y 2000 contrató los servicios de empresas privadas para la captura, procesamiento y difusión de resultados electorales.²⁶ En los niveles estatales, los organismos electorales locales no van más allá del uso de nuevas tecnologías en el tratamiento de los resultados electorales, que en general son tecnología y servicios especiales contratados temporalmente a empresas nacionales e internacionales, ya que el manejo del registro de electores aún en procesos locales está a cargo predominantemente de la instancia a nivel federal, el IFE.

A pesar de que el uso y aplicación de nuevas tecnologías no está ampliado a la mayoría de los procedimientos electorales y que los pocos procedimientos automatizados sean desconocidos por la mayoría de la población, no representa una situación que se considere un problema. A diferencia del impulso que se le ha dado al *e-gobierno*, en México la automatización de las elecciones no aparece siquiera como una prioridad o una necesidad. Esta situación, que a primera vista pareciera un rezago respecto a la tendencia mundial de automatizar las elecciones principalmente vía el voto electrónico, se explica por dos razones: la primera es que la legislación electoral ha otorgado preeminencia a la participación ciudadana en la organización de los procesos electorales, conservando procedimientos tradicionales para hacer de las elecciones un ejercicio cercano al ciudadano; y la segunda, la automatización de los dos aspectos señalados en la organización de las elecciones en México, es decir, el registro de electores y el procesamiento de datos de las elecciones, ha sido derivación directa de una imperiosa necesidad de fortalecer la legitimidad de origen de los gobiernos tratando a toda costa de eliminar las posibilidades de fraude. Ambas razones,

²⁴ Al respecto véase: Raúl Trejo Delarbre, "El rezago mexicano" en *Política digital* (2), México D.F. febrero-marzo 2002, p.8, y Víctorico Rodríguez, "Hacia la creación de una política nacional" en *Política digital* (4), México D.F. junio-julio 2002, p.17

²⁵ "México adopta la tecnología Facelt® de Visionics, como un sistema permanente para eliminar duplicados en el Registro Electoral" Boletín de prensa de *Visionics Corporation*, Jersey City, New Jersey, Abril 22, 2001 en <http://www.visionics.com/>

²⁶ Véase: "Instituto Federal Electoral, México. Máxima disponibilidad de sistemas, solución *Sun* para lograr la confiabilidad en los resultados electorales mexicanos el 2 de julio de 2000" en *Boletines de prensa*, Septiembre 2000 en <http://www.sunmicrosystems.com/>

paradójicamente se fundan en un aspecto negativo que se tratará con más amplitud más adelante: la desconfianza.

El uso e impacto de las nuevas tecnologías en la política en México es divergente. La tecnología en los medios de comunicación, por su naturaleza y alcance, se introdujeron desde hace varios años en la esfera política casi silenciosamente, como en todo el mundo, resultado de su impacto en la esfera de la vida privada como medio e instrumento económico. La dimensión que se refiere a las nuevas relaciones ciudadano-gobierno, que convierte esta dualidad en cliente-proveedor, y que tiene su expresión concreta en el *e-gobierno*, por un lado es el ceñimiento a una tendencia mundial en la cual los gobiernos están cambiando sus relaciones con los ciudadanos impulsados por los escenarios futuros que crean quienes les ofrecen y desarrollan las nuevas tecnologías; y por otro, es la respuesta a la exigencia de la ciudadanía de tener servicios gubernamentales más eficientes ante el deterioro de la burocracia y la necesidad de controlar la corrupción administrativa.

No obstante, hasta ahora el uso de nuevas tecnologías en el ámbito electoral no es resultado directo de una tendencia mundial como lo es el *e-gobierno*, ni parte de un proceso imposible de controlar como lo fue la introducción de los medios de comunicación en el ámbito de la política. La forma de organizar y controlar los procesos electorales, incluyendo el uso de las nuevas tecnologías, es resultado directo de una o varias necesidades que en general se resumen en subsanar deficiencias estructurales para evitar fraudes y generar confianza en la ciudadanía respecto a las elecciones. En este contexto, es imprescindible mencionar que en el subconsciente colectivo de los mexicanos existe un antecedente negativo respecto al uso de nuevas tecnologías en procesos electorales. Durante la elección presidencial de 1988, una elección por demás sumamente competida y que movilizó a millones de ciudadanos como muchos años atrás no sucedía, existió la posibilidad que, después de varias décadas en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera las elecciones. No obstante, al finalizar la jornada electoral se presentaron fallas en el sistema de cómputo que recibía los votos emitidos en cada casilla. La sospecha de fraude fue un sentir generalizado, pues a pesar que el costosísimo sistema de cómputo era clave en el recuento de votos y la definición de triunfos y derrotas, dejó de funcionar por “supuestas” fallas técnicas. “Ante el asombro de

quienes saben que cualquier estructura de cómputo debe tener respaldos y vigilancia adecuados, en el momento culminante del recuento de los sufragios, cuando ya era evidente el avance sin precedentes de la oposición, *el sistema se cayó*".²⁷ Esta situación, como antecedente negativo respecto al uso de tecnología en procesos electorales, aunado al desprestigio que se cernió sobre los órganos electorales fué, entre otros motivos, una de las principales razones que impulsaron grandes cambios estructurales en el sistema electoral en México. En gran medida la ausencia de relevantes discusiones e iniciativas de ley que conlleven a modernizar el sistema de votación tradicional por uno electrónico, reiteramos, que es una tendencia mundial, se debe a que la tecnología en este ámbito tiene poca o relativa importancia respecto al preponderante papel que ha desempeñado la ciudadanía en los últimos años en los procesos electorales.

II.2 Voto electrónico, ¿para qué?

La tendencia mundial de automatizar los procesos de votación como signo de modernidad y seguridad, apenas ha permeado en los órganos electorales mexicanos. Parte de la estabilidad del país antes y después de las inéditas elecciones del 2 de julio del 2000 dependió de entre otros muchos otros factores, de la transparencia y rapidez con que se ofrecieron los resultados por medio de tecnología especializada en informática contratada por el IFE. Pero los sistemas de voto electrónico que en muchos países ya se utilizan o están a prueba, en México son aún desconocidos en gran medida. Las primeras noticias sobre el voto electrónico apenas se circunscriben a meras notas periodísticas marginales y en general no tiene un espacio en la agenda gubernamental, al menos en el ámbito federal. En el ámbito local existen proyectos para elaborar diversos ensayos piloto sobre voto electrónico con miras a implantarlo en futuros procesos electorales. Esta situación representa una novedad en la actuación de los órganos electorales locales respecto a las modificaciones del proceso electoral. Aunque diversas reformas electorales en los últimos años han permitido el fortalecimiento de los Institutos Electorales Estatales autónomos, las iniciativas respecto a las modificaciones al sistema

²⁷ *Ibid.*, p. 74. También en Pablo Arredondo Ramírez, Gilberto Fragozo Peralta y Raul Trejo Delabre, *Así se cayó el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, México, Universidad de Guadalajara, 1991, p. 62 ("Un sistema informático, que en teoría, debería procesar una gran cantidad de los resultados en cuestión de horas-dice Arredondo en tono burlesco en este libro- produjo resultados "confiables" después de varios días: *la tecnología al servicio de la incertidumbre*)

electoral (aún en su dimensión subnacional) siempre han tenido origen en los órganos nacionales. Con la introducción del voto electrónico en la modalidad de plan piloto se rompe con esa inercia. En el año 2001 en una gira por en País Vasco en España algunos legisladores mexicanos y funcionarios del Instituto Estatal Electoral del Estado de México, invitados por la empresa *Demotek* presenciaron una muestra del uso de una urna electrónica.²⁸ Los casos hasta ahora conocidos que ya están en marcha son en el Distrito Federal y en el Estado de Nuevo León. El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) investiga y lleva pruebas piloto en torno al desarrollo de una urna electrónica similar a la que ha funcionado exitosamente en Brasil. La propuesta se basa en el uso de una computadora con procesador *486* conectada a un mecanismo especial donde los ciudadanos votarían directamente. La información se resguardaría en una tarjeta electrónica de seguridad (o *flash card*) con un código de seguridad con acceso únicamente en la sede electoral. Prácticamente se trata de aprender y beneficiarse del sistema de votación electrónica que actualmente se utiliza en Brasil. Sin embargo, solo hasta que se analice su viabilidad el voto electrónico podría implementarse más allá de un ensayo piloto. En el caso de Nuevo León, la Comisión Estatal Electoral contempla implantar un sistema de voto electrónico sin validez oficial en las elecciones federales intermedias del 2003 y las generales del 2006, similar al que se ha utilizado en el País Vasco, con el objetivo de agilizar los procesos de cómputo, la difusión de los resultados el día de la jornada electoral, y contar con sistemas, tecnologías y metodologías probadas que puedan utilizarse en el futuro.

Estos dos casos ponen por primera vez el tema del voto electrónico en México en la mesa de discusión. Pero con una diferencia sustancial respecto a los avances que en materia electoral se han presentado en los últimos años, -que incluyen por supuesto los dos procesos automatizados con que se cuenta a nivel electoral-: no responde a una necesidad apremiante, o con el objetivo claro de subsanar alguna deficiencia en las actuales reglas durante la jornada electoral. La conveniencia o inconveniencia del voto electrónico en el caso de México no está

²⁸ Dicha presentación se llevó a cabo los días 30 y 31 de mayo, y 1º de junio de 2001, donde asistieron representantes del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), la Comisión Especial de Fortalecimiento a Partidos Políticos, y presidentes e integrantes de los diferentes partidos políticos: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Convergencia para la Democracia, Partido Sociedad Nacionalista, Partido Alianza Social y Partido Verde Ecologista (en: <http://www.demotek.net/noticias>)

siquiera en discusión en la opinión pública pero es indudable que en lo futuro será un tema importante y de análisis corriente.

Esta coyuntura permite señalar que el sistema electoral mexicano, aún con los buenos resultados que ha arrojado en las últimas elecciones, tiene varias deficiencias que deben subsanarse. En algún sentido, y casi por azar la situación coincide, esas deficiencias podrían subsanarse en buena medida automatizando el voto. ¿Es viable el voto electrónico en México? ¿Cuál sería el mejor sistema de voto electrónico en México? El tema del voto electrónico tiene una maleabilidad analítica, ya que se inscribe en contextos más amplios como el impacto de las nuevas tecnologías en los comportamientos sociales, y a la vez en contextos delimitados como los son el funcionamiento de los sistemas electorales. En específico se trata de analizar un tema por demás complejo y al menos dejar un antecedente coherente sobre el mismo. Lo importante en todo caso, insisto, es señalar si las deficiencias del sistema electoral mexicano particularmente las observables durante el proceso de la jornada electoral pueden subsanarse con la implantación del voto electrónico.

II.3 Apreciaciones sobre el actual sistema electoral mexicano

Como se indicó al inicio, en México el voto electrónico es una novedad. Su inclusión reciente y apenas conocida en el plano de la administración de las elecciones a nivel local, permite conjeturar que en no pocos años las discusiones y análisis al respecto serán un tema recurrente en varios ámbitos gubernamentales y en la opinión pública a nivel nacional. Dependiendo la forma en que se presente el debate y se incluya en la agenda gubernamental, implantar el voto electrónico será una tarea de no fácil solución. Por supuesto involucrará a los poderes legislativos locales y al Congreso de la Unión y en buena medida, obligará a las autoridades electorales a adecuar sus procedimientos; sobre todo será una novedad relevante que incidirá en el comportamiento del electorado mexicano. Para poder entender las implicaciones que a futuro supone el voto electrónico en México, conviene estimar las características y los resultados del funcionamiento del actual sistema electoral, e incluir las necesidades y

deficiencias políticas, que en el proceso de democratización y modernización de las elecciones en México, han sido los factores que predominantemente han incidido en la configuración y funcionamiento del actual sistema electoral.

En términos generales, un sistema electoral está ordenado en tres planos. El primero lo conforman sus normas, reglas, métodos y técnicas, o *ingeniería electoral* que pone en funcionamiento los procesos electorales, desde la convocatoria a las elecciones, las campañas electorales, la jornada electoral y la proclamación de los triunfadores. El segundo tiene que ver en relación a sus fines, es el *funcionamiento de las reglas* según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y que estos se puedan convertir en escaños parlamentarios y/o cargos en el gobierno. Y el tercero se mide con relación a sus *resultados cualitativos*: elecciones libres, justas, competitivas y por lo tanto legítimas. Existen varias formas de analizar y/o evaluar el funcionamiento de un sistema electoral, por lo que estos tres planos no son de ninguna manera los únicos que se pueden distinguir pero, si son los más importantes. Por su naturaleza, el análisis y evaluación de un sistema electoral casi siempre es *post facto*, y su ámbito es el segundo y tercer planos. Sólo en la dinámica de la constitución de nuevas reglas electorales, es decir el primer plano, la evaluación es *ex-ante*.

Los países con gobiernos democráticos, todos o casi todos, tienen un sistema electoral que en teoría conforman un sistema único, pero que en la práctica se divide en dos dimensiones, uno, de carácter nacional y otro (u otros) de carácter subnacional. Como elementos constituyentes de la dimensión procedimental de la democracia, ambas dimensiones contienen y comparten en diversa magnitud las funciones de *legitimación, representación, producción de dirección política del gobierno y el Estado y de socialización*. La primera dimensión comprende los procesos electorales donde se eligen gobiernos nacionales, y la segunda los procesos electorales donde se eligen autoridades locales. A la dimensión de carácter nacional, por su importancia y la dirección que le da al gobierno, se le otorga normalmente preeminencia analítica por sobre la dimensión subnacional. No obstante, en la práctica ambas dimensiones son interdependientes. La forma más eficaz de evaluar la conjunción de los tres planos de los sistemas electorales tanto en su dimensión nacional como subnacional es la celebración misma de un proceso electoral. La confianza sobre un sistema electoral, base fundamental de la democracia moderna en cualquiera de sus vertientes, se

legítima por la credibilidad que se genera a partir de los resultados de las elecciones, de la integridad de los órganos que las organizan, pero principalmente por las bondades para con los ciudadanos. La conjunción del eficiente funcionamiento de un sistema electoral en los tres planos en cualquiera de sus dimensiones, crea la confianza suficiente para que continúe siendo el depositario único de los procedimientos que materializan el consenso ciudadano y la legitimación de los gobiernos que emanan de él.

Parte del impulso del proceso de democratización en México a partir de la década de los años ochenta fue una serie de reformas electorales y su motor fue la *desconfianza*.²⁹ Los procesos electorales durante mucho tiempo no gozaban de credibilidad porque el fraude y la coacción sobre los electores eran recurrentes en todos los niveles, pero también porque el voto tenía un perfil *sui generis*. El origen revolucionario de varios gobiernos no fue obstáculo para que la periodicidad electoral fuese una virtud del sistema político mexicano durante varias décadas del siglo XX, en contraste con los periodos de inestabilidad en varios países latinoamericanos; en este contexto, las elecciones eran una suerte de plebiscito, donde el voto no reflejaba una preferencia por un candidato o partido, sino que era un indicador de adhesión o rechazo al sistema.³⁰ Las reacciones negativas hacia las elecciones tenían su origen en la escasa claridad con que se llevaban a cabo, por ende la organización de las elecciones gozaba de poca, y en algunos casos, de nula credibilidad. Durante las décadas de los ochenta y noventa, se llevaron a cabo una serie de profundas reformas legales y políticas que constituyeron un nuevo y complejo sistema electoral mexicano, pero que mantuvo como común denominador: la lógica de la desconfianza. Luego de los dudosos resultados de la elección federal de 1988 y en un contexto de modernización de la economía del país, la organización de las elecciones necesitaba un esfuerzo legitimador de grandes dimensiones, por ello en 1990 se creó el actual Instituto Federal Electoral, con lo cual se coronó la *mecánica del cambio político*: una larga cadena de reformas electorales sucesivas desde 1977, de pequeños cambios en los ámbitos legales y de la actividad gubernamental, paralelos a la reconfiguración del sistema de partidos.

²⁹ Andreas Shedler, "La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000" en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.) *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, Flacso-IIS-UNAM-UAM-I, 2001, p.55

³⁰ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 60-73

Los efectos de este proceso fue una creciente importancia de las elecciones que exigieron instituciones más sólidas y complejas, que reflejan en buena medida la sofisticación de las preocupaciones y discusiones sobre el sistema electoral.³¹ El proceso electoral federal celebrado en México en el año 2000 mostró que el sistema electoral a nivel nacional está institucionalizado y legitimado, en el sentido de que a diferencia de años atrás, la discusión sobre la “forma” de realizar elecciones ya no es un asunto que esté dentro de las prioridades de la agenda gubernamental y de los partidos políticos. Una evaluación sistemática que se basase en dicho proceso, encontraría pocas insuficiencias respecto a las dos dimensiones señaladas anteriormente. La ciudadanía y autonomía de las autoridades electorales, la justicia electoral en manos de órganos especializados, un moderno y eficiente control del padrón electoral, enmarcados en código electoral consistente, todos ellos muestran que las reglas con que cuenta el actual sistema electoral garantizan en buena medida la realización de elecciones libres, justas y competitivas, en un contexto de alta competitividad partidista.

II.4 Deficiencias del sistema electoral y el dilema de la competitividad

Paralelamente al proceso de modernización y la creciente importancia de las elecciones en México, algunos asuntos tomaron una dimensión y magnitudes confusas que han implicado que problemas que aparentemente se resolverían con la legislación y procedimientos vigentes, en contextos competitivos adquieren una relevancia que sobrepasa sus ámbitos de resolución. A pesar de los éxitos de las reformas de los últimos años la *ingeniería* del sistema electoral mexicano contiene ciertas deficiencias.³² En el ámbito nacional podemos encontrar, entre otras, aquellas que se refieren a la reglamentación de las precampañas y el fortalecimiento de las atribuciones de los órganos fiscalizadores en materia de financiamiento a los partidos políticos. En los ámbitos subnacionales o locales las deficiencias son diversas y no

³¹ José Woldenberg K, “La institución electoral federal en México y el proceso de consolidación democrática” en Jesús Orozco Henríquez (comp.) *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral* (tomo 2), México, IFE-UNAM, 1999, pp. 371-373

³² Las historia de las reformas electorales en México, como en muchos países es extensa, para el caso importa saber la Reforma Electoral de 1977 que introduce la figura de representantes de partido en el Poder Legislativo, le siguieron la de 1987, la de 1989-1990 que sentó las bases para la fundación del Instituto Federal Electoral (IFE), la de 1994 y la de 1996 que *ciudadanizaron* la organización de las elecciones.

necesariamente generalizadas, pero coinciden en lo referente a los efectos de las prácticas políticas negativas como la utilización de fondos públicos para apoyar a determinados candidatos en unos casos y principalmente las prácticas fraudulentas que se presentan durante la jornada electoral.

Respecto a las reglas, existe una debilidad real y no tanto formal de las autoridades judiciales locales en materia electoral, respecto a la resolución de controversias post-electorales derivadas de elecciones altamente competitivas con márgenes de resultados muy reducidos, problemas que en muchos casos han tenido que resolverse en instancias nacionales. Aunado a lo anterior, el prácticamente inexistente derecho de voto en ausencia, y consecuentemente el voto en el exterior, son deficiencias particulares en la que confluyen las tres dimensiones del sistema electoral tanto en su ámbito nacional como los subnacionales y que ha sido poco señalada y estudiada. Un derecho que en casi todos los países democráticos está reglamentado y es una práctica común. Las deficiencias respecto a las precampañas y la fiscalización de los recursos los partidos políticos y el análisis que sobre sus soluciones se pueda hacer, queda fuera de la incumbencia del tema general de este escrito, tales deficiencias representan preocupaciones disímiles y por ello requieren soluciones diferentes; lo relevante para el caso son aquellas deficiencias derivadas de los procesos donde se manipula o pone en duda los resultados del ejercicio del voto y la deficiente legislación respecto al derecho al voto en ausencia y en el exterior.

El fraude electoral no es un fenómeno privativo de ningún sistema político, y mucho menos existe sistema electoral alguno que lo haya eliminado por completo. En México al menos en el aspecto formal la legislación al respecto es sólida en términos generales. En contextos de alta competitividad partidista, y fuera de consideraciones morales, para evitar actos fraudulentos se requiere la existencia de mecanismos suficientemente efectivos para minimizar su posible expresión. Pero también demanda que, en caso de haberlos, y que deriven en conflictos postelectorales graves, las autoridades respectivas tengan la capacidad de resolverlos contundentemente, pues la impugnación de elecciones con resultados de mínimas diferencias implica una crisis que puede tener otros efectos negativos sobre el sistema político en su conjunto. En este sentido, uno de los fenómenos que más ha afectado la credibilidad del conjunto del sistema electoral en México, es la constante injerencia de los órganos nacionales en los problemas de carácter local, derivado de la debilidad formal de los sistemas electorales

subnacionales. La fuente de los conflictos se encuentra por un lado en las mismas legislaciones electorales estatales que apenas hace pocos años se han adecuado a la legislación nacional en cuanto las exigencias de imparcialidad y transparencia. A pesar de que la mayoría de éstas son literalmente una copia de la legislación federal³³ —el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE)—, más o menos elaboradas de acuerdo a las condiciones de cada estado; la realidad muestra su incapacidad e insuficiente fuerza legal y política para resolver los conflictos postelectorales, por lo que la intervención de los órganos federales ha sido hasta ahora prácticamente la única solución. En este contexto se encuentra una contradicción política: por un lado muchas de las modificaciones recientes a dichas las legislaciones electorales subnacionales son resultado de la exigencia de consolidar el federalismo como una condición de la democracia en México; pero por otro lado, la demanda de que las autoridades centrales y los órganos del sistema electoral nacional intervengan en la solución de conflictos locales, refleja que en realidad los órganos electorales son débiles y que en la sociedad mexicana prevalece una visión centralista sobre las cuestiones políticas.³⁴

Los problemas derivados, por ejemplo, de los procesos electorales en los estados federados de Yucatán y Tabasco en el 2001, en el contexto de un nuevo grupo en el poder federal, legitimado por las reglas del actual sistema electoral nacional, muestran las deficiencias existentes en la dimensión subnacional. A principios del 2001 en Yucatán, los partidos de oposición al gobierno local pusieron en duda la integración del Consejo Electoral Estatal meses antes de la jornada electoral. Desconociendo las resoluciones de las instancias legales locales, promovieron la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), quien designó a un nuevo Consejo, el cual no fue aceptado durante varios meses, esta vez por el Congreso Local dominado por el partido en el gobierno, ya que argumentó la legitimidad de su decisión al haber designado al primer Consejo y apeló a la autonomía estatal. Finalmente, la disputa se resolvió nombrando un nuevo Consejo y el proceso electoral se llevó a cabo culminando con la jornada electoral el 27 de mayo de ese

³³ Cfr. José Antonio Crespo, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Angel Porrúa-CIDE-Fundación Friedrich Nauhmann, 1996, (todas las legislaciones estatales vigentes se promulgaron o modificaron entre 1992 y 1995, en un claro afán de asemejarse a la legislación electoral federal) véanse específicamente pp. 107 y 108

mismo año. Los resultados fueron favorables al Partido Acción Nacional como oposición, obteniendo el 53.51% de los votos, mientras que su más cercano competidor el PRI, obtuvo 45.54% de los votos, una diferencia de 7.97%. Una diferencia significativa si tomamos en cuenta que tradicionalmente el PRI ganaba con más del 60% de la votación total efectiva en ese estado.³⁴

En el caso de Tabasco, los problemas confluyeron por un dudoso triunfo del PRI durante las elecciones para gobernador el 15 de octubre del 2002, donde las irregularidades se presentaron en gran medida en el momento de la votación, el escrutinio de los votos y la integración de las actas electorales. La elección se impugnó y el asunto fue llevado a la instancia judicial local, pero la resolución al no ser favorable a la oposición, derivó en que el caso llegara ante el TEPJF, el cual anuló los comicios y se programó un nuevo proceso electoral en el donde el PRI resultó nuevamente ganador, pero esta vez formalmente con el pesar de la oposición que alegó que habían existido de nuevo actos fraudulentos. En la primera elección en Tabasco el candidato del PRI obtuvo 45.3% del total de los votos válidos, mientras que su más cercano competidor obtuvo el 44.1% de dichos votos; apenas 1.2% de diferencia. Pero en el proceso electoral extraordinario los resultados presentaron una diferencia poco más holgada a favor del PRI por más de cinco puntos porcentuales.

La legitimidad de cualquier elección se funda en la aceptación de los resultados finales y en estos dos procesos sobresale un común denominador en el plano de la *ingeniería* electoral: la *desconfianza*. En el caso de Tabasco, las elecciones fueron sumamente competidas y las irregularidades presentadas tuvieron significativamente mayor impacto porque la ventaja porcentual entre los partidos fué mínima, y en estas condiciones uno y otro pueden desconfiar de la validez de los votos que hacen la diferencia. Esta misma situación, elecciones competidas, resultados con diferencias mínimas porcentajes, impugnación del proceso y la intervención del TEPJF, se ha repetido en otros muchos casos de los cuales sobresalen la anulación de las elecciones en el municipio Benito Juárez en el estado de Quintana Roo en

³⁴ Germán Pérez Fernández del Castillo, "Las elecciones en los marcos legales y nacionales" en Bárbara A. Drisoll, Silvia Nuñez y Julián Castro Rea (coords.) *Los procesos electorales en América del Norte en 1994*, México, CISAN, UNAM, 2000, p. 198.

febrero de 2002, y la anulación por segunda vez del proceso electoral en el municipio de Ciudad Juárez en el estado de Chihuahua en junio del mismo año. Estos casos ejemplifican cómo en los niveles locales, los procesos electorales con resultados de mínimas diferencias porcentuales, ha derivado en conflictos que minan la legitimidad de las autoridades electorales de los subsistemas. En estos casos, las irregularidades se presentaron mayormente durante la jornada electoral y precisamente en la emisión, conteo de los votos e integración de los resultados finales; lo cual pone de manifiesto el origen procedimental de las deficiencias de los sistemas electorales locales. Lo anterior comprueba, que a pesar de la mejor ingeniería electoral formal, es decir leyes y reglamentos, el momento más importante para generar confianza en la ciudadanía en las elecciones es la jornada electoral, y precisamente en la emisión del voto y cuando es computado e integrado a los resultados finales.

Sirve de ejemplo mencionar que en la elección local en México del 7 de julio del 2002 en el estado de Nayarit, el PRI, como partido de oposición al gobierno en turno ganó, con más del 70% de los votos emitidos, la mayoría de las curules en el congreso local y 15 de 20 alcaldías en disputa. Dicha anotación no tendría sentido si no fuera para reafirmar lo anteriormente mencionado. En esta elección el más cercano competidor del PRI fue el PAN, aunque algunos medios de comunicación y autoridades electorales locales detectaron irregularidades en la jornada electoral por parte de los simpatizantes de ambos partidos, estas no fueron lo suficientemente poderosas para poner en duda el proceso, frente a un holgado resultado. Esta experiencia confirma que es en contextos de alta competitividad, donde cobra mayor significado el control de la recepción y escrutinio de los votos, e integración de los resultados finales.

La alta competitividad electoral en los ámbitos locales es una tendencia en ascenso,³⁶ y es paralela a la competitividad de los últimos años a nivel nacional, esta situación es parte de la superación de la indiferencia que existía sobre las elecciones durante mucho tiempo, así también es consecuencia del largo proceso de democratización del país. Las elecciones tienen

³⁵ Susana Berruecos García Travesi, "Los nuevos contrapesos en la política mexicana: el TEPJF y la Justicia Electoral en el contexto de la consolidación democrática" en *Sociológica*, año 16, número 45-46, enero-agosto de 2001, pp. 251-282.

³⁶ Cfr. Silvia Gómez Tagle, "De política, geografía y elecciones" en Silvia Gómez Tagle, y María Eugenia Valdés (coords.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, Plaza y Valdés-IFE, 2000

actualmente un significado político más amplio, pues son en cierta forma la calificación o descalificación de la ciudadanía sobre los gobiernos en turno y a los partidos políticos, tanto en el nivel local como en el nacional. No obstante los conflictos postelectorales pueden minar la confianza de la que gozan las elecciones y las instituciones que las organizan. Aún con los actuales órganos electorales nacionales, ciudadanizados e independientes de los tradicionales poderes estatales, y que hasta ahora son los pilares más importantes del actual sistema electoral, de seguir existiendo irregularidades en las elecciones el sistema político mexicano podría entrar en un periodo de inestabilidad. Las irregularidades en la jornada electoral, el fraude y los conflictos derivados de la integración de los resultados, así también el voto en ausencia y las implicaciones del voto en el exterior podrían, en algún sentido, subsanarse con un sistema electrónico de votación. Estos podrían ser hasta ahora los únicos argumentos posibles para considerar la necesidad de implantar el voto electrónico en México, por lo que cabe preguntarse en que medida coadyuvaría a mejorar la democracia procedimental en México un sistema de voto de esa naturaleza.

II.5 La Tecnología, ¿una solución?

A partir de 1997, cuando entró en vigor la Reforma Electoral de 1996 la cual recogió casi dos años de negociaciones entre los partidos políticos, el significado de las elecciones en México cambió para la ciudadanía y se reflejó en la composición de las estructuras de poder. La oposición al entonces partido gobernante ganó en ese año la gubernatura en la capital del país, por primera vez el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados³⁷ y en el año 2000 perdió la Presidencia después de gobernar consecutivamente durante 71 años. Pero la lógica de la desconfianza persiste en el “espíritu” legal y reglamentario de los procedimientos electorales. Hasta ahora frente a los conflictos electorales que se han presentado después del año 2000 en el ámbito local, tanto las autoridades electorales como los mismos partidos no han propuesto modificaciones sustantivas a la legislación vigente que permitan mejorar el sistema de votación y escrutinio, sino que apelan a la misma desconfianza que dio origen a la rigidez

del sistema electoral y se prefieren resoluciones del orden coactivo de los órganos judiciales.

Esta situación imposibilita, al menos hasta hora, considerar la propuesta de implantar un sistema de voto electrónico en el corto plazo. No obstante, las perspectivas actuales indican que en el mediano plazo su implantación será una realidad. El actual funcionamiento del sistema electoral en México en un contexto de creciente competitividad partidista obliga a contar con mejores sistemas emisión, escrutinio y consolidación de resultados, por que es en estos procedimientos donde se han presentado las irregularidades electorales que han puesto en duda, o han dado los elementos suficientes para anular varias elecciones locales.

La automatización del voto en México no supondría mayores problemas y dilemas que los que se señalaron más arriba y que en general comparten, o son tema de discusión y duda en las naciones donde el voto electrónico está por implantarse o a prueba, entre las cuales cabe repetir: los mecanismos de autenticación del votante, en caso de que estos se automatizaran; las formas de votar, es decir, si se conservaría la lógica de las actuales boletas electorales, si se permitiría la anular el voto, o en su caso si se mantendría la posibilidad de votar por candidatos no registrados; si se mantendría el uso de boletas o solo se confiaría a un sistema de recepción de opciones como el que se usa en Brasil y, cuál sería el sistema que mejor permitiría hacer un recuento de los votos en caso de requerirse. También la forma de enviar los datos finales, ya sea por Internet o manteniendo el envío personal pero incorporando una tarjeta magnética, etc. Es decir, ningún problema de los ya contemplados sería ajeno al menos en el ámbito procedimental.

Existen pocos referentes para comprender los elementos críticos de transformación institucional que supondría un sistema de voto electrónico en México. Los alcances de un sistema de voto automatizado tienen en principio una dimensión micro, es decir, sobre cuestiones técnicas y procedimentales como la integración de la casilla, el proceso de votación, el escrutinio y el envío de resultados. La dimensión macro implica en primer lugar la elaboración de nuevas leyes *ad hoc*, pero el impacto en la cultura política, en los partidos y en la ciudadanía, y principalmente los costos de implantación son inciertos si no se tiene al menos los resultados de una experiencia piloto. Por lo anterior solo indicaré al menos los puntos más significativos del contexto que México sería necesario contemplar:

³⁷ El PAN obtuvo 121 curules (24%), el PRI 239 (48%), el Partido de la Revolución Democrática 125 (25%), el

A nivel *Micro*:

- i. Actualmente los procedimientos electorales dan preferencia a la participación ciudadana, pero básicamente son controlados y guiados por organismos técnicos y el porcentaje de la importancia técnica muchas veces supera a la política.³⁸ En el proceso de implantación de un sistema de voto automatizado varios aspectos técnicos rebasarían la capacidad de la participación ciudadana sobre el proceso electoral.
- ii. Un sistema de votación electrónica implicará modificar aspectos fundamentales de la jornada electoral, como el proceso de votación, escrutinio, elaboración de actas y la consolidación de resultados lo cual en muchos sentidos no implicaría ningún problema, pues optar por un sistema de tal naturaleza supone que se desea mejorar dichos procedimientos. En este sentido -como ya se señaló- en una sociedad desconfiada el mantenimiento de la boleta electoral será indispensable porque significa el único soporte formal y real para comprobar los resultados electorales. La misma integración de los funcionarios de casilla por ciudadanos insaculados tendrían que compatibilizarse con la integración de funcionarios electorales profesionalizados. No obstante, este dilema es superable si el sistema desarrollado es lo suficientemente sencillo como para prescindir de un especialista.
- iii. Las máquinas de voto electrónico por sí mismas no agilizan el proceso de votación y la automatización tiene un contrasentido, porque contribuye a potenciar el formalismo y la rigidez de los procedimientos que ya de por sí lo son. A diferencia de las facilidades que ofrecen para los ciudadanos los procedimientos administrativos englobados en el gobierno electrónico; un sistema de voto electrónico implica un papel activo del ciudadano. No está de más señalar comparativamente que no es lo mismo pagar impuestos o acceder a información pública sobre el proceso de gobierno que elegir un gobierno.

A nivel *Macro*:

Partido del Trabajo 7 (1%) y el Partido Verde Ecologista de México 8 (2%).

³⁸ Eduardo Roche Lander, "Las reformas técnicas" en Guzmán Frankin (ed.) *La Reforma del Sistema Electoral Venezolano*, Caracas, Ediciones Consejo Supremo Electoral, 1986, pp.131-134

- iv. En nuestra época, la terciarización de las elecciones es una realidad. El diseño, fabricación y mantenimiento de un sistema de voto electrónico no quedaría necesariamente en manos de las autoridades y la burocracia electoral. Operativamente es imposible que los funcionarios electorales sean expertos en cuestiones político electorales, que la burocracia electoral lo sea en administración electoral, y que ambos además sean expertos en ingeniería y en sistemas computacionales; por ello su función en todo caso será de coadyuvancia o coordinación respecto a su uso. Es evidente que se necesitará de un cuerpo profesional y especializado para tal empresa. El modelo funcional ha sido el desarrollado en Brasil o por el Gobierno Vasco, donde empresas de servicios de información, la colaboración de centros de investigación universitarios y el respaldo del gobierno, ha permitido hasta ahora diseñar, implantar y dar mantenimiento a sistemas de voto electrónico avanzados.
- v. No será sino en los ámbitos legislativos donde el interés por el voto electrónico debe presentarse. Ninguna modificación procedimental a las formas establecidas legalmente podrán hacerse sin el consentimiento de los poderes legislativos locales y en su caso el Congreso de la Unión. La implantación de un sistema de voto electrónico en el sistema electoral nacional implica reformas legales que son competencia del Congreso de la Unión. Por ahora las propuestas sobre el voto electrónico tienen cabida como propuesta de los órganos estatales electorales porque existe mayor probabilidad que se implante a nivel local porque un cambio legislativo en ese orden tiene relativamente menor complejidad.
- vi. Los avances que significativamente pudiera representar la automatización del voto, invariablemente serán un tema de discusión en el Congreso de la Unión, en el IFE, en los partidos y en varios ámbitos del gobierno. Las intenciones de proponer un sistema de tal naturaleza quedan supeditadas a los vaivenes de la política. Pero ello no es tanto un obstáculo, quizá solo en el tiempo de aprobación. Pero los diversos actores como los legisladores se enfrentarán con la realidad de la necesidad de conocer todas las implicaciones del voto electrónico, al menos las experiencias conocidas.
- vii. La desventaja más grande del voto electrónico son los costos que, tanto como un proyecto piloto como al inicio de la implantación formal, son invariablemente más

altos que aquellos que se erogan durante una elección tradicional. Las elecciones a gran escala son más costosas y la implantación de un sistema de votación electrónica implica no solo costos en materiales, sino también en capacitación, tanto de los funcionarios electorales como de los ciudadanos que se involucren el día de la jornada electoral. Implicará, por lo tanto, la incorporación de funcionarios más especializados a la burocracia de los organismos electorales. El costo *per cápita* del voto en México es ya de por sí muy alto, comparándolo aún con naciones que ya utilizan desde hace varios años sistemas de voto electrónico. Solo por ejemplificar, la empresa *Lompoter Electrian Systems* diseñó una máquina de lectura óptica de boletas electorales y es utilizado en algunos condados y estados de E.U. desde 1994; dicho sistema contabiliza más de 1,800 votos por hora, y el costo de cada máquina es de 4,600 dólares. Haciendo un ejercicio matemático, en las elecciones del año 2000 a nivel federal se instalaron 113,423 casillas electorales en todo el país. Para dicha elección, cada urna hubiera costado poco más de 43 mil pesos. Cualquiera que sea la opción, incorporar un sistema automatizado de voto implica tener conciencia de que puede implicar altos costos adicionales.

Epílogo

El espacio público ha adquirido una mayor complejidad como consecuencia de nuevas formas de comportamiento social a partir de la Revolución Informática. Las nuevas tecnologías aplicadas a procesos políticos a nivel mundial se están integrando a la serie de discusiones tradicionales sobre la política, lo que significa, parafraseando al italiano Stefano Rodotà,³⁹ el advenimiento de *tecnopolítica*. Este fenómeno tiene muchas facetas, de las cuales las elecciones son sólo una parte. La paradoja de la modernización de los sistemas electorales con la implantación de sistemas de votación electrónica principalmente, es que es una tarea donde se involucran organismos públicos de diversos niveles y a la iniciativa privada, especialistas y académicos, que agregan grados de complejidad a una práctica relativamente simple en su funcionamiento interior. No obstante, los dilemas que generan preocupación son los efectos

³⁹Stefano Rodotà, *Tecnopolítica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 1997, *passim*

directos sobre los procesos tradicionales de la democracia representativa. Es posible suponer que los sistemas de voto electrónico incidirán indirectamente en la misma lógica de las campañas políticas. Si los sistemas se basan en mostrar al elector las fotografías de los candidatos, las campañas se centrarán, tal vez más que hoy a reforzar la imagen del candidato y no la del partido. La figura y el carisma y no las ideas serán lo que predominaría, y no se necesita mucha explicación para saber que ello implica una deterioro de la democracia. También, no es extraño que actualmente uno de los cuestionamientos más significativos de la ciudadanía hacia los procesos democráticos sean los altos costos que representan para el erario público. El financiamiento a partidos es quizá el que más ha llamado la atención, y como muchos otros temas necesita todavía de una solución salomónica. Si la automatización de las elecciones significan en principio un desembolso importante para los organismos públicos, no solo enfrentarán el doble reto de convencer a la ciudadanía de que las nuevas tecnologías son realmente útiles en procesos de esta naturaleza, sino que a largo plazo son rentables. Un desencantamiento en este aspecto puede tener consecuencias muy graves como el aumento de la desconfianza ciudadana hacia sus gobiernos. Muchos más dilemas a los señalados se irán descubriendo con el tiempo, por ahora las experiencias conocidas solo permiten afirmar que la automatización de las elecciones no es la reafirmación de la democracia ni nada por el estilo, sólo significa acudir al llamado de las virtudes que ofrecen las nuevas tecnologías. El desarrollo de las elecciones será en un futuro cercano, un proceso en manos de especialistas, que harán de un proceso simple algo complejo. La implantación de sistemas de votación electrónica deben tener como objetivo general transformar el proceso electoral en un más atractivo pero manteniendo la sencillez, haciendo más eficientes los procedimientos sin pérdida de seguridad y confiabilidad: garantizar la rapidez del escrutinio y reducir las posibilidades de fraude, aligerar el flujo de información, pero sobre todo hacer valer todos y cada uno de los sufragios.

El voto electrónico en México como se indicó al principio es un tema muy reciente. Por ser un tema que a nivel mundial está ganando espacio en el la discusión sobre la modernización de los sistemas electorales, es factible que en no poco tiempo sea un tarea de los organismos electorales tanto a nivel local como federal. El tema será sin duda una discusión corriente en la opinión pública dependiendo el ámbito y los alcances donde se

pretenda implantar. Evidentemente que se necesitarán muchos cambios en nuestra legislación en materia electoral y tendrá que compatibilizarse respecto a la legislación en materia de derecho informático. No existen parámetros para pronosticar en que medida afectará o beneficiará un sistema de esta naturaleza en México. Hasta ahora ningún sistema de voto electrónico implantado en el mundo ha comprobado ser perfecto; muchas argucias técnicas han generado problemas graves en los resultados en E.U.A. donde el voto electrónico es de uso corriente, y en Brasil, donde apenas se está consolidando.⁴⁰ El voto electrónico en México no será la panacea, y solo responderá a la tendencia modernizadora de los sistemas electorales. Su implantación deberá sortear la desconfianza de la cultura política mexicana, más que ningún otro dilema.

⁴⁰ Antulio Sanchez, *art. cit., supra.*, también véase Eduardo Andrade, *Deficiencias del sistema electoral norteamericano*, México, UNAM, 2000, pp. 61-69 y *passim*

CUADRO A.1

El voto electrónico en el mundo: algunas experiencias

<i>País</i>	<i>Organismos involucrados</i>	<i>Inicio</i>	<i>Tipo de sistema</i>	<i>Uso de papeletas</i>	<i>Observaciones al sistema</i>	<i>Tipo de Experiencias</i>	<i>Observaciones respecto a las experiencias</i>	<i>Participación ciudadana</i>
1. Alemania	Bea Systems, Consultoría IVL, Grupo de Investigación Internet-Voting	Julio de 2001	Votación on-line	No	Uso de computadora personal, tarjeta inteligente con código de identificación y lector de tarjetas	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones al Parlamento Estudiantil de la Universidad Osnabruck (2000) • Esslingen (2001) • Elecciones provinciales 	--	ND
2. Argentina	Subsecretaría para la Reforma Política	2000 como plan piloto en algunas casillas	Urna electrónica	No	Similar al utilizado en Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones provinciales 	--	ND
3. Bélgica	Autoridades electorales centrales	Estudios desde 1989 Proyecto piloto desde 1901 Regulado por ley desde el 11 de abril de 1994	Dispositivo similar a un cajero automático	No.	El método seleccionado es el de tarjeta con banda magnética en la que los datos se graban con la ayuda de una pantalla en la que aparecen las opciones y un lápiz óptico para su selección. Se utiliza una tarjeta con banda magnética en la que los datos se graban con la ayuda de una pantalla en la que aparecen las opciones y un lápiz óptico para su selección.	Elecciones municipales	En las últimas elecciones municipales celebradas el pasado 8 de octubre de 2000 el sistema ha sido utilizado por el 44% de los electores. La no extensión a la totalidad del territorio belga es debida básicamente al coste.	En 1994, aproximadamente 14 millones de belgas votaron electrónicamente en las elecciones europeas
4. Brasil	Tribunal Superior Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • 1998 como plan piloto • Sistema con validez legal desde octubre de 2000 	Urna electrónica (UEE2000)	No	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de una tarjeta magnética para identificar al elector • Similar a un teclado telefónico y una pantalla donde aparecen las opciones • El votante identifica al mismo tiempo al candidato y al partido (con una foto) • Permite el voto en blanco • Los datos se almacenan en un disquete 	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones municipales (2001) • Elecciones federales (2002) 	<ul style="list-style-type: none"> • En diciembre de 2000, alrededor de 1% de las urnas instaladas tuvieron problemas, en algunos casos fueron reemplazadas al inicio de las votaciones, y en otras se debió acudir al voto manual • El sistema, por su aceptación fue comprado por la empresa norteamericana Diebold Inc. • Durante las elecciones del 2002 se presentaron los primeros intentos de fraude al descubrirse urnas falsas y otras modificadas para otorgar directamente el voto a un candidato en especial 	<ul style="list-style-type: none"> • 2000 y 2002 100 millones de personas

CUADRO A.1

El voto electrónico en el mundo (Continuación)

<i>Pais</i>	<i>Organismos involucrados</i>	<i>Inicio</i>	<i>Tipo de sistema</i>	<i>Uso de papeletas</i>	<i>Observaciones al sistema</i>	<i>Tipo de Experiencias</i>	<i>Observaciones respecto a las experiencias</i>	<i>Participación ciudadana</i>
5. Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Diciembre de 2002 como ensayo piloto	Urna electrónica	Para imprimir comprobantes de voto	• Similar al utilizado en Brasil		<ul style="list-style-type: none"> • Contemplado en el Código Electoral, TITULO V, Art. Transitorio incluido mediante Ley N°.8121 de 23 de julio del 2001, "La Gaceta" N°.163 de 27 de agosto del 2001 (No se ha llevado a cabo de manera formal) • En diciembre de 2002, en 140 mesas del país hubo la opción electrónica de manera opcional junto al método convencional 	ND
6. Estados Unidos	Diversas empresas privadas, Partidos Políticos y autoridades de los Condados	<i>Lever Machines</i> (urnas mecánicas) Introducidas formalmente en Nueva York en 1930. En 1960 se introducen <i>Punch card machines</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Lever machines</i> • <i>Punch card: "VoteMatic"</i> • <i>"Data Vote"</i> • <i>Optically scanned</i> • <i>Directed recording electronic (DRE)</i> 	Si, en su mayoría	<ul style="list-style-type: none"> • Generalmente, la tecnología es desarrollada por empresas privadas y utilizada bajo contrato por condados, partidos políticos y autoridades electorales federales. Uno de los últimos sistemas de votación electrónica es <i>e-slate</i>, (DRE), fabricado y comercializado por Hart InterCivic y utilizado en el condado de Harris en las elecciones del año 2000 	• Elecciones de todos los niveles	Desde la elección presidencial de 1968, los casos de fraude electoral por medio de la manipulación de los sistemas de voto son comunes y muy diversos.	<ul style="list-style-type: none"> • En las elecciones de noviembre de 2000, alrededor del 70% de los electores votaron utilizando un dispositivo electrónico o mecánico
	Partido Demócrata en Arizona	Elecciones primarias en 1996 y en el 2000	• <i>Voto on-line</i>	No	• Programa desarrollado por la empresa <i>Election.com</i> de Nueva York, con el patrocinio del Partido Demócrata y bajo la asesoría de <i>California Internet Voting Task Force</i>	• Elecciones primarias		• Más de 40, 000 votos a través de este sistema

CUADRO A.1

El voto electrónico en el mundo (Continuación)

<i>País</i>	<i>Organismos involucrados</i>	<i>Inicio</i>	<i>Tipo de sistema</i>	<i>Uso de papeletas</i>	<i>Observaciones al sistema</i>	<i>Tipo de Experiencias</i>	<i>Observaciones respecto a las experiencias</i>	<i>Participación ciudadana</i>
7. España	<ul style="list-style-type: none"> • Juntas electorales regionales y Autoridades municipales • Generalitat Valenciana, la Oficina Valenciana para la Sociedad de la información y la empresa ODEC 	Ensayos piloto desde 1992	Urna electrónica	Si	<ul style="list-style-type: none"> • Urna semitransparente que lee las marcas de los votantes en la boleta al momento que esta se deposita • Programa que se engloba dentro del programa Infoville 	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones al Parlamento de Catalunya, 1992 y 1995 • Elecciones al Parlamento de Galicia, 1993, 1997 y 2001 • Elecciones en las Islas Baleares, 1999 • Municipio de Villena (Alicante) 	<ul style="list-style-type: none"> • (Galicia 1997) En un estudio sociológico el 81% de los electores procedieron sin ninguna dificultad, y únicamente el 16% tuvo alguna dificultad 	<p>ND</p> <p>• 24,791 electores (Villena)</p>
8. Italia	Comunidad Europea, Siemens, Ministerio del Interior, Ancitel, France Telecom, Municipium, AEC	Octubre de 2001	E-poll Dispositivo especial de votación via internet	No	El elector, para identificarse y votar, utiliza una tarjeta de voto electrónico especial y su huella digital del dedo índice.	Elecciones comunitarias (ensayos piloto) Campobasso Avellino Cerveteri Cremona Merignac (Francia)	Proyecto experimental financiado por la Comunidad Europea	ND
9. Panamá	Tribunal Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • 15 de noviembre de 1992 • Mayo de 1999 	<ul style="list-style-type: none"> • Urna mecanizada • Urna electrónica 	<ul style="list-style-type: none"> • Si • No 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema mecánico con uso de perillas para registrar el voto por medio de perforaciones • Sistema similar al utilizado en Brasil 	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Elecciones presidenciales, de alcaldes y de representantes de Corregimiento 	Uso opcional	ND
10. Paraguay	Unidad para la Promoción de la Democracia y Tribunal Superior de Justicia Electoral	18 de noviembre de 2001 como plan piloto	Urna electrónica	No	Sistema similar al utilizado en Brasil	Elecciones municipales	Los índices de participación fueron más elevados en las casillas donde se instaló este sistema	Índice de participación superior al 40%

CUADRO A.1

El voto electrónico en el mundo (Continuación)

<i>Pais</i>	<i>Organismos involucrados</i>	<i>Inicio</i>	<i>Tipo de sistema</i>	<i>Uso de papeletas</i>	<i>Observaciones al sistema</i>	<i>Tipo de Experiencias</i>	<i>Observaciones respecto a las experiencias</i>	<i>Participación ciudadana</i>
11. Venezuela	Consejo Nacional Electoral Indra (empresa española)	1986-1988	Urna electrónica	Si	Tecnología es importada de Estados Unidos.	Elecciones municipales y nacionales	--	ND

Bibliografía

- Águila, Rafael del, (edit.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 2000.
- Almond A., Gabriel y Sidney Verba, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Euramérica, 1970.
- _____, *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las Ciencias Políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Andrade, Eduardo, *Deficiencias del sistema electoral norteamericano*, México, III, UNAM, 2001.
- Aragón Reyes, Manuel, "Derecho de sufragio: principio y función", en Nohlen, Dieter, Sonia Picado, Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH, UH, TEPJF, IFE, FCE, 1998.
- _____, "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo", en Nohlen, Dieter, Sonia Picado, Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH, UH, TEPJF, IFE, FCE, 1998.
- Arellano García, Carloš, "Inconvenientes y peligros de la doble nacionalidad", en *La doble nacionalidad. Memoria del coloquio*, México, Cámara de Diputados, Comité de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- Barber, Benjamin R., *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Cabaleiro, Ezequiel, *La doble nacionalidad*, Madrid, Reus, 1962.
- Calderón Chelius, Leticia, y Jesús Martínez Saldaña, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Mora, 2002.
- Cárdenas Gracia, Jaime, A. García Campos y S. Nieto Castillo, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000.
- Carrillo Poblano, Manuel, "Una aproximación institucional al tema del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero" en Jesús Orozco Henríquez (comp.) *Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF, IFE, UNAM, UQ, PUND, 1999.
- Carpizo, Jorge y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Porrúa, UNAM, 1999.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, IFE, 1999.
- Corona, Rodolfo y Rodolfo Tuirán, "La migración internacional desde y hacia México", en Gómez de León C., José y Cecilia Rabell R. (coords.) *La población de México*, México, CONAPO, FCE., 2001.
- Downs, Anthony, *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.
- Durand Ponte, Víctor Manuel, *Etnia y cultura política. Los mexicanos en Estados Unidos*, México, CRIM, UNAM, 2000.
- _____, *La cultura política de los alumnos de la UNAM*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1993.
- García y Griego, Manuel y Mónica Vereca Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1988.

BIBLIOGRAFÍA

- Godet, Michel, *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*, Alfaomega, México, 1995.
- Gómez-Quifones, Juan y David Maciel, "El México de afuera: los chicanos ante la crisis actual" en González Casanova, Pablo, y Héctor Aguilar Camín (coord.) *México ante la crisis*, México, Siglo XXI, 1986.
- González Parás, Natividad, "Acto de Clausura", LVI Legislatura *La doble nacionalidad. Memoria del Coloquio*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trota, 1988.
- Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1988.
- Ingram, Helen, "La implementación: una reseña y un marco que sugiere" en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky, (comps.), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, F.C.E., C.N.C.P y A.P., 1999.
- Instituto Nacional de Migración, Asuntos migratorios en México. *Opiniones de la sociedad* (Memoria de los Foros de Consulta Popular sobre Política Migratoria, abril de 1995) México, Secretaría de Gobernación, 1995.
- Jáuregui, Gurutz, *La democracia en la encrucijada*, Barcelona, Anagrama, 1995.
- Kurian, George Thomas (edit.), *A historical guide to the U.S. Government*. New York, Oxford University Press, 1998.
- Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.
- _____, y Christine Straehle, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente*, México, IJ, UNAM, (Serie Ensayos Jurídicos, Num.3), 2001.
- Lachester, Fulco, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazione*, Roma, Bulzani, 1990, [Serie "Quaderni dell'Archivio di Legislazione Elettorale Comparata" n. 5]
- Larzate R., Jorge "La votación" en Nohlen, Dieter, Sonia Picado, Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH, UH, TEPJF, IFE, FCE, 1998.
- Levine, Elaine, *Los nuevos pobres de Estados Unidos: los hispanos*. México, IIE, CISAN, UNAM, 2001.
- Loeza, Soledad, *El partido Acción nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Mackenzie, W. d. M., *Elecciones Libres*, Madrid, Tecnos, 1962.
- Marsh, David, y Gerry Stoker, *Theory and methods in political science*, New York, Martin's Press, 1997.
- Marshall, T.H., *Class, citizenship and social development*, New York, Anchor, 1965.
- Martínez Cossío, Nayamín H., "El voto extraterritorial: el desencuentro partidista frente a la extensión de la ciudadanía", en Santamaría Gómez, et. al., *Mexicanos en Estados Unidos: la nación, la política y el voto sin fronteras*, México, UAS, PRD, 2001.
- Mestre, Esteban, *Los delitos electorales en España (1812-1936)*, Madrid, Editora Nacional, 1979.

- Nequiz Rosales, Kena, *La ley de no pérdida de nacionalidad mexicana y el voto de los mexicanos en el extranjero como medida de protección a inmigrantes mexicanos: el caso de Estados Unidos 1993-2000*, Tesis de Licenciatura (Relaciones Internacionales), México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2000.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas y electorales y sistemas de partidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- _____, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Universidad de Heidelberg, Instituto de Ciencia Política Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Panorama electoral. Estudio comparativo de las legislaciones electorales en la República Mexicana*, México, Tribuna Electoral del Poder Judicial de la Federación, noviembre 2002, (CD Room, versión de prueba).
- Peschard, Jacqueline, "Comportamiento electoral" en Baca Olamendi, Laura, Judit Bokser, et al., *Léxico de la política*, México, FCE, 2000.
- Piscitelli, Alejandro, *Ciberculturas 2.0 En la era de las máquinas inteligentes*, Buenos Aires, Paidós, 1995.
- Rivera Flores, Antonio, "El voto de los mexicanos en el extranjero: un tema inconcluso" en: Bárbara A. Driscoll, Claire Joysmith, et al. (coord.), *Limites sociopolíticos y fronteras culturales en América del Norte*, México, UNAM CISAN, 2000.
- Rodotà, Stefano, *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 1997.
- Rosanvallon, Pierre, *La Consagración del Ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Colección Itinerarios), 1999.
- Ross Pineda, Raúl, *Los mexicanos y el voto sin fronteras*, Culiacán, Sinaloa, UAS, Salcedo Press, 1999.
- Sartori, Giovanni, *Democrazia: cosa è*, RCS, Milano, 2000.
- _____, *Homo Videns*, Roma-Bari, Gius, Laterza & Figli Spa, 1997.
- Santamaría Gómez, Arturo, et al, *Mexicanos en Estados Unidos: la nación, la política y el voto sin fronteras*, México, UAS, PRD, 2001
- Shedler, Andreas, "La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000" en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.) *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, Flacso-IIS-UNAM-UAM-I, 2001.
- Tilly, Charles, *Citizenship, Inedity and Social History*, New York, International Review of Social History Supplements, 1996.
- Toinet, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, F.C.E., 1994.
- Tuirán, Rodolfo, *Migración México-Estados Unidos. Opciones de política*, México, Consejo Nacional de Población-Secretaría de Relaciones Exteriores-Secretaría de Gobernación, 2000.
- Valenzuela Arce, "Diáspora social y doble nacionalidad" en Béjar, Raúl y Héctor Rosales (coord.), *La identidad nacional mexicana como problema político y cultural*, México, UNAM-Siglo XXI, 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- Varela Barraza, Hilda, "Aproximación teórica para el análisis de América del Norte a partir del nivel sistémico" en Morales Aragón, Eliezer y Consuelo Dávila Pérez, (coords.) *La nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1964.
- Woldenberg K., José, "La institución electoral en México y el proceso de consolidación democrática" en Jesús Orozco Henríquez (comp.) *Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF, IFE, UNAM, UQ, PUND, 1999.

Hemerografía

Revistas especializadas

- Alegria, Tito, "Juntos pero no revueltos: ciudades en la frontera México-Estados Unidos" en *Revista mexicana de Sociología* (2), México, abril-junio de 2000.
- Ayón, David R., "El voto latino. América Latina en la política estadounidense" en: *Foreign Affairs en español* (Vol. 1 núm. 1), México, ITAM, primavera 2001.
- Bagú, "Vivir y teorizar en Ciencias Sociales" en *Estudios latinoamericanos*, año II, núm. 4, México, UNAM, FCPyS, julio-diciembre de 1995.
- Berger, Gaston, "La actitud prospectiva", *Revista Universidad de Guadalajara*, num. 26, invierno 2002-2003.
- Calderón Chelius, Leticia, "Derechos políticos y voto en el exterior: el caso de México" en: *Temas. Cultura, ideología, sociedad* (26), La Habana, julio-septiembre de 2001.
- Cano Bueso, Juan, "En torno a las transformaciones de la representación política", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* num. 101, mayo-agosto, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001.
- Carpizo, Jorge, "El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero" en: *Nexos* (247), México D.F., julio, 1998.
- Cerroni, Umberto, "Problemas de la transición al socialismo", en *Estudios políticos*, vol. 5, num.17, México, FCPyS, UNAM, enero-marzo, 1979.
- Cosío Villegas, Daniel, "Nacionalismo y Desarrollo", en *Foro Internacional* No.11, México, El Colegio de México, enero-marzo, 1963.
- González Gutiérrez, Carlos, "Los latinos y la política exterior de Estados Unidos" en *Foreign Affairs en español*, Vol. 2 No. 3, México, ITAM, otoño-invierno de 2002.
- Ibarra Mateos, Marcela, "Remesas y posibilidades de desarrollo local" en *El Cotidiano* (108), México, Universidad Autónoma Metropolitana-A, julio-agosto, 2001.
- Kymlicka, Will y Wayne Norman, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en la teoría de la ciudadanía" en: *La política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, num.3, Barcelona, Paidós, Octubre de 1997.
- Lentner, Howard H, "Estados Unidos y sus vecinos: la política internacional en América del Norte a fines del siglo XX" en *Foro Internacional* (118), México, Colmex, octubre-diciembre, 1989.
- Magaloni Kerpel, Beatriz, "Elección racional y voto estratégico" en *Política y gobierno* (2) vol. 1, segundo semestre de 1994.
- Malaska, Pentii, "The futures field of research" en *Futures Research Quarterly*, vol. 11, no. 1, 1995.

- Martin, Philip L. y Michael S. Teitelbaun, "El espejismo de los trabajadores huésped mexicanos" en: *Foreign Affairs en español* (Vol. 2 núm. 1), México, ITAM, primavera 2002.
- Meyenberg Leycegi, Yolanda, "Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto" en: *Perfiles latinoamericanos* (15), México, FLACSO-México, diciembre, 1999.
- Nohlen, Dieter y Florian Grotz, "External voting: legal framework and overview of electoral legislation" en *Boletín mexicano de derecho comparado* (99), México, IJ-UNAM, septiembre-diciembre, 2000.
- Opazo Marmentini, Juan Enrique, "Ciudadanía y democracia. La mirada de las Ciencias Sociales" en: *Metapolítica*, vol. 4, num.15, México, CEPCOM, julio-septiembre, 2000.
- Prud'homme, Jean-François, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)" en *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1, México, CIDE, primer semestre de 1996.
- Pzeworsky, Adam, "Democracia y representación" en: *Metapolítica* (10), México, CEPCOM, abril-junio, 1999.
- Sánchez, Martha Judith, "Nuevas y viejas identidades" en *Ciudades* (50), Puebla, México, RNIU, abril-junio de 2001.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel y Raul Ross Pineda, "El derecho a votar y ser votado: la lucha de los mexicanos residentes en los Estados Unidos por la ciudadanización", en *Veredas* (1), México, UAM-X, segundo semestre de 2000.
- Santamaría Gómez, Arturo, "Resistencias al voto en el exterior y razón política de los emigrantes" en *Coyuntura* (6-7), México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, enero-abril, 2002.
- Valverde Loya, Miguel Ángel, "Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo" en *Foro Internacional* (166), México, Colmex, octubre-diciembre, 2001.
- Waller Mayers, Deborah y Demetrios G. Papademetriou, "Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y E.U." en *Foreign Affairs en español* (Vol. 2 , num.1), México, ITAM, primavera 2002.

Diarios y revistas

- "Desemplean en EU a los mexicanos" en *Milenio semanal* (222), México, D.F, 17 de diciembre de 2001.
- Edição Jornal de Noticias*, 17 de diciembre de 2001.
- "El Calvario de los pobres", *Milenio semanal*, diciembre 3 de 2001, pp.34-38
- Época*, México D.F, 5 de octubre de 1998.
- Este País* (126), México, D.F., septiembre de 2001.
- Este País*, (103), México, D.F. noviembre 1998.
- El Universal*, México D.F., 10 de septiembre de 1998.
- El Universal*, México, D.F., 16 de noviembre de 2002.
- "Factible, el voto de los mexicanos que residen en EU: Petrone" en *La jornada*, México, D.F., 14 de septiembre de 1998
- Foro de Sao Paulo en Cuba "México depende cada vez más de Estados Unidos", *Milenio diario*, México, D.F., 5 de diciembre de 2001.
- "En los mojados confiamos" en *Cambio*, 27 de enero de 2002.

BIBLIOGRAFÍA

- Jornal "A Verdade"* del 21 de diciembre de 2001
- Kliksberg, Bernardo, "El círculo de hierro" en *Enfoque*, suplemento diario *Reforma*, México, D.F., 12 de enero 2003.
- La Jornada*, México., D.F. 7 de enero de 2002.
- La Jornada Semanal*, 29 de noviembre de 1998.
- López Guerra, Claudio, "Una reforma Inadmisibile", en *Nexos* (286), México, Octubre 2001
- Masiosare*, suplemento, *La jornada*, México, D.F., 20 de septiembre de 1998.
- "Más rigidez contra los ilegales" en *Milenio semanal* (225), México, D.F. 14 de enero de 2002.
- Milenio diario*, México D.F., 24 julio de 2001.
- Milenio diario*, México, D.F., 7 de diciembre de 2001.
- Milenio diario*, México, D.F., 29 de marzo de 2002.
- Milenio diario*, México, D.F., 27 de mayo de 2002.
- Milenio diario*, México, D.F., 21 de octubre de 2002.
- Milenio diario*, México, D.F., 23 de febrero 2003.
- "Migración: la paranoia europea" en *Milenio semanal*, México, D.F., 24 de junio de 2002.
- Molinar Horcastas, Juan, "La extensión del sufragio" en *Enfoque*, suplemento, *Reforma*, México D.F., 20 de *Reforma*, México D.F., 1 de septiembre de 1998.
- Núñez Monreal, Magdalena, (Diputada Federal del PRD) "El voto de los mexicanos en los Estados Unidos de América", en *Congresistas*, México D.F, 15 de septiembre de 2001.
- Pérez Vences, Norma Z., "Las opiniones de los del otro lado" en: *Época*, México D.F., 5 de octubre de 1998.
- Raphael de la Madrid, Ricardo "El voto en *extranjía*" en: *Época*, México D.F., 5 de octubre de 1998.
- Reforma*, México D.F., 16 de agosto de 1998.
- Reforma*, México D.F., 17 de agosto de 1998.
- Reforma*, México, D.F, 24 de agosto de 1998.
- Reforma*, México, D.F., 17 de septiembre de 1998.
- Reforma*, México, D.F., 12 de noviembre de 1998
- Reforma*, México D.F., 23 de noviembre de 1998.
- Reforma*, México, D.F., 22 de diciembre de 2001.
- Reforma*, México, D.F., 17 de marzo del 2002.
- Reforma*, México, D.F., 28 de julio de 2002.
- Reforma*, México, D.F., 18 de noviembre de 2002.
- Reforma*, México, D.F, 18 de diciembre de 2002
- Smith Ramos, Jan, "El dorado está al norte" en *Newsweek en español*, 10 de diciembre de 2002.
- Valadés, Diego, "Implicaciones constitucionales del voto de los mexicanos en el extranjero" en *Este País*, México, D.F., noviembre 1998.
- "Voto en el extranjero: las difíciles aristas", en: *Época*, México D.F., 5 de octubre, 1998
- Zaremba, Alan, "¿Porqué canta el pájaro enjaulado" en *Neesweek en español*, 12 de septiembre de 20001

Documentos

- Análisis Jurídico sobre la Doble Nacionalidad* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica, "Expediente No. 13.614"
- Australian Electoral Commission, *Voting by mail*, Slovenia, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 1999.
- Banco de México, *Informe Anual 2001*, México, BM, Abril 2002
- Dalaker, Joseph, *Poverty in the United States: 2000*, Washington, D.C., U.S. Census Bureau, U.S. Government Printing Office, September 2001, (Current Population Reports P60-214)
- _____, *Poverty in the United States: 1999*, Washington, D.C., U.S. Census Bureau, U.S. Government Printing Office U.S. Census Bureau, October, 2000, (Current Population Reports, P20-207)
- ENIGH, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares*, México, INEGI, 2000.
- Iniciativa de Decreto que adiciona y reforma diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Grupo Parlamentario del P.R.D., Grupo Parlamentario del P.T., Palacio Legislativo de San Lázaro, 30 de abril de 1988.
- Guzmán, Betsy, 2000, *La población Hispana: 2000*, Current Population Reports, C2KBR/01-3SP, U.S. Census Bureau, Washington DC.
- Jamieson, Amie, Hayon B. Shin y Jennifer Day, *Voting and Registration in the Election of November 2000*, Washington, D.C., U.S. Census Bureau, February 2002, (Current Population Reports P20-542)
- López Pintor Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Oficina de Políticas de Desarrollo del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, 2000.
- Maciel, R. David, "Crecimiento e importancia del voto latino en los Estados Unidos", ponencia, *Segundo Seminario Internacional México-Estados Unidos*, Culiacán, Sinaloa, 18 y 19 de noviembre de 1998.
- McKinnon, Jesse, *The Black Population: 2000*, Current Population Reports, C2KBR/01-5, US, Census Bureau, Washington D.C., 2000.
- Medina Vázquez, Javier, "Conversando acerca del método de los escenarios" Documento de Trabajo, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 1997.
- International Foundation for Electoral Studies*, "Reporte No. 1 sobre Paraguay," 18 de noviembre de 2001.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Presidencia de la República, 1995
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001
- Therrien, Melissa and Roberto R. Ramírez, 2000, *The Hispanic Population in the United States: March 2000*, Washington, D.C., U.S. Census Bureau, U.S. Government Printing Office U.S.2000, (Current Population Reports, P20-535)
- 2002 National Survey of Latinos*, Washington D.C., Pew Hispanic Center, Kaiser Family Foundation, december 2002

Referencias y documentos en Internet

- Almeida, Lucinda, "El caso de Portugal", ponencia, Seminario Intencional sobre el voto en el extranjero, México, D.F., 11 y 12 de agosto de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/>> [consulta 10, abril, 2001].
- Archer, Keith y Loren Wells "Electores residentes versus no residentes" [en línea] Administration and Cost of Elections ACE web site version <<http://www.aceproject.org/>> [consulta 22, mayo, 2000] (archive vrb03).
- _____, "Consideraciones de carácter democrático y representativo sobre el registro electoral", [en línea] Administration and Cost of Elections ACE web site version <<http://www.aceproject.org/>> [consulta 22, mayo, 2000] (archive vrb023).
- Arzubiaga Scheuch, Augusto, "El voto de los peruanos en los Estados Unidos de Norteamérica", ponencia, *Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 2 y 3 de septiembre de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/indsemi.htm>> [consulta 12, noviembre de 2000].
- Baharat Electronics, <http://www.bel-india.com/>
- Boneo, Horacio, "La Perspectiva de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas", en: *Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 2 y 3 de septiembre de 1988. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/indconf.htm>> [consulta 01, junio, 2000]
- Canales Nettle, Patricia, *El derecho a sufragio de los ciudadanos residents en el extranjero en la legislación de Italia, Francia, España, Brasil y Argentina*, pp. 2-3 [documento en línea] Biblioteca del Congreso Nacional de Chile <http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/serie_estu2001.htm> [consulta 3, febrero, 2002]
- Chinchilla P., Mauricio, "El voto por Internet: un aporte de las nuevas tecnologías a la democracia" en: *Boletín semanal* (126), del 9 al 15 de marzo de 2000 *Aspectos tecnológicos : internet por dentro en Ambito María Corral de investigación y difusión* en <http://www.ua-ambit.org/soi/soi.htm>.
- Danaher, Corporation, <http://www.danaher.com/>
- González Roura, Felipe "La Modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación: la experiencia argentina", ponencia, *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 11 y 12 de agosto de 1998. [documento en línea] <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/semargen.htm>> [Consulta: 26 de noviembre del 2000]
- Hess Araya, Christian, "¿Es viable el voto electrónico?" en <http://www.democraciadigital.com.es/articulos>, junio del 2001
- Kaplan, Constante, "The United Status Case", ponencia, *Conferencia Trilateral México Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 2 y 3 de septiembre de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/indsemi.htm>> [consulta 11, abril, 1999]

- Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero*, [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/>> [consulta 12 de enero de 2000]
- "Italiani all'Estero", *Dossier* [en línea] <<http://www.grandinotizie.it>> [Consulta: 24, marzo, 2001].
- "Le storie, le leggi, le difficoltà. Ecco l'altra Italia" [en línea] <<http://www.grandinotizie.it/dossier/012/>> [Consulta: 12 de enero de 2000]
- Lesage, Carol, "Organización y logística en Canadá", ponencia, *Conferencia trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, 2 y 3 de septiembre de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/indsemi.htm>> [consulta 11, abril, 1999]
- Malone, Notan J, *Evaluating Components of International Migration. Consistency of 2000 Nativity Data*, pp.23-26 [en línea] <<http://www.census.gov>> [Consulta: 12 de enero de 2000]
- Marín Leiva, Ilmo. Sr. Don Felix, en "Origen y fundamentación del voto en el extranjero", ponencia, *Seminario Intencional sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 11 y 12 de agosto de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/>> [consulta 10, abril, 2001].
- Martínez Castaño Juan Antonio, *Voto electrónico y Software libre*, en <http://www.dit.upm.es-jantonio>, vl.2, Agosto 2000.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales *en línea* [www.onpe.gob.pe] [Consulta: 10 de junio de 2002]
- Romano, Sergio, "Le insidie del voto dall'estero" [en línea] <<http://modaddori.it>> [Consulta: 19, enero, 2001]
- Triscos, Dider, "El caso de Francia", ponencia, *Seminario Intencional sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 11 y 12 de agosto de 1998. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/>> [consulta 10, abril, 2001]
- Tribunal Superior Electoral de Brasil, <http://www.tse.gov.br/eleicoes/2000/index.html>.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, en <http://www.tse.go.cr/votoelec.htm>.
- Valentino, Henry, "El voto en el extranjero de los Estados Unidos", ponencia, *Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 2 y 3 de septiembre de 1988. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/indconf.htm>> [consulta 01, junio, 2000]
- Valverde Gómez, Ricardo, "Voto en el extranjero" [documento en línea] Diccionario Electoral CAPEL <http://www.iidh.ed.cr/siii/diccelect/_private/default.asp> [consulta 21, mayo, 2000].
- Visionics Corporation, <http://www.visionics.com/>
- Wall, Alan, *Voto en ausencia* [en línea] Administration and Cost of Elections ACE web site version <<http://www.aceproject.org>> [consulta 01, enero, 2001] (archivo: poa02b, 1997/08/14)
- Wiedmann, Scott, "Organización y Logística en los Estados Unidos en el ámbito Federal", ponencia, *Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, D.F., 2 y 3 de septiembre de 1988. [documento en línea] Instituto Federal Electoral <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/indconf.htm>> [consulta 01, junio, 2000].