



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ANÁLISIS DEL INTERÉS DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL
EXTRANJERO: UNA EXPERIENCIA INÉDITA PARA EL CASO
MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:
YAZMÍN CALDERÓN HERNÁNDEZ

DIRECTOR DE TESIS: **LIC. PEDRO MEDINA RODRIGUEZ**



CIUDAD UNIVERSITARIA

2007



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.

A mi mamá +

Por ser el origen, el fin y el renacimiento de la vida misma.

Gracias por enseñarme cada día que la muerte no acaba con el amor
y es la puerta de entrada para la adquisición del conocimiento del mundo
y de uno mismo.

A Carlos:

Por ser uno de los pilares que sostienen mi vida.

Gracias por el conocimiento y experiencia aportados
a este trabajo, lo que te convierten en el artífice
de esta valiosa hazaña.

A mis tías:

Cuya fortaleza, responsabilidad y ganas de superación
han sido y serán el ejemplo para todas las mujeres
y hombres de la familia. Gracias por labrar el camino.

A mis tíos:

Gracias por demostrarme que no necesitaron ser mi padre para apoyarme sin condiciones durante las buenas y las malas épocas.

A Dany y Lalito:

Les agradezco infinitamente las aventuras que han compartido conmigo. Sin la compañía y diversión que me han brindado, no hubiera vuelto a encontrar el sentido de la vida.

A mi asesor Lic. Pedro Medina Rodríguez:

Con todo mi agradecimiento por el tiempo, paciencia, conocimientos y confianza brindados a mi persona y a este trabajo. Sin su gran apoyo, no hubiera sido posible concluir satisfactoriamente esta etapa de mi vida.

Con todo mi cariño, gratitud y admiración para todos los profesores de la carrera de Relaciones Internacionales adscritos a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales que intervinieron y fueron parte de mi formación profesional.

Gracias a todos los amigos y personas que me motivaron, creyeron en mi y en este gran proyecto. Gracias también a las personas que no lo hicieron ya que con ello me enseñaron a tener fe en mi misma y en lo que es posible lograr.

**ANÁLISIS DEL INTERÉS DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL
EXTRANJERO: UNA EXPERIENCIA INÉDITA PARA EL CASO MEXICANO**

INTRODUCCIÓN.....I

I. CARACTERÍSTICAS DEL ELECTORADO MEXICANO EN EL EXTRANJERO

1.1. Distribución de mexicanos en el extranjero.....1
 1.1.1. Distribución geográfica de los mexicanos residentes en
 Estados Unidos.....5
1.2. Factores que generan la migración de mexicanos
 hacia Estados Unidos.....12
 1.2.1. Crisis económicas.....16
 1.2.2. Crisis en el sector agrícola.....21
 1.2.3. Pobreza y falta de empleos remunerados.....26
 1.2.4. Bajo nivel educativo.....34
1.3. Características socioeconómicas y culturales de los mexicanos en
 Estados Unidos.....38

II. MARCO NORMATIVO ELECTORAL MEXICANO

2.1. Importancia y función del sufragio en los sistemas políticos modernos.....54
2.2. Bases y principios del Sistema Electoral Mexicano.....57
 2.2.1. El peso de la tradición de la desconfianza en el
 Sistema Electoral Mexicano.....81

2.2.2. Antecedentes jurídicos del voto de los mexicanos en el exterior.....	92
2.3. Reformas constitucionales que permitieron el derecho a votar desde el exterior.....	109
2.4. Artículo octavo transitorio de 1996 y Artículos Transitorios de junio de 2005 adicionados al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).....	121
2.4.1. Modalidad del voto por correo.....	125
2.4.2. Instituciones encargadas de realizar las elecciones en el extranjero.....	127
2.4.3. Organización de las elecciones en el extranjero.....	132
2.4.4. Campañas electorales de los partidos políticos mexicanos en el extranjero.....	138
2.4.5. Mecanismos institucionales que garantizarán la transparencia del voto en el extranjero.....	145
2.4.6. Contradicciones en el mecanismo de emisión del voto y posibles situaciones de riesgo de fraude electoral.....	149

III. EXPERIENCIAS DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

3.1. El método comparativo en las ciencias sociales.....	158
3.2. Panorama internacional del voto en el extranjero.....	160
3.3. El caso de Argentina y Colombia.....	167
3.3.1. Legislación electoral.....	169
3.3.2. Mecanismo de emisión del voto e instituciones encargadas de realizar las elecciones en el extranjero.....	171
3.3.3. Organización de las elecciones en el extranjero.....	174
3.3.4. Problemas en la aplicación de la ley.....	180
3.4. Participación electoral de los ciudadanos en el exterior y su influencia en el resultado electoral.....	184

CONCLUSIONES.....	191
PROPUESTAS.....	199
ANEXOS.....	202
BIBLIOGRAFÍA.....	227

INTRODUCCIÓN

Después de que en 1996 se llevara a cabo la reforma al artículo 36 constitucional, que permitió la posibilidad de que los mexicanos residentes en el extranjero fueran parte de la toma de decisiones de México por medio de la elección de sus autoridades, en 2005 se reglamentó ese derecho agregando un capítulo exclusivo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual dio las pautas para la regulación e implementación de dicha prerrogativa para la elección presidencial del 2006.

De ese modo, la participación de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en las pasadas elecciones nacionales, fue una situación histórica jamás experimentada. México pasó a formar parte de los 70 países que han reglamentado el voto para sus ciudadanos en el exterior. Sin embargo, la experiencia mexicana representó un caso único en el mundo ya que ningún otro país posee concentraciones de connacionales tan grandes en una sola nación y mucho menos en el territorio de la principal potencia hegemónica mundial, es decir, Estados Unidos.

Debido a la situación descrita y al enorme potencial de votos esperados, provenientes principalmente de Estados Unidos (alrededor de 3 millones de acuerdo al Instituto Federal Electoral) y la gran propaganda hecha por organizaciones de migrantes tanto en México como en Estados Unidos, partidos políticos, legisladores, autoridades y medios de comunicación, el tema adquirió gran relevancia ya que se creyó que dichos votos incidirían de manera significativa en el resultado final de una elección presidencial que se esperaba demasiado cerrada, inclinando la balanza de poder hacia un partido político u otro.

No obstante, dicho supuesto no se cumplió. La participación electoral de los mexicanos en el exterior fue muchísimo más inferior a la esperada ya que el Instituto Federal Electoral (IFE) sólo recibió 32,632 votos, equivalentes al 1.08%, lo que solo representó el 0.07% de la votación total nacional. Estas cifras tan ínfimas hacen pensar que dichos votos lejos de influir determinadamente en el resultado final significaron un alto grado de abstencionismo y/o un gran desinterés de los mexicanos residentes en el extranjero por sus procesos político-electorales aún y cuando se había afirmado que éstos querían la restitución de un derecho político legítimo que por mucho tiempo se les había negado.

De la misma forma, ante tales resultados electorales es inevitable plantearse otras perspectivas. Por un lado, la función del Capítulo Sexto del COFIPE cuyas deficiencias y premura en su aplicación no permitieron la participación óptima de ese sector; por otro lado, la actuación de las autoridades mexicanas, que no han sido capaces de atender las demandas económicas más apremiantes de la población dentro de un contexto democrático endeble y por ende, promover el interés de los connacionales en el exterior en los asuntos de su país de origen, por medio de información y credibilidad en sus instituciones político-jurídicas.

El voto de los mexicanos residentes en el extranjero, al ser un tema de actualidad, de importancia para la política nacional, que afecta a los ciudadanos mexicanos en otros países y cuyos resultados no fueron los que se esperaban por las razones antes mencionadas, despertó la inquietud por llevar a cabo la presente investigación, con la finalidad de aportar conocimiento cierto y complementario con miras a mostrar las fallas, advertir las consecuencias negativas futuras y mostrar algunas propuestas que harán del derecho a votar desde el exterior una realidad legítima y acorde al sistema político-electoral mexicano.

Por ello, el objetivo de la presente investigación intitulada “Análisis del interés del voto de los mexicanos en el extranjero: una experiencia inédita para el caso mexicano”, consiste en demostrar que la verdadera motivación que llevó a

reglamentar y aplicar el derecho a votar desde el exterior provino de las élites políticas mexicanas y de algunas organizaciones de migrantes en el extranjero, más no de un deseo unánime proveniente de la totalidad de mexicanos en el exterior, situación que generó un fracaso de dicha figura jurídica y no los beneficios derivados de ese derecho. Para cumplir con el mencionado objetivo, este trabajo de tesis está dividido en tres apartados.

El primer capítulo tiene como objetivo primeramente, el exponer la distribución geográfica de los mexicanos en el extranjero así como en el caso particular de Estados Unidos por poseer el mayor porcentaje de ellos; del mismo modo, se analizarán los factores que generan la salida de mexicanos hacia el exterior con la finalidad de encontrar las razones que la motivan y el grado de responsabilidad que tiene el Estado mexicano. Por último, se mostrarán algunas características sociales y culturales que poseen u obtienen los residentes mexicanos en Estados Unidos con el objetivo de determinar su posible arraigo e interés en los asuntos políticos de México.

En el segundo capítulo, se señalará la importancia del sufragio y las elecciones en los Estados modernos para posteriormente determinar el significado que éstos han tenido en México. Se revisarán las bases y principios del Sistema Electoral Mexicano para conocer el mecanismo de los procesos electorales internos. Por otro lado, se analizarán las causas inherentes a una democracia no consolidada y diversos factores más que hacen que exista una enorme desconfianza de la ciudadanía en el Sistema Electoral Mexicano, lo cual influye en su interés y participación en los comicios. Mediante la revisión de los antecedentes que dieron origen a la reglamentación del voto en el exterior, se examinará quién tuvo el verdadero interés de consolidarla y aplicarla. Finalmente, se estudiarán las disposiciones jurídicas que regulan el derecho a votar desde el exterior con el objetivo de conocer las inconsistencias y contradicciones que no permitieron un coherente y pleno ejercicio de dicha prerrogativa, entre ellas la existencia y viabilidad jurídica de la “doble ciudadanía”.

En el tercer capítulo, empleando el método comparativo propuesto por Giovanni Sartori, Bertrand Badie y Guy Hermet, se mostrarán las experiencias en la aplicación del voto en el exterior que poseen otros países en todo el mundo. Del mismo modo, se llevará a cabo un análisis más específico en los casos de Argentina y Colombia con la finalidad de ubicar los aspectos positivos y negativos en sus legislaciones y en su forma de implementación. Por último se hará una comparación estadística entre dichos países y la experiencia mexicana con el objetivo de comprobar el abstencionismo o interés de sus respectivos connacionales y su contribución al resultado final de las elecciones.

La presente investigación no pretende limitarse únicamente al campo analítico y comparativo. Por ello, al final de este trabajo de tesis se realizaron una serie de conclusiones y propuestas tendientes al establecimiento de una mejor comprensión del tema expuesto y principalmente, a la creación y/o modificación de mecanismos políticos y jurídicos actuales con miras al logro de una efectiva regulación y aplicación de la modalidad de votación en el exterior; derecho político-electoral del que ya gozan millones de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

CARACTERÍSTICAS DEL ELECTORADO MEXICANO EN EL EXTRANJERO.

En todo proceso electoral interno es indispensable tomar en cuenta las características de los posibles votantes. Al aprobarse la ley que permite a los mexicanos residentes en el extranjero participar en las elecciones del 2006, el conocimiento, cuantificación y ubicación de ese universo es necesario para comprender los alcances y éxito de la misma.

No sería posible considerar el electorado mexicano en el extranjero, sin antes caracterizar a los connacionales que residen de manera temporal o permanente en el mundo y las causas de su salida. Es por ello que el presente capítulo se enfocará en primera instancia en ubicar a los mexicanos en el extranjero y cuantificar a aquellos susceptibles de expresar su voto en los comicios. Posteriormente, se analizarán las causas que generan el fenómeno de expulsión de connacionales al extranjero. Por último, se describirá su forma de organización política y social así como su participación e interés en los asuntos de su país de residencia.

1.1. Distribución de los mexicanos en el extranjero.

El voto de los mexicanos en el extranjero ha desatado un enorme debate en los últimos años. El interés por el tema se magnificó a partir de las reformas electorales de 1996 y además por el gran cabildeo realizado en México por diversos movimientos de migrantes residentes en Estados Unidos.

Las opiniones de las diversas fuerzas políticas al interior del Poder Legislativo se dividieron de la misma manera que las posturas y los análisis de los académicos y expertos en el tema migratorio y electoral. Durante largo tiempo, el tema del voto

de los mexicanos en el extranjero ha ocupado grandes espacios en los medios de comunicación, sobre todo los impresos.

A pesar de que los puntos de vista no han sido homogéneos, aquellos argumentos a favor de la implementación del voto en el exterior han generado muchas expectativas en torno a su éxito. La transición democrática y la restitución de los derechos políticos de los connacionales en el exterior son la base de estos argumentos positivos. Las posturas opuestas han considerado que los mexicanos en el exterior ya no mantienen ningún lazo con su nación y por lo tanto pondría en riesgo la soberanía nacional ya que no poseen ningún interés en los asuntos de su país, pero si en los del país huésped.

No obstante, independientemente de lo divergente de todos los argumentos expresados a lo largo de este sexenio, todos han cometido un error. La mayoría de los expertos en el tema han utilizado la frase “voto de los mexicanos en el extranjero” lo cual supondría la existencia de una cantidad significativa de connacionales en diversos países del mundo, sin embargo, las cifras oficiales aportadas por instituciones mexicanas y extranjeras demuestran una realidad totalmente diferente.

De acuerdo al Informe final de la Comisión de Especialistas que estudió las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero en 1998, estimó que la cantidad de mexicanos residentes en el extranjero en edad de votar para la jornada electoral del año 2000 representaban alrededor 10 millones de personas, contando a los residentes en Estados Unidos, los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano, inmigrantes que adquirieron otra nacionalidad e inmigrantes ilegales.¹

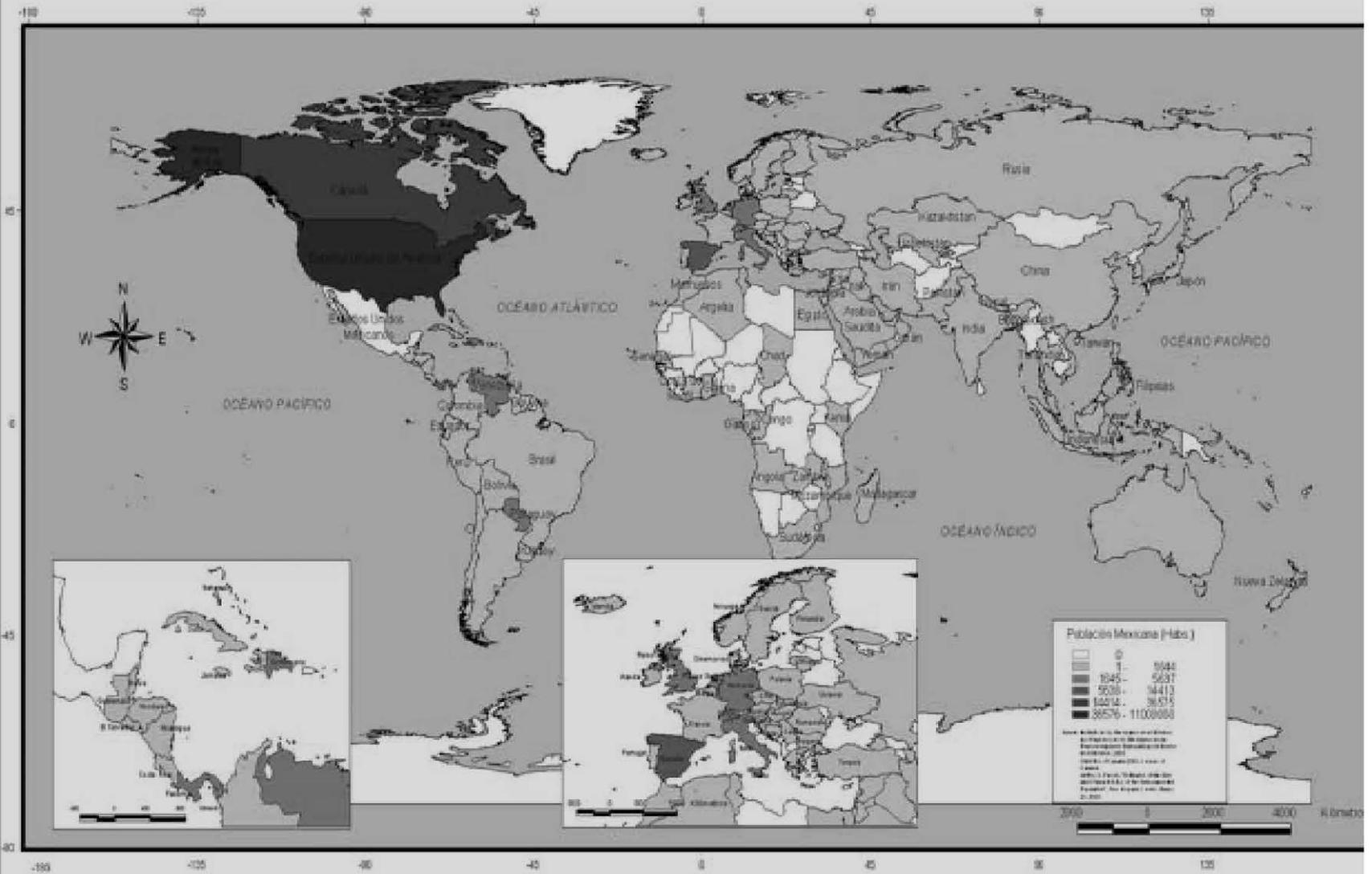
Según cifras proporcionadas por el Instituto Federal Electoral (IFE), para enero del 2006 se encontraban en el extranjero alrededor de 11,058,269 personas

¹ *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2000, p. 18

de las cuales el 98.7% se localizaban en Estados Unidos, alrededor de 11 millones de personas, en Canadá se encontraban casi 37 mil, Europa y algunos países de Sudamérica como Venezuela y Paraguay concentraban casi 15 mil y 7 mil más se hallaban en el resto del mundo.² (Ver mapa 1)

² Sistema de georreferencia de los electores residentes en el extranjero, *Atlas del voto de los residentes en el extranjero. Proceso Electoral Federal 2005-2006*, www.ife.org.mx, p. 5

POBLACIÓN MEXICANA RESIDENTE EN EL EXTRANJERO



Debido a este 1.3% de mexicanos distribuidos en el resto del mundo, no es posible considerar para un análisis profundo y práctico el término “voto de los mexicanos en el extranjero”, lo más adecuado es hablar y estudiar el tema del “voto de los mexicanos en Estados Unidos” ya que los efectos y resultados de las reformas electorales serán casi en su totalidad para los residentes en aquel país.³ Una vez hecha esta precisión, a continuación se analizará la distribución de los mexicanos residentes en Estados Unidos.

Por último baste decir que de acuerdo a los parámetros establecidos por el Instituto Federal Electoral en 2005, de los cuales se hablará más adelante, de los más de 11 millones de personas que residen en el extranjero, cuyo mayor porcentaje se concentra en Estados Unidos, sólo 3 millones son susceptibles para expresar su voto en las elecciones.

1.1.1. Distribución geográfica de los mexicanos residentes en Estados Unidos.

La existencia de mexicanos en Estados Unidos es histórica. Desde la época colonial los mexicanos poblaron los territorios pertenecientes en la actualidad a los Estados norteamericanos de California, Texas, Arizona, Nuevo México y Uta. Asimismo, después de la guerra México-Estados Unidos de 1847, donde más de la mitad del territorio mexicano se perdió, miles de personas pasaron a formar parte de la población estadounidense.⁴

No obstante, los inicios de la migración actual comenzaron hacia finales del siglo XIX, cuando Estados Unidos comenzó a hacer grandes obras de infraestructura como ferrocarriles, presas y sistemas de riego para expandir la agricultura y la minería y como consecuencia empezó a reclutar trabajadores mexicanos. Posteriormente, el flujo de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos fue

³ Esta distinción es únicamente para fines metodológicos y de análisis ya que se está consciente que una ley, por su característica de generalidad y abstracción, no discrimina a persona alguna por su sexo, raza, condición migratoria o país de residencia.

⁴ María Esther Schumacher, *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, FCE-SRE, México, 1994, p. 46.

umentando, en parte debido a la inestabilidad social derivada de la Revolución Mexicana (1910-1921) y por la demanda de mano de obra como consecuencia de la Primera Guerra Mundial.⁵

La Segunda Guerra Mundial también generó una gran demanda de mano de obra mexicana originando a su vez el primer programa binacional de trabajadores temporales conocido como el Programa Bracero. Este programa concluyó de manera unilateral en 1954 ya que Estados Unidos tenía intenciones de frenar el creciente aumento de migrantes autorizados y no autorizados, sin embargo, el efecto fue el contrario ya que mientras más restricciones se ponían, el flujo migratorio ilegal se expandía hasta convertirse en lo que conocemos hoy en día, una migración exorbitante y masiva.⁶ A continuación se establecerá un estimado de la cantidad de mexicanos que en este momento se encuentran en Estados Unidos.

La información estadística contenida en este punto se basa principalmente en las estimaciones realizadas por el Instituto Federal Electoral en 2005 y en las elaboradas por el Pew Hispanic Center. Este instituto depende de la Universidad de California y es considerado uno de los think tanks⁷ más serios y prestigiados en cuanto a investigaciones sobre la población latina legal o ilegal residente en Estados Unidos. Es importante mencionar que sus datos están basados y autorizados por el Current Population Survey y del Census Bureau del año 2000, ambos organismos norteamericanos encargados de contabilizar la población de origen y migrante.

En 2005 en Estados Unidos existían 10.3 millones de indocumentados, de los cuales casi el 60% eran de origen mexicano (Ver Gráfica 1). Los mexicanos que poseían un status legal eran alrededor de 5.2 millones. Esta cantidad sumada a los 6 millones de inmigrantes ilegales da un total de 11.2 millones de mexicanos en

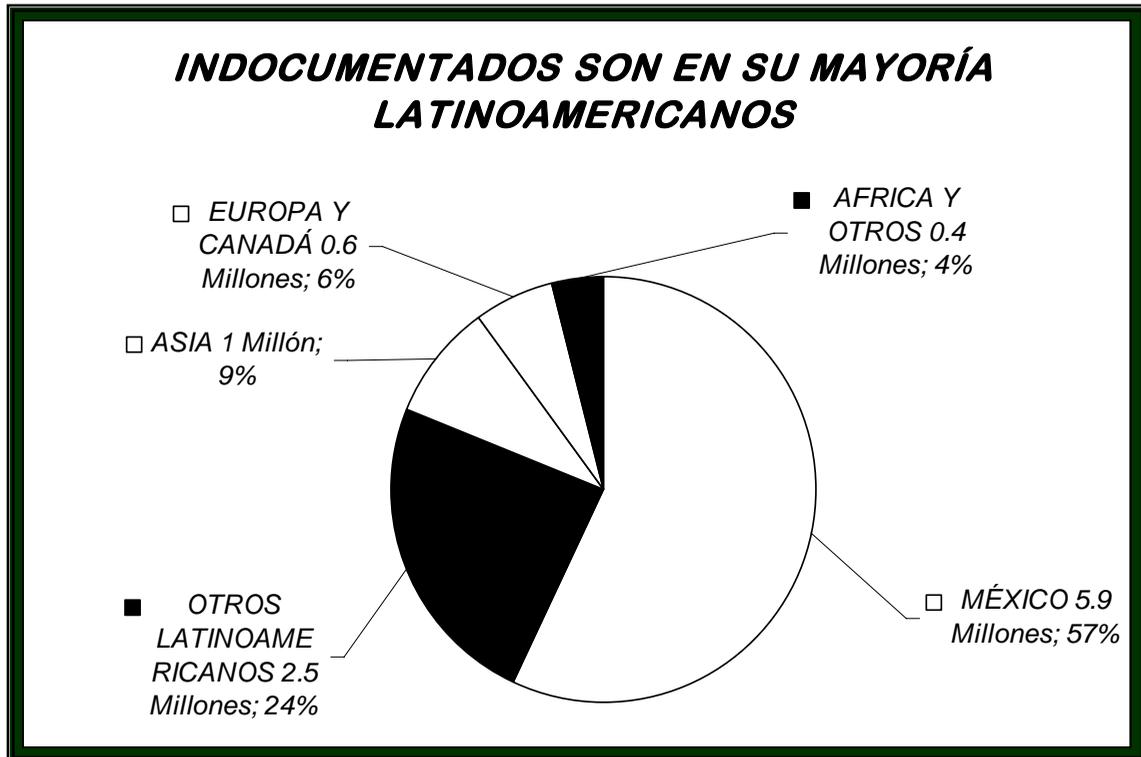
⁵ Agustín Escobar Latapí *La dinámica de la emigración mexicana*, Miguel Angel Porrúa-CIESAS, México, 1999, p. 7

⁶ *Ibidem.* p. 9

⁷ “Think Tank” hace referencia a instituciones estadounidenses que generan investigación y conocimiento en general y dependen de Fundaciones, Gobierno y Universidades.

Estados Unidos. Esta cantidad representa más del 8% de la población total de México. Alrededor del 85% de los migrantes mexicanos que ingresan a Estados Unidos lo hacen de manera ilegal.⁸ (Ver Gráfica 2)

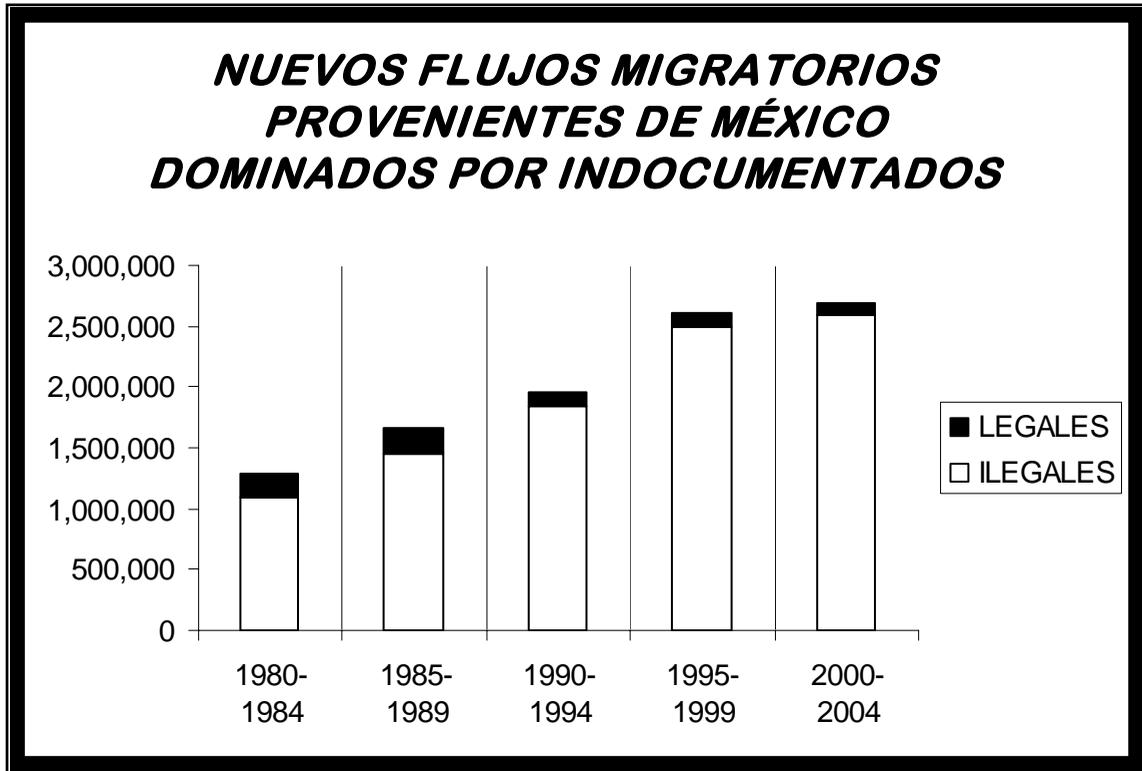
Gráfica 1.



Fuente: Pew Hispanic Center. Estimaciones basadas en el Current Population Survey en marzo de 2005.

⁸ Jeffrey S. Passel, *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Pew Hispanic Center, California, 2005, p. 1

Gráfica 2.



Fuente: Pew Hispanic Center. Estimaciones basadas en el Current Population Survey en marzo de 2004.

Los datos anteriores colocan a México en un caso único de entre los países que han aprobado el voto desde el extranjero. Ninguno de ellos posee concentraciones de connacionales tan grandes en un solo país y mucho menos tienen una frontera tan activa con la principal potencia hegemónica mundial en cuanto a migración e intercambios comerciales se refiere.

Se calcula que aproximadamente existe un flujo anual de 610 mil personas que van a trabajar a Estados Unidos de los cuales 310 mil millones entran sin papeles o se encuentran trabajando sin ellos y 180 mil millones cuentan con ellos,

asimismo, existen cerca de 350 mil personas que anualmente establecen su residencia permanente en el vecino país.⁹

Tanto los migrantes legales como ilegales tienden a concentrarse en diferentes estados a lo largo y ancho del territorio estadounidense. Antes de 1990 el 88% de las personas tendían a asentarse en áreas “tradicionales”, generalmente al sur del país, debido a lazos familiares o culturales, no obstante, los datos actuales muestran que ese patrón ha cambiado considerablemente asentándose, en esos Estados sólo el 61%.¹⁰

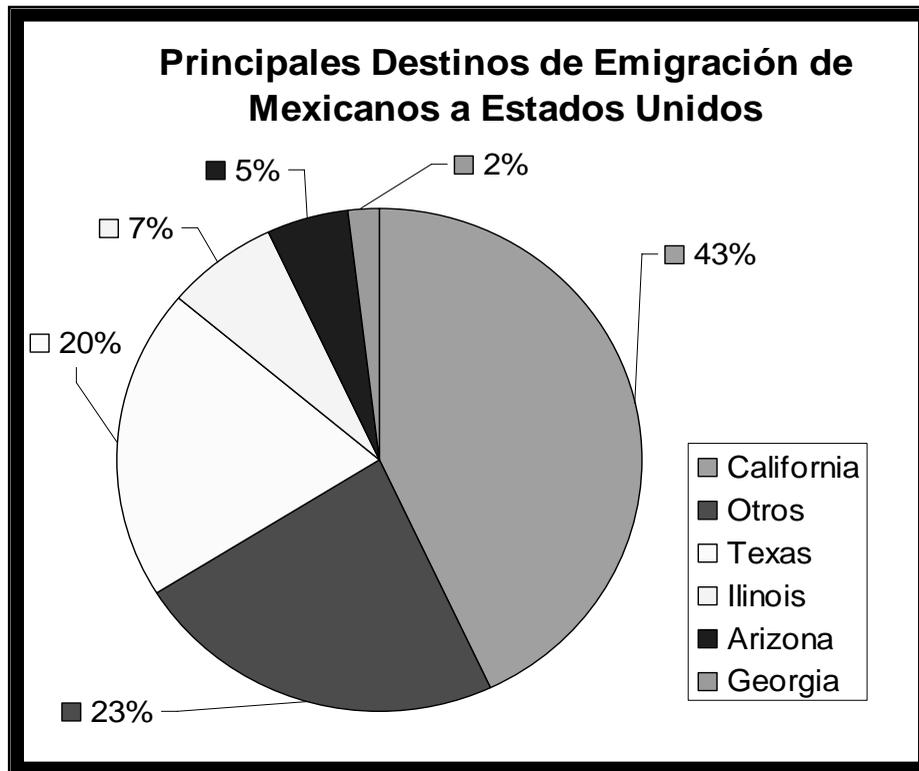
Del mismo modo, según dichas estimaciones, aproximadamente el 68% de la población indocumentada vive en 8 estados de la unión americana. California concentra el 43% de ese total, Texas el 20%, Illinois 7%, Arizona 5%, Nueva York 2%, Georgia 2% y Carolina del Norte 2%.¹¹ (Ver Gráfica 3).

⁹ Rodolfo Corona Vazquez, “Cuánta en el 2003 de los migrantes mexicanos a Estados Unidos en edad ciudadana”, *La puerta que llama: el voto de los mexicanos en el extranjero*, Senado de la República, México, 2004, p. 354

¹⁰ Jeffrey S. Passel, *op.cit*, p. 2

¹¹ *Idem*.

Gráfica 3.

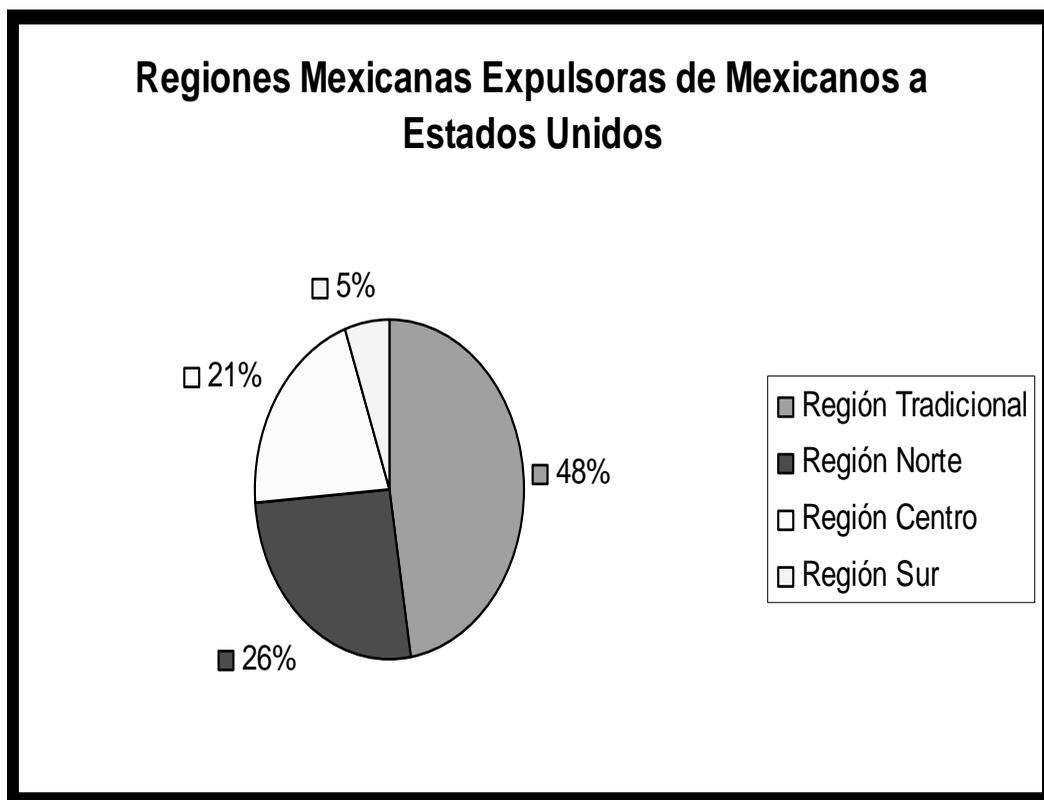


Fuente: Elaboración propia con datos de Jeffrey S. Passel, Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population, Pew Hispanic Center en 2005.

En contrapartida, estas estimaciones señalan que los Estados de la República Mexicana que han presentado una mayor expulsión de migrantes hacia Estados Unidos se encuentran en primer lugar, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí y Durango (presentan entre el 45 y 48% del movimiento migratorio); a estos le siguen los Estados fronterizos como Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (concentrando el 20 y 26% del total migratorio). Últimamente la región centro ha aumentado el nivel de migración hacia Estados

Unidos sobre todo el Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Querétaro, Puebla y Tlaxcala.¹² (Ver Gráfica 4)

Gráfica 4.



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población en 2005

Lo anterior quiere decir que la mayoría de los Estados que conforman el territorio nacional en mayor o menor medida experimentan el fenómeno migratorio el cual no ha sido posible contenerlo. No existe una sola causa que explique esta situación; la multiplicidad de interpretaciones depende del enfoque desde el cual se analice la problemática. En el presente trabajo se tomarán en cuenta las siguientes

¹² Rafael López Vega, *La población mexicana en Estados Unidos*, Consejo Nacional de Población, México, 2005, p. 33.

causas: crisis económicas, crisis en el sector agrícola, la pobreza y falta de empleos remunerados y el bajo nivel educativo. En las siguientes líneas se explicará la razón de esta selección de factores.

1.2. Factores que generan la migración de mexicanos hacia Estados Unidos.

Las causas que han motivado los flujos migratorios tanto internacionales como en el caso particular entre México y Estados Unidos han sido analizadas desde diversos enfoques teóricos y han evolucionado de acuerdo al contexto histórico que se esté viviendo.

Por esa razón se encuentran los enfoques tradicionales conocidos como el enfoque neoclásico y el enfoque marxista cuyo sustento son los preceptos macroeconómicos, por otro lado, existen los enfoques actuales como los políticos que parten de lo interno, los sociológicos que toman en cuenta la migración a partir del individuo y sus conexiones con la sociedad y por último las teorías de las relaciones internacionales que parten de elementos estatales o externos a él.

La mayoría de los autores que han estudiado la migración han basado sus estudios en las teorías tradicionales por ser más fácil la medición de las variables y por lo tanto la comprobación científica de los resultados. Para poder explicar las causas que originan la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, a continuación se hará un breve recorrido por estos enfoques.

La teoría de las economías neoclásicas considera que la migración es una respuesta a las diferencias geográficas en la oferta y la demanda por el trabajo, de esa manera los trabajadores que perciben bajos salarios se trasladan hacia los países con altos salarios. A esta situación, el investigador Enrique Santibáñez en 1930 la consideró como el resultado de factores de '*expulsión*' (push) y de '*atracción*'

(pull) entre economías con grandes desigualdades económicas o asimetrías.¹³ El ejemplo más claro es la relación entre un país desarrollado y uno en vías de desarrollo, éste último con condiciones económicas difíciles que generan la expulsión y el primero con una gran demanda de mano de obra que atrae migrantes.

Existe un modelo derivado del enfoque neoclásico conocido como estructuralista. En él se entrelazan las oportunidades de trabajo con los ciclos de expansión y contracción del capitalismo. Los trabajadores migratorios parten de países considerados de la periferia, cuyos patrones de pobreza, son altos hacia los países del centro, los cuales asumen esa migración con la finalidad de obtener mano de obra barata sin los costos sociales que eso implica. Cabe mencionar que este modelo ha sido criticado por no tomar en cuenta variables sociales o culturales.¹⁴

Por su parte, la teoría marxista sostiene que la migración no se debe únicamente a las necesidades de mano de obra de los países capitalistas, sino que forma parte del desarrollo capitalista y de la división internacional del trabajo. La fuerza laboral aportada por los migrantes es útil para evitar las crisis del capitalismo, reduciendo las presiones inflacionarias y evitando una caída en la demanda de bienes y servicios.¹⁵ Los países capitalistas estimulan la migración y los trabajadores responden aunque sus salarios sean inferiores a los prevalecientes, generando la acumulación de capital en pocas manos.

Por otro lado, las teorías políticas en general atribuyen la migración a situaciones propias de un determinado Estado, como recesiones, crisis económicas o flujos procedentes de un solo país o etnia. De acuerdo a la situación económica o política que un país viva al interior se permitirá o rechazará la migración, la cual será determinada por los llamados grupos de presión constituidos por empleadores u organizaciones nacionalistas o sindicatos con intereses políticos, económicos o

¹³ Mónica Vereá, *Migración Temporal en América del Norte*, UNAM-CISAN, México, 2003, p.27

¹⁴ *Ibidem*, p. 28

¹⁵ *Ibidem*, p. 30

ideológicos.¹⁶ Este sería el caso de Estados Unidos cuyo Congreso aprueba leyes para legalizar migrantes o prohibirles el paso (construyendo un enorme muro a lo largo de la frontera sur) dependiendo del estado económico o de un momento electoral.

Aunque no de manera muy profunda, las teorías de las relaciones internacionales han tratado de explicar el fenómeno migratorio desde los enfoques clásicos como el realismo y el liberalismo (con sus respectivos 'neos' o actuales) y los más recientes e incluso populares, como el caso de la globalización.

Para el realismo político la política migratoria forma parte de la seguridad nacional de un Estado, por lo tanto sus fronteras abrirán o cerrarán según su conveniencia y su posición en el sistema internacional.¹⁷ En determinado momento, los migrantes serán necesarios por razones económicas o políticas, sin embargo, pueden convertirse en enemigos potenciales por lo que serán expulsados y el acceso se cerrará. El caso más representativo es Estados Unidos después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y el endurecimiento de su política migratoria hacia México por considerar a los migrantes como posibles terroristas.

El opuesto a la teoría anterior, es decir, el liberalismo, establece que la migración transforma la composición de las sociedades y modifica el sistema político internacional, ya que poco a poco los migrantes serán absorbidos e integrados a la sociedad receptora, esto supondría la pérdida de identidad étnica, pero también la desaparición de los conflictos entre pueblos y razas dando paso al llamado multiculturalismo.¹⁸ Bajo este sistema, los migrantes se agruparán en coaliciones que buscarán el reestablecimiento de sus derechos, haciendo presión hacia las autoridades del país receptor. Este esquema se ajusta a lo realizado por la comunidad mexico-estadounidense al luchar por sus derechos laborales en Estados

¹⁶ *Ibidem*, p. 33

¹⁷ Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, REI, México, 1996, p. 235

¹⁸ *Ibidem*,. p. 238

Unidos y también al demandar sus derechos políticos a las autoridades mexicanas, cuyo resultado es el que nos ocupa: el voto en ausencia.

La globalización y la migración transnacional son las teorías más recientes que han tratado de explicar las causas del fenómeno en el área internacional. “La teoría de la globalización se refiere al hecho de que la interacción de las economías del mundo, junto con la formación de redes sociales y comunidades, han creado una demanda estructural de mano de obra lo que a su vez, ha provocado una pérdida del control de las fronteras.”¹⁹

La globalización se refiere al dilema entre apertura de fronteras al comercio e intercambio financiero y el cierre de la misma por razones de seguridad nacional o soberanía. Bajo esta óptica los migrantes pueden ser un peligro para el Estado, el cual fortifica sus fronteras reduciendo al mismo tiempo el libre tránsito comercial. No obstante, esta situación no detiene las redes y organizaciones de migrantes con sus familias en su país de origen creando así una comunidad transnacional. El resultado es la defensa de la cultura propia o de origen frente a la del país receptor, generándose xenofobia, segregación y violencia racial. La migración, a pesar de esto, no se detiene sino que se estimula por la interconexión de estas redes y la demanda de mano de obra.

Los enfoques sociológicos son interesantes e importantes porque parten de la decisión del individuo para migrar y no propiamente desde el punto de vista del Estado o del sistema político o económico internacional. Para efectos de la presente investigación no se ahondará en estos aspectos ya que el tema principal no es la migración, sólo se retoman algunos elementos de su análisis para determinar causales de la existencia de mexicanos en el extranjero.

¹⁹ Alejandro Portes y Luis Guarnido, *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México, 2003, FLACSO-Porrúa, p. 42

Lejos de parecer contradictorias las teorías mencionadas anteriormente, son todas complementarias, por lo tanto el estudio debe ser interdisciplinario. La única diferencia consiste en determinar la perspectiva de análisis. Por un lado, se encuentra la visión que trata el problema desde los países receptores, en este caso Estados Unidos, y como su economía y políticas de apertura o cierre en determinados momentos históricos afectan la migración. Por otro lado, está la posición de los países expulsores de migrantes, el caso de nuestro país, donde los problemas internos no resueltos son la principal causa de la migración.

Al ser el voto de los mexicanos en el extranjero un tema más interno que externo, por las implicaciones y consecuencias que traerá para el país, a continuación se explicarán algunos de los factores internos que causan la migración de mexicanos hacia el vecino del norte. Lo anterior no pretende menospreciar la importancia de los factores propios de Estados Unidos y que también intervienen en el proceso migratorio de ambos países, no obstante, la migración entre México y Estados Unidos es una responsabilidad compartida, por lo tanto no pueden ser excluidas del presente análisis las condiciones prevalecientes en nuestro país cuyos efectos negativos generan la expulsión desmedida de mexicanos con bajos ingresos y pocas oportunidades de bienestar y desarrollo, más allá de la frontera norte.

1.2.1. Crisis económicas

Entre las diversas causas que los estudiosos de la relación México-Estados Unidos consideran para explicar el fenómeno migratorio, se encuentran las crisis económicas por las que ha pasado México a lo largo del siglo XX y las dificultades de inserción en la economía capitalista mundial por ser un país dependiente.

Es importante analizar en primer término las crisis económicas por las que México ha atravesado ya que sus consecuencias han afectado de manera dramática a los sectores más pobres de la población provocando su salida del país. Entre

dichas consecuencias se pueden mencionar las siguientes: pobreza, desempleo, deterioro del nivel de vida, agudización de disparidades sociales, concentración de la riqueza en pocas manos y desarticulación de las actividades productivas (en este caso las correspondientes a los sectores agrarios e industriales).

Entre 1950 y 1970 la economía mexicana siguió un modelo económico de crecimiento “hacia adentro”, es decir, la promoción por parte del Estado, de la industrialización con un mercado interno muy protegido por barreras arancelarias y no arancelarias, conocido como el modelo de sustitución de importaciones.²⁰ La base del modelo era una política fiscal expansiva, en otras palabras, la expansión del gasto público. En estos años el producto interno bruto creció de 3 a 4% anual y la tasa de inflación en promedio se mantuvo en 3% anual. Durante este periodo del llamado *desarrollo estabilizador* la economía mexicana se industrializó, se modernizó y tuvo un desempeño exitoso.²¹

En la década de los 70's la situación de estabilidad y crecimiento de la economía mexicana se deterioró debido a que la expansión del gasto público no fue acompañada de incrementos en la recaudación provocando un enorme déficit fiscal, un déficit de cuenta corriente y un aumento de la tasa de inflación²². El modelo de sustitución de importaciones se había agotado. A partir de este periodo el país experimentó diversas crisis económicas que lo afectaron de manera significativa.

De esta manera pueden distinguirse tres periodos de crisis económicas cuyos efectos multiplicadores aumentaron los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos. La primera de estas crisis fue en 1976-1977. Durante el gobierno de Luís Echeverría se experimentó una desaceleración del crecimiento económico,

²⁰ El objeto del modelo de sustitución de importaciones era el siguiente: en primer lugar, reducir la dependencia del país respecto al exterior y facilitar así el desarrollo económico sin que éste se vea atado a través de la balanza de pagos. Segundo, propiciar el crecimiento industrial del país mediante la promoción de nuevas industrias (aquellas que están sustituyendo a las importaciones), las cuales contribuirán a un aumento generalizado en la tasa de crecimiento del sector industrial.

²¹ Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, FCE-COLMEX, México, 2002, p. 41.

²² Agustín Escobar Latapí, *op.cit.* p. 9

la respuesta a ello fue una mayor intervención estatal y aumento del gasto público, no obstante, los recursos para financiarlo provinieron del endeudamiento externo. Las reservas del banco central se agotaron y se tuvo que permitir la flotación del peso en el mercado de divisas. La consecuencia fue la devaluación del peso frente al dólar en un 40%. La crisis fue inminente ya que la inflación se aceleró afectando los salarios y el poder adquisitivo de la población.²³

Para 1977 fueron descubiertas cuantiosas reservas petroleras en el país. El gobierno decidió basar el crecimiento económico en las exportaciones petroleras y seguir con su política expansiva del gasto público. Sin embargo, las expectativas de un flujo de ingresos enorme, condujeron a un mayor déficit fiscal y un desequilibrio en la balanza de pagos ya que debido a la recesión económica mundial de mediados de 1981, los precios del petróleo descendieron y el gobierno no obtuvo los recursos necesarios para financiar su gasto público. Se intentó reducir el déficit fiscal, sin embargo, la situación se salió del control del gobierno. Se aceleró la salida de capitales del país y el gobierno la financió mediante préstamos del exterior.²⁴

La segunda crisis estructural comenzó en 1982, cuando fueron sentadas las bases del modelo neoliberal que llevó a la contracción de la actividad económica por la abrupta apertura de una economía cerrada a una abierta netamente exportadora. Para 1982 el gobierno no pudo continuar endeudándose por lo que el peso tuvo que devaluarse. Se interrumpieron los préstamos del exterior y se suspendió por 90 días el pago de la deuda externa. La inflación aumentó históricamente al 98.8% y las reservas continuaron disminuyendo.²⁵ Ante esta situación crítica, el gobierno de Miguel de la Madrid consideró que se necesitaba cambiar el modelo económico. Se requería un Estado “adelgazado” y sin intervención en todos los ámbitos de la sociedad, se sustituiría el *Estado intervencionista* por el *Estado rector* de la economía.

²³ Nora Lustig, *op.cit.* p. 47

²⁴ *Ibidem*, p. 55

²⁵ Jaime Ornelas Delgado, *El neoliberalismo realmente existente*, Universidad Autónoma de Puebla, México, 2001, p. 39.

Para lograr este objetivo el gobierno inició la venta, cierre y liquidación de las empresas estatales, redujo el gasto público y los subsidios al consumo, se inició la privatización de la banca y se creó una paralela constituida por casas de bolsa vinculadas al capital especulativo y no a la economía real.²⁶ Con Carlos Salinas de Gortari se acentuó el retiro del Estado de la economía. El mercado externo y ya no el interno sería el motor de la economía. La competitividad y eficiencia del país sería medido por su capacidad de inserción en los mercados internacionales, sin importar si se satisfacían las necesidades internas.²⁷

El aumento de las importaciones debido a la sobrevaluación del peso provocó un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos el cual fue ignorado por el gobierno salinista ya que este déficit era financiado con la entrada masiva de capital extranjero al país, eminentemente especulativo no contribuyente de la modernización de la estructura productiva del país o creador de empleos o empresas.

Las consecuencias del cambio de modelo económico en la población fueron las siguientes: los salarios reales cayeron entre 40 y 50%, la tasa de desempleo aumentó en un 50% y los gastos en educación y salud se redujeron de 85% al 25% aproximadamente. Los sectores más ricos de la sociedad pudieron proteger y aun expandir su riqueza ya que lograron transferir sus activos al exterior, no obstante, la mayor parte de la población (carente de ahorros) no tuvo una posibilidad igual. El efecto de las devaluaciones y la inflación fueron absorbidos por los sectores más pobres ya que el salario disminuyó y los productos se encarecieron. Los subsidios fueron retirados de los productos agrícolas por lo que los campesinos se vieron desprovistos de su única fuente de ingresos. Mucha gente optó por migrar hacia Estados Unidos en busca de satisfactores económicos que les permitieran mitigar la pobreza experimentada en esos años.

²⁶ Arturo Ortiz Wadgymar, *Política Económica de México, 1982-2000, el fracaso neoliberal*, FCE, México, 2000, p. 96.

²⁷ *Ibidem.* p. 109

La tercera crisis económica fue la de 1994. Sus orígenes se encuentran en la vulnerabilidad del sector externo el cual se basó en grandes cantidades de insumos importados, la sobrevaluación del peso frente al dólar, así como un elevado endeudamiento de las empresas con inversionistas extranjeros y la banca, que elevaron las tasas de interés a niveles nunca vistos. Parte de la crisis se debió a la inestabilidad política interna generada por los asesinatos políticos de 1993 y 1994, lo que se tradujo en fuga de capitales, reducción de las reservas internacionales y la devaluación del peso frente al dólar con la consecuente inflación de casi el 60%. Además, con la estrategia neoliberal seguida por el gobierno de Ernesto Zedillo se reforzó y profundizó la dependencia de la economía mexicana hacia la norteamericana.²⁸

A lo largo del sexenio de Ernesto Zedillo se experimentó un lento crecimiento económico y orientado hacia la industria maquiladora de exportación. Asimismo, la desaceleración de la economía estadounidense, el desequilibrio cada vez más profundo de las cuentas con el exterior y un mercado interno sin posibilidades de convertirse en el sustento de la actividad económica, se tradujo para la población en una caída en los salarios, el aumento al impuesto al valor agregado (IVA) del 10 al 15%, aumento en los costos de energía eléctrica, gasolina, productos comestibles, cortos al circulante, cierre de empresas, desempleo, disminución del gasto en desarrollo social y en los programas de salud y combate a la pobreza.²⁹

Asimismo, la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) terminó por liberalizar formalmente la mayor parte de los sectores productivos de la economía mexicana, sobre todo el agrario. No obstante, la entrada de empresas y productos extranjeros con un menor costo desplazó a los mexicanos, provocando una mayor agudización de la crisis en este sector.

²⁸ Víctor Manuel Soria, *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México*, Plaza y Valdés Editores-UAM, México, 2000, p. 218

²⁹ *Ibidem.* p. 219

Los efectos sociales de las crisis mencionadas anteriormente han perdurado hasta nuestros días. El período presidencial comprendido entre el año 2000 y el 2006 conocido comúnmente como el *gobierno del cambio*, no ha padecido una crisis económica debido a que se privilegió la estabilidad macroeconómica. A través de recortes al gasto público y al circulante, se ha logrado mantener la inflación por debajo del 5% y se han aumentado las reservas internacionales a niveles históricos³⁰, además de la paridad del peso frente al dólar ha fluctuado cerca de los 11 pesos, también las tasas de interés se mantienen en niveles estables. Sin embargo, la recesión económica estadounidense de inicios del siglo XXI, así como el lento crecimiento económico, la mayor liberalización comercial debido al TLCAN y otros Tratados de Libre Comercio firmados en este sexenio y las nulas reformas estructurales que no fueron consensuadas y por consiguiente aprobadas, no han revertido la pobreza de la población y por lo tanto, evitar su migración interna e internacional.

Estas condiciones hasta aquí mencionadas brevemente son manifestaciones de las crisis económicas que ha padecido el país y algunos de los efectos que por no ser corregidos, generaron y continuarán generando a corto o largo plazo aumentos históricos de migración hacia Estados Unidos. No obstante, es necesario abundar en algunos de estos efectos que han sido una constante en muchos sexenios y que el gobierno mexicano no ha sido capaz de solucionar. La responsabilidad de los gobiernos mexicanos radica en no resolver satisfactoriamente los problemas que generan el fenómeno migratorio de connacionales a Estados Unidos.

1.2.2. Crisis en el sector agrícola.

La situación en el campo mexicano ha sido una de las problemáticas no resueltas por el gobierno, sobre todo al término del periodo de sustitución de

³⁰ Se ha considerado por parte del Banco de México hacer uso de esas reservas para pagar la deuda externa.

importaciones (1950-1970). La crisis que sufre este sector hoy en día es producto de una reforma agraria no consolidada, la mala inserción de México al capitalismo mundial y las pésimas políticas que el Estado ha aplicado.

Desde la época presidencial de Lázaro Cárdenas, en México han convivido varias formas de posesión de la tierra destacándose de entre ellas: la social (cuya expresión es el ejido) y la privada. En todos estos años ha existido un sistema de irrigación, rural moderno, de mecanización de cultivos, capitalizado, de producción mercantil y exportadora y otro sistema de temporal, rural de técnicas ancestrales y tradicionales de cultivo, con aparatos rústicos de labor, de auto-subsistencia y producción para consumo interno.³¹ Este modelo agrícola y agrario ha sido sumamente contradictorio y ha traído graves consecuencias para el país como la diferencia y desarrollo desfasado tanto del ejido como de la propiedad privada.

El Estado mexicano en años recientes ha tenido una política agraria de corte capitalista y orientada hacia la propiedad individual de la tierra, otorgándole subsidios y tecnificación para que los agricultores obtuvieran ventajas competitivas en un mercado teóricamente perfecto. Se esperaba que con esta decisión se modernizara la agricultura en todo el país, no obstante, con ello se ha abandonado el sistema tradicional agrícola y se han generado enormes distorsiones en el mercado mexicano.

Durante el periodo de sustitución de importaciones (1950-1970) las diferencias entre el ejido y la propiedad privada no fueron tan profundas. La agudización de la problemática apareció con la introducción del modelo neoliberal y la puesta en marcha de las severas reformas estructurales impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para liberalizar el sector agropecuario.

³¹ Bernardo Olmedo Carranza, *Crisis en el campo mexicano*, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1994, p. 139.

Entre las sugerencias que el gobierno mexicano adoptó para lograr una eficiencia, desarrollo de la producción alimentaria y un incremento en las inversiones de capital en la agricultura (a través de la libre asignación de los factores productivos) fueron las siguientes: “1) La severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial; 2) La apertura comercial unilateral y abrupta remató en la inclusión del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; 3) La reforma de la legislación agraria, que suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad campesina ejidal y comunal instituida por la Revolución mexicana, abriendo múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción.”³²

En cifras es posible demostrar por ejemplo que en 1999 la producción de los siete principales granos que México produjo (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya y cebada) fueron 27.6% menor que la de 1981, la producción de carne roja disminuyó 34.6% en ese mismo año. La caída en la producción de esos granos principalmente el maíz significa un desabasto interno lo que provoca el encarecimiento de su producción y la compra al exterior de este alimento básico. Los resultados de lo anterior son conocidos ampliamente. Las importaciones de alimentos se dispararon de 1,790 millones de dólares en 1982 a 8,601.2 millones de dólares en 1999. La inversión pública en fomento rural disminuyó casi totalmente (93.4%) en ese año. Además el crédito agrícola en ese mismo período cayó de 19,193 millones de pesos a sólo 3,992.8 millones de pesos.³³

Los datos en el gobierno de Vicente Fox no han mejorado. Entre 2000 y 2004 las importaciones de alimentos alcanzaron los 12,900 millones de dólares y las exportaciones 3,600 millones de dólares. En ese mismo periodo las compras externas de granos básicos fueron de 17,7 millones de toneladas para cubrir una

³² José Luis Calva, “El rol de la agricultura en la economía mexicana”, *Estrategias para el cambio en el campo mexicano*, Plaza y Valdés Editores-Universidad Autónoma de Chapingo, México, 2001, p. 31

³³ *Ibidem.* p. 36

demanda de 33 millones de toneladas. La dependencia de importaciones de alimentos básicos es mayor al 50%.³⁴

Las ventajas comparativas que se esperaban al aplicar el proyecto neoliberal están beneficiando a muy pocos productores agrícolas y ellos son los únicos que reciben los limitados subsidios del gobierno, ya que aprovechan el escaso 38% de la tierra con capacidad de producir en condiciones de competencia. Esto se demuestra en el diferencial de importaciones y exportaciones de alimentos. Los campesinos que cultivan el resto de la tierra, por ende no reciben ni subsidios, ni tecnología para superar el sistema de autoconsumo, por lo tanto más del 60% del campo mexicano está desaprovechado.

La mano de obra también se desperdicia. Los campesinos, debido a muchos factores como la escolaridad, pobreza y falta de empleos, no pueden ser absorbidos por otros sectores productivos. La consecuencia directa es migrar a las ciudades o al extranjero. Para la economía mexicana el no tener un sector agrícola dinámico y competitivo, pone en riesgo la seguridad alimentaria de la población ya que los productos mexicanos se encarecen por la dificultad de producirlos y el desplazamiento de éstos por los productos extranjeros.

Mientras el Estado mexicano dejó al sector agropecuario libre a las fuerzas del mercado, países como Estados Unidos o Canadá reforzaron sus políticas económicas a través de subsidios agrícolas. De esta manera fortalecieron su sector alimentario haciéndolo competitivo y capaz de desplazar con bajos costos a los productos mexicanos.

México al reducir su gasto público en la agricultura afectó la investigación y desarrollo, canceló los apoyos a proyectos específicos productivos, suprimió la creación interna de agroquímicos, semillas y tecnología, los cuales ahora son

³⁴ Guillermo Knochenhauer, "Mera inercia, la política rural", *El Financiero*, viernes 17 de marzo de 2006, p. 27

importados de Estados Unidos y cuya utilización dañan el agro-ecosistema, haciendo que los productos sean aún más caros, se pierda biodiversidad y se mantenga el monocultivo.

Es un hecho que el sistema capitalista no está conformado por mercados de competencia perfecta. Existen grandes corporaciones alimentarias internacionales y gobiernos proteccionistas que hacen lo posible para adueñarse del mercado interno de otros países. México no ha sabido leer esta situación y ha descuidado la producción interna de alimentos, permitiendo la desaparición de fuentes de empleo en el campo e ingresos rurales y propiciando insuficiencia de recursos y alimentos (el aumento de las importaciones de alimentos desde los 80's a la fecha lo demuestran). Asimismo, ha dejado vulnerable al campo y a los campesinos. Ha roto la cadena productiva y ha desarticulado la relación campo-industria-desarrollo nacional poniendo de esa manera al campo mexicano en condiciones de crisis y pobreza profundas.

La recuperación del campo es sumamente importante para cualquier economía y mucho más en una como la nuestra. Es indispensable conectar la agricultura con la industria con la finalidad de dejar de exportar los excedentes y desarrollar una producción nacional, generando una disminución de las importaciones de alimentos básicos y logrando una independencia alimentaria. Con ello se generarían fuentes de empleo y la migración del campo a ciudad y al extranjero se detendría. La tecnología dejaría de importarse y se produciría internamente, de acuerdo a las necesidades y características del suelo mexicano. La dependencia de la economía mexicana a los recursos petroleros y las remesas se reducirían también, el sector agrícola e industrial aportarían los recursos necesarios para sanear las finanzas públicas.

Desde la década de los 80's ninguno de los gobiernos ha corregido la problemática que representa el campo mexicano. Las consecuencias se han descrito brevemente en líneas anteriores. Esta situación también es responsabilidad del

gobierno, no obstante, éste prefiere evadir la realidad y desaprovechar de ese modo la mano de obra rural que ingresa a los campos estadounidenses haciéndolos productivos. Es probable que con una reforma agraria integral se generarían mayores recursos por el sector agrario que por remesas.

1.2.3. Pobreza y falta de empleos remunerados.

Como se vio anteriormente, la pobreza es una consecuencia de las crisis económicas porque provoca desempleo que hace disminuir el ingreso familiar y la inflación merma el salario y el poder adquisitivo. Existen otros factores que generan pobreza y que son parte de un círculo vicioso característico no sólo de los países en vías de desarrollo, sino también de los desarrollados. Por ello la pobreza es un fenómeno mundial. La pobreza puede no disminuir o erradicarse completamente de las sociedades, sin embargo, el empobrecimiento de la población si puede evitarse.

Es importante distinguir entre pobreza y empobrecimiento. La pobreza “es un stock en un punto de tiempo, mientras que el empobrecimiento se constituye como un flujo alimentado por la crisis económica, la inflación, las políticas económicas y sociales restrictivas, así como por la agudización del conflicto distributivo entre las clases sociales. [...] la pobreza tiene orígenes profundos que se pueden situar dentro del fondo cultural de un país y en su inserción dentro de la economía mundial, el empobrecimiento se refiere a las condiciones de vida de éstos.”³⁵

Por lo tanto el empobrecimiento es responsabilidad del gobierno en turno, su manejo, control o erradicación. Entre los fenómenos económicos que generan empobrecimiento y que pueden ser controlados por el gobierno se encuentran: insuficiencias de la política gubernamental que obstaculizan la recuperación y el crecimiento económicos, ejemplo de ello son la nula inversión productiva, la falta de

³⁵ Víctor Manuel Soria, *op. cit.* p. 130

políticas agropecuarias o industriales y la ausencia de infraestructura y de desarrollo tecnológico.³⁶

También se encuentra la política de gasto social del gobierno y las empresas, las cuales se restringen en los momentos de crisis para mantener estables las variables macroeconómicas. Las consecuencias de esto son la caída en el nivel de vida por la privatización de los servicios de salud, o la carencia de éstos en las zonas rurales o más pobres del país.

Más recientemente, se considera que la inserción de México a la economía neoliberal mundial ha generado un rápido empobrecimiento de la población, ya que empujó al gobierno a aplicar políticas económicas y sociales de austeridad centradas en severos ajustes macroeconómicos, cuyos efectos fueron la profundización de las desigualdades sociales y un número cada vez mayor de personas sin empleo. Esto último ha provocado el aumento de los flujos migratorios de lo cual se hablará más adelante.

Durante la década de los 90's, de acuerdo a cifras oficiales, la pobreza en nuestro país pasó de 22.5% en 1994 (en personas que no obtienen satisfactores alimentarios suficientes para subsistir) a 37.1% en 1996. En 1998 bajó a 33.9% y en el 2000 se registró un 24.2%. Al parecer la pobreza no se ha profundizado, no obstante, tomando en cuenta el crecimiento de la población que en esa década pasó de 83.8 a 101 millones de personas, la pobreza se elevó. La cantidad de gente empobrecida aumentó de 19, 052,128 a 23, 798,782 personas entre 1992 y el año 2000, es decir, 4.7 millones de personas se encontraban en pobreza extrema³⁷. Esta cantidad no toma en cuenta otras líneas de pobreza como la media, si fuera considerada la cantidad aumentaría considerablemente. (Ver Gráfica 5)

³⁶ *Ibidem*, p. 131

³⁷ Fernando Cortés Cáceres, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, Ed. SEDESOL, México, 2002, p. 15

Gráfica 5.

México. Proporción de la población pobre, 1992-2000					
Definición de pobreza	Porcentaje del total				
	1992	1994	1996	1998	2000
Linea 1, hogares	17.4	16.1	28.8	26.8	18.6
Linea 2, hogares	21.8	22.7	36.5	32.9	25.3
Linea 3, hogares ¹	44.1	46.8	60.8	55.6	45.9
Linea 2, personas	22.5	21.1	37.1	33.9	24.2
Linea 2, personas	28.0	29.4	45.3	40.7	31.9
Linea 3, personas	52.6	55.6	69.6	63.9	53.7

Nota 1: Los cálculos se realizaron con base en los criterios recomendados por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.
 Nota 2: Los datos de montos se presentan en cifras cerradas a pesar de que los cálculos se realizaron con mayor precisión.
¹ Incluye los gastos en alimentación, vestido y calzado, salud, transporte público, vivienda y estimación de alquiler de la vivienda. Contempla educación primaria y secundaria, material escolar y uniformes.
 Fuente: Cálculos propios con base en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (1992, 1994, 1996, 1998, 2000) INEGI.

Fuente: Datos proporcionados por el INEGI en el 2000

En un estudio realizado por el Banco Mundial en julio del 2004 sobre pobreza en México, se encuentran datos significativos. Entre el año 2000 y el 2002 la pobreza moderada disminuyó de un 53.7% a 51.7%. Esta situación se debió en parte al crecimiento de las remesas enviadas por los mexicanos en el extranjero a sus familias sobre todo en zonas rurales de pobreza extrema. No obstante, en 2002 la mitad de la población vivía en pobreza y un quinto en pobreza extrema.³⁸ Esto significa que estos individuos no contaron con los sistemas de protección social formal en salud, empleo o ingresos para la vejez.

³⁸ *La pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, Banco Mundial, julio 2004, p. 22

De acuerdo a un estudio realizado por Luis Vega, alrededor del 53% de los 104 millones de habitantes en México están en un nivel de consumo por debajo de las necesidades mínimas de alimentos básicos. Asimismo, la décima parte de la población gana más de 40% de los ingresos totales, mientras que la décima parte sólo obtiene el 1.1%.³⁹

Las cifras anteriores indican que la mitad de la población mexicana es pobre y lo ha sido desde hace mucho. La situación se ha agudizado debido a los altibajos que ha experimentado la economía mexicana, sin embargo, el mantenimiento de la estabilidad de las variables macroeconómicas no ha sido suficiente para elevar la calidad de vida de la población.

Si bien es cierto que el gobierno de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox desarrollaron programas sociales a favor de la población más necesitada conocidos como *Progres*a y *Oportunidades* respectivamente, y que gracias a ellos en términos relativos, (de acuerdo a cifras oficiales), la pobreza se ha reducido, esto no ha sido suficiente para revertir la tendencia ascendente de empobrecimiento social o para detener el ensanchamiento de la brecha entre ricos y pobres, concentrando el ingreso en los primeros.

Por otro lado, las remesas han llegado a niveles históricos y han ayudado a disminuir la pobreza extrema en el sector rural. Esto quiere decir que el gobierno ha hecho poco por resolver la crisis en el sector agrícola, provocando un mayor aumento de los flujos migratorios hacia Estados Unidos, sobre todo campesinos. Lo cual explica que las remesas sean la segunda fuente de ingresos para el país después del petróleo.⁴⁰ No obstante, un país no puede sostenerse a través de remesas producto de la migración y de un bajo o nulo crecimiento económico. A la larga, si México no logra hacer las reformas internas necesarias y sigue

³⁹ Luis Vega Martínez, *La pobreza en México*, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Num. 44, junio 2005, en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/indez.htm>

⁴⁰ Existen más ingresos por remesas que por exportaciones agropecuarias. En 2001 los ingresos agropecuarios sumaron \$4007 mdd, por remesas \$8895 mdd y por petróleo \$12801 mdd.

dependiendo de la migración para solventar su problemática interna, se acelerará una espiral ascendente de pobreza, marginación y crisis.

Una característica típica de la pobreza es el desempleo. La falta de empleos bien remunerados o la existencia del subempleo o empleo informal, también genera la migración tanto del campo a la ciudad como de ambos hacia el extranjero. Esta condición también ha sido una constante que ha determinado el aumento de connacionales hacia Estados Unidos, los cuales buscan mayores oportunidades o por lo menos mejores salarios de lo que podrían encontrar en su propio país, además la oferta de empleos en el vecino del norte facilita la motivación para migrar.

El desempleo es el resultado de las crisis económicas como fue expuesto anteriormente, ejemplo de ello son las siguientes cifras: en la última década correspondiente al período de sustitución de importaciones se crearon casi 8.7 millones de nuevos empleos, alrededor de 789,642; durante la década de los 80's sólo se generaron 390,314 empleos; en los 90's se registró un promedio de 706,041 puestos. En esta década se perdieron alrededor de 59,000 puestos remunerados. La población económicamente activa pasó de 31.2 millones de personas en 1991 a 39.6 millones en el 2000.⁴¹

La tasa de desempleo abierto (la cual toma en cuenta al comercio informal) mostró un aumento desde el año 2000 hasta enero del 2006. La siguiente tabla proporciona una visión más amplia de este comportamiento.

⁴¹ José Luís Calva, "La economía mexicana en perspectiva", *La pobreza en México y el mundo realidades y desafíos*, Siglo XXI, México, 2004, p.106

Gráfica 6.

Año	Población Económicamente Activa (PEA)	Tasa de Desempleo
1992	n.d.	2.8
1993	33 651 812	3.4
1994	n.d.	3.7
1995	36 195 641	6.2
1996	36 831 734	5.5
1997	38 584 394	3.7
1998	39 562 404	3.2
1999	39 648 333	2.5
2000	40 161 543	2.2
2001	40 072 856	2.5
2002	41 085 736	2.7
2003	n.d.	3.3
2004	n.d.	3.78
2005	n.d.	3.58
2006	n.d.	3.53

n.d. No Disponible

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

De los datos anteriores se puede inferir que sólo el 40% de la población tiene empleo permanente y cerca del 4% de la población económicamente activa se ubica en el comercio informal o sin empleo. También, se puede observar que desde el año 2000 no se han creado nuevas plazas y las que se han creado son muy pocas de carácter temporal. De acuerdo a los registros del Instituto Mexicano del Seguro Social, por cada 10 fuentes de empleo creadas, se perdieron 4 debido al cierre de empresas o la privatización de otras. En términos absolutos eso representa 73,935 personas desempleados en 2006.⁴²

⁴² Juan Antonio Zuñiga, “Repunta el desempleo en México con más de 255,000 despidos en un mes”, *La Jornada*, martes 21 de febrero de 2006, en www.lajornada.com.mx

La salida para esta situación se ha orientado a la creación de empleos eventuales, es decir, contratos por corto plazo y por tiempo determinado, sin posibilidad de ascender o crear antigüedad, lo que se traduce en falta de prestaciones sociales, intensas jornadas laborales y salarios bajos o por comisión.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información (INEGI), los empleos de más de la mitad de la población ocupada son precarios, con malas condiciones laborales y con bajos salarios. Casi 9.2 millones de trabajadores (21.7%) gana hasta dos salarios mínimos, es decir 90 pesos diarios. Este grupo engloba a la mayoría de los trabajadores.

Desde la década de los 80's la política educativa del Estado mexicano ha tendido a adecuar las características de la oferta de trabajo a las necesidades de la demanda, mediante la capacitación técnica de los trabajadores. Las prioridades educativas se orientaron hacia el nivel técnico conduciendo a un detrimento de la educación media superior y superior. Asimismo, se ha permitido que las empresas nacionales o transnacionales tengan condiciones laborales más flexibles, es decir, sin la necesidad de apegarse a la legislación laboral existente.⁴³ El mercado de trabajo ha estado desvinculado del conjunto de las actividades económicas, el resultado es el nulo crecimiento de todos los sectores económicos en su conjunto y por lo tanto la escasez de fuentes de empleo tanto para la gente con alto nivel académico como para la gente con poca preparación.

Una percepción que se debe señalar es el círculo que se genera en donde el desempleo provoca pobreza y viceversa. De esta manera, el 50% de la población del país es pobre y esa cantidad aproximadamente está desempleada, subempleada o en el comercio informal. Si la gente que necesita subsistir de alguna forma no encuentra empleo en sus comunidades o ciudades, lo buscará fuera de ellas y emigrará a las ciudades o se arriesgará a cruzar la frontera. Por ende, se puede

⁴³ Mónica Unda Gutiérrez, *Compendio de política económica de México, 1980-2000*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, México, 2003, p. 60

afirmar que las autoridades mexicanas no han sido capaces, en todo este periodo de apertura comercial, de recuperar el empleo y los niveles de vida que se tuvieron en el periodo de sustitución de importaciones.

Como se puede apreciar el empobrecimiento de la población está determinado por la actuación del gobierno. Se ha comprobado numéricamente que en términos sociales la población es la que más ha sufrido con la introducción del modelo neoliberal. Se esperaba que la transición democrática lograra la justicia social, no obstante, ésta no ha sido suficiente para lograr las condiciones que faciliten un crecimiento económico y una distribución del ingreso equitativa. Los resultados han sido todo lo contrario, una concentración del ingreso en pocas manos y un empobrecimiento social en aumento.

Se necesita más que buenas intenciones para poner en marcha las reformas estructurales necesarias que prometió el “gobierno del cambio”. La salida no puede seguir siendo la migración para aliviar los problemas estructurales de fondo, como la pobreza y el desempleo. La democracia es un elemento político que ayuda a crear las condiciones propicias para el crecimiento y desarrollo de una economía, pero no lo es todo y más si ésta no está consolidada plenamente.

No es posible revertir la inserción de la economía mexicana al capitalismo neoliberal, globalizador y de puertas abiertas. Tampoco se puede regresar al proteccionismo del modelo de sustitución de importaciones, a pesar de la estabilidad socioeconómica que generó en la población. La alternativa es mirar hacia adentro, tomar en cuenta las cifras mencionadas anteriormente y elaborar las reformas políticas y económicas de manera urgente. Esto es mejor que seguir firmando tratados de libre comercio con todo el mundo y liberalizando sectores que no están listos para la competencia externa.

El Estado mexicano debe mantener la rectoría económica de la nación ya que es parte de sus funciones constitucionalmente contempladas en el artículo 25 de la

Carta Magna; además, es el único capaz de corregir los desequilibrios económicos que pudieren causar malestar social como lo son los monopolios y la inequitativa distribución de la riqueza, así como apoyar a los sectores productivos prioritarios mediante subsidios y una correcta planeación de conformidad con los artículos 26, 27 y 28 constitucionales. El incumplimiento de estas funciones ha generado que el fenómeno migratorio se presente de manera permanente y en aumento constante, ya que no se están proveyendo los satisfactores que necesita el pueblo.

1.2.4. Bajo nivel educativo.

El rezago educativo en sociedades como la mexicana también es un indicador de pobreza. Está relacionado con los ingresos en el hogar, las condiciones de hacinamiento, la distancia y acceso a las escuelas como caminos pavimentados, carreteras, transporte, personal docente mejor preparado y con remuneración adecuada, etcétera.

La falta de oportunidades laborales y la dificultad para acceder a un empleo bien remunerado también están determinadas por la escolaridad. Esto puede llegar a ser relativo, ya que existen casos en las ciudades de gente con licenciatura e incluso doctorado que engrosan las filas del desempleo. Sin embargo, tanto la creación de empleos como la educación de calidad son responsabilidad de cualquier Estado, México no es la excepción.

Durante la década de los 80's la política educativa del país fue casi inexistente ya que la mayoría de los recursos se dirigieron al sector productivo debido a la inestabilidad económica producto de las crisis estructurales. Las becas fueron reducidas al igual que el apoyo a la investigación. No se definió una estrategia educativa y definida a largo plazo ya que la atención fue puesta en otras problemáticas, además el presupuesto en educación fue reduciéndose poco a poco por la apertura económica y el adelgazamiento del gasto público.

En la década siguiente, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari intentó replantear el sistema educativo, su orientación y sus métodos, reconociendo el problema y planteando una estrategia integral de largo plazo donde se vinculara la educación con la modernización, es decir, con su estrategia de apertura comercial. Por otro lado, la política educativa de Ernesto Zedillo se basó en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), sin embargo la característica de este programa fue la solución inmediateista del problema educativo y la carencia de una visión a largo plazo. Este programa no contempló el mejoramiento de los servicios educativos, ni la designación de mayores recursos para mejorar la calidad educativa en escuelas rurales.⁴⁴

En la administración de Vicente Fox, de acuerdo con el “Programa Oportunidades”, se consideró a la educación como un arma que puede romper el círculo de pobreza-desempleo-migración, ya que el Estado invierte en investigación y desarrollo, lo cual a largo plazo generará empleos y gente preparada para ocuparlos en todas las ramas de la economía. Este programa ha logrado ayudar a muchas familias necesitadas pero no ha sido suficiente para corregir la deserción escolar en comunidades indígenas o en extrema pobreza. Tampoco ha elevado la calidad educativa ni generado empleos ya que se necesitan otras acciones complementarias a nivel gubernamental.

Las comunidades rurales en extrema pobreza o con pobreza moderada con un nivel educativo que no sobrepasa en el mejor de los casos al nivel secundaria. Por tal razón, las personas no consiguen empleo y si lo obtienen es bajo condiciones pésimas, por otro lado tienen que migrar a Estados Unidos (ya que en las ciudades tampoco consiguen empleo) y lo hacen de manera ilegal poniendo sus vidas en manos de “polleros” que los engañan o los abandonan a mitad del desierto.

⁴⁴ *Ibidem.* p. 75

El bajo nivel escolar de las comunidades indígenas puede ilustrarse con las siguientes cifras; el 44% de los indígenas en el país se encuentran en extrema pobreza y sufren los mayores niveles de privación económica. Hoy en día existen 1.3 millones de indígenas entre 6 y 14 años de edad, de ellos 16.43% no asiste a la escuela; el 57% de los estudiantes que logran cursar el nivel primaria están en el nivel de competencia más bajo, es decir, apenas leen y comprenden el español.⁴⁵ A pesar del rezago educativo y la inasistencia, se suma la baja calidad educativa, sobre todo ante las exigencias internacionales donde se considera analfabeta, en estos tiempos, a las personas que no saben usar una computadora o hablar inglés.

Las condiciones de estas escuelas indígenas también son pésimas, lo cual se relaciona al grado de marginalidad de estas comunidades. Es decir, no cuentan con caminos, transporte o instalaciones adecuadas para recibir una educación digna. La deserción se da también por la migración, ya que los padres de familia deciden irse y muchas veces llevan a sus hijos mayores con ellos.

No sólo las personas en extrema pobreza con bajo nivel educativo son las que deciden migrar a Estados Unidos, también muchos profesionistas deciden salir del país en busca de empleo. Existen alrededor de 250,000 personas con licenciatura o posgrado que laboran en Estados Unidos. El 55% de los mexicanos mayores de 15 años que migraron a Estados Unidos y laboran allá cuentan con una escolaridad de secundaria completa o más.⁴⁶

A las cifras anteriores se les puede dar dos interpretaciones. En primer lugar, la poca mano de obra calificada y tecnicada al no encontrar empleo en su país decide salir de él o es captada por empresas transnacionales, por lo tanto, la inversión del Estado en la educación de esas personas no le es redituable y se

⁴⁵ *La pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno* en www.senado.gob.mx

⁴⁶ Raúl Delgado Wise, “Globalización y migración laboral internacional. Reflexiones en torno al caso de México”, en *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2004, p. 20

rompe la cadena del desarrollo. En segundo lugar, estas cifras aportan una idea muy general del universo de mexicanos que se encuentran laborando en Estados Unidos, la cual es muy heterogénea. Existen tanto campesinos indígenas que no alcanzan el nivel primaria, como profesionistas con nivel doctorado, cuyas ocupaciones pueden variar, pero que conformaron el padrón electoral de las elecciones presidenciales del año 2006.

El gobierno mexicano no está cumpliendo con la función básica de satisfacer las necesidades básicas de su población (alimentación, fuentes de empleo y educación) que como se ha visto, son causa de la pobreza y ésta genera un fenómeno migratorio de mayores magnitudes hacia Estados Unidos. Los programas y políticas gubernamentales existentes en materia educativa, económica y social desde la década de los 80's no pueden ser calificados como integrales o pensados a largo plazo ya que son únicamente sexenales. La realidad sería diferente si existiera un proyecto nacional de carácter permanente.

La problemática hasta aquí planteada esboza a grandes rasgos algunas de las causas internas que generan migración de connacionales principalmente a Estados Unidos. Lo más preocupante de todo es que el gobierno mexicano no ha tenido la capacidad ni la visión para entender y atender la raíz del problema, sino que lo ha tratado de una manera superficial y externa.

Por lo que respecta a una solución bilateral con Estados Unidos, se quiso negociar desde el año 2000 un acuerdo migratorio con el presidente Bush con miras a regularizar la situación migratoria de los connacionales, conseguir un programa de trabajadores temporales, la ampliación del número de visas, la prevención de muertes de los migrantes e inclusive programas de desarrollo en zonas de alta migración.⁴⁷ Este acuerdo no se concretó, entre otras cosas, debido a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, por ello sigue en la mesa de

⁴⁷ *Ibidem.* p. 27

negociación como una cuestión cuya importancia resulta relativa, dada la forma en que la agenda bilateral trata la cuestión migratoria.

Si bien es necesario acordar con el vecino del norte las condiciones de un fenómeno cuya responsabilidad y beneficios es para ambos, esto no resuelve los problemas de fondo que provocan la migración exorbitante. Con ello el gobierno mexicano está incumpliendo las responsabilidades constitucionales conferidas en la Carta Magna, generando desempleo, pobreza y desigualdad social.

La realidad mexicana está conformada de muchas problemáticas que no están siendo atendidas. Una ley o un proyecto de acuerdo migratorio sólo son paliativos para resistir una situación que no podrá ser contenida en algunos años. Es urgente concientizar a la población y a las autoridades para que reformulen las prioridades de un país, cuya población migra porque éste no es capaz de proporcionar los satisfactores adecuados para el desarrollo sano de su pueblo.

1.3. Características socioeconómicas y culturales de los mexicanos en Estados Unidos.

Es muy diferente considerar las características de los electores mexicanos que residen en el país y las características de los residentes mexicanos en Estados Unidos ya sea de manera temporal o permanente. Los primeros nacieron aquí, conocen la realidad del país porque la leen, la escuchan y la viven diariamente. Saben o al menos tienen el conocimiento de que los años electorales estarán saturados de campañas, propaganda y promesas de mejoría. Todos los medios de comunicación enfatizan en esta situación y la priorizan por encima de lo que sucede en el resto del mundo. No obstante, la percepción de la realidad para los que se encuentran fuera es muy distinta y por lo tanto el interés en los asuntos internos difiere sustancialmente.

Los mexicanos que migraron hacia Estados Unidos recientemente, así como los que están haciendo o ya consolidaron una vida permanente allá, son parte de un proceso muy singular. Estas personas tienen ante sí la visión de dos realidades diferentes, la de México, un país en vías de desarrollo cuyos problemas estructurales no resueltos los impulsó a migrar, y la de Estados Unidos, un país desarrollado, racista pero que les ha ofrecido grandes oportunidades de desarrollo personal. Tienen por lo tanto, una doble pertenencia y la capacidad de participar activamente en dos sistemas políticos diferentes. La pregunta a responder es: ¿cuál de las dos realidades es por la que tienen más interés y por qué?

Esta división tiene sus raíces en las teorías migratorias que aseguran, por un lado, que los migrantes serán en algún momento asimilados por la cultura del país huésped, por otro, en aquellas que dicen lo contrario y aseguran que los migrantes llegarán a ser multiculturales.

La teoría de la asimilación considera que las relaciones entre diferentes grupos étnicos llevarían algún día hacia una sociedad homogénea donde todos quedarían fusionados, las minorías no existirían y Estados Unidos perdería su carácter multiétnico. Para el inmigrante este proceso de asimilación sería inevitable. Tarde o temprano tendrían que identificarse con los estándares anglosajones y por lo tanto estadounidense sin importar de dónde provengan. Al fusionarse los grupos étnicos pierden su identidad para crear una nueva y diferente.⁴⁸

Por otro lado, la teoría antagónica conocida como multiculturalista afirma que las divisiones étnicas de la sociedad norteamericana persistirían en el largo plazo. Las identificaciones étnicas no tienen porque desaparecer para dar paso a una unidad nacional. La diversidad cultural puede ser mantenida siempre y cuando exista un consenso general y la tolerancia suficiente para erradicar las actitudes

⁴⁸ Carlos González Gutiérrez, "Entre la asimilación y el multiculturalismo. Las relaciones mayorías-minorías en los Estados Unidos." en *¿Qué son los Estados Unidos?*, Mc.Graw Hill, México, 1996, p. 231.

etnocéntricas y discriminativas entre los grupos sociales que existan en Estados Unidos.⁴⁹

De acuerdo a estos dos enfoques es necesario preguntarse ¿el destino de los mexicanos en Estados Unidos es asimilarse o vivir en el pluralismo cultural? Al asimilarse perderían todo interés en los asuntos mexicanos. Para poder responder esta pregunta es necesario conocer primero el desenvolvimiento de los mexicanos en Estados Unidos, como una minoría y después determinar si se están asimilando como un todo o conservan su cultura de origen.

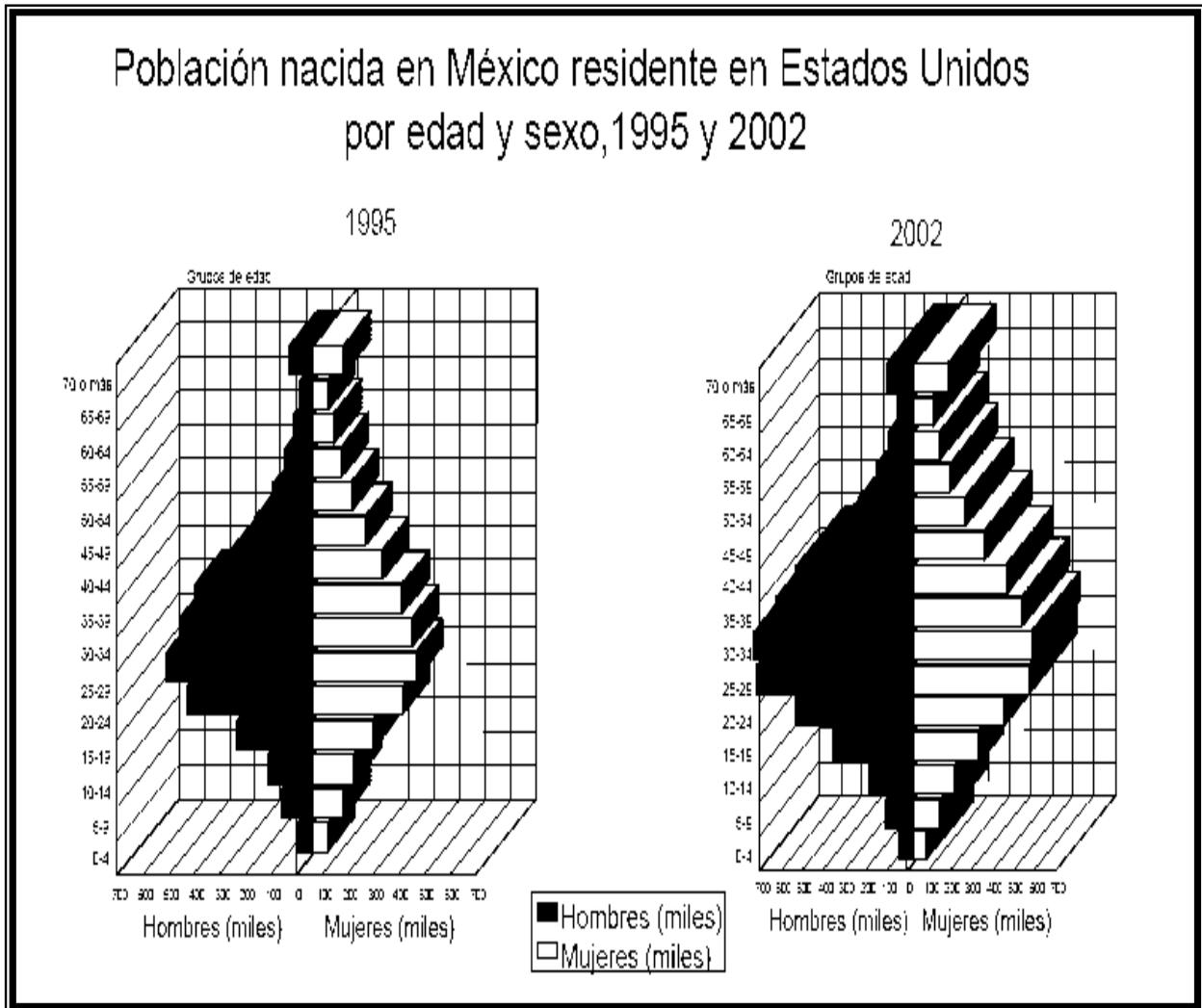
Si bien los mexicanos en Estados Unidos representan la minoría más grande y comparten una herencia cultural común, es un grupo muy diverso. Existen los inmigrantes que nacieron en México y que radican allá de manera permanente o temporal, legal o ilegalmente y los ciudadanos estadounidenses de origen mexicano, como los chicanos o los comúnmente llamados mexico-americanos. Este último grupo representa alrededor de 3.2 millones de personas, mientras que 8.7 millones pertenecen al primer grupo.⁵⁰ Asimismo, la población migrante puede ser caracterizada por su edad y sexo.

Las diferencias entre estas categorías son múltiples. De acuerdo a los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) la población migrante se concentra entre 15 y 44 años de edad y predomina la presencia de hombres ya que de cada 100 mujeres hay 124 varones. (Ver Gráfica 7) Lo anterior significa que en la actualidad son más los hombres jóvenes los que deciden migrar en busca de mayores oportunidades y por lo tanto el Estado mexicano está dejando ir una valiosa fuerza de trabajo.

⁴⁹ *Ibidem.* p. 232

⁵⁰ Graciela Orozco y Esther González, *Las organizaciones mexicano-americanas, hispanas y mexicanas en Estados Unidos*, INM-Fundación Solidaridad México-Americana, México, 2003, p. 33.

Gráfica 7.

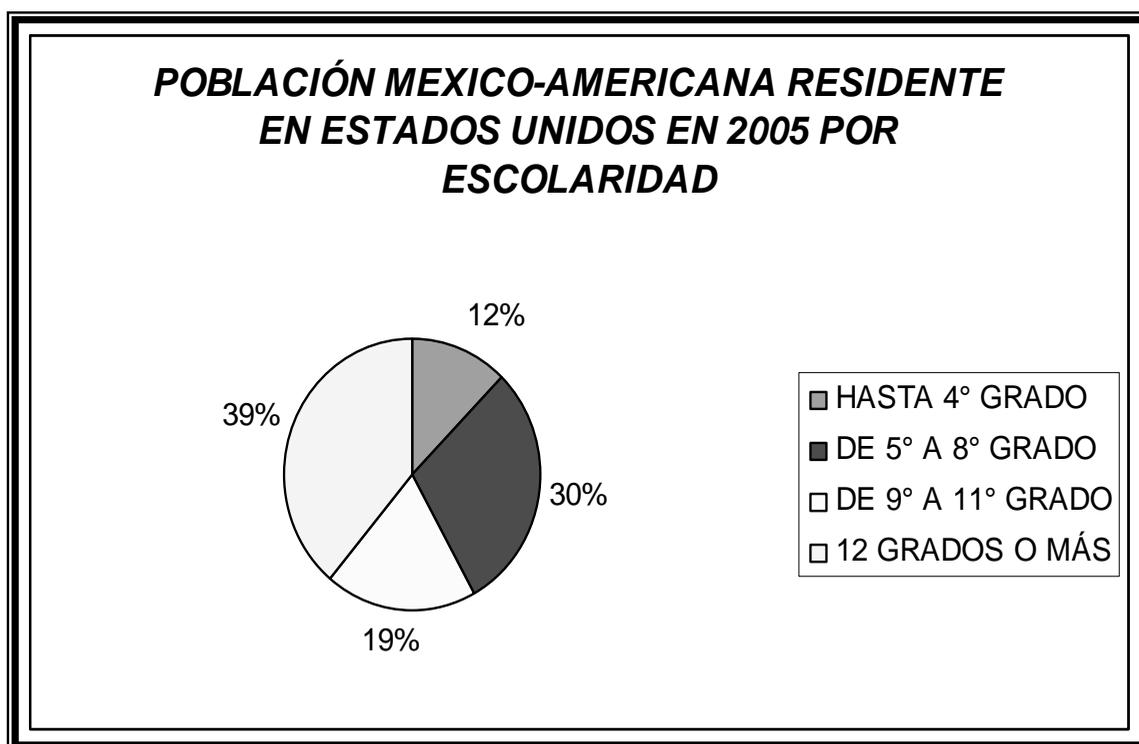


Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el U. S. Bureau of Census, *Current Population Survey (CPS)*, suplemento de marzo de 1995 y 2002.

Por otro lado, entre las características más sobresalientes que presentan los mexico-americanos se encuentran por ejemplo, su identificación como norteamericanos, hablan el inglés como primer lengua, aunque el español se ha conservado debido a la cantidad de personas de recién ingreso. Participan activamente en la fuerza laboral de Estados Unidos y son el grupo más joven con

una edad promedio de 24 años. Alrededor del 60% cuenta con nueve o más grados de escolaridad. (Ver Gráfica 8) Han asimilado parte de la cultura norteamericana, pero también han conservado más que ninguna otra minoría, la cultura y tradiciones mexicanas. Han desarrollado organizaciones económicas, políticas y sociales para hacer respetar sus derechos en el país huésped.⁵¹

Gráfica 8.



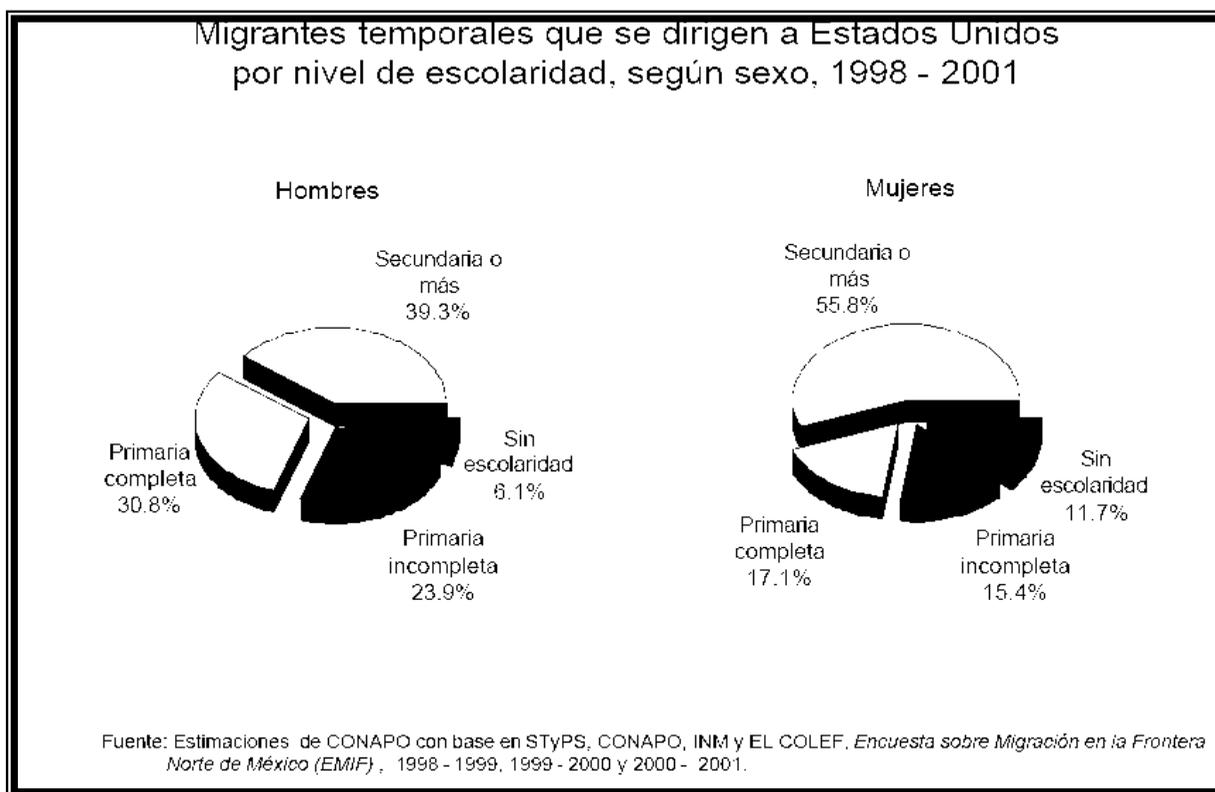
Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el U.S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS), marzo de 2005.

El grupo de los inmigrantes nacidos en México y residentes en Estados Unidos no han tenido un proceso de asimilación tan avanzado. Representan el sector más pobre de la sociedad estadounidense, aunque su situación es mucho mejor que en México. Tienen los niveles educativos más bajos ya que sólo el 39.3%

⁵¹ *Ibidem*, p. 33

de los hombres y 55.8% de las mujeres inmigrantes cuenta con estudios de educación primaria o superiores (Ver Gráfica 9). El 83% son trabajadores de los servicios y rurales. Se organizan entre ellos aunque participan poco en la política estadounidense debido al desconocimiento del inglés, condición migratoria y su gran apego a sus raíces y tradiciones (este rasgo es más sobresaliente en las personas con menos de 5 años de residencia).⁵² Conservan la cultura mexicana ya que el migrante recién llegado se incorpora a grupos ya establecidos previamente (de ahí su concentración en estados específicos de la Unión Americana) de su mismo estado o pueblo de origen haciendo un “circuito migratorio”.⁵³

Gráfica 9.



⁵² *Ibidem*, p.74

⁵³ “Circuito migratorio” son líneas migratorias de origen-destino de un país, estado o pueblo hacia un destino particular en Estados Unidos en donde cierta población se ha establecido y proporciona apoyos a sus “paisanos”.

La conservación de la cultura en los grupos mencionados anteriormente se debe a un factor fundamental. Los latinos y en especial los mexicanos han sido históricamente percibidos por la sociedad estadounidense como un grupo racialmente no blanco, no igual a ellos, intruso, destructor de su cultura y abusivo ya que se roba sus fuentes de empleo, es decir, son discriminados abiertamente desde hace 150 años por los grupos mayoritarios. Este elemento los cohesiona como minoría y por ende mantienen su cultura.

En ese sentido, los mexicanos en Estados Unidos se cohesionan y crean organizaciones de ayuda mutua o defensa de sus derechos políticos, laborales o civiles. Pueden distinguirse tres categorías importantes de estas formas de organización: los clubes de oriundos, las organizaciones deportivas y las ligas, las organizaciones cívicas y las federaciones.

Los clubes de oriundos son organizaciones creadas desde la década de los 80's para agrupar a migrantes de un mismo estado o pueblo de origen. Intercambian información para trabajar, refuerzan la identidad, y lo mas importante, establecen contacto con sus lugares de origen juntando dinero para obras públicas y elevar la calidad de vida de la población. Pasan casi inadvertidas para la sociedad norteamericana y tienen poco contacto con las organizaciones mexico-americanas. No están legalmente establecidas en Estados Unidos, por lo tanto, no son financiadas por fundaciones, corporaciones o el gobierno. Sus fines no necesariamente son políticos.⁵⁴

El 92% de estos clubes se encuentran en los estados de California, Illinois y Texas. En contrapartida, en México, Zacatecas concentra al mayor número de clubes con 180 aproximadamente, le sigue Jalisco con 111 y Guanajuato, San Luis Potosí, Guerrero y Michoacán tienen alrededor de 54.

⁵⁴ Miryam Hazan Béjar, "Mirando hacia atrás, caminando hacia adelante", *MX sin fronteras*, EUA, num. 4, abril, 2004, p.14

Las federaciones son organizaciones que surgieron en la década de los 90's gracias al Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el objetivo de que el gobierno mexicano pudiera contactar más fácilmente a grupos organizados. Concentran clubes de oriundos cuyos fines son básicamente políticos y son interlocutores entre la comunidad que representan y el gobierno de su estado respectivo. Algunas federaciones tienen contacto con funcionarios locales y estatales estadounidenses, por lo tanto manejan una agenda doble y hacen llegar demandas tanto al gobierno mexicano como al norteamericano. Son consideradas, de acuerdo al Massachusetts Institute of Technology, como el grupo comunitario mejor organizado, aunque en la actualidad muchas de ellas han elevado sus niveles de empoderamiento y politización en las comunidades que representan.⁵⁵

Tanto los gobiernos estatales de México como los de Estados Unidos, han reconocido la necesidad de acercarse a estas federaciones, en el caso mexicano, para canalizar recursos y lograr el desarrollo económico de sus estados y en ambos casos, es útil para ganar votos. Esa es la razón por la cual estas federaciones son apoyadas económicamente por el gobierno norteamericano, a través de fundaciones como la Ford o Rosemberg. Los líderes de las federaciones pueden manipular políticamente y orientar de ese modo la preferencia electoral a cambio de mayor financiamiento.

Ejemplos de algunas organizaciones de este tipo, que incluso tienen agendas partidistas en México y desean una reglamentación que les permita a los inmigrantes tener una mayor participación política, se encuentran la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero (CIME) y el Consejo de Presidentes de Federaciones de Clubes de Comunidades Mexicanas en Los Ángeles, esta última con objetivos más allá de la influencia política mexicana, también busca intervenir en el tema migratorio y en asuntos internos de Estados Unidos.

⁵⁵ Gustavo Cano, "Las federaciones de los estados", *MX sin fronteras*, EUA, núm.4, abril, 2004, p. 16

Por otro lado, las organizaciones deportivas y las ligas han servido más que nada, para cohesionar a las familias de inmigrantes y no perder la cultura deportiva mexicana. Asimismo, las organizaciones cívicas o patrióticas se reúnen únicamente con la finalidad de celebrar las festividades mexicanas como el día de la independencia, el día de muertos, el 5 de mayo, etcétera. Sus actividades son netamente culturales.

Como fue mencionado en líneas anteriores, las organizaciones más activas políticamente hablando han sido las creadas por los mexico-americanos. Su influencia e interés ha sido principalmente en el país huésped y sus demandas se dirigen hacia una mejoría en lo futuro, con miras a un establecimiento permanente y no temporal o inmediatesta como lo harían los clubes de oriundos.

Las organizaciones mexico-americanas se acercan más hacia la integración en la sociedad norteamericana. Eso se ve reflejado en su lucha por la creación de sindicatos obreros o agrícolas, escuelas bilingües, becas para estimular a los estudiantes más pobres y evitar así la deserción y el bandalismo, espacios para ejercer el voto, viviendas dignas, lograr mejores empleos sin ser discriminados, lograr el respeto de sus derechos civiles, en una palabra, ser considerados ciudadanos norteamericanos, pero sin perder su cultura de origen.

A grandes rasgos es posible observar que las organizaciones mexicanas en Estados Unidos poseen objetivos diversos, por lo tanto, a pesar de que los mexicanos intentan cohesionarse, no han logrado ser un grupo homogéneo que busque alcanzar las mismas metas, tanto en el país huésped como en el de origen.

Como consecuencia de la falta de oportunidades y el desinterés de los políticos, muchos connacionales sienten resentimiento contra México y sus autoridades y por ello desean permanecer en Estados Unidos indefinidamente; otros están resentidos con el gobierno norteamericano y desean regresar en el corto plazo a México. Existen organizaciones que promovieron activamente el derecho a votar y

a participar en las decisiones políticas de México, sin embargo, como hemos visto anteriormente, no representan la totalidad de los intereses de los más de 11 millones de mexicanos en Estados Unidos. El mayor o menor grado de interés de los mexicanos en los asuntos internos de su país, también está determinado por otros factores que a continuación se mencionarán.

Basados en un estudio realizado por Leticia Calderón Chelius, plasmado en su libro *La dimensión política de la migración mexicana*, algunos de los factores que también condicionan el interés de los connacionales en Estados Unidos son, el grado de escolaridad, las regiones de donde provengan, el tiempo de residencia, la condición migratoria, la información con la que dispongan y los valores, costumbres y reglas de su sistema político.

El grado de escolaridad es un indicativo del nivel de participación política. A mayor grado de estudios, mayor interés y participación cívica. En el estudio citado se les preguntó a los encuestados si les afectaba más la política mexicana o la estadounidense, las personas con menor escolaridad (hasta nivel secundaria) respondieron que lo que pasaba en México les afectaba más, mientras que las personas con niveles más avanzados respondieron que les afectaba más la situación de Estados Unidos.⁵⁶

Las personas con niveles altos de educación suelen ser los más críticos de la situación política imperante, tanto en su lugar de residencia, como en su lugar de origen. Al buscar en el país huésped empleos mejor remunerados y trato justo tienden a exigir más a las autoridades laborales y también exigen mejoras significativas a las autoridades del país al cual le envían el producto de su trabajo. Asimismo, sus expectativas de obtener una residencia permanente tienden a aumentar, pero también desean influir en sus comunidades de origen a través de

⁵⁶ Leticia Calderón Chelius, *La dimensión política de la migración mexicana*, Instituto Mora, México, 2002, p. 84.

organizaciones políticas. Por tal razón se considera que este grupo tiene altas probabilidades de participar activamente en elecciones de ambos países.

Las personas con un nivel de escolaridad más bajo enfrentan una vulnerabilidad mayor en términos generales, debido a su desconocimiento tanto de sus derechos como de sus obligaciones en los dos países, además su condición migratoria, casi siempre indocumentada, es una limitante para su participación política. Muchos no piensan establecerse permanentemente, por lo tanto, les importa más lo que pasa en México porque piensan regresar en el corto plazo.

Por otro lado, la respuesta a la misma pregunta difirió dependiendo de la región de origen. Los migrantes provenientes de la región del Bajío con una mayor tradición migratoria, como es el caso de Zacatecas, Jalisco o Michoacán, señalaron que les afectaba más lo que sucede en Estados Unidos.⁵⁷ Es necesario recordar que estos estados poseen un gran número de clubes de oriundos y federaciones que los hace poseedores de un gran activismo político. También son los migrantes con más tiempo en Estados Unidos y quieren o han establecido su residencia permanente, por ello, tienen esa concepción.

Los migrantes provenientes de estados con una menor tradición migratoria ya sea al sur del país o de la zona metropolitana, opinaron que les afecta más lo que suceda en el país. El migrar por poco tiempo significa una salida rápida para solucionar sus problemas económicos, por lo tanto su intención no es cambiar de residencia o permanecer ahí ya que su familia y raíces siguen en México, tal vez sienten que lo que pase aquí les afectará en el momento en que regresen.

Asimismo, la respuesta a la misma pregunta mostró otro dato interesante cuando se consideró el tiempo de residencia de los encuestados. Los migrantes de menos de 5 años de residencia contestaron que les afecta más lo que suceda en

⁵⁷ *Ibidem*, p. 86.

México.⁵⁸ Esto puede entenderse debido a que, al igual que en el caso anterior, los migrantes recién llegados no tienen intenciones de quedarse a vivir en Estados Unidos; sin embargo, mientras más se establezcan y el nivel económico se empieza a elevar, el interés por México disminuye. Por ejemplo los migrantes naturalizados se mostraron menos interesados por la situación mexicana.

Cuando se adquiere la residencia permanente la realidad de Estados Unidos se vuelve más importante, porque las personas ahora viven con la problemática de aquel país diariamente, además, las instituciones norteamericanas les ofrecen una mayor protección y mayores beneficios económicos, políticos o laborales que su país de origen no estaría en condiciones de ofrecer. Esta situación es similar al sentimiento que experimentan muchos de los mexico-americanos, cuya lucha se enfoca más a lo enfrentan en Estados Unidos que a lo que sucede en México.

La posibilidad de estar informado sobre México en Estados Unidos es mucho más limitada a pesar de que existen estaciones locales que transmiten desde México y llegan a la mayoría de los condados con grandes concentraciones de connacionales. No obstante, dichas estaciones no transmiten, al igual que la prensa en México, los asuntos relevantes para los connacionales en aquel país.

Una información de calidad es responsabilidad del Estado mexicano y de los medios de comunicación que la dan a conocer. En nuestro país ambos actores han evadido esta responsabilidad y si los residentes en México desconocen lo que sucede en su país, mucho más los mexicanos en el extranjero.

De cualquier forma en el estudio analizado en el presente capítulo, la calidad migratoria y el tiempo de residencia constituyeron factores condicionantes del interés de los mexicanos en Estados Unidos en las noticias políticas. De este modo, se detectó que las personas con mayor tiempo de residencia tenían menos interés por

⁵⁸ *Ibidem*, p. 89

las noticias políticas de México. Asimismo, los migrantes indocumentados mostraron un mayor interés por las noticias políticas de México, que los migrantes naturalizados.⁵⁹

El tiempo de estancia es determinante para el establecimiento del interés, ya sea por la política mexicana o por la norteamericana. Sin embargo, aunque exista el interés, la falta de información o la mala calidad de ésta no llevarán a los posibles electores a desarrollar gran interés por emitir su voto, teniendo como consecuencia el abstencionismo en las elecciones.

Para comprobar este último supuesto es necesario recurrir a las siguientes cifras. En una encuesta realizada vía telefónica en febrero de 2006 por Pew Hispanic Center en los estados con mayor concentración de migrantes mexicanos, se encontró lo siguiente: El 20% de todos los mexicanos en Estados Unidos y un cuarto (25%) de los posibles votantes sabían el día y el año de la elección presidencial en México. Un tercio de la totalidad de mexicanos en Estados Unidos y un tercio de los posibles votantes (35%) dijo saber el límite para enviar su solicitud al IFE. Un cuarto de los mexicanos en Estados Unidos (25%) dijo conocer el procedimiento para llevar a cabo el voto en ausencia del cual serían beneficiarios. El 61% de los encuestados dijo no haber registrado su solicitud en tiempo por no estar lo suficientemente informado sobre la política en México como para votar. El 55% dijo no haber recibido suficiente información de cómo registrarse y el 46% dijo que el procedimiento era muy complicado.⁶⁰

El resultado de esta terrible desinformación, donde en todos los casos alrededor de un cuarto de los encuestados sabía en que consistía el procedimiento, fue que el IFE recibió de un universo de 3 millones de posibles votantes, únicamente 56,749 solicitudes de las cuales el 50% fueron rechazadas por estar llenadas

⁵⁹ *Ibidem*, p. 95

⁶⁰ Roberto Suro y Gabriel Escobar, *Survey of Mexicans Living in the US on Absentee Voting in Mexican Elections*, Pew Hispanic Center, California, 2006, p. 2

incorrectamente, por ende menos de 35,000 mexicanos en Estados Unidos (1.08%) ejercieron su derecho al voto.

Si la información es una condicionante del interés que posean lo mexicanos en el extranjero por los asuntos y política de su país, entonces los datos anteriores muestran un enorme grado de desinterés por un derecho, que de acuerdo al discurso de algunas de las organizaciones de migrantes defensoras del voto en el exterior, era la manifestación política de toda la comunidad mexicana en Estados Unidos.

Si bien se han mencionado algunos otros factores que determinan este interés todo ha coincidido en que la restitución de un derecho político, como lo es participar en las elecciones desde el extranjero, era una petición de los grupos políticamente más activos, tanto en México como en Estados Unidos, sin embargo, es sólo eso, algunos grupos, no de todos los mexicanos residentes en Estados Unidos y en el mundo.

Tampoco todos los mexicanos buscan lo mismo al momento de migrar. Muchos desean solo ir a trabajar y regresar a México con su familia, otros desean quedarse, otros desean ambas cosas. En otras palabras, la comunidad mexicana en Estados Unidos como un todo, ni se está asimilando a la cultura del país huésped, ni se están uniendo para luchar por un solo objetivo común. El hecho de que se organicen en otro país, no quiere decir que se cohesionen para luchar por las mismas demandas.

El mexicano, debido a su cultura política y nivel educativo históricamente no ha participado ni ha mostrado interés en la política y en procesos electorales. La desconfianza que ha permanecido por generaciones en el sistema político mexicano, también determina ese interés. Más adelante se ahondará en este punto, baste decir que un mexicano que posee esa desconfianza y bajo nivel cultural, lo conserva al migrar y aunque asimila las formas políticas del país al que arriva, el sentimiento y

conocimiento que tenga a través de la experiencia de vivir en México, determinará su interés o falta de él en las elecciones.

Tomando en cuenta todos los elementos esbozados en las líneas precedentes, es posible afirmar que son pocos los mexicanos en el extranjero y específicamente en Estados Unidos que están interesados en expresar su voluntad política a través del voto.

En primer lugar, porque no son un grupo homogéneo que busca la integración y los mismos intereses políticos, en segundo lugar, no cuentan con suficiente información como para motivar su participación e interés electoral, lo cual es responsabilidad del Estado mexicano. En tercer lugar, la reciente transición democrática no ha permeado a todas las capas de la sociedad, por ende, ésta conserva dentro de su cultura política el fantasma de la desconfianza en su sistema político. Además, muchos mexicanos, por el tiempo de residencia se han asimilado a la forma de vida norteamericana por lo que su interés en México disminuyó considerablemente. Finalmente, el bajo nivel educativo sumado a su condición de pobreza hace que no tengan el interés suficiente de votar en su país de origen y mucho menos estando lejos de él. Las solicitudes recibidas por el Instituto Federal Electoral comprueban esta tesis.

La suma de todos estos factores determina el desinterés de los connacionales de votar desde el exterior. No obstante, existen otras causas que tienen que ver directamente con las características y desenvolvimiento del sistema político y electoral mexicano que también motivan ese desinterés. A continuación se explicarán estas características y los componentes jurídicos que han permitido el derecho al voto desde el extranjero y por lo tanto el debate que nos ocupa.

II

MARCO NORMATIVO ELECTORAL MEXICANO

El voto de los mexicanos en el extranjero es un tema emanado de una serie de reformas jurídicas al Sistema Electoral Mexicano, por ello resulta imprescindible mencionar las características más importantes en el ámbito jurídico-electoral que abrieron la posibilidad de votar desde el exterior.

Sin el afán de convertir el presente capítulo en una compilación jurídica repitiendo de ese modo lo establecido en diversos ordenamientos legales, se abordarán algunos ámbitos que llevarán a una mejor comprensión y a una visión más completa del tema a tratar.

Se considera de vital importancia estudiar en primer lugar, la relevancia del sufragio en los Estados modernos para posteriormente analizar su influencia en las bases y principios que sostienen el Sistema Electoral Mexicano. No es posible determinar el peso de reformas electorales tan importantes como la que nos ocupa y compararlas con otros países si no se conocen las características de sistema propio. La democracia es un elemento que no debe pasarse por alto, por ello se hará un análisis concienzudo para determinar si realmente ésta se ha consolidado plenamente o solo es un discurso político nacional e internacional impuesto.

En este capítulo, se hará una revisión de las reformas a los artículos constitucionales y a los reglamentos correspondientes que dieron paso al voto desde el exterior. Asimismo, se tratarán los aspectos técnicos y logísticos de la organización de las elecciones para los ciudadanos mexicanos en el extranjero, esto con el objetivo de determinar los posibles riesgos de fraude electoral o la transparencia en las mismas, siendo una situación jamás experimentada en el sistema jurídico-electoral mexicano.

De igual manera, en este apartado se evaluará la participación efectiva a través del voto y el abstencionismo de los ciudadanos mexicanos en el exterior y por ende, las causas que motivaron su interés en la elección presidencial 2006.

2.1. Importancia y función del sufragio en los sistemas políticos modernos.

Antes de analizar las bases que sustentan el Sistema Electoral Mexicano, es necesario comprender la función del sufragio y de las elecciones en los sistemas políticos mundiales de la actualidad, toda vez que dicho conocimiento es el origen de los principios que rigen el sistema propio.

El sufragio universal en los tiempos actuales constituye un elemento de vital importancia en cualquier sistema político ya sea que posea o no estructuras democráticas. En este sentido, la función del voto varía de un sistema político a otro. A partir del siglo XX, la mayoría de los regímenes políticos modernos se conformaron con base en los derechos del hombre y las libertades individuales, por ende, el sufragio constituyó el mecanismo más idóneo para la manifestación de la voluntad política de los electores así como de la designación y legitimación de sus representantes.⁶¹

Según la teoría democrática liberal “los líderes políticos de un país deben ser designados mediante elecciones [...] sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia. [...] Un gobierno surgido de elecciones libres y universales se reconoce como legítimo y democrático. [...] La democracia no acaba con la dominación política, pero intenta dominarla mediante la división de poderes, la vigencia de los derechos humanos, el derecho a la oposición y la oportunidad de la oposición de llegar al poder. [...] Las elecciones representan el elemento central de participación democrática en las

⁶¹ Jean Marie Cotteret y Claude Emeri, *Los sistemas electorales*, Oikos-tau ediciones, Barcelona, 1973, p. 33.

democracias occidentales, pues para la gran mayoría de la población representa el único instrumento de participación en el proceso político.”⁶²

El concepto anterior se originó principalmente en las sociedades industrializadas de Occidente y posteriormente se difundió al resto de los países, entre ellos los latinoamericanos. Sin embargo, para América Latina el concepto de sufragio y elecciones no ha tenido la misma importancia ni el mismo significado que en Europa debido a la larga historia de inestabilidad política, oscilación entre un sistema político autoritario y un sistema democrático, además de un desarrollo económico y social desigual. A pesar de que estos países incorporaron en sus constituciones dichos principios democráticos, la realidad que han vivido durante décadas es la dificultad que ha representado asegurar su cabal cumplimiento. México no ha sido la excepción ya que durante más de setenta años, las elecciones nacionales tuvieron como marco un sistema político autoritario de partido hegemónico el cual servía a las élites políticas para legitimar sus acciones, mostrar la existencia “parcial” de una oposición e incluso dar la imagen de democracia a la opinión pública internacional.

Asimismo, el significado de elecciones y sufragio es entendido de manera distinta en América Latina debido al modelo político que estos países adoptaron. Se debe recordar que dichos modelos se derivaron de los sistemas europeos occidentales impuestos durante la colonización y para efectos de la misma. El liberalismo europeo en América Latina generó, entre otras cosas, élites que rechazaban cualquier forma de administración colonial y por ende privatizaron el poder, es decir, se reservaron el monopolio de los asuntos del Estado. Su interés al momento de la independencia fue el de preservar su condición y evitar el surgimiento de una soberanía popular efectiva. El ejercicio autoritario del poder por parte de estas élites, sumado al liberalismo europeo y recientemente a la teoría de

⁶² Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1998, p. 14.

Adam Smith de la “decadencia del Estado”, ha dado como resultado el modelo político y electoral actual de México y de muchos otros países latinoamericanos.⁶³

Recapitulando lo establecido en líneas anteriores, la importancia del sufragio y de las elecciones dentro de los sistemas democráticos radica en que la población pueda expresar libremente su voluntad política para elegir a sus representantes y éstos puedan legitimar su poder, acciones y decisiones a través del mismo mecanismo. Las elecciones deben facilitar las relaciones de convivencia y gobernabilidad para cualquier Estado el cual debe fijar sus propias reglas electorales para poder garantizar con éxito y de forma institucionalizada el ideal democrático. Aunque tal éxito dependerá del modelo político que cada país tenga.

En México, como en la mayoría de los países democráticos o con tendencia al establecimiento de dicho sistema, la difusión del sufragio universal se dio bajo condiciones históricas específicas, sin embargo, las características del sufragio fueron en general conservadas, es decir, la igualdad para elegir y ser elegido sin importar su clase social, religión o convicción política; la secrecía; la libertad para ejercerlo sin coerción; y que los electores determinaran a sus representantes de forma directa.⁶⁴ Los legisladores mexicanos consagraron dichas características en la Constitución, no obstante, de acuerdo a nuestro sistema político híbrido, México aún se encuentra intentando que el sufragio sea el instrumento que garantice plenamente la voluntad del pueblo por medio del fortalecimiento de su marco jurídico e instituciones electorales. El permitir el voto de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero es también un ejemplo de dicho intento.

Bajo estos principios, sistemas políticos y circunstancias históricas descritos muy brevemente en líneas arriba, se gestó el Sistema Electoral Mexicano. A continuación y de manera más específica se describirán las bases constitucionales y políticas en los que descansa.

⁶³ Bertrand Badie y Guy Hermet, *Política Comparada*, FCE, México, 1993, p. 196

⁶⁴ *Ibidem.*, p. 23

2.2. Bases y principios del Sistema Electoral Mexicano.

Las bases que sustentan el Sistema Electoral Mexicano se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 40 que a la letra dice:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”⁶⁵

México es una República representativa porque los órganos depositarios del poder público son elegidos periódicamente por los ciudadanos, ésta voluntad es expresada a través del sufragio universal en las elecciones correspondientes, de lo contrario sería un régimen dictatorial o monárquico.

Asimismo, es democrático ya que el poder proviene del pueblo y se ejercita en beneficio del pueblo. La democracia en este sentido es concebida como “el régimen político en el cual el pueblo goza de libertades públicas, elige a sus gobernantes, participa directa o indirectamente, por medio de sus representantes, en el manejo del Estado, y tiene la posibilidad de controlar el ejercicio del poder.”⁶⁶

A nivel teórico existen ciertas condiciones que diversos autores han acordado para determinar la existencia de un sistema democrático. En primer lugar, debe basarse sobre el principio de soberanía popular, mediante el cual el pueblo elija a sus gobernantes a través de elecciones libres y periódicas. En segundo lugar, debe garantizar el ejercicio de las libertades públicas y los derechos tanto individuales como colectivos los cuales deben estar consagrados en la Constitución. También

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomado de *Compila XI Legislación Federal y del Distrito Federal*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

⁶⁶ Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Themis, Colombia, 2000, p. 437

debe existir una pluralidad de partidos políticos con igualdad de oportunidades electorales para todos. Que la estructura del Estado esté basada sobre el principio de separación de funciones entre las ramas del poder público. Además, que se respete el principio de jerarquía de las normas o principio de legalidad.⁶⁷

En la práctica, un sistema democrático florece mientras exista una infraestructura social y económica que le permita a la población satisfacer sus necesidades básicas con la finalidad de que pueda actuar de manera conciente en la vida política del país. Si no existen estas condiciones se dice que el sistema opera sólo a nivel de una democracia formal y no real. Por las razones expuestas en el capítulo previo, es posible decir que México posee una democracia formal. Este debate será expuesto de manera más amplia posteriormente.

Es así que la elección a través del *sufragio universal* es el procedimiento que se sigue en un régimen democrático para la designación de los gobernantes. El sistema de *sufragio universal* establecido en México consiste en la intervención de todos los nacionales de un país que hayan llegado a la mayoría de edad, sin importar su sexo, raza, instrucción, si son ministros de cultos religiosos y más recientemente, el lugar de residencia. Tienen que tener la calidad de ciudadanos con credencial para votar expedida por el Instituto Federal Electoral y no ser prófugos de la justicia, procesados o sentenciados.⁶⁸

De este conjunto de principios se desprende lo que se conoce como Sistema Electoral. Este puede ser definido como “el conjunto de reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir los votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno.[...] Las fórmulas electorales son la dimensión aritmética que permite traducir votos en

⁶⁷ *Ibidem.*, p. 449

⁶⁸ Ricardo Soto Pérez, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, Esfinge, México, 1997, p. 68

representación política. Existen dos grandes grupos de fórmulas electorales: el principio de mayoría o el principio de representación proporcional.”⁶⁹

El Sistema Electoral está definido por las reglas que permiten a los electores expresar su voluntad política para elegir a sus gobernantes. Este sistema incluye a su vez un *sistema de escrutinio electoral* el cual utiliza las llamadas fórmulas electorales. México ha adoptado un sistema de mayoría relativa para elegir a los titulares de los poderes ejecutivos, federal y locales, es decir, presidente de la república, gobernadores de los estados, presidentes municipales, regidores y síndicos. Asimismo, se rige bajo el sistema de mayoría relativa y representación proporcional para elegir a los diputados federales y locales, así como a los ayuntamientos, además del principio de mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional para la integración del Senado de la República.⁷⁰

El *sistema de mayoría* consiste en que el candidato que obtenga el mayor número de votos resulta elegido, los que le siguen son derrotados. Su característica principal es que asegura una representación indirecta y no toma en cuenta a las minorías. El *sistema de representación proporcional* o también conocido como del *cociente electoral* tiene como objetivo la representación de las minorías en cada circunscripción en proporción directa al número de votos obtenidos. Su característica más sobresaliente es que es un sistema simple y un poco más democrático por ser incluyente en la práctica, sin embargo, su aplicación suele ser bastante compleja y políticamente cuestionada.⁷¹

El Sistema Electoral Mexicano está compuesto por diversas fases conocidas como *proceso electoral*. Estas consisten en primera instancia, en una actividad preparatoria donde los partidos políticos adelantan su campaña proselitista llevando

⁶⁹ Gemi José González López, *El sistema electoral mexicano, bases constitucionales y consecuencias en el sistema de partidos políticos*, Porrúa, México, 2004, p. 49.

⁷⁰ Alejandro Fabela Gavia, *México: Ciudadanos y partidos políticos al inicio del siglo XXI*, UAM-Plaza y Valdés Editores, México, 2003, p. 67

⁷¹ Vladimiro Naranjo Mesa, *op.cit.*, p. 460

a cabo manifestaciones públicas, declaraciones, reuniones a puerta cerrada, etc. Después realizan sus convenciones partidistas nacionales para acordar la plataforma ideológica y los candidatos a la elección. Posteriormente, llega la etapa de la campaña electoral que en los sistemas presidencialistas como el mexicano, suelen ser más largas que en los sistemas parlamentarios. El paso siguiente es el de la votación cuyo derecho se ejerce de manera libre y secreta. Por último, se cuentan estos votos y se proclama al vencedor. Si no se está de acuerdo con el resultado existen diversos recursos de apelación y anulación de la elección interpuestos ante el Poder Judicial de la Federación.

En un sistema democrático representativo, los partidos políticos son los medios más importantes de expresión de la voluntad política de una sociedad. Para Giovanni Sartori “los partidos son conductos de expresión; son instrumentos para representar al pueblo al expresar sus exigencias. Los partidos no se desarrollaron para comunicar al pueblo los deseos de las autoridades, sino para comunicar a las autoridades los deseos del pueblo. [...] buscan el manejo del poder del Estado para obtener a través de él determinados objetivos.”⁷²

El sistema electoral no podría funcionar sin un *sistema de partidos*. A los partidos políticos les corresponde promover la participación de la sociedad en la vida democrática y política de su país y hacer posible su acceso al poder público. La democracia permite que los partidos políticos con diversas ideologías coexistan y compitan bajo las reglas impuestas por el sistema electoral el cual supone que unos ganarán y otros no. Por ello, los partidos políticos siempre estarán enfocados en ganar simpatizantes para no desaparecer.

Existen diversos tipos de sistemas de partidos políticos. La mejor clasificación ha sido la elaborada por Giovanni Sartori el cual estableció la siguiente tipología:

⁷² Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, México, 1994, p. 52

sistema de partido único, sistema de partido hegemónico, sistema de partido dominante, sistema bipartidista, pluralismo moderado y pluralismo polarizado.

Durante la mayor parte del siglo XX se consideró que México poseía un *sistema de partido hegemónico* ya que de acuerdo a la definición de Sartori “un sistema de partido hegemónico decididamente no es un sistema multipartidista, sino en el mejor de los casos, un sistema en dos niveles en el cual un partido tolera y asigna a su discreción una fracción de su poder a los grupos políticos subordinados”⁷³

Como es bien sabido, el partido hegemónico por excelencia fue el Partido Revolucionario Institucional. Toleró hasta la década de los 80's a la oposición como el Partido Acción Nacional y otros considerados como minoría, sin embargo, ninguno tuvo alcance nacional o posibilidades de acceder al poder durante más de 70 años.

Para la década de los 90's este sistema se agotó y gracias a las diversas reformas electorales, evolucionó al llamado *sistema de partido predominante*. Según Sartori, éste sistema posee las siguientes características: “Los sistemas de partido predominante pertenecen a la zona de pluralismo de partidos. No sólo se permite la existencia de partidos distintos al principal, sino que éstos existen como legítimos y legales –aunque no forzosamente eficaces- competidores del partido predominante. Es decir, los partidos menores son antagonistas verdaderamente independientes del partido predominante. Por tanto, el sistema de partido predominante es de hecho un sistema en que la rotación no ocurre en la práctica.”⁷⁴

En la elección de 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) por primera vez en la historia dejó de tener mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, además otros partidos de oposición como el Partido Acción Nacional (PAN) o el Partido de la Revolución Democrática (PRD) empezaron a tener una

⁷³ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 158

⁷⁴ Giovanni Sartori, *op.cit.*, p. 249

proyección mayor a nivel nacional. Se permitió la competencia aunque no con la suficiente fuerza para eliminar del poder al PRI. Para el año 2000, el sistema evolucionó nuevamente al ganar las elecciones un partido de oposición, convirtiéndose en un sistema de pluralismo moderado, pero con tintes del predominante. Esto quedó comprobado en las elecciones intermedias del 2003 ya que el PRI volvió a recuperar la mayoría en el Congreso y su presencia y cobertura siguió siendo muy importante a nivel local y federal, lo que no sucede con el PAN o el PRD.

En todo el país la contienda electoral en el ámbito federal se da entre tres partidos principalmente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), por lo que el sistema de partidos puede considerarse multipartidista, no obstante, a nivel local, sólo el PRI y a veces el PAN tienen una verdadera presencia por lo que este sistema oscila entre el tripartidismo y el bipartidismo. El resto de los partidos minoritarios como el Partido Verde Ecologista Mexicano o el Partido Convergencia, carecen de una importancia real o peso específico que afecte el equilibrio de poder del Estado.

En resumen, el Sistema Electoral Mexicano descansa en las siguientes premisas: es un sistema democrático y representativo cuya máxima expresión es el sufragio universal y las elecciones son directas, libres y secretas. Los votos se convierten en escaños para puestos legislativos o ejecutivos a través de fórmulas electorales que México adoptó como la mayoría relativa y la representación proporcional. Todo sistema electoral posee un proceso, el cual consiste en una serie de pasos que los partidos políticos realizan para obtener el poder del Estado y hacer valer la opinión pública. El sistema de partidos políticos es una premisa *sine qua non* el sistema electoral no puede operar. México después de tener un sistema de partido hegemónico ahora posee un sistema de pluralismo moderado pero con tendencia al sistema de partido predominante. A su vez, este sistema es a nivel federal multipartidista, sin embargo, coexiste a nivel local una competencia bipartidista.

Con base en lo antes expuesto se puede considerar también que el sistema electoral de cada país es producto de su evolución histórica, sus raíces culturales y la conformación de las fuerzas de poder desde el momento en que nacieron a la vida independiente. Este sistema está íntimamente ligado al sistema político, por ello la solidez y madurez de uno implica la eficacia y la confianza del otro.

El Sistema Electoral Mexicano también ha sido producto de diversas transformaciones experimentadas por su sistema político, jurídico y de la sociedad en su conjunto, también ha sido afectado por las corrientes ideológicas y cambios suscitados a nivel internacional. En la historia del país y en la del mundo es posible encontrar las raíces del sistema electoral.

En la actualidad, México posee un marco electoral que es parecido, más no igual, al que poseía en la década de los 40's o en los 80's. Eso se debe, entre otras cosas, a los cambios políticos que ha tenido el país y que es necesario mencionar ya que la construcción de la confianza en las instituciones políticas y electorales va unido a dichos cambios y dicha evolución histórica.

Los primeros antecedentes del Sistema Electoral Mexicano se encuentran desde 1946, cuando el Presidente Manuel Ávila Camacho reforma la Ley Electoral de 1918 la cual fue considerada como obsoleta sobre todo ante las nuevas tendencias de desarrollo y reactivación económica y social del país producto del término de la Segunda Guerra Mundial.

El Congreso en ese entonces, aprobó un decreto el cual establecía que la responsabilidad del gobierno federal se ejercería mediante un órgano encargado de la preparación, la vigilancia y el desarrollo del proceso electoral llamado *Comisión Federal de Vigilancia Electoral*. De él dependerían las Comisiones Locales Electorales, los Comités Electorales Distritales y las Mesas Directivas de Casilla. También se creó un *Consejo del Padrón Electoral* cuya función era dividir territorialmente el país en distritos, formar el padrón y las listas electorales. Esto

último sería retomado por los estatutos del actual Instituto Federal Electoral (IFE). Asimismo, los partidos políticos legalmente registrados ante la Secretaría de Gobernación eran los únicos capacitados para participar en las elecciones federales.⁷⁵

La importancia de esta reforma radica en que por primera vez en la historia de México se reconoció constitucionalmente la personalidad jurídica de los partidos políticos, se reglamentó su existencia y funcionamiento de acuerdo con las tendencias democratizadoras internacionales y se sentaron las bases de un padrón electoral.

Es necesario considerar que aunque Ávila Camacho era un militar, estableció una reglamentación para que los ciudadanos y el gobierno se hicieran cargo de las elecciones. Después de un siglo previo repleto de inestabilidad política, golpes militares, intervenciones extranjeras y una dictadura militar de 30 años, el hecho de organizar de una manera institucional y civil las elecciones federales y locales significó un gran avance y una característica única que no se repitió, al menos al mismo tiempo, en el resto de los países latinoamericanos con historia similar a la de México.

Para el año 1951, durante el gobierno del Presidente Miguel Alemán Valdés se abrogó la ley de 1946. La reforma cambió el nombre de la *Comisión Federal de Vigilancia Electoral* por el de *Comisión Federal Electoral* y el *Consejo del Padrón Electoral* cambió por *Registro Nacional de Electores*. Si bien la estructura de ambos permaneció igual, se fortaleció la presencia del partido en el poder ya que era el titular del Poder Ejecutivo el único capaz de nombrar al director del Registro Nacional de Electores, el cual era siempre el Secretario de Gobernación y a su representante ante la Comisión. Existían en la Comisión dos representantes del Poder Legislativo y tres de los partidos políticos.⁷⁶

⁷⁵ Karla Sáenz López, *Sistema Electoral Mexicano*, Trillas, México, 2003, p. 16

⁷⁶ *Ibidem*, p. 21

A simple vista parece una distribución equitativa de la responsabilidad al menos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, sin embargo, tomando en cuenta que la conformación de este último, el cual poseía una mayoría prístia (y prácticamente no existían partidos significativos de oposición), daba como resultado que el partido en el poder era el que controlaba todo el proceso electoral, incluso el padrón electoral, con lo cual el fraude en los comicios era muy fácil de lograr.

No fue sino hasta 1973 cuando se reforma la ley de 1951 estableciendo que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales asumirían la corresponsabilidad en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral. Se estableció además que los partidos políticos tenían que contar con una declaración de principios, programa de acción y estatutos, también se amplió su acceso a los medios de comunicación en tiempo de campañas electorales. El Registro Nacional de Electores consagró su autonomía administrativa mas no su desvinculación completa del Poder Ejecutivo.

Para 1977, el presidente José López Portillo propuso una amplia reforma a 17 artículos constitucionales. Ante esta propuesta el Congreso aprobó la expedición de una nueva ley electoral conocida como Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).⁷⁷

Existieron múltiples causas que motivaron esta reforma, entre ellas se encuentran en primera instancia, la inestabilidad económica que el país experimentó en esa década, producto del quiebre del modelo de sustitución de importaciones y del *Estado benefactor*. Lo anterior se sumó a la caída de los precios internacionales del petróleo, el desempleo, la inflación que hizo descender el poder adquisitivo de la población y culminando con la devaluación del peso. En segundo lugar, se originó una inestabilidad política debido a la falta de respuesta del gobierno ante las necesidades de la población, el surgimiento de sindicatos no afiliados al partido en el

⁷⁷ *Ibidem*, p. 28

poder, el nacimiento de partidos políticos no registrados, es decir, oposición al régimen, entre otros factores.

Ante esta situación, el gobierno de José López Portillo reaccionó llevando a cabo reformas electorales que le ayudaran a ganar la confianza de la población en sus instituciones y con ello legitimar su sexenio, no obstante, estas reformas no se dieron del todo completas ya que el objetivo principal no era la transparencia electoral o la participación más activa de la población, todo lo contrario, la intención era fortalecer un régimen político de partido hegemónico que empezaba a mostrar rasgos de agotamiento.

Entre las reformas a los artículos constitucionales más sobresalientes en este año fueron por ejemplo, al artículo 41 el cual elevó a rango constitucional a los partidos políticos estableciendo su naturaleza y finalidad. Los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 consolidaron el sistema electoral representativo, es decir, elecciones directas para la designación del Presidente de la República y los miembros del Congreso. Asimismo, este sistema se convirtió en mixto con dominante mayoritario, en otras palabras, se implementó el sistema de representación proporcional tal como lo conocemos en estos días.⁷⁸

Se introdujeron varias novedades como la elevación a rango constitucional del *Colegio Electoral*, órgano encargado de la calificación de las elecciones, también se aprobó un recurso de reclamación ante el Poder Judicial de la Federación pero con efectos meramente declarativos con lo que el *Colegio Electoral* era la única instancia que declaraba legítimas y legales las elecciones. La estructura interna de la *Comisión Federal Electoral* conservó la representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 33

Las reformas electorales siguieron su curso. En 1987 se aprobó el *Código Federal Electoral* donde se precisó el funcionamiento y la estructura de la *Comisión Federal Electoral*. Se reglamentó el proceso y los organismos electorales. Los partidos políticos a partir de ese año tenían la obligación de dar a conocer sus plataformas políticas en todas las circunscripciones políticas en las que participaran. Su financiamiento sería público de acuerdo a la cantidad de votos y escaños obtenidos, además de que debían justificar la utilización de los mismos. Por otro lado, el proceso electoral se llevaría a cabo en tres etapas: la preparación de la elección, la jornada electoral y la posterior elección.

Lo más significativo de esta reforma fue la creación del Primer Tribunal Electoral conocido como Tribunal de lo Contencioso Electoral el cual “se le concibió legalmente como órgano autónomo de carácter administrativo con competencia para resolver los medios de impugnación en contra de las elecciones de diputados, senadores y presidente. [...] Sus decisiones serán obligatorias y solo podrán ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara, que sería la última instancia en el proceso electoral.”⁷⁹

Aunque en este momento la participación del Poder Judicial de la Federación en el Sistema Electoral Mexicano estaba únicamente en el ámbito administrativo, la facultad para declarar la nulidad de las elecciones seguía en manos de los Colegios Electorales correspondientes a las Cámaras, las cuales estaban dominadas por el partido en el poder. Aunque el Tribunal surgió como un medio para brindar confianza a los partidos políticos en el proceso electoral, sus resoluciones seguían siendo en la práctica meramente declarativas.

Desde este momento se empiezan a distinguir contrariedades en las reformas electorales mencionadas ya que en el aspecto jurídico muestran una evolución constante y *ad hoc* con las tendencias democratizadoras internacionales.

⁷⁹ Pablo González Casanova, *El Estado y los Partidos Políticos*, Ediciones Era México, 1986, p. 129

Aparentemente se le dio más apertura a los partidos de oposición y mayor participación en los procesos electorales, se intentó hacer más equitativa la participación de los Poderes de la Unión, sobre todo del Judicial.

El discurso era el de fortalecer la confianza en las instituciones gubernamentales y electorales en un momento histórico de crisis económica y de ilegitimidad política, no obstante, no era posible tener una mayor transparencia en los procesos electorales cuando las diversas Comisiones Electorales eran controladas por el Ejecutivo y el Legislativo con mayoría priísta, donde la participación del Poder Judicial seguía siendo hasta 1987 únicamente declarativa y sin fuerza vinculante, donde no existía de manera formal la oposición ya que el financiamiento de los partidos políticos aumentaba de acuerdo al número de escaños ganados, por ende el PRI era el que más recursos recibía. Donde el Padrón Electoral era controlado por el Ejecutivo cuyo acceso le permitía alterar los resultados electorales, además de existir una práctica muy común en esos años que era la emisión del voto corporativo, es decir, el proveniente de los sindicatos afiliados al PRI. Asimismo, los partidos políticos tuvieron mayor acceso a los medios de comunicación para difundir sus campañas, sin embargo, tanto la radio, la televisión y los medios impresos eran controlados por el PRI-gobierno y no se permitía abiertamente una opinión en contrario.

Las reformas electorales hasta fines de la década de los 80's no tuvieron la finalidad de aumentar la participación ciudadana, no fueron promovidas por la voluntad de ésta. Por algo se tuvo una dictadura de partido por casi 70 años aunado a un régimen presidencialista que relegó la participación real del Poder Legislativo y Judicial. Si bien se creó un marco legal, nunca antes implementado, que sustentara los procesos electorales del país, esto no significó de ninguna forma un acto democrático ya que el respeto al ejercicio del voto de la población y el fomento de la participación libre de la ciudadanía fue lo que menos importó en el momento de implementar dichas reformas.

Los especialistas en derecho electoral mexicano consideran que las reformas realizadas al sistema electoral a partir de 1988 son las que dieron paso a las que rigen actualmente. Este año es sumamente importante ya que la confianza electoral tocó fondo con los hechos políticos y económicos que se presentaron.

Las elecciones presidenciales de 1988 han sido una de las más cuestionadas de la historia de México.⁸⁰ La población sintió un gran descontento y defraudación por las instituciones políticas y electorales al ser declarado como vencedor Carlos Salinas de Gortari y no el candidato de oposición Cuauhtémoc Cárdenas. No se sabe a ciencia cierta si Carlos Salinas obtuvo la mayoría de votos o fue un fraude electoral ya que de acuerdo a las reformas del año anterior, la organización, control y declaración de victoria se encontraba en manos del Ejecutivo, además de que misteriosamente el sistema de conteo cayó en casi el 55% de las casillas. No obstante, la sociedad deslegitimó este sexenio y una desconfianza ya iniciada años previos llegó a un punto máximo.

El descontento de la población se sumó a una crisis económica que se venía arrastrando desde la década de los 70's. La entrada del neoliberalismo a la economía internacional como sustitución del modelo keynesiano, provocó un enorme malestar social en países subdesarrollados. Para México, la apertura de la mayoría de los sectores productivos a la inversión extranjera y los crudos ajustes estructurales impuestos por los organismos financieros internacionales para controlar la enorme deuda externa y estabilizar el peso, generaron más pobreza, desempleo y desajuste en la cadena productiva.

Este escenario, tanto de presión interna como externa, obligaron al Presidente Salinas a realizar nuevamente reformas en materia electoral ya que era imprescindible fortalecer al partido hegemónico o en su defecto, prepararlo para

⁸⁰ Las elecciones del 2006 entran dentro de esta categoría debido a lo cerrado de los resultados entre los candidatos presidenciales Felipe Calderón del Partido Acción Nacional y Andrés Manuel López Obrador del Partido de la Revolución Democrática.

convertirlo en un partido de oposición cuyas posibilidades de permanencia en el poder se verían incrementadas, si las exigencias democráticas del exterior seguían aumentando.

La reforma de 1990 modificó artículos constitucionales importantes como el 5° el cual elevó a rango constitucional la profesionalización de las labores electorales, es decir, se determinó quienes sería los profesionales en materia electoral y su derecho a recibir remuneración, con excepción de los ciudadanos que fungirían como funcionarios de casilla. Posteriormente se establecería el servicio electoral de carrera.

El artículo 36 modificó los “Padrones Electorales” por el Registro Nacional de Ciudadanos, organismo público que contenía el Padrón Electoral y un Catálogo General de Electores el cual registraba la firma, la huella digital y la fotografía de los ciudadanos, además en asociación con el Registro Civil, tenía datos de las personas fallecidas. La credencial para votar sería expedida por este organismo, aunque no es una novedad ya que su utilización se implementó desde 1968.⁸¹

El artículo 41 fue uno de los modificados con mayor trascendencia. Con él se redefinió el proceso electoral ya que éste sería llevado a cabo por un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Federal Electoral (IFE). También estableció la creación de un Tribunal Electoral, sin embargo, ninguno de los dos gozaría de autonomía plena ya que el Poder Ejecutivo formaría parte en su toma de decisiones.

El IFE fue dotado con ciertos principios rectores como la **certeza** haciendo que todos sus actos fueran verificables, fidedignos y confiables; **legalidad** apoyándose en lo establecido en Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; **imparcialidad** ya que los integrantes del Instituto no tendrían una

⁸¹ *Ibidem*, p. 154

tendencia política que interfiera con su labor electoral ya que todos “deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y los valores fundamentales de la democracia”⁸². Por último, la **objetividad** cuyo significado es el de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones parciales o unilaterales.

Desde 1986 se estableció la llamada “cláusula de gobernabilidad” la cual consistía en que el partido con mayoría de votos a nivel nacional tendría la mayoría en el Congreso y como consecuencia, sería más fácil la gobernabilidad ya que las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo serían aprobadas sin problemas al no ser necesario contar con el apoyo minoritario del resto de los partidos. La reforma al artículo 54 constitucional fortaleció esta posición ya que se colocó un candado al acceso y registro de los partidos minoritarios. Así, el partido que hubiera alcanzado el 1.5% de la votación también tendría que acreditar su participación en por lo menos 200 distritos uninominales, anteriormente sólo se requerían 100.⁸³

Lo anterior tenía la finalidad de fortalecer al PRI ya que era indispensable disminuir la oposición, sobre todo, después de lo sucedido en el proceso electoral de 1988, donde muchos partidos empezaron a ganar simpatizantes no sólo a nivel regional.

Por otro lado, la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, derogó a la anterior Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, estableciendo los nuevos organismos encargados de llevar a cabo el proceso electoral así como la realización del proceso mismo. En su libro tercero se detalla la estructura y funcionamiento del IFE. Éste se describe como único órgano depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones cuyos fines son preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y coadyuvar a la

⁸² *Ibidem*, p. 161

⁸³ *Ibidem*, p. 168

promoción y difusión de la cultura política. Entre sus órganos centrales se encuentra un consejero del Poder Ejecutivo el cual será el Presidente del Consejo y será el Secretario de Gobernación. También existirán cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados propuestos por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Diputados, representantes de los partidos políticos nacionales que hubieran obtenido el 1.5% de la votación total y un Director General propuesto por el presidente del Consejo.⁸⁴

Hasta este momento el IFE como las instituciones precedentes no gozaba de autonomía en la práctica ya que la presencia del Ejecutivo y del partido en el poder era más que evidente. Además que la representación de la oposición seguía siendo nula. La “cláusula de gobernabilidad” significó un elemento muy importante para mantener el régimen presidencialista, no obstante, no era la muestra de un régimen democrático aunque si práctico.

La reforma electoral de 1993 incluyó algunos componentes novedosos. Por ejemplo el artículo 41 constitucional estableció de manera más precisa, las reglas de financiamiento a las que se sujetarían los partidos políticos y un tope presupuestal a sus campañas. Los partidos no recibirían recursos de manera equitativa por lo que sus oportunidades de crecimiento se verían de nuevo limitadas.

Uno de los artículos constitucionales reformados en este año cuya importancia fue significativa fue el 60. Los cambios consistieron en la eliminación de los Colegios Electorales los cuales estaban formados por miembros de las Cámaras. Antes de la reforma, cada Cámara se erguía como Colegio Electoral y su función era la de calificar el proceso electoral de ellas mismas, es decir, eran las únicas capaces de aprobar la legalidad y legitimidad del proceso de elección de sus propios miembros convirtiéndose así en juez y parte del sistema electoral. La reforma traspasó esta función al IFE, el cual sería el único con la facultad de validar las

⁸⁴ *Ibidem*, p. 171

elecciones de las Cámaras, sin embargo, no sucedería lo mismo para la elección de Presidente de la República ya que de acuerdo al artículo 74 constitucional que no fue modificado, la Cámara de Diputados conservó la obligación de erigirse como Colegio Electoral para validar ese proceso.⁸⁵ Esto es muestra de un candado jurídico más que el sistema político colocaría para limitar y controlar los procesos electorales.

También fue modificado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En el artículo 5° se agregó como derecho exclusivo de los ciudadanos, su participación como observadores de las elecciones durante la jornada electoral, la única limitación era para los extranjeros. Esta situación aún permanece en la actualidad por ello es fundamental su mención.⁸⁶

La reforma al artículo 54 constitucional eliminó la “cláusula de gobernabilidad” ya que disminuyó el número de diputaciones otorgadas a un solo partido, tanto por el principio de mayoría como el de representación proporcional. Se pasó de 320 a 315 diputados en caso de que ese partido obtuviera más del 60% de la votación a nivel nacional, y si obtuviera un porcentaje menor a ese se otorgarían 300 diputaciones. Asimismo, antes de esta reforma existían 2 senadores electos por cada Estado de la Federación, después se elegirían 4 senadores, tres electos por mayoría y un tercero por representación proporcional.⁸⁷

Con estas reformas se quiso tener una distribución más equitativa del poder entre diversas fuerzas políticas, abriendo la oportunidad a los partidos minoritarios, pero de acuerdo al principio de mayoría, siempre tendría mayor representación el PRI. A lo largo de este proceso se presenta una situación ambivalente. Por un lado, se vislumbra una mayor apertura del régimen de partido único tanto a la participación ciudadana como al acceso al poder de los pequeños partidos. Por otro,

⁸⁵ *Ibidem*, p. 213

⁸⁶ Samuel León, *De fuerzas políticas y partidos políticos*, UNAM-Plaza y Valdés Editores, México, 1988, p. 107

⁸⁷ Samuel León, *op.cit.*, p. 167

estas reformas tendían a preparar el terreno propicio para la continuidad del PRI en el poder, siendo a corto plazo el partido mayoritario y a largo plazo, un partido muy importante de oposición.

Para el año siguiente el sistema electoral mexicano tuvo otra reforma. México tuvo otra sacudida histórica ya que en ese año se presentó la suma de dos crisis similares a las de 1988: la económica y la política. La legitimidad de las instituciones y del sistema en sí fueron puestos en duda por la población y por el mundo. Hubo una fuerte desestabilización que afectó todos los ámbitos de la vida nacional y sus repercusiones perduraron hasta terminar la década.

Entre los acontecimientos más importantes que impulsaron la iniciativa de llevar a cabo otras reformas electorales fueron las siguientes: El 1° de enero de 1994 fue firmado y ratificado el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Este tratado fue la culminación del proceso de apertura económica y liberalización comercial iniciada por el presidente Carlos Salinas. Con esta acción se eliminaba el modelo proteccionista estatal y se entraba al neoliberalismo estilo norteamericano. Asimismo, México fue aceptado como miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), con lo cual el país dejaba el subdesarrollo para convertirse, al menos en palabras de Carlos Salinas, en un país de primer mundo.

La historia y los resultados que se han visto en la actualidad han demostrado las repercusiones de este Tratado. Como se revisó brevemente en el capítulo previo, una liberalización comercial sin haber hecho las reformas estructurales necesarias y el debido fortalecimiento de la actividad agrícola e industrial han generado una mayor pobreza en la sociedad.

Este ajuste estructural provocado por una abrupta introducción al neoliberalismo, así como la crisis económica que México venía arrastrando desde los 80's desembocó en el llamado "error de diciembre" donde el ya Presidente

Ernesto Zedillo Ponce de León tuvo que devaluar el peso y solicitar un préstamo a los organismos financieros internacionales y al gobierno de Estados Unidos para pagar sus deudas adquiridas y solventar el déficit económico producto de una enorme fuga de capitales. Esta crisis económica generó un malestar social peor que el de 1988, además que se sumó a otros acontecimientos políticos trascendentales.

En este mismo año se conjuntaron dos hechos que hicieron dirigir la mirada de la sociedad internacional hacia México. Primero, fue la declaración de guerra contra el Estado Mexicano que hizo un grupo armado compuesto por indígenas chiapanecos conocido como Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Entre las demandas y reclamos de este grupo armado fueron la inequidad económica, la pobreza y la discriminación por parte del gobierno mexicano hacia diversos grupos indígenas por lo que su intención era derrocar al Presidente en turno por medio de las armas.

Para el mundo, esta situación significó una contradicción ya que México no podía ser considerado dentro del primer mundo si no tenía paz, estabilidad social y lo más importante, no respetaba los derechos humanos. Aunque esta guerrilla fue controlada, mas no eliminada por el ejército mexicano, la sensación de inestabilidad y de temor experimentada por la población mexicana, debido a un conflicto que podría ser de magnitud nacional similar a la Revolución de principios de siglo, fueron factores que aumentaron la desconfianza en el gobierno y en las instituciones. Se asoció en este momento la figura de Carlos Salinas y del PRI-gobierno con la represión, corrupción y pobreza.

La segunda causa que aumentó esta desconfianza y temor en la sociedad mexicana fue el asesinato de Luis Donaldo Colosio candidato a la presidencia por parte del Partido Revolucionario Institucional. Gracias a los medios de comunicación masiva, los mexicanos observaron casi en tiempo real la impunidad, violencia y la represión que el país poseía, en otras palabras, observaron un asesinato político en

plena campaña electoral. En el subconsciente colectivo se grabó la idea de Carlos Salinas como un asesino político y al PRI como el fraude más grande de la historia.

El efecto de esta situación al interior del PRI fue el desmembramiento de la élite y por lo tanto la pérdida de poder y de confianza. A nivel gobierno, se perdió credibilidad, legitimidad y legalidad sacando a flote todos los años de corrupción, malos manejos, represión y manipulación que perduraron durante tantas décadas. Además de que a nivel internacional se perdió prestigio ya que México era considerado como uno de los países más respetuosos del derecho internacional y su estabilidad social era una diferencia sustancial con respecto a América Latina, por ello sorprendía que tuviera esos problemas internos.

Para el mundo, en ese momento México no era un país democrático y una condición intrínseca del neoliberalismo norteamericano era la democracia. Al tener una integración económica mayor a través del TLCAN, Estados Unidos empezó a exigir a México la transformación de su sistema político y por consecuencia su sistema electoral ya que un país de primer mundo no podía mantener relaciones comerciales con uno autoritario. Este discurso fue propio del gobierno de William Clinton, posteriormente, lo retomaría George Bush.

El Presidente Ernesto Zedillo tuvo que enfrentar durante todo su sexenio las tres situaciones mencionadas, y aunque arribó a la presidencia con un poco más de legitimidad electoral que su predecesor, eso no le aportó mucha ayuda para recuperar y ganar la confianza de la población y menos la de la sociedad internacional a nivel económico y jurídico. Por ello, se emprendieron nuevas reformas electorales cuya finalidad era aportar un mayor margen de maniobra al presidente Zedillo.

Aunque esta reforma consistió únicamente en un solo artículo constitucional y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), fueron extensivas a muchas facultades del Instituto Federal Electoral (IFE). El artículo

modificado fue el 41 el cual estableció que siendo la organización de las elecciones una función estatal ésta se realizaría a través de un organismo público autónomo, en cuya integración estarían representados los tres Poderes de la Unión. Así el IFE sería por fin autónomo y estaría integrado por consejeros ciudadanos y ya no por consejeros magistrados, es decir, no se necesitaría ser forzosamente especialista en derecho electoral o magistrado de la Suprema Corte de Justicia para interpretar las normas electorales.⁸⁸ Se rompió con esto el monopolio de las funciones electorales, garantizando la imparcialidad, la equidad de oportunidades y el acceso a los ciudadanos al proceso electoral.

Hubo otra reforma hecha en 1996. Entre los artículos modificados se encuentran el 41 en la parte relativa a los fondos de los partidos y a su financiamiento. Éste sería mayoritariamente público con el objetivo de evitar un financiamiento privado de dudosa procedencia o ilegal. Aunque esta medida puede considerarse acertada ya que otorga un mayor control al IFE sobre los recursos utilizados por los partidos políticos, también es un candado para evitar que los pequeños partidos crezcan y hagan mejores campañas que los grandes. Además el IFE no entrega recursos equitativamente ya que el 70% del presupuesto se entrega a los partidos que obtuvieron mayores votos en campañas previas. Lo que significa que el PRI y si acaso el PAN acaparaban la mayor parte del financiamiento.⁸⁹

Se eliminó la figura del presidente del Consejo General de IFE, con lo cual desapareció la participación del Secretario de Gobernación en la toma de decisiones del Instituto, fortaleciendo con ello el principio de imparcialidad y objetividad del IFE como organismo autónomo. También, los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos tendrían derecho a voz y ya no a voto como en antaño.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 218

⁸⁹ *Ibidem*, p. 219

La reforma al artículo 54 constitucional incrementó el umbral de escaños obtenidos por representación proporcional, pasando de 1.5% a 2% de la votación en las circunscripciones plurinominales. Ahora sería más difícil para un partido político nuevo o pequeño obtener su registro.

El artículo 60 reivindicó la función olvidada o incompleta del Poder Judicial en el proceso electoral ya que con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación “sería facultad exclusiva de éste la resolución definitiva e inatacable las impugnaciones contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, a la vez que se le confirió a la Sala Superior de Justicia la facultad de realizar, una vez resueltas, las impugnaciones contra los resultados de las elecciones que se hubieran presentado, el cómputo final de la elección de Presidente de la República, procediendo a hacer la declaración de validez de la elección, por tanto eliminado estas atribuciones de la Cámara de Diputados”⁹⁰

Esta reforma si ha significado un gran avance tanto para el sistema político como para el sistema electoral ya que se le dio por un lado una participación efectiva y no meramente declarativa al Poder Judicial de la Federación, por otro, se eliminan los Colegios Electorales del Poder Legislativo y por lo tanto su facultad para validar de manera conveniente las elecciones. Esto sumado a la eliminación del IFE del Secretario de Gobernación y por ende la intervención absoluta del Poder Ejecutivo, se fortaleció el marco jurídico del sistema electoral y se buscó con ello la confianza de la población en sus instituciones y la legitimidad en el vencedor de la elección.

Hubo otras reformas a artículos constitucionales importantes como el 35 y 36, éste último junto con el artículo octavo transitorio del COFIPE abrieron la posibilidad de votar desde el exterior. Se profundizará en ellos más adelante. Baste decir que las reformas hechas en este año cambiaron el sistema electoral de manera significativa y el precedente sentado rige en la actualidad.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 202

A través de este breve recorrido histórico se ha podido constatar que muchas de las reformas llevadas a cabo en diferentes momentos históricos comparten algunas características, entre ellas, el hecho de que los presidentes impulsores de ellas han sufrido la falta de legitimidad en sus sexenios, además de no fomentar la participación ciudadana en el proceso electoral y fortalecer la democracia, estas reformas fueron hechas y aprobadas por miembros de un partido político hegemónico con miras a permanecer en el poder, ya sea como un partido mayoritario o como uno de oposición. Fue un plan político basado en un marco jurídico que lo que menos buscaba era la expresión libre del electorado. Las presiones internacionales también fueron causa de dichas reformas, sin embargo, no fue pensada para la población y el respeto a sus derechos políticos. Si el fin último de un Estado no es el bienestar de la población a través del libre ejercicio de sus derechos ciudadanos, entonces estas reformas no tienen razón de existir.

A pesar de lo anterior, en las elecciones del año 2000 estas reformas sirvieron para llegar a una alternancia en el poder, aunque esto no es un símbolo democrático *per se*. Si las reformas mencionadas tampoco respondieron a una necesidad surgida de la sociedad mexicana y si de las élites en el poder, entonces el sistema electoral está viciado de origen o es muy inmaduro o está incompleto.

Para entender de manera más concreta de qué está compuesto el sistema jurídico electoral mexicano es necesario retomar algunos elementos mencionados arriba. En materia electoral la legislación y el órgano encargado de organizar las elecciones es el Instituto Federal Electoral, compuesto por 8 consejeros electorales y un consejero presidente designado por el Poder Legislativo a propuesta de los grupos parlamentarios, así como los representantes de los partidos políticos que tienen derecho a voz pero no a voto. El órgano jurisdiccional competente para resolver los conflictos derivados de la organización de las elecciones, así como para

hacer la declaración de validez de las mismas es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁹¹

El fundamento constitucional del sistema electoral mexicano de acuerdo al jurista Luis Ponce de León está contenido en los siguientes artículos constitucionales: 30 al 38, 41, 49, 50 al 70, 73, 74, 80 a 89, 94, 116 y 130.

“El artículo 41 establece las bases para la realización de elecciones libres auténticas y periódicas con miras a la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo. Señala los derechos de los partidos a los medios de comunicación social y al financiamiento de sus actividades. Reglamenta las elecciones a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral. Establece los medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y la legalidad de las resoluciones electorales. El artículo 94 incorpora el Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial de la Federación. El artículo 33 prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en asuntos políticos del país. Los artículos 34, 35, 36, 37 y 38 se refieren a los ciudadanos mexicanos, sus prerrogativas y sus obligaciones. Los artículos 49 al 70, 73, 74, 80 a 89 y 94 se refieren a la llamada división de poderes ejecutivo y legislativo y a la participación del Poder Judicial Federal en las elecciones a través del Tribunal Electoral. El artículo 116 prevé la reglamentación de la materia electoral en las entidades federativas. El artículo 122, reglamenta la organización política para el Distrito Federal. El artículo 130 señala que los ministros de cultos no podrán desempeñar puestos públicos y como ciudadanos tendrán el derecho a votar pero no a ser votados.”⁹²

De acuerdo a las reformas hechas en 1996 y 1997 la legislación aplicable en materia electoral a nivel federal es la siguiente:

⁹¹ Luis Ponce de León, *Derecho Político Electoral, doctrina, sistema jurídico, guía de consulta, compilación legislativa y propuesta de reforma*, Porrúa, México, 2001, p. 19

⁹² *Ibidem*, p. 20

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Las disposiciones aplicables en materia electoral del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.
- Manual de Organización y Procedimientos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- Las disposiciones en materia electoral del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Las disposiciones en materia electoral de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales por sus actividades editoriales.
- Las disposiciones en materia electoral de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

No se ahondará en cada una de ellas ya que no es materia del presente trabajo su análisis profundo, no obstante, únicamente se mencionan para tener un marco jurídico de referencia que sustenta el actual Sistema Electoral Mexicano.

2.2.1. El peso de la tradición de la desconfianza en el Sistema Electoral Mexicano.

Como fue establecido en líneas previas, México posee una democracia formal ya que no es posible considerar su consolidación debido a diversos elementos que desmotivan la participación e interés de la ciudadanía en sus procesos electorales. El fantasma del fraude electoral, la desconfianza en los políticos y en las instituciones políticas y jurídicas propias del Estado mexicano, la situación económica y la historia de un régimen autoritario son algunas condiciones que hacen

que la democracia mexicana sea muy endeble y por lo tanto el derecho a votar desde el exterior sea aplicable solamente en el discurso, pero no en la práctica.

Desde hace algunos años el debate en torno a la democracia real y formal se ha vuelto muy intensa y por ende existen diversos enfoques de análisis. Debido a que el objeto de estudio del presente trabajo no es la existencia de la democracia en el Sistema Político Mexicano, no se ahondará en ello con profundidad, no obstante, es necesario retomar algunos elementos del debate que apoyarán la tesis que se pretende demostrar.

De acuerdo al jurista y especialista en Derecho Político Electoral, Miguel Covián Andrade, el Sistema Político Mexicano no posee una democracia consolidada en todos los ámbitos de la vida nacional porque no se han modificado las estructuras políticas, sociales y culturales propias del sistema, el cual no se convirtió en democrático por la alternancia partidista alcanzada en el año 2000.

Según el Dr. Covián, la democracia no es sólo la lucha por el poder político con pleno respeto a las normas jurídicas que regulan los procesos electorales, identificando la democracia con **legalidad electoral**, ésta sólo implica las reglas del juego electoral que los partidos políticos, autoridades electorales y ciudadanos están dispuestos a respetar; es un medio y elemento indispensable de la democracia, pero no el fin. Tampoco es **alternancia en el en poder** ya que eso significaría que la permanencia de un partido político en el poder por más de tres periodos implica ilegalidad del proceso electoral o falta de opciones para elegir, lo que conduciría inevitablemente a un fraude electoral y a una manipulación previa de los resultados electorales.⁹³

⁹³ Miguel Covián Andrade, *El Sistema Político Mexicano. Legitimidad Electoral y Control del Poder Político*, CEDIPC, México, 2004, p. 53

Asimismo, la democracia no es sinónimo de **pluralidad política o voto diferenciado** ya que la composición pluripartidista del Congreso de la Unión únicamente representa la cantidad de alternativas que tienen los ciudadanos para votar y son posibilidades de distribución del poder, pero no necesariamente es un indicador del nivel de democratización alcanzada por un sistema político; el voto diferenciado no es democracia ya que se atribuye al ciudadano la voluntad de crear equilibrios en los órganos de elección popular, sin embargo, la mayoría de los electores desconocen los mecanismos de elección y de reparto del poder.⁹⁴

El Dr. Covián concibe entonces que “la legitimidad es el fin de la democracia [...] La legitimidad implica la correspondencia lo más exacta que sea posible, entre voluntad ciudadana expresada mediante el voto y la integración de los diversos órganos de elección popular. [...] La legitimidad es indispensable en todas las etapas del poder político y no sólo en la de su origen, por lo que a la “democracia electoral” debe corresponder una “democracia de fines”, la cual se concreta después del momento de la elección, en las etapas de su ejercicio y de los fines del poder político.”⁹⁵ Además, argumenta que “la democracia concebida en un sentido exclusivamente político y electoral, limitada a los procesos relativos al origen del poder, es una “democracia sin ciudadanos”, en la medida que éstos son utilizados para obtener un cargo de representación popular y no vuelven a ser tomados en cuenta hasta que nuevamente se necesita su voto para conservar el poder o para alcanzarlo.”⁹⁶

Lo anterior quiere decir que la democracia está acotada únicamente a la etapa procesal electoral, donde los ciudadanos no son tomados en cuenta ya que se les utiliza como un medio para alcanzar o mantener el poder. La democracia electoral debe complementarse o concretarse cuando los fines que se persigan sean

⁹⁴ *Ibidem*, p. 57

⁹⁵ *Ibidem*, p. 46

⁹⁶ *Ibidem*, p. 45.

económicos y sociales lo que se traduciría en bienestar para la población y por lo tanto en legitimidad.

Sin embargo, de acuerdo a la tesis del Dr. Covián, aún no es posible hablar de una “democracia de fines” toda vez que las estructuras autoritarias que conforman el Sistema Político Mexicano no fueron modificadas con la llegada al poder en el 2000 de un partido de oposición. No hubo una transición de un sistema político autoritario a uno democrático ya que México sigue siendo constitucionalmente “una democracia social, con distribución de competencias entre los órganos del Estado, derechos sociales y con intervención del Estado en la economía. [...] Las tres principales fuerzas políticas siguen siendo las mismas, de tal suerte que la aparición de nuevos partidos políticos y el cambio formal de uno por otro en la titularidad del ejecutivo federal conforman cambios dentro del sistema, pero no cambios de sistema. [...] No ha habido ninguna variación en cuanto al régimen presidencialista, el presidente de México y sus secretarios de Estado seguirán siendo políticamente irresponsables ante el Congreso de la Unión por las decisiones de gobierno que adopten.”⁹⁷

Por lo tanto, el origen de la desconfianza en el Sistema Electoral Mexicano es que la democracia no se consolidó con las reformas electorales en materia jurídica, ni con la alternancia en el poder originada en el año 2000. La democracia es endeble porque no ha pasado del ámbito electoral, no se han alcanzado los fines económicos y sociales y además porque están sumamente arraigadas las estructuras autoritarias que durante 70 años hicieron del sistema político uno práctico, estable y relativamente pacífico, pero con gran injusticia social.

Por otro lado, Jorge García Montaña, ex embajador de México, coincide con la tesis del Dr. Covián al considerar que la democracia no ha permeado a todos los ámbitos de la vida del país en primer lugar porque México posee una cultura política

⁹⁷ *Ibidem*, p. 413.

autoritaria la cual no se eliminó con la “transición democrática del año 2000”, y además porque se generaron grandes expectativas en torno a la democracia ya que se pensó que con ella se alcanzaría de manera inmediata la justicia social que fue negada con el sistema de partido hegemónico. Asimismo, también existe una democracia endeble porque el Estado Mexicano no ha cumplido con sus responsabilidades de creación y distribución equitativa del ingreso y de educación cívica democrática.

Al respecto García Montaña considera que” la consolidación de la democracia tiene un asunto aún pendiente: el problema de la identidad y el desarrollo cultural. La cultura política de los mexicanos todavía presenta muchos rasgos característicos del régimen autoritario, los cuales se han mantenido por falta de credibilidad en la legalidad y en la creencia en la profunda corrupción de los actos políticos.”⁹⁸

Asimismo, “la transición a la democracia se concentró y se enfocó en el sistema electoral, soslayando el desarrollo de los factores culturales que le pudieran dar sentido a la participación de la población en la política nacional y local. Por tanto, la referencia a la democracia electoral se estableció desde visiones y posiciones autoritarias y presidencialistas, de ahí el distanciamiento que existe actualmente entre el sistema político-electoral (con partidos políticos competitivos y operaciones electorales limpias y creíbles) y la cultura política promedio del mexicano con una alta dosis de incredulidad e indiferencia.”⁹⁹

Este analista concuerda con el Dr. Covián al considerar que los cambios en el sistema electoral fueron negociados entre los grupos autoritarios de poder y no surgieron como producto de movimientos sociales o plena conciencia de los ciudadanos. Esto se comprobó al analizar los cambios en el Sistema Electoral Mexicano, en líneas arriba. Por ello, la democracia está acotada únicamente al

⁹⁸ Jorge García Montaña, *El malestar de la democracia en México*, Plaza y Valdés Editores, México, 2004, p. 64.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 78

ámbito electoral ya que no se ha acompañado de una cultura política que la respalde y le de legitimidad.

No solamente la cultura autoritaria se encuentra en las instituciones o en los funcionarios públicos, también se conserva en las estructuras de la sociedad mexicana como la familia, la escuela, las organizaciones civiles y religiosas y los medios de comunicación. A pesar de la entrada del país al proceso de globalización mundial, la sociedad mexicana sigue siendo muy conservadora y no ha podido asimilar en tan poco tiempo los cambios que trajo consigo la democracia, como la mayor participación e interés de los ciudadanos en los procesos electorales, la tolerancia y la libertad de expresión, el ejercicio pleno de sus derechos políticos y económicos entre otros.

El discurso de muchas de las sociedades capitalistas desarrolladas fue que con la introducción de la democracia y la eliminación del autoritarismo en los sistemas políticos mundiales, se subsanarían los problemas de pobreza y desigualdad social. Se pensó que la democracia sería el gran reivindicador de la justicia social entre los individuos y entre las naciones. En México, con la abrupta entrada al neoliberalismo y los severos ajustes estructurales cuyos efectos desgarradores para la población se mencionaron en el capítulo anterior, se idealizó la democracia. Sin embargo, después de seis años de “transición democrática”, no se han resuelto los grandes problemas económicos que mantienen en la pobreza a la mayor parte de la población mexicana.

Para los mexicanos al no cambiar su situación económica y al contrario empeorar, se generó en ellos una gran decepción y una gran desconfianza en los políticos, en la democracia y en el sistema político y electoral ya de por sí adquiridas durante los años del sistema de partido hegemónico. La democracia no solucionó de manera inmediata todos los problemas nacionales, en primer lugar, porque aún se conservan rasgos de autoritarismo, en segundo lugar, porque hubo una sobreexpectativa de los resultados que traería consigo, en tercer lugar, no ha habido

coherencia entre el discurso político y los resultados obtenidos y finalmente, porque la democracia no esta consolidada, es endeble y es procesal, necesita de tiempo y voluntad política y ciudadana para establecerse por completo.

Los resultados de la desconfianza en el Sistema Político y Electoral Mexicano han sido el abstencionismo, la apatía, falta de credibilidad en los procesos y en las reformas jurídicas electorales. Por ello los resultados electorales son siempre cuestionados y el fantasma del fraude electoral está presente en cada elección, no se da la legitimidad a un sistema electoral que avanzó en cuanto a la legalidad, pero no en cuanto a la confianza.

Estadísticamente, la tasa de abstencionismo para los procesos electorales federales de 1998 a 2003 ha sido del 41%. La participación ciudadana en el proceso electoral del 2006 de acuerdo al Instituto Federal Electoral fue del 58%¹⁰⁰ aproximadamente, lo que significa que en 3 años no hubo mayor interés en esta elección por parte de los mexicanos.

Por lo que respecta al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, el IFE informó al cierre de la jornada electoral del 2006 que de las 56,749 solicitudes para votar que recibió de mexicanos en el extranjero, alrededor del 40% fueron llenadas incorrectamente. En total fueron recibidos de forma correcta 32,632 sobres con votos de los ciudadanos residentes en el extranjero, de los cuales 479 fueron mal requisitados y 8 más fueron recibidos fuera del plazo que la ley estableció.¹⁰¹ De los más de 11 millones de mexicanos que residen en el extranjero, se esperaba una participación de alrededor de 3 millones de ciudadanos, un poco más del 30%, no obstante, sólo votaron 32,632 personas lo que significa una participación ciudadana de tan solo el 1.08%. Los siguientes cuadros muestran los votos de los ciudadanos mexicanos desglosados por país.

¹⁰⁰ www.ife.org.mx.

¹⁰¹ *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero* en www.ife.org.mx

Cuadro 10.

Voto de los mexicanos residentes en el extranjero

Actas mal requisitadas	
Sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero que fueron turnados a escrutinio y cómputo	32, 632
Sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero que no fueron turnados a escrutinio y cómputo (<i>votos emitidos mal requisitados</i>)	479
Votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero	33,111
Porcentaje de participación	81%
Número de países de los que se recibieron sobres con boleta electoral	71
Sobres recibidos fuera del plazo establecido por la ley.	8

Cuadro 11.

Votos recibidos del extranjero, clasificado por país de residencia de los electores		
Cantidad de Países	País de residencia del ciudadano	Sobres Voto recibidos
1	ANDORRA	1
2	BANGLADESH	1
3	BELICE	3
4	BOLIVIA	5
5	ESLOVENIA	2
6	FEDERACIÓN RUSA	3
7	FEROE ISLAS	1
8	HAITI	2
9	ISLANDIA	4
10	LÍBANO	2
11	MALTA	1
12	PARAGUAY	4
13	RUMANIA	2
14	TAIWAN PROVINCIA DE CHINA	3
15	TURQUÍA	1
16	UGANDA	3
17	URUGUAY	14
18	VIETNAM	1
19	REINO UNIDO	428
20	CANADÁ	823
21	ALEMANIA	368
22	NUEVA ZELANDA	14
23	CHILE	70

24	JAPÓN	45
25	PUERTO RICO	26
26	ESPAÑA	1108
27	PORTUGAL	7
28	GRECIA	6
29	IRLANDA	18
30	ISRAEL	12
31	PANAMA	12
32	PERU	44
33	EL SALVADOR	26
34	NORUEGA	16
35	CHINA	19
36	TAILANDIA	5
37	CHECA REPÚBLICA	18
38	PAÍSES BAJOS	80
39	SUIZA	151
40	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	28335
41	GUATEMALA	46
42	NICARAGUA	10
43	SUECIA	48
44	COSTA RICA	37
45	ECUADOR	19
46	CUBA	6
47	VENEZUELA	25
48	AUSTRALIA	57
49	BRASIL	32
50	HUNGRÍA	11
51	FINLANDIA	13
52	COREA REPÚBLICA DE	5
53	SINGAPUR	17
54	BELGICA	57
55	ARGENTINA	39
56	HONG KONG	2
57	JAMAICA	2
58	POLONIA	4
59	AUSTRIA	20
60	COLOMBIA	15
61	ITALIA	137
62	DOMINICANA REPÚBLICA	9
63	HONDURAS	9
64	FRANCIA	309
65	DINAMARCA	11
66	CROACIA	1
67	INDIA	1
68	MARRUECOS	3
69	SUDÁFRICA	1
70	LUXEMBURGO	1
71	MALASIA	1

	TOTALES	32,632
--	----------------	---------------

Fuente: Cifras consultadas en la página de Internet del Instituto Federal Electoral www.ife.org.mx

De acuerdo a una encuesta realizada por el Pew Hispanic Center, entre las causas por las que el resto de los mexicanos no enviaron su solicitud se encontró que el 67% de ellos dijo no tener credencial para votar y el 61% dijo no estar lo suficientemente informado sobre la política en México como para votar. Asimismo, un 55% dijo no haber recibido suficiente información de cómo registrarse y 46% dijo que el procedimiento era muy complicado. Otro dato interesante en esta encuesta es que $\frac{3}{4}$ partes de los mexicanos que viven en Estados Unidos consideraron a las instituciones políticas mexicanas como insuficientes y malas.¹⁰²

Estas cifras muestran dos situaciones, por un lado, de acuerdo al abstencionismo presentado en el proceso electoral 2006 tanto de los ciudadanos residentes en México como en el extranjero, éstos no tuvieron suficiente interés en el mismo por desinformación, complejidad en el trámite o desconfianza en el sistema. Por otro lado, las instituciones no han sido capaces de concientizar a la población de sus derechos y deberes como ciudadanos mexicanos, por lo tanto no han fomentado una cultura política democrática. En México, la participación ciudadana no ha mejorado, pero el abstencionismo que se presentó por parte de los ciudadanos en el extranjero es enorme y por lo tanto insignificante para el resultado final. Además, ese porcentaje ínfimo demuestra que esos ciudadanos aún no están preparados ni conscientes para ejercer ese derecho político que según muchas organizaciones de migrantes y políticos mexicanos han reclamado por mucho tiempo.

¹⁰² Roberto Suro y Gabriel Escobar, *op.cit.*, p. 3

Se presenta entonces el fenómeno que el Dr. Covián llamó como una “democracia sin ciudadanos”, sólo electoral. Por lo tanto, para eliminar la desconfianza en el sistema político y electoral se necesitan una serie de factores que deben propiciar la credibilidad y la confianza en el mismo cuya promoción son responsabilidad del Estado Mexicano. Al respecto Jorge García Montaña argumenta lo siguiente: “La viabilidad de un sistema democrático literalmente depende de la gente. Y para que el proyecto sea real, el de la democracia, es necesaria una cultura política de valores con alto grado de participación y credibilidad en las instituciones, que le den sentido político y jurídico.”¹⁰³

Si los políticos mexicanos quieren que sus elecciones sean legítimas y se recupere el apoyo de la población mexicana para las decisiones que tomen, entonces les corresponde asumir su responsabilidad constitucional de mejoramiento de la economía y repartición equitativa del ingreso, además, tener una coherencia entre lo que prometen y lo que pueden cumplir, es decir, tener una correspondencia entre el discurso y los hechos. Necesitan fomentar una cultura política participativa mejorando la educación, el ingreso y eliminando la pobreza, pero además, haciendo más sencillo y entendible el proceso electoral.

En lo personal considero que el proceso electoral mexicano es sumamente complejo para cualquier ciudadano que no es especialista en Derecho Político Electoral. La poca educación e información que el ciudadano recibe de este proceso, sumado a la complejidad del mismo, la apatía, incredulidad e inconciencia de la importancia y trascendencia de este proceso mostrada por el propio ciudadano, además de la desacreditación política y jurídica hecha por algunos medios de comunicación, hacen que la desconfianza y las figuras autoritarias perduren y no se consolide la democracia.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 136

Para eliminar el abstencionismo, además de lo dicho anteriormente, el Estado mexicano necesita acercar las figuras políticas y jurídicas a los ciudadanos, hacerlos parte y fomentar su interés, pero con conocimiento y conciencia de la responsabilidad que tienen en sus manos y cuyos resultados les beneficiarán o les perjudicarán únicamente a ellos. Las personas aún no se dan cuenta de que el ejercicio de sus derechos políticos puede cambiar el curso de la historia y que son responsables de su propio destino. De ahí que en esta investigación se sostiene que la sociedad mexicana no está preparada para ejercer con plenitud sus derechos políticos debido a una democracia no consolidada.

Ahora bien, si la población mexicana no está lista para ejercer estos derechos al interior del país o lo hace de manera inconsciente, apática o desconfiada, mucho menos lo hará la población que se encuentra en el exterior. El voto en el exterior se generó, al igual que todas las reformas electorales, en un sistema autoritario con estructuras sociales iguales, por lo tanto, fue una reforma negociada entre los grupos de poder y no una necesidad surgida de la comunidad de mexicanos en el extranjero. De este modo, si no existe una cultura política democrática que acompañe a este derecho, se intuye que habrá poca participación al momento de ponerlo en marcha y que la situación no cambiará si no se llevan a cabo algunas de las propuestas mencionadas en líneas previas. Los resultados de la participación electoral mostrados en líneas precedentes comprueban esta tesis.

2.2.2. Antecedentes jurídicos y políticos del voto de los mexicanos en el exterior.

El paquete de reformas aprobado por el Congreso de la Unión el 30 de junio de 1996 que modificó una serie de artículos constitucionales, permitió la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero pudieran votar. No obstante, años previos a esta reforma hubo una serie de iniciativas promovidas por diputados, senadores y propuestas elaboradas por diversas organizaciones de mexicanos en el extranjero.

Asimismo, se llevaron a cabo reformas constitucionales posteriores enfocadas a instrumentar de manera más completa el ejercicio de ese derecho.

Lo anterior conforma un antecedente importante que explica la diversidad de posturas ante este tema y el resultado que se obtuvo del ejercicio de ese derecho en las pasadas elecciones federales. El hecho de considerar la discusión legislativa así como la negociación política de las reformas aprobadas permitirá entender el interés de los grupos que participaron en este proceso y las diversas lagunas jurídicas consecuencia de una premura en su aplicación.

El primer antecedente que se conoce de un reclamo social para que se ejerciera el derecho a votar desde el exterior se dio en 1929, durante la campaña presidencial de José Vasconcelos. Debido a diferencias políticas e ideológicas con los regímenes de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, fueron exiliados hacia Estados Unidos muchos mexicanos, los cuales demandaron que se les permitiera votar sin importar su lugar de residencia. Su reclamo no prosperó de manera inmediata ya que tuvieron que pasar casi 50 años para que el tema fuera discutido de nuevo. Fue así que en abril de 1977 a través de las diversas audiencias organizadas por la Comisión Federal Electoral para llevar a cabo una reforma electoral, el abogado Juan Francisco Gaxiola señaló en su propuesta electoral “no prevé la ley la forma en que los ciudadanos de la República residentes en el extranjero han de votar y no hacerlo les impide el ejercicio de ese derecho y ejercicio de esa prerrogativa.”¹⁰⁴

Diez años después el entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral elaboró un documento donde el Licenciado Mario Moya Palencia propuso una reforma constitucional para que la modalidad del voto en el extranjero se llevara a cabo únicamente para la elección de Presidente de la República. Esta propuesta fue rechazada porque fue considerada impracticable y contraria a la costumbre y

¹⁰⁴ Jorge Alfonso Calderón Salazar, *México y el nuevo orden internacional, análisis y propuestas legislativas 1997-2000*, Senado de la República, México, 2000, p. 251.

tradiciones mexicanas. Al margen de estas propuestas, diversas organizaciones de defensa y promoción de los derechos de los mexicanos residentes en Estados Unidos comenzaron a hacer campañas de propaganda promoviendo el derecho a votar desde el extranjero.¹⁰⁵

El 14 de julio de 1990, el diputado perredista Jorge Martínez Almaráz, ante el pleno de la Cámara de Diputados que discutía el dictamen sobre el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, hizo una propuesta de modificación de varios artículos constitucionales que permitieran el derecho a votar desde el exterior, la cual tampoco obtuvo el suficiente apoyo parlamentario. Ante esta negativa miembros del Partido de la Revolución Democrática pertenecientes a la LV Legislatura en 1994 interpusieron una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, perteneciente a la Organización de Estados Americanos, en contra del Estado Mexicano argumentando el impedimento constitucional y legal de que los mexicanos votaran fuera del territorio nacional.¹⁰⁶ Sin embargo, debido a la naturaleza declarativa de las resoluciones de la Comisión, no se presentó ningún avance en torno a la aprobación constitucional, aunque si pudo significar un medio de presión para el presidente en turno.

El año de 1995 fue más activo que los anteriores ya que se organizaron diversos foros de consulta sobre el tema. El 4 de abril la Cámara de Diputados aprobó un punto de acuerdo para construir una comisión especial que se encargaría de discutir el tema de la doble nacionalidad y proponer las reformas necesarias para actualizar la legislación electoral en esa materia. En mayo de ese año fue suscrito el “Acuerdo Político Nacional” por el gobierno de la República y los cuatro partidos políticos nacionales representados en ese entonces en el Congreso. Con ese acuerdo se creó una agenda para la reforma electoral que incluyó un punto

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 252

¹⁰⁶ Raúl Ross Pineda y Nayamín Cossío, “Cronología”, en *La Puerta que llama, el voto de los mexicanos en el extranjero*, Senado de la República, México, 2004, p. 441.

específico sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.¹⁰⁷ Con ambas iniciativas fue posible discutir el tema de una manera más formal y con un apoyo parlamentario y gubernamental importante.

Derivado de lo anterior el Instituto Federal Electoral organizó en julio el Foro Nacional de Consulta para la Reforma Político-Electoral, cuya finalidad era obtener todas las propuestas posibles para reglamentar el derecho a votar desde el exterior. Por su parte, la comisión creada por la Cámara de Diputados se encargó de organizar otros foros de análisis y consulta en diversos estados de la República sobre todo en aquellos con gran expulsión migratoria, entre ellos Zacatecas, Jalisco, Baja California y Oaxaca.¹⁰⁸

Una de las propuestas más significativas fue la que se generó el 16 de enero de 1996 en el Seminario del Castillo de Chapultepec, donde los dirigentes de los principales partidos políticos nacionales, intelectuales y ciudadanos en general establecieron que, además de lo ya contemplado por los legisladores, “se evalúe la posibilidad de establecer mecanismos eficaces para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercitar su derecho al voto.”¹⁰⁹ En ese mismo año, el Partido de la Revolución Democrática creó una iniciativa importante denominada “84 puntos para la transformación democrática”. En el punto 17 demandaba reconocer a los mexicanos en el extranjero el derecho a votar en las elecciones nacionales.

Después de que todas las propuestas fueron vertidas en el seno de la Cámara de Diputados, el 15 de abril de 1996 se presentó el documento con los acuerdos y las conclusiones alcanzados. Convinieron en el punto 14 del citado documento lo siguiente: “hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo 36 y adicionando un artículo transitorio que establecería que ese derecho sólo podrá ejercerse para la elección

¹⁰⁷ José Woldenberg Karakowsky, *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés Editores, México, 2000, p. 143.

¹⁰⁸ Raúl Ross Pineda y Nayamín Cossío, *op.cit.*, p. 443

¹⁰⁹ Jorge Alfonso Calderón Salazar, *op.cit.*, p. 252

presidencial. La forma de su ejercicio se determinaría en la ley en la materia y estaría vinculada con los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad”.¹¹⁰

Partiendo de esta base, los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos en el Congreso de la Unión, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y el Presidente de la República crearon el proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política que proponía suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación del ciudadano mexicano de emitir su voto únicamente en el distrito que le correspondiera, ahora lo haría en los términos que la ley señalase. Este proyecto fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el 30 de julio de 1996 y por el Senado de la República el 31 de julio del mismo año.¹¹¹

El 31 de octubre de 1996 fue adicionado el artículo 8° transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fijando a la Secretaría de Gobernación la puesta en marcha del Registro Nacional de Ciudadanos y la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana y al Instituto Federal Electoral la designación y conformación de un grupo de especialistas en disciplinas relacionadas con la materia electoral que estudiaran las diversas modalidades para que los mexicanos en el extranjero pudieran ejercer su derecho al voto, así como proponer, en su caso, las reformas legales correspondientes. Para diciembre, el Congreso de la Unión aprobó otra reforma constitucional con la cual los mexicanos que adoptaran otra nacionalidad pudieran conservar su nacionalidad mexicana, la cual entró en vigor hasta 1998. Esta reforma se conoció coloquialmente como *Ley de nacionalidad o Ley de no pérdida de nacionalidad*.¹¹²

¹¹⁰ *Ibidem.*, p. 255

¹¹¹ José Woldenberg Karakowsky, *op.cit.*, p. 144

¹¹² Raúl Ross Pineda y Nayamín Cossío, *op.cit.*, p. 444

De esta manera fue como el año de 1996 se convirtió en el inicio formal de la modalidad electoral que nos ocupa. Sin embargo, las reformas no se detuvieron ahí ya que la intención de muchos grupos que demandaban este derecho era tener la posibilidad de ejercerlo en las elecciones presidenciales del año 2000, por ello los años posteriores también significaron muchos cambios y ajustes para la ley electoral.

El 30 de junio de 1997 la Secretaría de Gobernación (SEGOB) creó el Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos. No obstante, para el 24 de abril de 1998 la SEGOB envió un informe al Instituto Federal Electoral en el que señaló que “con base en el grado de inconsistencias en los registros civiles del país y los problemas presupuestales, entre otras realidades, considera inviable que para el proceso electoral federal del año 2000, se pueda integrar un Registro Nacional de Ciudadanos que garantice condiciones de seguridad cobertura y confiabilidad y además expedir una Cédula de Identidad Ciudadana que permita a todos los ciudadanos contar con un documento oficial de identificación confiable que haga prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular. Como consecuencia se concluyó que no existe ningún instrumento de identificación electoral que sustituya la Credencial para Votar con Fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral.”¹¹³

Para el 29 de abril de 1998 el Consejo General del IFE integró la Comisión de Especialistas la cual se conformó por trece expertos en áreas como demografía, derecho, politología, sociología, antropología, asuntos internacionales, informática, tecnología e informática. Seis meses después, la Comisión dio a conocer los resultados del estudio realizado. Informaron de los distintos mecanismos de emisión del voto, la complejidad en la logística, la aproximación presupuestaria, los riesgos y en nivel de participación esperado.

¹¹³ José Woldenberg Karakowsky, *op.cit.*, p. 148

El informe final conformado por 12 tomos estableció “que es técnicamente viable llevar a cabo la elección presidencial de año 2000 con la participación de los votantes mexicanos en el exterior y que para ello es posible acudir a diversas modalidades para la emisión del voto, aquí identificadas, que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano. La Comisión ubicó tres posibilidades para llevar a cabo el registro de mexicanos con derecho a voto en el extranjero. La primera, sería hacer una campaña de credencialización en el extranjero; la segunda, implica expedir en el extranjero una tarjeta de identificación electoral con fotografía; y la tercera, supone que el registro de votantes y la emisión de la credencial para votar con fotografía se efectúen únicamente en territorio nacional. Es decir, dos de las modalidades levantan un registro de mexicanos en el extranjero y la otra, simplemente permite votar en el extranjero con el mismo instrumento de identificación que se expide en México. Se ubicaron tres grandes modalidades de votación: la emisión del sufragio en casilla ordinaria; la votación en casilla especial; y el voto a distancia (por correo o por teléfono). Las dos primeras modalidades, tienen referencias claras en nuestra legislación vigente y tendrían que responder a ciertas adecuaciones logísticas. La tercera implica, ciertamente, un procedimiento novedoso”.¹¹⁴

Mientras tanto, el entonces diputado perredista Lázaro Cárdenas Batel presentó en abril una iniciativa de decreto que modificaría diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en las que pretendía otorgar facultades al Consejo Federal del Instituto Federal Electoral para que organizara las elecciones en el exterior sin importar la viabilidad y existencia del Registro Nacional de Ciudadanos y de la Cédula de Identidad Ciudadana. El argumento principal de esta propuesta era que los mexicanos, por razones fundamentalmente económicas, se encuentran fuera del país, pero no han dejado de

¹¹⁴ *Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero* en www.ife.gob.mx.

pertenecer a la nación mexicana y su derecho a participar en la política mexicana ha sido vulnerado y no ha sido reconocido constitucionalmente.¹¹⁵

Asimismo, los diputados pertenecientes a la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, José de Jesús González Reyes y Rafael Casillas Peniche propusieron otras iniciativas para modificar y adicionar artículos al COFIPE y a la Constitución, reconociendo que conceder el voto a los ciudadanos ausentes permitiría consolidar el sistema democrático de la República. Por ello se pedía que en el artículo 35 constitucional se inscribiera el derecho a voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, además que la credencial para votar fuera el único instrumento válido de acceso al voto para los connacionales en el exterior.¹¹⁶

En diciembre de 1998, la diputada perredista Martha Dalia Gastélum presentó en la Cámara de Diputados una propuesta de artículo transitorio de la ley de egresos de la federación para incluir en el presupuesto federal el financiamiento de las elecciones mexicanas en el extranjero. Esta propuesta no prosperó.

Las diversas organizaciones de migrantes también llevaron a cabo múltiples foros tanto en la República Mexicana como en Estados Unidos. En julio de 1998 *La Campaña por el Voto Ausente en el 2000* organizó en Sacramento California el “Primer Foro sobre el Derecho al voto 2000 en México”. En septiembre *El Consejo Electoral Mexicano del Medio Oeste* organizó en Chicago Illinois el “Segundo foro nacional sobre el voto de los mexicanos en el extranjero”. En noviembre varias organizaciones promotoras del voto en el extranjero como la *Fundación Interamericana de Migrantes*, la *Federación de Clubes Michoacanos en California*, la *Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California*, *El Frente Indígena Oaxaqueño Binacional*, entre otras, organizaron en la ciudad de México el “Tercer Foro Internacional sobre el voto de los mexicanos en el extranjero”. Ese mismo mes

¹¹⁵ Gonzalo Badillo Moreno, *El voto de los mexicanos en el extranjero, documentos*, Gobierno del Estado de Michoacán, México, 2004, p. 162

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 187

también se presentó en Tijuana, B.C. el coloquio “El voto de los mexicanos en el extranjero” organizado por *El Colegio de la Frontera Norte*.¹¹⁷

Hacia el 15 de abril de 1999, los diputados panistas Javier Algara Cossío y Rafael Castilla Peniche, presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados un proyecto de decreto que adicionaba un libro noveno al COFIPE. Esta propuesta fue suscrita por 135 diputados pertenecientes al PAN y al PRD, quienes pedían “la elaboración de un padrón electoral de votantes en el extranjero, el desarrollo de un proceso de credencialización de los potenciales votantes, la instalación de casillas y el voto por correo, entre otras medidas.”¹¹⁸ Cabe mencionar que la fracción priísta no estaba de acuerdo con las propuestas hechas hasta ese momento.

Tanto el PAN como el PRD se encargaron de llegar a acuerdos con el Partido del Trabajo, con el Partido Verde Ecologista de México y con diputados independientes para presentar una propuesta conjunta ante la Cámara de Diputados la cual reformaría, adicionaría y derogarían diversas disposiciones del COFIPE. Los puntos más importantes de la iniciativa eran los siguientes: “La flexibilización de las coaliciones y el permitir las candidaturas comunes; la fiscalización de los gastos de campaña; una mayor equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónica; impedir propaganda proselitista mediante programas gubernamentales, garantizar el voto de los mexicanos en el exterior. El Consejo General del IFE sería el responsable en adoptar todas las medidas necesarias para que los mexicanos que residieran fuera del país y que ya tuvieran credencial de elector con fotografía expedida en México, participaran en las elecciones del 2 de julio del 2000.”¹¹⁹

El 29 de abril de 1999 el Partido Revolucionario Institucional generó una contrapropuesta de reformas al COFIPE. Se planteaba que “los mexicanos que ya tuvieran credencial y que supieran que estarían fuera del país el día de la elección

¹¹⁷ Raúl Ross Pineda y Nayamín Cossío, *op.cit.*, p. 448

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 450.

¹¹⁹ Gonzalo Badillo Moreno, *op.cit.*, p. 241

se registrarán en el IFE a más tardar el 15 de enero del 2000. Dicho instituto enviaría a los consulados un sobre lacrado con las boletas dirigido a cada ciudadano registrado, quienes después de votar deberían regresarlo por correo junto con una copia de su credencial de elector.”¹²⁰ Esta propuesta fue rechazada y la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa del PAN, PRD, PT y PVEM con 256 votos a favor y 232 en contra. No obstante, gracias a la fracción priísta de la Cámara de Senadores. Este paquete de reformas fue rechazado y regresado a la cámara de origen para su discusión en la siguiente Legislatura.

Mientras estas reformas eran negociadas por los diputados y senadores, fueron organizadas por el *Consejo Electoral Mexicano del Medio Oeste y la Federación de Clubes Guerrerenses*, elecciones simbólicas en Chicago para escoger al gobernador del Estado de Guerrero. Acudieron 556 personas. En ese mismo estado norteamericano se realizó una consulta convocada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional donde 2366 votantes estuvieron de acuerdo en que los mexicanos que radican en el exterior votaran en las elecciones mexicanas.¹²¹

Debido a la oposición priísta, no se concretó la posibilidad de que los mexicanos en el exterior pudieran votar en el proceso electoral del año 2000. No obstante, se llevaron a cabo elecciones simbólicas para votar por Presidente de la República en diversos estados de la Unión Americana en las que participaron más de 15 mil personas. A su vez siguieron presentándose iniciativas por parte de los integrantes de la LVIII Legislatura con miras a la implementación de los mecanismos adecuados para que el ejercicio de ese derecho pudiera presentarse en el año 2006. Las diversas organizaciones civiles involucradas en este proceso siguieron llevando a cabo foros de consulta tanto en México como en Estados Unidos.

Entre las iniciativas más importantes que se dieron entre el año 2000 y 2002 fueron las presentadas por diputados perredistas y panistas. Por ejemplo, el diputado panista Felipe de Jesús Preciado Coronado, presentó ante el pleno de la

¹²⁰ *Ibidem*, p. 265

¹²¹ Raúl Ross Pineda y Nayamín Cossío, *op.cit.*, p. 453

Cámara de Diputados una iniciativa para modificar la Constitución con la finalidad de crear una circunscripción plurinominal “especial” para elegir como diputados a 10 mexicanos residentes en el exterior. Posteriormente, el perredista Gregorio Urías Germán presentó una iniciativa donde los mexicanos en el extranjero pudieran elegir 10 senadores y 40 diputados al Congreso de la Unión. A su vez, el diputado perredista Sergio Acosta Salazar presentó una iniciativa de reformas a la Constitución y al COFIPE para reglamentar el voto de los mexicanos en el extranjero para las elecciones presidenciales del 2006.¹²²

Ante estas propuestas, y a petición de la asociación civil denominada *Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero*, la Cámara de Diputados creó una Comisión Especial que resolviera los asuntos relacionados con los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero. En el año 2003 esta asociación junto con dirigentes y miembros de organizaciones sociales, federaciones, clubes de oriundos, académicos, profesionistas y empresarios de Estados Unidos, Canadá y México presentaron ante las mesas directivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, al IFE, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al PRI, PAN Y PRD, su “Propuesta de iniciativa de ley que reforma diversos artículos y adiciona un libro noveno al COFIPE”.¹²³ Esta acción puede considerarse la más importante en cuanto al interés de estas organizaciones de que el derecho a votar desde el exterior fuera reconocido.

En julio de 2003, el C. Gobernador Lázaro Cárdenas Batel presentó una iniciativa de decreto que adicionaba un libro noveno al Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. Su argumento principal eran las múltiples contribuciones económicas, culturales y de desarrollo social que los migrantes michoacanos daban a su Estado y al país lo que demostraba su gran apego, por ello, era justo reconocer su derecho de votar por legisladores en su Estado así como por gobernador. Por supuesto esta propuesta no prosperó. Posteriormente, el diputado perredista Manuel Camacho Solís en enero de 2004 elaboró una propuesta con punto de acuerdo por

¹²² *Ibidem.*, p. 456

¹²³ Gónzalo Badillo Moreno, *op.cit.*, p. 351

el que la Comisión Permanente exhortaría al Ejecutivo Federal para que tomara en cuenta las propuestas de los migrantes sobre el voto de los mexicanos en el exterior.¹²⁴

Ese mismo año, El Instituto Federal Electoral continuó estudiando la posible cantidad de ciudadanos mexicanos residentes en Estados Unidos para la jornada electoral federal del año 2006. Esta investigación fue en coordinación con el Colegio de la Frontera Norte.

A mediados del 2005, el Senado propuso la modalidad del voto postal, en lugar del establecimiento de casillas en consulados o sitios de las mayores concentraciones de connacionales fuera de México. Los diputados aceptaron la propuesta. Situación sorprendente sobre todo porque en años previos no se había llegado a un acuerdo, sobre todo por la oposición priísta.

El 28 de junio de 2005 fue aprobado por la Cámara de Diputados con 455 votos a favor el Proyecto de Decreto por el que se “Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”. De conformidad con el proyecto de decreto, “podrán votar para Presidente de la República, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que se encuentren inscritos en el padrón electoral y cuenten con credencial para votar con fotografía. Entre el 1° de octubre de 2005 y el 15 de febrero de 2006, los interesados deberán dar aviso por escrito al IFE de su intención de votar, solicitando su inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero y su baja temporal de la lista que corresponda a la sección electoral del distrito en que se encuentra ubicado su domicilio en México. Deberán enviar esta solicitud, por correo certificado, acompañada de una copia fotostática de su credencial para votar y un documento que acredite su domicilio en el extranjero.”¹²⁵

¹²⁴ *Ibidem.*, p. 399.

¹²⁵ *Voto en el extranjero aprobado*, 29 de junio de 2005, en www.eluniversal.com.mx

Esta última reforma constitucional aprobada un año antes de su aplicación puede considerarse demasiado prematura tomando en cuenta la dificultad para su implementación y la información que debía ser distribuída entre los connacionales en el extranjero para que éstos tuvieran un voto informado. Si bien hubo una gran cantidad de foros, coloquios y consultas organizados por asociaciones de migrantes, sociedad civil, gobiernos estatales y federales tanto en Estados Unidos como en México para que se reconociera ese derecho político, no sirvieron para orientar a los ciudadanos en el extranjero acerca del mecanismo de emisión, ni de las opciones entre las que tendrían que elegir porque la modalidad del voto por correo no poseía los mecanismos jurídicos y logísticos para ponerse en marcha en las elecciones inmediatas.

Por otro lado, pueden distinguirse claramente las posturas de los partidos políticos que participaron en las diversas legislaturas tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores hasta el 2005, año en el cual todos llegaron a un acuerdo en cuanto a la modalidad y los requisitos de aplicabilidad del voto en el extranjero, situación sorprendente ya que como se ha visto, este tema ha sido ampliamente discutido por largos años.

La postura de la mayoría de los diputados y senadores del PAN fue de apoyo al reconocimiento del derecho político de los migrantes en el exterior. Consideraron que éstos ayudan a mantener la economía del país y han sido víctimas de la incapacidad de los gobiernos priístas para crear oportunidades de trabajo y desarrollo. Además, porque en un mundo globalizado se debe globalizar la democracia y permitirles votar es una actitud de solidaridad hacia los connacionales cuya participación contribuiría al fortalecimiento de la democracia.¹²⁶

Fueron precavidos al no aprobar nada hasta no tener la seguridad de que se tendrían la estructura jurídica y los recursos suficientes para que ese derecho

¹²⁶ Nayamín H. Martínez Cossío, “El voto extraterritorial: el desencuentro partidista frente a la extensión de la ciudadanía” en *Mexicanos en Estados Unidos: la nación, la política y el voto sin fronteras*, UAS-PRD, México, 2001, p. 231.

podiera ejercerse. Esta postura democrática se intensificó cuando el PAN llegó al poder, por ello, su apoyo y su alianza con el PRD se mantuvo hasta la reforma del 2005. Era conveniente hacer realidad ese derecho para que su prestigio interno e internacional de “el gobierno del cambio democrático” lo ayudara a mantenerse en el poder. La estrategia dio frutos ya que de acuerdo a los resultados aportados por el IFE de la elección hecha por los ciudadanos mexicanos en el extranjero, el ganador fue Felipe Calderón Hinojosa del PAN. (Ver Cuadro12)

Cuadro 12.



Fuente: Cifras consultadas en la página de Internet del Instituto Federal Electoral www.ife.org.mx

De acuerdo a las diversas iniciativas presentadas a lo largo de más de 10 años de debate, el partido que presentó una enorme cantidad de ellas fue el PRD. Su postura siempre fue de apoyo al reconocimiento de ese derecho y ha tenido una gran vinculación con las Federaciones de migrantes y los Clubes de Oriundos tanto en México como en Estados Unidos. Este apoyo trascendió la esfera legislativa ya que muchos dirigentes y diputados llevaron el tema a foros internacionales como el Consejo de la Internacional Socialista y el Foro de Sao Paulo. También elaboraron declaraciones de prensa, documentos, libros y revistas editadas en asociación con universidades y gobiernos estatales mostrando su interés en el tema.

El argumento principal del PRD era que el no reconocer como derecho fundamental el voto de los mexicanos en el exterior era injusto e inconstitucional ya que siguen manteniendo fuertes lazos culturales, económicos y políticos con el país, son generadores de una importante fuente de divisas y el sustento de sus comunidades. La extensión de este derecho era necesaria para que se diera un panorama más completo en el ejercicio democrático.¹²⁷

El PRD mantuvo su alianza con el PAN para ganar espacios como la tercera fuerza política en el país, además para tener mayor presencia a nivel estatal. El discurso utilizado fue de carácter populista, tratando de convencer a aquellos migrantes que tuvieron que abandonar el país por su pésima situación económica. A pesar de que no ganaron en la elección del 2006, se colocaron como la segunda fuerza política que los ciudadanos en el extranjero prefirieron. (Ver Gráfica 12)

El partido que se opuso a todas las iniciativas presentadas por el PAN y el PRD hasta junio de 2005 fue el PRI. Su postura fue siempre de inviabilidad de instrumentación del proceso de votación de los mexicanos en extranjero por falta de infraestructura, porque podría ir en contra de la legislación estadounidense, porque existía el peligro de caer en problemas de extraterritorialidad de la ley, la soberanía se vería vulnerada ante la posibilidad de que sufragaran aquellos mexicanos con

¹²⁷ *Ibidem.*, p. 244.

doble nacionalidad, que habría votantes sin una vinculación real con México, por el peligro que representa para los indocumentados ser identificados por las autoridades migratorias estadounidenses, porque las formas de registro y emisión no garantizaran la confiabilidad electoral, por la dificultad que implicaría tener control sobre las campañas electorales en el extranjero y su financiamiento, entre otras cosas.¹²⁸

Contrario a lo que podría pensarse, el PRI tenía razón en muchos de sus argumentos, sobre todo en la premura en la aplicación de la reforma electoral, la poca garantía y confianza en el mecanismo de emisión del voto y el poco control sobre las campañas electorales en el exterior. De hecho, en la contrapropuesta realizada en 1999, manifestó su apoyo a la modalidad del voto por correo cuya forma de instrumentación fue retomada en el decreto aprobado en 2005. El PRI demostró su gran experiencia política aunque sus argumentos jurídicos fueron bastante deficientes. Tal vez el PRI cambió su estrategia antes de la elección del 2006 como una forma de acercarse a la gran comunidad mexicana en Estados Unidos, ganar simpatía entre los futuros votantes y limpiar un poco la mala imagen que la población aún conserva de él y de sus más de 70 años de gobierno.

Algunos especialistas afirman que el interés partidista por el tema del voto en el exterior surgió a partir de que las organizaciones de migrantes en el extranjero empezaron a exigir ese derecho. Sin embargo, de acuerdo a lo establecido a lo largo de este capítulo, el interés de los partidos políticos sobre el tema ha ido en aumento debido a la situación política económica y social tanto interna como externa. Las reformas electorales se han generado, en gran medida, por conveniencia de los grupos en el poder y se han aprobado gracias a su negociación en determinados momentos históricos. Los grupos en el poder tomaron una demanda legítima surgida de organizaciones de migrantes residentes principalmente en Estados Unidos para obtener votos o legitimidad en el futuro.

¹²⁸ *Ibidem.*, p. 253

Llama la atención que los miles de mexicanos pertenecientes a las organizaciones y federaciones de migrantes en el extranjero y que exigieron el derecho a votar, en primer lugar, no enviaran su formato de registro al IFE y hacer válido ese derecho por el que tanto lucharon y en segundo lugar, los que si lo hicieron no votaran por el partido que más los ha apoyado, es decir, el PRD. Puede inferirse entonces que dichas organizaciones no representan los intereses de la totalidad de mexicanos residentes en Estados Unidos y mucho menos en todo el mundo, situación establecida en el capítulo primero del presente trabajo. No todos los mexicanos exigieron la restitución de ese derecho político y no todos lo llevaron a la práctica, el 1.08% de participación ciudadana en el extranjero lo comprueba, al significar un porcentaje poco importante.

La mayoría de los mexicanos, residentes en México y en el extranjero aún más, desconocen el proceso legislativo, los partidos y los políticos que proponen las iniciativas, cuáles son discutidas y aprobadas por el pleno de la Cámara de Diputados y por el Senado de la República, cuáles son rechazadas y lo más importante, los términos en que esas iniciativas se convierten en ley y si éstas perjudican o benefician a la sociedad.

Al parecer sólo los dirigentes de las Federaciones y Clubes de Oriundos conocían lo anterior, pero no los más de 11 millones de mexicanos en el extranjero, de lo contrario, hubieran ejercido su derecho a votar de manera impresionante y sobre todo hubieran mostrado su apoyo al partido político que más iniciativas de ley presentó para incluir ese derecho en la Constitución. Ninguna de las dos situaciones sucedieron, lo que significa una gran desinformación y un interés particular proveniente solamente de algunos grupos políticos y dirigentes de movimientos civiles.

2.3. Reformas constitucionales que permitieron el derecho a votar desde el exterior.

Una vez conocidos los hechos previos a la implementación del voto en el exterior, los actores que participaron en este proceso y sus intereses divergentes, a continuación se procederá al análisis profundo de las reformas y leyes electorales que fueron el resultado del mismo, con la finalidad de comprobar la efectividad en su aplicación.

Únicamente son cuatro artículos constitucionales cuyas reformas efectuadas en 1996 abrieron la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran ejercer su derecho y su obligación de votar en las elecciones federales mexicanas. Entre ellos se encuentran, los artículos 30, 32, 36 y 37 constitucionales y a continuación se explicará en que consiste cada uno de ellos.

Del Título Primero, Capítulo II “De los mexicanos”, el artículo 30 trata lo relativo al establecimiento de la adquisición de la nacionalidad mexicana:

Art. 30.- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A).- Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B).- Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.¹²⁹

Por su parte, el artículo 32 constitucional establece las disposiciones relativas a los derechos de los mexicanos que adquieran otra nacionalidad:

Art. 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.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.¹³⁰

Los artículos 30 y 32 tratan sobre la nacionalidad mexicana, su adquisición y no pérdida al momento de adquirir otra nacionalidad. De acuerdo al primer párrafo del artículo 32, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los mexicanos que posean otra nacionalidad, entiéndase por "ley" la *Ley de Nacionalidad* decretada el 23 de enero de 1998 y en materia electoral el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

¹²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomado de *Compila XI Legislación Federal y del Distrito Federal*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

¹³⁰ *Idem*.

Ambos artículos no regulan directamente la materia electoral y aparentemente no tienen nada que ver con la posibilidad de votar desde el exterior, sin embargo, permite suponer que un mexicano que resida en otro país pueda adquirir voluntariamente otra nacionalidad, configurándose de este modo la doble nacionalidad o nacionalidad dual. Esto significa que “una persona pertenece a dos Estados, los cuales pretenden ejercer su soberanía sobre el mismo individuo, y le piden que cumpla las obligaciones jurídicas, civiles y militares que le imponga cada Estado”¹³¹, entre ellas, las político-electorales. Sin embargo, un individuo con doble nacionalidad inevitablemente tendrá problemas porque no podrá cumplir dichas obligaciones en dos Estados al mismo tiempo. Esta situación será analizada más adelante.

Por otro lado, muchos países utilizan los términos nacionalidad y ciudadanía indistintamente y otros llegan a confundirlos. En el sistema político mexicano poseer la calidad de nacional y de ciudadano es distinto. Al respecto, el artículo 34 constitucional establece lo siguiente:

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

- I. Haber cumplido dieciocho años, y*
- II. Tener un modo honesto de vivir.*¹³²

La ciudadanía es la capacidad jurídica que poseen los habitantes de un país para participar en las cuestiones políticas de un Estado. De acuerdo a este artículo, para ser ciudadano mexicano, se necesita tener la nacionalidad mexicana, 18 años de edad y un modo honesto de vivir. En palabras del jurista Olaguer C. Barza Calviño “no se puede ser ciudadano sin ser nacional del Estado en cuestión, pero se puede ser nacional y no ser ciudadano. [...] La obtención de la ciudadanía implica la

¹³¹ Olaguer C. Barza Calviño, *La doble nacionalidad en la legislación mexicana*, O.G.S. Editores, México, 2000, p. 27.

¹³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomado de *Compila XI Legislación Federal y del Distrito Federal*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

posibilidad de ejercer los derechos políticos, tanto activos como pasivos; ser elegido para ocupar un cargo público y votar en los procesos electorales. Impone al individuo obligaciones y le concede derechos o prerrogativas.”¹³³ Por lo tanto, poseer la nacionalidad mexicana es la condición indispensable para la adquisición de la ciudadanía en el Estado mexicano.

El artículo 37 constitucional, reforzó las consideraciones establecidas en los artículos 30, 32 y 34. A la letra dice lo siguiente:

Art. 37.-

A).- Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B).- La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I.- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

II.- Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

C).- La ciudadanía mexicana se pierde:

I.- Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

II.- Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

III.- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

IV.- Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V.- Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y

VI.- En los demás casos que fijan las leyes.

En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y

¹³³ Olaguer C. Barza Calviño, *op.cit.*, p. 30.

*licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.*¹³⁴

Con fundamento en lo anterior, se limita la pérdida de la nacionalidad mexicana, únicamente para los casos que establece la ley para los mexicanos naturalizados, pero no para los mexicanos por nacimiento. Esta es considerada como una medida de protección que el Estado mexicano impuso, como muchos otros Estados, para proteger a su población que no se encuentre bajo su jurisdicción. Asimismo, especifica los casos en los que la ciudadanía mexicana se puede perder.

Por otro lado, los artículos 35 y 36 constitucionales mencionan los derechos y obligaciones que los ciudadanos mexicanos tienen:

Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

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

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés

¹³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomado de *Compila XI Legislación Federal y del Distrito Federal*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

II.- Alistarse en la Guardia Nacional;

III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.¹³⁵

El párrafo primero del artículo 35 y el tercero del artículo 36 son los que permiten a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero el derecho y la obligación de votar sin importar su lugar de residencia. Anteriormente, el artículo 36 establecía la obligación del ciudadano mexicano de votar solamente en el distrito electoral que le correspondiera, lo que significaba una limitación territorial para el pleno ejercicio de ese derecho, no obstante, el hecho de poder votar en los términos que la ley señale (entiéndase por “ley” el COFIPE), permite que un mexicano sin importar en dónde se encuentre, pueda ejercer su derecho al voto el día de las elecciones.

A pesar de que la reforma constitucional hecha al párrafo tercero del artículo 36 constitucional es la más importante para el tema del voto de los mexicanos en el extranjero, cabe mencionar que ningún artículo constitucional establece de forma literal la posibilidad de votar desde el exterior, así como los mecanismos de aplicación, leyes reglamentarias e instituciones encargadas de garantizar ese derecho. La lectura de este artículo es de naturaleza interpretativa más no de naturaleza expresa.

Aunado a esto, existe una problemática más bien enfocada a cuestiones de técnica jurídica, pero, que en parte, tiene relación con el tema tratado. Después de haber realizado una lectura completa a la Ley de Nacionalidad de 1998, se concluyó

¹³⁵ *Idem.*

que ni ésta ni La Ley Suprema de la Nación regulan las cuestiones referentes a la ciudadanía, su pérdida o reglamentación para el ejercicio de los derechos y obligaciones que de ella derivan, para aquellas personas que son nacionales de dos Estados. El hecho de que un individuo conserve la nacionalidad mexicana y adquiera otra nacionalidad, de conformidad con las leyes antes mencionadas, puede ser sujeto de poseer doble ciudadanía. Lo anterior es un tema delicado ya que implicaría el ejercicio pleno de sus derechos políticos en ambos países, provocando contradicción entre los ordenamientos internos y entre los Estados que quieren ejercer su soberanía en el mismo individuo.

Debido a que uno de los derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos residentes en México y en el extranjero es el de votar en las elecciones populares, se plantea la interrogante de si jurídicamente puede existir la doble ciudadanía y en su caso, si pueden participar políticamente aquéllos mexicanos que posean la ciudadanía mexicana y también otra ciudadanía.

En virtud de que los ordenamientos jurídicos aludidos en párrafos anteriores, no especifican ninguna disposición sobre el particular, se acudió a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, no se ha presentado ninguna controversia que haga alusión alguna a cuestiones de doble ciudadanía que los Ministros de la Corte tuvieran que resolver, ni mucho menos las consideraciones suficientes para sentar un precedente legal que aclare y/o interprete en determinado sentido el texto legal o constitucional por parte del Máximo Tribunal del país.

De tal forma, se recurrió a consultar la doctrina de los juristas expertos en Derecho Constitucional y en Derecho Internacional. Con respecto a la ciudadanía y a la nacionalidad opinan lo siguiente:

El maestro en Derecho Constitucional Olaguer C. Barza Calviño opina que “La reforma constitucional no regula la ciudadanía, que es uno de los atributos más importantes de la nacionalidad. Tampoco se modificaron las disposiciones relativas a

la pérdida ni a la suspensión de los derechos del ciudadano que están actualmente en vigor; por lo tanto, quienes tengan o adquieran doble nacionalidad quedan sujetos a ellas. [...] El legislador ha optado la subsistencia de la doble ciudadanía. Permiten que se conserven y ejerciten los derechos políticos de las personas que tengan doble nacionalidad, aún cuando no tengan su residencia en el país, sin más restricciones que las que puedan derivar del propio texto constitucional o las que puedan imponer las constituciones de los Estados de la Federación. Desde la perspectiva del derecho comparado esta situación es bastante irregular. Los sistemas jurídicos que admiten la doble nacionalidad generalmente sujetan el ejercicio de los derechos políticos al requisito de residencia, con objeto de limitar tanto éstos como el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos afectados, a uno solo de los Estados involucrados.”¹³⁶

Este autor reconoce la existencia de facto de la problemática planteada, es decir, acepta que se dan supuestos de personas que cuentan con doble nacionalidad y que, al no existir inconveniente alguno, en apariencia, gozan de los beneficios y son sujetos de obligaciones en el ámbito político, esto es, se desenvuelven como ciudadanos de dos Estados diferentes. No obstante, señala que si de manera expresa no existe ordenamiento que prohíba este supuesto, tampoco existe una regulación o reglamentación para aclarar o delimitar el alcance de una supuesta “doble ciudadanía”, lo que a la larga, acarreará un problema jurídico en el ámbito internacional.

Por otro lado, la jurista Ma. Margarita Climent Bonilla señala que “...aún cuando el duple estatal (sic) se encuentra vinculado a dos Estados, lo que implica el reconocimiento de sus derechos civiles por las dos entidades, esto no significa el reconocimiento de dos ciudadanía, simple y sencillamente porque no es factible ser ciudadano de dos Estados; y esto es debido a que la calidad de ciudadano consiste en ser sujeto de derechos políticos, que interviene ejercitándolos, en el gobierno del país en el que se domicilia. Es decir, tanto sus derechos como sus obligaciones de

¹³⁶ Olaguer C. Barza Calviño, *op.cit.*, p. 32

carácter político, sólo pueden y deben trascender en el Estado en el que reside habitualmente. Argumentar lo contrario, carece de toda lógica y fundamento.”¹³⁷

De acuerdo a esta postura, la autora evidentemente niega la existencia de una figura jurídica que implique la “doble ciudadanía” ya que de haberla, o tolerarla, sería contrario a todo razonamiento lógico en la ciencia jurídica, ya que el vínculo jurídico-político al que hace alusión, atañe sólo al Estado de residencia y no a ningún otro.

Los constitucionalistas Jorge Carpizo y Diego Valadés al respecto señalan: “...la nacionalidad lleva aparejada, cumplidos los requisitos de edad y el “modo honesto de vivir”, la ciudadanía. No existe argumento legal ni moral para privar de la ciudadanía a los mexicanos que también sean norteamericanos, japoneses o españoles. La Constitución no podía haber hecho una distinción así, de suerte que la doble nacionalidad de los mayores de edad implica inexorablemente la doble ciudadanía. [...] Es evidente que por la ubicación del precepto y por su expresión literal, los derechos y los deberes a que se alude en los artículos 35 y 36 tienen que ver con la nacionalidad, más no con la ciudadanía. Entre esos derechos y deberes están o pueden estar, los de naturaleza fiscal, asistencial, militar, de protección, entre otros. [...] Lo que eso significa es que los dobles ciudadanos estarán votando en México después de haber abjurado expresamente de México, como condición para obtener la nacionalidad norteamericana. Más aún todos los dobles ciudadanos habrán rendido juramento de lealtad a Estados Unidos.”¹³⁸

El notable jurista Ignacio Burgoa en su obra “Derecho Constitucional Mexicano”, señala entre otras cosas, que si bien es cierto que la nacionalidad es el vínculo jurídico político que liga a un individuo a un Estado determinado, la ciudadanía es una calidad de un nacional, esto es, se trata de una categoría de los

¹³⁷ Ma. Margarita Climent Bonilla, *Nacionalidad, estatalidad y ciudadanía*, Porrúa, México, 2002, p. 95.

¹³⁸ Jorge Carpizo y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Porrúa-UNAM, México, 1999, p. 36

nacionales de un Estado determinado que, la pueden adquirir o no; de tal forma, que todo ciudadano es nacional, pero no todo nacional es ciudadano.¹³⁹

Esta premisa es importante, ya que si bien es cierto que el Doctor Burgoa no ahonda en el tema de la ciudadanía, si especifica que la calidad de nacional implica una lealtad y subordinación a un Estado determinado, y al ser la ciudadanía una calidad del ser nacional, resulta incoherente que una persona posea dobles derechos políticos y por lo tanto, doble lealtad; lo que ejemplifica con la obligación de los nacionales de enlistarse en la Guardia Nacional. Señala que: “Atendiendo a la naturaleza misma de tal obligación, (enlistarse) ésta corresponde a todo mexicano sea o no ciudadano o haya perdido la ciudadanía o encontrándose esta suspendida, por lo que estimamos innecesaria su imputación al ciudadano propiamente dicho, ya que si incumbe al nacional, es lógico que éste también la tenga, toda vez que la nacionalidad es el supuesto imprescindible y la condición *sine qua non* de la ciudadanía.”¹⁴⁰

De lo anterior se puede determinar que el Doctor Burgoa, al ser contrario de la concepción de la doble nacionalidad porque implica una doble lealtad y duplicidad de derechos y obligaciones para con un Estado, también se encuentra doctrinariamente en contra de la “doble ciudadanía”, ya que derivado de su razonamiento, la ciudadanía implica necesariamente la calidad de nacional, lo que implica, de igual forma, esa duplicidad de lealtades, derechos y obligaciones de tipo político. Los constitucionalistas Jorge Carpizo y Diego Valadés comparten esa postura con respecto a la doble nacionalidad.

A pesar de que en el marco jurídico nacional no esta regulada la “doble ciudadanía” y que doctrinariamente algunos juristas establecen que no debe existir, ya que en términos electorales significaría participar en los comicios de dos Estados diferentes, ésta situación existe de facto al permitir el sufragio de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en las pasadas elecciones del 2006.

¹³⁹ Tomado de Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2002, pp. 146-147.

¹⁴⁰ *Ibidem.*, p. 155.

Comparativamente, existen países cuya legislación interna si limita el ejercicio de los derechos políticos de los doble nacionales. La Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos de 1952 especifica claramente los derechos políticos que pueden ejercer aquellas personas que posean doble nacionalidad ya sea por nacimiento o por naturalización. Debido a que un gran porcentaje de mexicanos que residen en la Unión Americana tiene nacionalidad estadounidense, es importante conocer las limitaciones que ha fijado Estados Unidos al respecto.

En la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1958 se considera lo siguiente: “Dual citizenships is a status long recognized in the law and a person may have and exercise rights of nationality in two countries and be subject to the responsibilities of both. [...] However, dual nationals owe allegians to both the United States and the foreign country. They are required to obey the laws of both countries. Either country has the right to enforce its laws, particulary if the person later travels there. Use of the foreign passport does not endanger U.S. citizenship.”¹⁴¹

En el capítulo correspondiente a la posible pérdida de ciudadanía norteamericana y servicio militar extranjero se establece que: “A U.S. citizen who is a resident or citizen of a foreign country may be subject to compulsory military service in that country. Although the United States opposes service by U.S. citizens in foreign armed forces, there is a little that we can do to prevent it since each sovereign country has the right to make its own laws on military service and apply them as it sees fit to its citizens and residents. [...] However, if an American voluntary and with the intention of relinquishing U.S. citizenship enters or serves in foreign armed forces engaged in hostilities against United States or serves in the armed forces of any foreign country as a commissioned or non-commissioned officer. [...] Loss of U.S. nationality was almost immediate consequences of foreign military service and the other acts listed in section 349 (a) until 1967 the Supreme Court handed down its decision in Afroyim v. Rusk. In that decision, the court declared

¹⁴¹ *The immigration and nationality act of 1958*, consultada en: www.usa.gov

unconstitutional the provisions of sections 349 (a) which provided for loss of nationality by voting in a foreign election.”¹⁴²

En la exposición de motivos de la ley citada, el gobierno de los Estados Unidos reconoce que cada Estado es soberano por lo tanto, Estados Unidos no puede impedir el derecho de éstos de ejercer su soberanía sobre sus nacionales y sus ciudadanos. Por ende, Estados Unidos permite que los ciudadanos norteamericanos por nacimiento que sean ciudadanos de otro Estado, voten en las elecciones de los dos Estados, que posean dos pasaportes y que realicen servicio militar en ambos países. Esto último con la limitante de que dicho Estado no se encuentre en guerra contra Estados Unidos, en cuyo caso, el ciudadano tendría que elegir si conserva o renuncia a la ciudadanía norteamericana. Por otro lado, es posible que estas personas renuncien a su ciudadanía si aceptan un cargo gubernamental de otro Estado.

Existen mayores especificidades para las personas que adquieren la ciudadanía norteamericana por naturalización. En este caso, los “doble ciudadanos” pueden participar en el sistema político de los Estados Unidos, es decir, servir como jurados, elegir a sus gobernantes y enlistarse en las fuerzas armadas, pero antes se requiere que renuncien a su lealtad a otro u otros Estados que también los considere como sus nacionales.¹⁴³ Esto quiere decir que los mexicanos que se naturalizaron estadounidenses pueden votar en las elecciones de Estados Unidos pero no pueden ejercer sus derechos políticos como ciudadanos en México (entre ellos votar y ser votado) porque las leyes norteamericanas lo prohíben.

La Ley de Nacionalidad de México únicamente estableció que para el ejercicio de un cargo público las personas que tuvieran doble nacionalidad tenían que renunciar a su lealtad con el otro Estado, más no aclara nada respecto al resto de los supuestos que tienen que ver con la ciudadanía, entre ellos el ejercicio del voto. Al parecer los límites jurídicos se encuentran en las legislaciones de otros países,

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ *Idem.*

como en el caso de Estados Unidos ya que en las leyes mexicanas solo existe una gran laguna jurídica que es indispensable aclarar, sobre todo si ya puso en marcha los lineamientos que regulan el voto de los ciudadanos que se encuentran en el exterior, muchos de ellos con otra ciudadanía.

Los legisladores mexicanos debieron y deben considerar todas las situaciones en las que se encuentran los connacionales que viven en el exterior, como las personas que se han naturalizado en otro Estado o las que por nacimiento tienen varias nacionalidades y que en algún momento serán considerados ciudadanos con facultades plenas para elegir a sus autoridades. Aunque jurídicamente aún no es posible tener “doble ciudadanía”, tener una doble lealtad y por ende votar en dos países a la vez, es una realidad que México debe regular internamente y multilateralmente para evitar conflictos futuros a nivel internacional.

2.4. Artículo Octavo Transitorio de 1996 y Artículos Transitorios de Junio de 2005 adicionados al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

De acuerdo a la interpretación del tercer punto del artículo 36 constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y demás ordenamientos legales aplicables en materia electoral¹⁴⁴, determinarían las normas correspondientes para la realización del voto de los ciudadanos mexicanos en el exterior.

Como fue mencionado en el apartado correspondiente a los antecedentes jurídicos del voto de los mexicanos en el extranjero del presente trabajo, en noviembre de 1996 se adicionó, entre muchos otros, el Artículo Octavo Transitorio al

¹⁴⁴ Entre los reglamentos vigentes en materia electoral que son aplicables se encuentran: Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral, Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Código Penal Federal.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). A la letra dice lo siguiente:

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

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

Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.¹⁴⁵

Como puede apreciarse el artículo es bastante ambiguo ya que no establece reglas claras para llevar a cabo el voto desde el exterior y atendiendo a la naturaleza de los Artículos Transitorios de cualquier ordenamiento jurídico, resultaría improcedente que así fuera. Únicamente giró indicaciones para la realización de un estudio profundo del universo de mexicanos residentes en el exterior y las alternativas posibles de aplicación. La meta era tener una propuesta concreta e incluso las reformas legales pertinentes para poner en marcha el voto desde el exterior para la elección del año 2000. No obstante, era demasiado prematura la implementación de un mecanismo poco estudiado, tan complejo y no experimentado por la sociedad mexicana. Además, la opinión de los políticos mexicanos aún estaba muy dividida por lo que la meta tuvo que posponerse.

¹⁴⁵ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Tomado de *Compila XI Legislación Federal y del Distrito Federal*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

Trascurridos 9 años de la adición del Artículo Octavo Transitorio al COFIPE, el paquete de reformas electorales aprobado por el Congreso de la Unión contenía una reforma al Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales adicionándole los artículos 273 al 300 referentes al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Los artículos segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo transitorios del 30 de junio de 2005 establecieron nuevas condiciones que eran más concretas que las establecidas por el octavo transitorio de 1996. Dichos artículos dicen lo siguiente:

TRANSITORIOS DEL 30 DE JUNIO DE 2005

PRIMERO: Se reforman los Artículos 1, 9 y el inciso c) párrafo 1 del artículo 250, para que el actual inciso d) pase a ser e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEGUNDO.- Se reforman la denominación del Libro Sexto y se le adicionan los artículos 273 al 300 todos relativos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

TRANSITORIOS

*Artículo Primero.- este Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.*

Artículo Segundo.- Antes del mes de octubre de 2005, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral deberá formular y presentar, para su aprobación, al Consejo General, el programa que contenga las actividades relevantes y el proyecto de asignaciones presupuestarias en el ejercicio fiscal de 2005, las previsiones para el ejercicio fiscal de 2006 y, en su caso, la solicitud de ampliación del presupuesto 2005, para hacer posible el cumplimiento de las responsabilidades y tareas asignadas al Instituto por el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que se reforma con el presente Decreto.

Artículo Tercero.- Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para, en su caso, realizar las ampliaciones presupuestarias que resulten necesarias para proveer, en el ejercicio fiscal de 2005, al Instituto Federal Electoral, los recursos que solicite conforme al Artículo transitorio anterior. En su caso, esta autorización se entenderá otorgada al Ejecutivo Federal respecto de otros entes públicos que tengan participación directa en la aplicación de lo dispuesto por las adiciones al Libro Sexto que corresponden al presente Decreto.

Artículo Quinto.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, y hasta la conclusión del proceso electoral federal ordinario inmediato siguiente, se autoriza a la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral para adjudicar en forma directa a los proveedores idóneos, tanto en México como en el extranjero, los contratos de adquisición de bienes,

servicios y arrendamientos de inmuebles, cuando tal procedimiento sea necesario para garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones adicionadas en el Libro Sexto que es materia de reforma del presente Decreto. Para tal efecto, los procedimientos para la adjudicación directa se sujetarán a lo establecido por el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sin que resulten aplicables los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2005 y 2006. La Junta General Ejecutiva informará al Consejo General de las resoluciones que adopte.

El Instituto Federal Electoral rendirá un informe de las adjudicaciones directas autorizadas conforme el presente artículo al rendir las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios fiscales de 2005 y 2006.

Artículo Sexto.- El Instituto Federal Electoral establecerá, en su caso, con el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, y con los servicios postales del extranjero, los acuerdos necesarios para asegurar el eficiente, seguro y oportuno manejo, despacho, recepción y entrega de los documentos y materiales que se requieran para el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Artículo Séptimo.- De ser necesario, con la participación del Instituto, el Titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, establecerá los acuerdos necesarios para coadyuvar al cumplimiento de lo establecido en el Artículo Transitorio anterior.¹⁴⁶

Las anteriores adiciones y reformas entraron en vigor el 1 de julio de 2005. El IFE quedó facultado para llevar a cabo los convenios necesarios con el Servicio Postal Mexicano, con los servicios postales de Estados Unidos y del resto del mundo y con la Secretaría de Relaciones Exteriores con la finalidad de configurar el voto de los mexicanos en el extranjero a través de la modalidad de correo certificado. La Secretaría de Hacienda destinaría el presupuesto para la realización de los lineamientos establecidos en el Libro Sexto del COFIPE.

Por primera vez se incluyó en el COFIPE un capítulo exclusivo para la implementación del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior. Sin embargo, aun cuando se establecieron reglas más concretas, éstas no fueron definitivas ya que se dejó una facultad legal a través de la cual el Instituto Federal Electoral podría establecer los acuerdos institucionales que fueran convenientes

¹⁴⁶ *Idem.*

(además de los señalados por los artículos transitorios) para mejorar el mecanismo de emisión del voto postal incluso antes de la jornada electoral del 2006. Las lagunas legales y los parches hechos sobre la marcha por el IFE serán descritos más adelante.

2.4.1. Modalidad del voto por correo.

En el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales denominado “Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, en los artículos 273 al 276 se configuró la modalidad del voto vía correo certificado. A la letra dicen lo siguiente:

Artículo 273

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto exclusivamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 274

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos que residan en el extranjero, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución y los señalados en el párrafo 1 del artículo 6 del presente Código, deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital, en el formato aprobado por el Consejo General, su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero.

II: Manifestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar, en su caso, la boleta electoral, y

III. Los demás establecidos en el presente Libro.

Artículo 275

1. Los ciudadanos mexicanos que cumplan los requisitos señalados enviarán la solicitud a que se refiere el inciso I del párrafo 1 del Artículo anterior entre el 1º de octubre del año previo, y hasta el 15 de enero del año de la elección presidencial.

2. La solicitud será enviada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por correo certificado, acompañada de los siguientes documentos:

a) Fotocopia legible del anverso y reverso de su credencial para votar con fotografía; el elector deberá firmar la fotocopia o, en su caso, colocar su huella digital, y

b) Documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero.

3. Para efectos de verificación del cumplimiento del plazo de envío señalado en el párrafo 1 de este Artículo, se tomará como elemento de prueba la fecha de expedición de la solicitud de inscripción que el servicio postal de que se trate estampe en el sobre de envío.

4. A ninguna solicitud enviada por el ciudadano después del 15 de enero del año de la elección o que sea recibida por el Instituto del 15 de febrero del mismo año, se le dará

trámite. En estos casos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores enviará al interesado, por correo certificado, aviso de no inscripción por extemporaneidad.

5. El ciudadano interesado podrá consultar al Instituto, por vía telefónica o electrónica, su inscripción.

Artículo 276

1. La solicitud de inscripción en el listado nominal de electores tendrá efectos legales de notificación al Instituto de la decisión del ciudadano de votar en el extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal efecto el respectivo formato contendrá la siguiente leyenda: “Manifiesto, bajo protesta de decir verdad, que por residir en el extranjero:

- a) Expreso mi decisión de votar en el país en que resido y no en territorio mexicano;*
- b) Solicito votar por correo en la próxima elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;*
- c) Autorizo al Instituto Federal Electoral, verificado el cumplimiento de los requisitos legales, para ser inscrito en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, y darme de baja, de la lista correspondiente a la sección electoral que aparece en mi credencial para votar;*
- d) Solicito que me sea enviada a mi domicilio en el extranjero la boleta electoral, y*
- e) Autorizo al Instituto Federal Electoral para que, concluido el proceso electoral, me reinscriba en la lista nominal de electores correspondiente a la sección electoral que aparece en mi credencial para votar.¹⁴⁷*

De conformidad con los artículos anteriores, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero tienen el derecho y la obligación de votar únicamente para la jornada electoral del 2006 para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo al artículo 34 constitucional, podrán ser todas aquellas personas que tengan la calidad de mexicanos, haber cumplido 18 años, tener un modo honesto de vivir y además (según el Artículo 6 del COFIPE) estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por dicho Código y contar con la Credencial para Votar correspondiente.

Asimismo, los interesados que cumplan con dichos requisitos deberán solicitar al IFE su baja de la sección electoral que les corresponde en territorio mexicano y su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero. Deberán manifestar y comprobar su domicilio en el extranjero con la finalidad de que les sea enviada la boleta electoral y los materiales necesarios para

¹⁴⁷ *Idem.*

el ejercicio del voto. El procedimiento de solicitud y envío de documentos necesarios por parte de los ciudadanos en el extranjero, recepción de los mismos, envío del acuse de recibo y aceptación de dicha solicitud así como la boleta electoral y reenvío de ésta por parte de los interesados al IFE se realizará vía correo certificado. A diferencia del correo normal, el correo certificado asegura la inviolabilidad de los documentos que se envían, por ello el COFIPE hace especial énfasis en que el procedimiento se llevará a cabo bajo esta modalidad.

Votar vía correo certificado no implica un despliegue logístico en todas las ciudades y países donde residan ciudadanos mexicanos. No es necesaria la colocación de casillas electorales o de capacitación de funcionarios de casilla como se hace en territorio mexicano, no obstante, amerita otro tipo de organización y de coordinación con varias instituciones que también participan directa o indirectamente. En los siguientes puntos se explicará, conforme a la ley, como fue planeada y establecida la elección para los connacionales en el extranjero.

2.4.2. Instituciones encargadas de realizar las elecciones en el extranjero.

Para llevar a cabo la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero a través de la modalidad de correo certificado, el Instituto Federal Electoral necesitó coordinarse con instituciones federales nacionales y extranjeras.

Los Artículos Transitorios del 30 de junio de 2005 especificaron que el IFE tendría que acordar con el Servicio Postal Mexicano y, en su caso, los servicios postales en el extranjero, el aseguramiento del envío de todo lo necesario para llevar a cabo la votación de los ciudadanos en el extranjero.

Por otro lado, también tendría que acordar con la Secretaría de Relaciones Exteriores los mecanismos necesarios para informar a la población residente en

otros países las formas de ejercicio del voto. Al respecto, el Artículo 278 del COFIPE especificó esta coordinación:

Artículo 278

1. A partir del 1 de octubre del año previo al de la elección presidencial y hasta el 15 de enero del año de la elección, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pondrá a disposición de los interesados el formato de solicitud de inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, en los sitios, en territorio nacional y en el extranjero, que acuerde la Junta General Ejecutiva, y a través de la página electrónica del Instituto.

2. Las sedes diplomáticas de México en el extranjero contarán con los formatos a que se refiere el párrafo anterior para que estén a disposición de los ciudadanos mexicanos. El instituto celebrará con la Secretaría de Relaciones Exteriores los acuerdos correspondientes.¹⁴⁸

El IFE puso a disposición de los ciudadanos mexicanos residentes en Estados Unidos los formatos de solicitud en los diversos consulados existentes y también en algunas tiendas de autoservicio como Walmart o Tiendas Radio Shack. Para el resto del mundo, dichos formatos fueron enviados a las embajadas y consulados. En México, fueron instalados módulos en las principales ciudades fronterizas. Por otro lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores envió a los embajadores y cónsules mexicanos en el mundo un disco compacto denominado *Compilación Jurídica Electoral 2006* el cual contenía toda la información legal que necesitaban saber para aclarar las dudas de los connacionales que así lo solicitaran.

Asimismo, el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendría que acordar con el Instituto Federal Electoral las ampliaciones presupuestarias para poner en marcha lo establecido en el Libro Sexto del COFIPE.

Para el ejercicio fiscal 2005, la Cámara de Diputados asignó una partida por 200 millones de pesos, de los 264.1 millones que el IFE estimó, para llevar a cabo lo establecido en el Libro Sexto del COFIPE. Sin embargo, se dejó la posibilidad de

¹⁴⁸ *Idem.*

que en el transcurso del ejercicio fiscal se le asignaran al Instituto otros 200 millones más. Para el 11 de octubre del 2005, la Secretaría de Hacienda liberó los primeros 200 millones de pesos de los cuales el IFE había utilizado para el 13 de diciembre de 2005 la cantidad de 144.1 millones de pesos para el fortalecimiento de la promoción y difusión de la participación de los mexicanos residentes en el extranjero, sobre todo, en los Estados Unidos. El resto del dinero fue utilizado para la impresión de la boleta electoral exclusiva para los residentes en el extranjero y demás material electoral. A la fecha de publicación del presente trabajo, aún no se daba a conocer si el IFE había utilizado en su totalidad los 400 millones de pesos autorizados por la Cámara de Diputados.¹⁴⁹

A nivel interno, el IFE tuvo que crear una unidad especial que se encargara de todos los asuntos relativos al voto de los mexicanos en el extranjero. Esto no fue especificado en el COFIPE, no obstante, si fue considerada dicha facultad a través de los artículos 298 y 300:

Artículo 298

1. Para el cumplimiento de las atribuciones que este Libro otorga al Instituto Federal Electoral, la Junta General Ejecutiva propondrá al Consejo General, en el año anterior al de la elección presidencial, la creación de las unidades administrativas que se requieran, indicando los recursos necesarios para cubrir sus tareas durante el proceso electoral.

Artículo 300

1. El Consejo General proveerá lo conducente para la adecuada aplicación de las normas contenidas en el presente Libro.

2. Son aplicables, en todo lo que no contravenga las normas del presente Libro, las demás disposiciones conducentes de este Código, la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las demás leyes aplicables.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral relativo a la asignación presupuestaria complementaria durante el ejercicio fiscal 2005, para atender las disposiciones del Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2005. Tomado de Compilación Jurídica-Electoral 2006.

¹⁵⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Tomado de *Compila XI Legislación Federal y del Distrito Federal*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

Los artículos anteriores son muy importantes, toda vez que el COFIPE carece de muchos elementos de aplicabilidad. Por medio de la facultad que se le otorgó al IFE para crear los lineamientos que considerados necesarios para la adecuada aplicación del Libro Sexto, así como las unidades técnicas especializadas fue posible completar y aclarar algunos de los vacíos que dicho reglamento dejó.

Con base en lo anterior, el 15 de agosto de 2005 el IFE concretó el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la creación de la unidad técnica denominada *Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*, así como la *Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Consejo General del Instituto Federal Electoral*.”

El IFE consideró que esta unidad administrativa fuera de carácter temporal ya que las actividades relativas al voto de los mexicanos tendrían lugar cada seis años, por lo que resultaría innecesario para la institución fortalecer de manera permanente sus áreas para dicha actividad. Sus funciones iniciarían durante el primer semestre del año previo inmediato al de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y concluirían en el mes de diciembre del año en que sea celebrada tal elección. Entre las funciones que le fueron asignadas a esta unidad se consideran las siguientes:

- A) Planear las actividades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero a nivel institucional.
- B) Supervisar las actividades relativas a los trámites registrales.
- C) Supervisar las tareas de promoción y difusión del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
- D) Supervisar las actividades relacionadas con la producción y resguardo de documentación y materiales electorales.
- E) Supervisar las actividades relacionadas con el envío y recepción de documentación y materiales electorales.
- F) Supervisar las actividades tendientes al escrutinio y cómputo de la votación de residentes en el extranjero.

- G) Ejecutar, previo acuerdo de la Presidencia del Consejo, las tareas de vinculación con entidades públicas y privadas relacionadas con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
- H) Apoyar a la Presidencia del Consejo en la planeación, desarrollo y ejecución de los programas de acercamiento, información y encuentros de intercambio informativo con la comunidad internacional relacionados con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
- I) Elaborar y presentar ante los órganos del Instituto Federal Electoral los informes que les sean requeridos.
- J) Acordar con el Secretario Ejecutivo los asuntos de su competencia.
- K) Las demás que les sean conferidas por acuerdo del Consejo General u otras disposiciones aplicables.¹⁵¹

La Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Consejo General del Instituto Federal Electoral funcionaría el mismo tiempo que la Coordinación. Se integraría por 5 Consejeros Electorales, representante de partidos políticos registrados ante el IFE que así lo solicitaren y Consejeros del Poder Legislativo, éstos últimos tendrían voz, pero no voto. La labor tanto de la Coordinación como de la Comisión sería de enlace entre las instituciones que participarían en el proceso electoral como entre los órganos internos del IFE encargados de garantizar la plena aplicación del Libro Sexto del COFIPE.

En resumen, los organismos a nivel interno encargados de aplicar las disposiciones del Libro Sexto del COFIPE son el Consejo General, el cual de acuerdo con el artículo 82 tiene la atribución de vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto; la Junta General Ejecutiva la cual conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades

¹⁵¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la creación de la unidad técnica denominada *Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*, así como la *Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Consejo General del Instituto Federal Electoral*. Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 2005. Tomado de *Compilación Jurídica-Electoral 2006*.

ejecutivas y técnicas; la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el extranjero, y la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

A nivel institucional, hubo coordinación entre el Instituto Federal Electoral, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Relaciones Exteriores, Servicio Postal Mexicano, los servicios postales en el mundo y otras instituciones de carácter privado e internacional para promover la participación e información del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

2.4.3. Organización de las elecciones en el extranjero.

Con la modalidad de voto por correo certificado no fue necesario organizar el proceso electoral para los ciudadanos mexicanos en el extranjero fuera del territorio nacional, lo que supuso un despliegue logístico y económico menor. La ley consideró un mecanismo diferente al elaborado en México para llevar a cabo la jornada electoral, el cómputo de los votos y la declaración de los resultados de los electores mexicanos en el extranjero. Dicho proceso se describirá en las siguientes líneas.

El procedimiento de votación para los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior de acuerdo al COFIPE consistió en 5 etapas. La primera etapa fue la de elaboración de la lista nominal de electores residentes en el extranjero con base en las solicitudes recibidas; la segunda etapa fue la de impresión de las boletas electorales, documentación y demás materiales requeridos para llevar a cabo la votación; la tercera etapa consistió en el ejercicio del voto por parte de los connacionales en el extranjero; la cuarta etapa fue la del conteo de los votos el día de la jornada electoral y el anuncio de los resultados; la última etapa fue la de remisión del paquete electoral de los mexicanos en el extranjero a la Sala Superior del Tribunal Electoral para los efectos legales conducentes.

La creación de la lista nominal de electores residentes en el extranjero fue con base en los artículos 277 al 282 del COFIPE. Una vez que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero enviaron su solicitud de inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero hasta las fechas establecidas y los documentos adjuntados fueron verificados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ésta procedió a su inscripción.

Se ordenó a los ciudadanos de acuerdo a su domicilio en el extranjero para el posterior envío de las boletas electorales y conforme a su domicilio en México para efectos de escrutinio y cómputo de la votación. A más tardar el 15 de marzo del año electoral, dicha Dirección pondría a disposición de los partidos políticos el listado; los partidos políticos tendrían el derecho de hacer cualquier tipo de observación al respecto e impugnar, si fuera el caso, ante las instancias legales correspondientes. El listado nominal de electores tuvo un carácter temporal ya que sería utilizado sólo para la jornada electoral de 2006. Una vez concluido el proceso, se reinscribiría a los ciudadanos en él registrados a la lista nominal de electores de la sección electoral correspondiente a su domicilio en México.

La segunda etapa correspondiente a la impresión de las boletas electorales está contenida en los artículos 283 y 284 del COFIPE. La Junta General Ejecutiva, bajo la supervisión de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, ordenó la impresión de las boletas electorales, el instructivo para su uso, sobres, actas de escrutinio y cómputo y demás materiales electorales aprobados previamente por el Consejo General.

El número de boletas impresas fue igual al número de electores inscritos en la lista nominal, sin embargo, el Consejo General determinó un número de boletas adicional. Las boletas adicionales no utilizadas fueron destruidas por el personal del IFE en presencia de los partidos políticos antes de la jornada electoral. Por otro lado, la Junta General tuvo como límite el día 20 de mayo del año de la jornada electoral para enviar el acuse de recibo, la boleta electoral y el resto de la documentación

necesaria para el ejercicio del voto, mediante correo certificado o mensajería, al domicilio en el extranjero de los votantes.

Es importante mencionar, que con base en el artículo 300 del COFIPE, el IFE acordó posteriormente anexar a la documentación anterior, un CD y un DVD cuyo contenido eran mensajes de los candidatos a la presidencia, un cuadernillo con resúmenes de las plataformas de campaña de los partidos políticos y una pulsera distintiva.

Una vez realizado lo anterior, el ciudadano mexicano residente en el extranjero al recibir su boleta electoral, procedería a ejercer su derecho y obligación al voto. Los artículos 285 y 286 explican con más claridad este mecanismo:

Artículo 285.

- 1. Recibida la boleta electoral el ciudadano deberá ejercer su derecho al voto, de manera libre, secreta y directa, marcando el recuadro que corresponda a su preferencia, en los términos del Artículo 218 de este Código.*
- 2. El instructivo a que se refiere el párrafo 1 del Artículo 283 anterior, deberá incluir, al menos, el texto íntegro del Artículo 4 del presente Código.*

Artículo 286.

- 1. Una vez que el ciudadano haya votado, deberá doblar e introducir la boleta electoral en el sobre que le haya sido remitido, cerrándolo de forma que asegure el secreto del voto.*
- 2. En el más breve plazo, el ciudadano deberá enviar el sobre que contiene la boleta electoral, por correo certificado, al Instituto Federal Electoral.*
- 3. Para los efectos del párrafo anterior, los sobres para envío a México de la boleta electoral, tendrá impresa la clave del elector del ciudadano remitente, así como el domicilio del Instituto que determine la Junta General Ejecutiva.*

Después de votar, el ciudadano debió enviar su boleta electoral vía correo certificado a la dirección señalada por el IFE, el cual tuvo un costo de \$9 dólares

asumido por el interesado y no por el IFE. La finalidad de lo anterior era garantizar la inviolabilidad del sobre que contenía la boleta electoral.

La cuarta etapa del proceso descrito consistió en la jornada electoral y el escrutinio y cómputo de los votos. Los artículos del COFIPE que tratan de esto son del 287 al 293.

Una vez enviada la boleta electoral, la Junta General Ejecutiva se encargaría de recibir y resguardar los sobres que la contenían hasta el día de la jornada electoral. Colocaría la leyenda “votó” al lado del nombre del elector en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, siempre y cuando las boletas se recibieran 24 horas antes del inicio de la jornada electoral, es decir, antes de las 8 am. del 2 de julio de 2006. Los sobres recibidos extemporáneamente serían destruidos sin abrir, en presencia de los partidos políticos. Esto evitaría agregar votos a determinado partido político o coalición.

Para efectos de escrutinio y cómputo de los votos, se siguió un procedimiento similar al aplicado para los electores en México. El IFE determinó que se instalaran mesas de escrutinio y cómputo correspondiente al distrito electoral en territorio nacional de los ciudadanos mexicanos en el extranjero. Al igual que los ciudadanos seleccionados para ser funcionarios de casilla en México, se escogieron y capacitaron a los ciudadanos que fungirían como presidente, secretario, escrutadores y suplentes de las mesas de escrutinio y cómputo. En ausencia de dichos funcionarios la Junta General Ejecutiva tendría la facultad de determinar el procedimiento para la designación del personal del Instituto que los supliera.

Las mesas de escrutinio y cómputo se instalaron únicamente en el Distrito Federal y hasta las 17 hrs. del día de la jornada electoral. La Junta General Ejecutiva determinó el local apropiado para tal efecto. Asimismo, los partidos políticos, al igual que cualquier casilla instalada en México, tuvieron el derecho a tener dos representantes por cada mesa, un representante general por cada 20 mesas y un

representante general que supervisara el cómputo distrital. Es de notar que el COFIPE no menciona nada acerca de la presencia de ciudadanos que fungirían como observadores electorales.

El escrutinio y cómputo de la votación se iniciaría a las 18 hrs. del día de la jornada electoral como en el resto de las casillas en todo el territorio nacional. De acuerdo a los artículos 291 y 292 del COFIPE los pasos fueron los siguientes:

Artículo 291.

1. Para el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo siguiente:

a) El presidente de la mesa verificará que cuenta con el listado nominal de electores residentes en el extranjero que le corresponde, y sumará los que en dicho listado tiene la palabra votó.

b) Acto seguido, los escrutadores procederán a contar los sobres que contienen las boletas electorales y verificarán que el resultado sea igual a la suma de electores marcados con la palabra "votó" que señala el inciso anterior.

c) Verificado lo anterior, el presidente de la mesa procederá a abrir el sobre y extraerá la boleta electoral, para sin mayor trámite, depositarla en la urna; si abierto un sobre se constata que no contiene la boleta electoral o contiene más de una boleta electoral, se considerará que el voto, o votos, son nulos y el hecho se consignará en el acta.

d) Los sobres que contengan las boletas serán depositados en un recipiente por separado para su posterior destrucción.

e) Una vez terminado lo anterior, dará inicio el escrutinio y cómputo, aplicándose en lo conducente, las reglas establecidas en los incisos c) al f) del párrafo 1 del Artículo 229 y 233 de este Código.

f) Para determinar la validez o nulidad del voto, será aplicable lo establecido en el artículo 230 de este Código y en el inciso c) de este párrafo.

Artículo 292.

1. Las actas de escrutinio y cómputo de cada mesa serán agrupadas conforme al distrito electoral que corresponda.

2. El personal del Instituto designado previamente por la Junta General Ejecutiva, procederá en presencia de los representantes generales de los partidos políticos, a realizar la suma de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de las respectivas mesas para obtener el resultado de la votación emitida en el extranjero para la elección de

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por distrito electoral uninominal, que será asentado en el acta de cómputo correspondiente a cada distrito electoral.

3. Las actas de cómputo distrital serán firmadas por el funcionario responsable y por el representante general de cada partido político designado para el efecto.

4. Los actos señalados en los párrafos anteriores de este artículo serán realizados en presencia de los representantes generales de los partidos políticos para el cómputo distrital de la votación emitida en el extranjero.

Los ciudadanos elegidos para ser funcionarios de las mesas de escrutinio y cómputo sólo se encargaron de que la suma de los votos recibidos fuera igual a la de los ciudadanos con la palabra “votó” de la lista nominal de electores residentes en el extranjero. Además extrajeron de cada sobre la boleta electoral, la colocaron en la urna correspondiente y distinguieron entre votos válidos y nulos, más no, los contaron. Únicamente destruyeron los sobres en los que fueron enviados. Tampoco elaboraron las actas de escrutinio y cómputo correspondientes, ni remitieron el paquete electoral como lo hicieron los presidentes de casilla en el resto del país.

La función del cómputo de los votos recayó en el personal del IFE, al igual que el llenado y firma de actas, entrega de una copia de las mismas a los representantes de partidos políticos, declaración e informe de los resultados por distrito electoral uninominal de la votación emitida en el extranjero e inclusión de ellos en el sistema de resultados preliminares. Los presidentes de los Consejos Distritales se encargaron de sumar dichos resultados a los obtenidos en las casillas instaladas en los respectivos distritos, para obtener el total de votos de todos los ciudadanos mexicanos.

Finalmente, el personal del IFE integró el paquete electoral de acuerdo a los artículos 294 y 295 del COFIPE. El paquete electoral contuvo las boletas electorales, los originales de las actas de escrutinio y cómputo de las mesas y del cómputo por distrito electoral uninominal, el informe circunstanciado elaborado por la Junta General Ejecutiva respecto de la votación emitida en el extranjero y la copia

certificada del acta distrital de cómputo de los votos emitidos en el extranjero para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el distrito electoral respectivo. La Junta General Ejecutiva tuvo que remitir el paquete electoral, antes del domingo siguiente al de la jornada electoral, a la Sala Superior del Tribunal Electoral en caso de posibles impugnaciones que condujeran a la apertura de dicho paquete, recuento de votos y corrección de las actas de escrutinio y cómputo.

En el periodo correspondiente, no fue presentada ninguna impugnación a los resultados electorales de los ciudadanos residentes en el extranjero por parte de alguno de los partidos políticos. Ni siquiera el PRD antepuso quejas por irregularidades en el procedimiento o inició un juicio de inconformidad o de nulidad para impugnar alguna de las mesas de escrutinio y cómputo de los votos en el extranjero tal como lo hizo en algunas casillas en territorio nacional, aún cuando esos votos tampoco le favorecieron. Al no presentarse ninguna irregularidad, el proceso electoral concluyó con la declaración del ganador de la elección presidencial por parte del Tribunal Electoral, sentencia inatacable y definitiva.

2.4.4. Campañas electorales de los partidos políticos mexicanos en el extranjero.

De entrada, los partidos políticos tienen prohibido, en cualquier tiempo, hacer campaña o proselitismo en el exterior con base en el Artículo 296 del COFIPE que a la letra dice:

Artículo 296.

1. Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el Artículo 182 de este Código.

2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

Con respecto al artículo 182 al que hace referencia el punto 1 del artículo anterior, se entiende por campaña y propaganda electoral:

Artículo 182.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entienden por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Como se ha venido mencionando, la última reforma al COFIPE hecha por los legisladores entró en vigor el 28 de junio de 2005. Un mes después, los partidos políticos empezaron a hacer actos de proselitismo en la Unión Americana. El martes 30 de agosto de 2005, el presidente del PAN, Manuel Espino, dio inicio a la campaña presidencial de su partido en South Gate, California. Fue acompañado del gobernador de Guanajuato José Luís Romero Hicks. Ambos proporcionaron carteles y distintivos de sus precandidatos a la presidencia.¹⁵²

Para el 13 de septiembre de 2005, el PRD y su candidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador, pretendían viajar a Los Ángeles, California para reunirse con organizaciones mexicanas y realizar diversas consultas sobre las propuestas de gobierno que éstos poseían. El IFE, con base en el artículo 296 del

¹⁵² Enrique Galván Ochoa, "El PAN arranca en Estados Unidos", *La Jornada*, martes 30 de agosto de 2005, www.lajornada.com.mx.

COFIPE, no permitió que esto se realizara ya que esto podría generar una promoción implícita de su candidatura o allegarse de financiamiento público o privado proveniente del exterior.¹⁵³

Hacia el 22 de septiembre de 2005, el perredista Horacio Duarte propuso al Consejo General del IFE, la organización de tours de candidatos al extranjero para que éstos presentaran sus propuestas, bajo los esquemas institucionales y sin violar las normas establecidas en el COFIPE. El panista Rogelio Carvajal, consideró que el artículo 296 del COFIPE era anticonstitucional y el impedimento de que los partidos realizaran actividades ordinarias, era contrario a sus propios estatutos.¹⁵⁴

Ante los diversos reclamos de los partidos políticos por no poder hacer campaña en el exterior y la escasa regulación que el COFIPE contenía con respecto al tema, el IFE se vio en la necesidad de establecer un nuevo acuerdo institucional que cubriera las lagunas legales de la ley reglamentaria. El 8 de noviembre de 2005 entró en vigor el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen lineamientos generales para la aplicación del Libro Sexto del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales con relación a los artículos 296 y 297.*

En dicho acuerdo se aprobaron 8 artículos que regularían de mejor manera lo referente a las campañas de los partidos políticos en el exterior. A la letra se estableció:

Capítulo Primero.

Artículo 1

1. Durante el proceso electoral federal, en los plazos establecidos en el artículo 174, párrafos 1, 3 y 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los

¹⁵³ Alonso Urrutia, “El viaje de AMLO a Los Ángeles sería violatorio al COFIPE: IFE”, *La Jornada*, martes 13 de septiembre de 2005, en www.lajornada.com.mx.

¹⁵⁴ Alonso Urrutia, “Confirma el IFE: candidatos no darán entrevistas en el exterior”, *La Jornada*, jueves 22 de septiembre de 2005, en www.lajornada.com.mx.

partidos políticos no podrán erogar recursos provenientes del financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

2. En términos del artículo 49 párrafo 2 incisos c) d) y f) de la legislación electoral federal, no podrán realizar aportaciones en ningún tiempo las personas físicas o morales extranjeras, organismos internacionales de cualquier naturaleza y personas que vivan o trabajen en el extranjero.

3. Para los efectos del párrafo primero del presente artículo se consideran actividades ordinarias todas aquéllas que no están comprendidas en las actividades de campaña ni en las específicas.

4. Durante el proceso electoral federal, los partidos políticos no podrán realizar en el extranjero las actividades específicas a las que se refiere el artículo 49, parágrafo 7, inciso c) del código de la materia.

Artículo 2

1. En ningún tiempo, los partidos políticos nacionales o sus candidatos podrán realizar actividades tendientes a la obtención del voto, actos de campaña electoral o difusión de propaganda electoral en el extranjero.

2. Se entiende como actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquellas actividades en las que los partidos políticos, sus candidatos, sus voceros o simpatizantes se dirijan al electorado para promover o presentar sus candidaturas para la obtención del voto y difusión de su plataforma electoral.

3. Se entiende como propaganda electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones producidos y difundidos por partidos políticos, candidatos o simpatizantes.

4. En el extranjero los partidos políticos son garantes de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, siempre que dichos institutos políticos acepten o toleren la realización de tales actos y éstos incidan en el cumplimiento de sus funciones u obligaciones, así como en la consecución de sus fines.

Artículo 3

1. Conforme a lo establecido por el artículo 297 del código de la materia, los partidos políticos pueden presentar quejas o denuncias derivadas de la violación a lo establecido en el artículo 296 del propio código de la materia, en dos modalidades.

- a. Quejas respecto de las faltas relacionadas con el párrafo 2 del artículo 296 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que competen a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.*
- b. Quejas respecto de faltas al párrafo 1 del artículo 296 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que competen a la Junta General Ejecutiva.*

2. Las quejas o denuncias que promuevan los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General bajo las modalidades señaladas en el párrafo anterior, por violación a lo dispuesto en el artículo 296 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberán presentarse por escrito ante la Secretaría Ejecutiva, cumpliendo con los siguientes requisitos:

- a. Narración expresa y clara de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos en que se basa la queja o denuncia;
- b. Ofrecer y aportar, invariablemente, los medios de prueba para acreditar los hechos en que se basa la queja o denuncia; y
- c. Estar debidamente fundadas y motivadas, entendiéndose por ello, la mención de los preceptos legales que se consideren violados, y los razonamientos lógico-jurídicos que demuestren, a su juicio, la conculcación a dichas normas.

Artículo 4

1. La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas o la Junta General Ejecutiva, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán ordenar, en su caso, la realización de investigaciones para esclarecer los hechos que consideren pertinentes.

2. Con base en el artículo 270, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto.

3. Para efectos de lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, las autoridades federales, estatales o municipales colaborarán con el Instituto Federal Electoral en términos de lo previsto en los artículos 2, 131 y 240 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4. En cuanto a las investigaciones en el extranjero, éstas se llevarán a cabo en términos de los acuerdos internacionales en la materia y sólo en los casos en que sea indispensable para la integración del expediente respectivo.

5. Conforme a lo previsto en el artículo 271 del código de la materia, sólo serán admitidas las siguientes pruebas: documentales públicas y privadas; técnicas; pericial contable; presuncionales e instrumental de actuaciones.

Artículo 5

1. Para el trámite, substantación y resolución de las quejas a que se refieren los artículos 3 y 4 del presente ordenamiento, se aplicarán en lo conducente, además de las disposiciones del Título Quinto del Libro Quinto y los artículo 49-A y 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo dispuesto en los siguientes ordenamientos.

I. Tratándose de quejas que versen sobre las faltas administrativas cometidas por los partidos políticos respecto a irregularidades al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

- a) *El Reglamento del Consejo General para la tramitación del procedimiento para el conocimiento de las faltas y la aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto, del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y,*
- b) *Los lineamientos para el conocimiento la substantación de las faltas administrativas, establecidas en el Título Quinto, del Libro Quinto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

II. Tratándose de quejas que versen sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos:

- a) *El reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substantación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.*

III. La Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Artículo 6

1. Durante el proceso electoral federal, los partidos políticos, conforme a lo señalado por el artículo 2 de los presentes Lineamientos Generales, no podrán contratar, en México o en el extranjero, por sí o por interpósita persona, mensajes o propaganda electoral para ser transmitidos o publicados por medio alguno en el extranjero, cualquiera que sea su contenido, duración o formato.

2. Para los efectos de este artículo se estará a la definición de propaganda electoral establecida en el párrafo 3 del artículo 182 del código de la materia.

Artículo 7

1. Con el objeto de que las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero cuenten con información para poder emitir su sufragio de manera informada y razonada, y en cumplimiento de los artículos 69, incisos d) y g); 96, inciso d) y 190 párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto establecerá mecanismos y acciones para la difusión en el extranjero de las propuestas de los candidatos a la presidencia de la República, las plataformas electorales de los partidos políticos, y cualquier otro que coadyuve al objetivo de fomentar el voto informado y razonado.

Para el establecimiento de estos mecanismos y acciones, se observarán en todo momento, criterios de equidad en el acceso a su diseño e instrumentación.

Artículo 8.

Las disposiciones comprendidas en el presente capítulo serán aplicables a las personas que contiendan en procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen lineamientos generales para la aplicación del Libro Sexto del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales con relación a los artículos 296 y 297. Tomado de Compilación Jurídica Electoral 2006.

De conformidad con los lineamientos anteriores, los partidos políticos tendrían prohibido disponer de sus recursos para financiar campañas en el exterior o actividades ordinarias en el periodo comprendido entre el mes de octubre del año previo a la elección y hasta que el Tribunal Electoral hubiese resuelto el último de los medios de impugnación que se hubiera presentado.

Las actividades ordinarias son todas aquellas que no son actividades de campaña o específicas; las actividades de campaña son las establecidas por el artículo 182 del COFIPE; las actividades específicas comprenden la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales. Los partidos políticos nacionales, así como sus candidatos no podrían financiar ninguna de las anteriores actividades en el extranjero, ni recibir financiamiento o hacer contratos con personas, agrupaciones o instituciones públicas, privadas extranjeras para promover el voto a su favor.

Los partidos políticos nacionales no podrían hacer actos de campaña o difundir propaganda electoral por sí solos o por medio de alguna persona, empresa, o agrupación en el extranjero en ningún tiempo, es decir, sin importar si son o no períodos electorales. Esto incluye los tiempos en que los partidos políticos tienen elecciones internas o se hacen precampañas. Es de notar que esta disposición fue establecida y aprobada meses después de haber arrancado las precampañas de los diversos candidatos a la presidencia.

Se concluyó que los partidos políticos nacionales son personas jurídicas que actúan a través de acciones que realizan personas físicas, por lo tanto, los partidos políticos pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, candidatos, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Así que las personas físicas pueden ser sujetos de sanción de acuerdo a la legislación electoral o sus Lineamientos Generales si es que pretendían hacer proselitismo en el exterior.

Como los partidos políticos nacionales, sus candidatos, militantes, dirigentes, simpatizantes, etc. no pudieron hacer propaganda electoral en el extranjero porque podían comprometer la soberanía de otro Estado o propiciar su intervención en los asuntos internos de México, el IFE asumió toda la responsabilidad de la difusión de la propaganda electoral de los candidatos a la presidencia.

Para llevar a cabo lo establecido por el artículo 7 de los Lineamientos Generales, el IFE contrató una agencia de publicidad y una casa productora para que elaborara los spots promocionales del voto en el exterior que se dirigieron principalmente a 20 ciudades de Estados Unidos con grandes concentraciones de mexicanos. El IFE sí tuvo facultades para contactar a las organizaciones de migrantes y “otros agentes promotores del voto” en Estados Unidos y por medio de ellos, distribuir las solicitudes de inscripción a la lista de electores mexicanos en el extranjero.

También creó una campaña de credencialización de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que regresaron al país en temporada vacacional con la finalidad de que no hubiera pretexto para que éstos no votaran y además reducir la venta clandestina de credenciales de elector falsas en Estados Unidos y Guatemala.¹⁵⁶ Cabe mencionar, que este delito no está tipificado en las leyes reglamentarias correspondientes. Por otro lado, para informar al electorado en el extranjero de las campañas de los candidatos a la Presidencia, el IFE fue el único que elaboró los CD's, DVD's y cuadernillos de campañas que recibieron los mexicanos en el extranjero junto con su boleta electoral.

2.4.5. Mecanismos institucionales que garantizaron la transparencia del voto en el extranjero.

¹⁵⁶ “Anuncia el IFE un plan de medios para difundir el voto en el exterior”, *La Jornada*, jueves 24 de noviembre de 2005, en www.lajornada.com.mx.

Siendo el Instituto Federal Electoral la máxima autoridad en materia electoral, el encargado de organizar las elecciones en territorio nacional y garantizar la adecuada aplicación del Libro Sexto referente al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, la responsabilidad de evitar un fraude electoral por medio de diversos mecanismos recayó únicamente en él. El IFE extremó las medidas de seguridad principalmente en cuatro aspectos: primeramente, que todo el material y documentos electorales fueran enviados y recibidos a través de correo certificado; la vigencia y validez de la credencial para votar con fotografía; que el comprobante enviado por el ciudadano correspondiera a su domicilio en el extranjero, no al de México y que las boletas y demás materiales electorales fueran infalsificables.

Por ello y con base en el artículo 300 del COFIPE, el IFE creó el 8 de noviembre de 2005 el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los Lineamientos Generales para la aplicación del Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales relativo a las causas por las que no se inscribirá al ciudadano en el listado nominal de electores residentes en el extranjero, así como los documentos que deberán utilizarse como constancia de domicilio en el voto de los mexicanos residentes en el extranjero y el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban el formato de la boleta para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Instructivo para su uso, así como los formatos de las actas de escrutinio y cómputo, y de los demás documentos y materiales que se utilizarán para atender el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, durante el proceso electoral federal 2005-2006*. Ambos acuerdos establecieron reglas más precisas que garantizarían la transparencia y confianza tanto de los electores, como de los partidos políticos y sociedad en general en el voto emitido por los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Para garantizar la veracidad de las Listas Nominales de Electores Residentes en el Extranjero, con base en el artículo 277 párrafo 4 del COFIPE, el Consejo General aprobó ciertos mecanismos para verificar los datos y documentos anexos a

la solicitud de inscripción y determinó los supuestos por los cuales los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero no podrían ser incorporados a dicha lista. Las medidas de seguridad que fueron aprobadas consistieron en los documentos que serían válidos para comprobar el domicilio en el extranjero y los datos indispensables que contendrían las boletas y el resto del material electoral. A continuación se mencionará brevemente en que consistieron.

Entre las causas por las que no se inscribiría al ciudadano en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero se encuentran:

Que la solicitud de inscripción no haya sido enviada por correo certificado antes del 15 de enero y recibida después del 15 de febrero del 2006, que no contuviera firma o huella, que no llevara anexa la fotocopia de la credencial para votar, el comprobante de domicilio o que el sobre tuviera más de dos solicitudes. Se rechazaron los sobres cuya fotocopia de la credencial para votar no fuera enviada por los dos lados, fuera ilegible, que no correspondiera a la más reciente emitida por el Instituto, que la firma no correspondiera a la de la solicitud, y que no correspondiera al solicitante. Asimismo, no se aceptaron ciudadanos que hubieren mencionado como domicilio en el extranjero un apartado postal, que el domicilio no correspondiera al de la solicitud de inscripción, que el ciudadano residiera en México, no se encontrara inscrito en el padrón electoral porque sus derechos político-electorales hayan sido suspendidos o no hayan obtenido su credencial para votar hasta el 30 de septiembre del año siguiente al que lo solicitó.

Los documentos aceptados como comprobante de domicilio en el extranjero únicamente fueron: comprobantes de servicios prestados en el domicilio como agua, luz, teléfono o televisión por cable; estados de cuenta expedidos por instituciones financieras y comerciales; comprobantes de pago de toda clase de contribuciones (derechos, impuestos, aportaciones de seguridad social); licencias de conducir, constancia de seguridad social, tarjetas de residencia, matrículas consulares, documentos de instituciones educativas, etc.

Por otro lado, para evitar la falsificación de las boletas electorales se establecieron los siguientes mecanismos: las boletas electorales fueron impresas con el tipo de elección, los nombres de los candidatos, la leyenda “mexicano residente en el extranjero, pero no tuvieron el talón foliado, ni la entidad, distrito, circunscripción plurinominal, municipio o delegación, ya que serían remitidas a lugares diferentes a la geografía electoral nacional. Estas boletas tuvieron las mismas medidas de seguridad e infalsicabilidad que las boletas utilizadas en territorio nacional. Los sobres para el envío de las boletas electorales fueron hechos en dos modalidades, uno para Estados Unidos en virtud de las especificaciones técnicas requeridas por el servicio postal norteamericano y otra para el resto del mundo. Dichos sobres tuvieron impresa la clave de elector del ciudadano remitente.

Durante los procedimientos de producción, almacenaje, distribución, empleo y recolección de los múltiples instrumentos electorales fue responsabilidad de diversos órganos del IFE, por ende, dichas actividades fueron supervisadas y conocidas por el Consejo General, antes, durante y después de la jornada electoral, a efecto de garantizar la legalidad de su actuación.

El costo de envío de la solicitud de inscripción, de la boleta y demás material electoral fue asumido por el IFE de conformidad con el artículo 299 del COFIPE, no obstante, el envío de dicha solicitud y de la boleta electoral al Instituto corrió por cuenta del elector residente en el extranjero. Los \$9 dólares que le costó al interesado utilizar los servicios de mensajería o correo certificado fue considerado como una medida para garantizar la secrecía e inviolabilidad del sobre que contuvo la boleta electoral.

El resto de las medidas de seguridad como la coincidencia entre lista nominal de electores y sobres con boletas recibidas, la baja temporal del ciudadano en la Lista Nominal correspondiente a su sección electoral en México, destrucción de las solicitudes, boletas no utilizadas y de los sobres recibidos extemporáneamente en presencia de los partidos políticos, anulación de boletas con más de una opción

marcada, remisión del paquete electoral y mecanismos de impugnación, fueron explicados líneas arriba.

2.4.6. Contradicciones en el mecanismo de emisión del voto y posibles situaciones de riesgo de fraude electoral.

Una vez conocidas las especificidades jurídicas que envuelven tanto a la Constitución como al Libro Sexto del COFIPE relativo al voto de los mexicanos en el extranjero, es posible determinar de manera general, qué situaciones pudieron o pueden considerarse contradictorias al interpretarse y aplicarse la ley, e incluso cuales pudieron suscitar un fraude electoral.

En el artículo 36 constitucional se encuentra la primera contradicción. De acuerdo al citado artículo, el hecho de que sea una obligación “votar en las elecciones en los términos que señale la ley”, deja el señalamiento incompleto y ambiguo ya que no existe certeza jurídica ni amparo constitucional para el ejercicio de esa prerrogativa. Por ende, se le deja a la ley reglamentaria establecer los términos de aplicabilidad, lo cual puede llevarse a cabo de forma inmediateista y temporal. De acuerdo a los juristas, si una norma de derecho carece de certeza jurídica, las lagunas que resulten darán la pauta a múltiples interpretaciones y eso se considera una enorme falla de técnica legislativa.

Aunado a lo anterior, se encuentra la nula regulación que existe en materia de “doble ciudadanía”, cuyos efectos internos y futuros problemas internacionales no fueron vistos por los legisladores. Al no quedar perfectamente limitado el ejercicio de los derechos políticos de aquellos mexicanos que posean otra ciudadanía aparte de la mexicana, es una laguna jurídica que motiva la confusión y el desinterés por participar en los procesos político-electorales mexicanos, además de comprometerse la soberanía nacional.

Debido a que la Constitución dejó que la ley reglamentaria estableciera todo lo relativo al voto de los mexicanos en el extranjero, el Libro Sexto adicionado al COFIPE intentó regular los mecanismos necesarios, sin embargo, tampoco fue suficiente. Es aquí donde se localiza la segunda contradicción. El IFE, amparado en el artículo 300 del COFIPE, generó acuerdos que complementaran aquello que no fue considerado en el Libro Sexto.

Todos los acuerdos posteriores a la integración del capítulo relativo al voto de los mexicanos residentes en el extranjero no contradicen ni la Constitución ni el COFIPE, sin embargo, su característica principal es la temporalidad, la premura en su elaboración y entrada en vigor. En su aspecto formal, estos acuerdos no son leyes ya que son elaborados por autoridades ejecutivas o administrativas y no por el poder facultado para hacer leyes, es decir, el Poder Legislativo. Son legales, sin embargo, son transitorios, se pueden cambiar en cualquier momento. Esta situación no da ninguna certeza ni confianza tanto a la sociedad como a los partidos políticos, los cuales pueden aprovechar los vacíos jurídicos en su favor.

La tercera y cuarta contradicciones se las puede hallar en la modalidad del voto por correo certificado. Se parte del hecho de que los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero de forma temporal o permanente, cuya calidad migratoria sea legal o ilegal, si tienen una o más nacionalidades diferentes a la mexicana, podían ejercer su derecho al voto para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El hecho de que comprobaran su domicilio en el extranjero y la posesión de la Credencial para Votar expedida por el IFE, eran indispensables para la configuración de esta modalidad de votación. Sin embargo, es importante mencionar que los ciudadanos mexicanos que quisieran ejercer esta prerrogativa son los que tenían que solicitar al IFE ese derecho, por lo tanto, debían tener interés en participar en la jornada electoral. Si no existe ese interés de los mexicanos en el extranjero, no sería posible configurar el voto a distancia.

Con relación al artículo 285, que dice que el ciudadano deberá ejercer su derecho al voto de manera libre, secreta y directa, cabe mencionar que no existe ningún medio legal que permita tener la seguridad de que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no fue coaccionado, presionado o influenciado psicológica o económicamente para que votara por algún partido o candidato. Tampoco es posible saber si las personas que no sabían leer o se encontraban impedidos físicamente para marcar sus boletas fueron asistidos por una persona de confianza (de conformidad con lo establecido en el artículo 218) o por un miembro de un partido u organización política. La secrecía y libertad del voto se ponen en duda al carecer de un medio legal de control.

Por otro lado, como fue relatado anteriormente, la responsabilidad de la instalación de la casilla, conteo de votos, llenado de actas de escrutinio y cómputo y remisión del paquete electoral para los residentes en México correspondió a los ciudadanos seleccionados como funcionarios de casilla. La diferencia con el procedimiento para los mexicanos residentes en el extranjero fue que la coordinación, escrutinio y cómputo de los votos correspondió al IFE, los ciudadanos no participaron completamente en el proceso por lo que pudo suscitar algunas situaciones de fraude electoral o de desconfianza.

La sexta contradicción encontrada va en el sentido de que aparentemente, el proceso del voto en el extranjero se equiparó al de los ciudadanos residentes en México, no obstante, es notable el máximo control que tuvo el IFE en la mayoría de las instancias procesales, situación contraria a su política de “ciudadanización de las elecciones en México”, es decir, poner en manos de los ciudadanos la responsabilidad de su proceso electoral. Tal vez ese excesivo control se debió a que la ley reglamentaria tuvo lagunas e inconsistencias, por lo que el compromiso de evitar un fraude electoral tuvo que recaer en el IFE y no en los ciudadanos. También ese control pudo deberse a que los ciudadanos en el extranjero no han tomado conciencia, conocimiento e interés en el deber de realizar sus elecciones y mientras eso sucede, el IFE tiene que hacerse cargo.

Para llevar a cabo el voto por correo es necesaria una excesiva confianza por parte de los ciudadanos mexicanos, residente en el país o en el extranjero, en sus instituciones político-electorales y en sus mecanismos de transparencia, ya que en realidad nada garantizó que el Instituto resguardó las boletas electorales recibidas desde el extranjero y no abrió los sobres antes de la jornada electoral o que sumó votos a determinados partidos o coaliciones, toda vez que fueron funcionarios del IFE y no ciudadanos los que se encargaron del cómputo de los votos. Asimismo, no hubo observadores electorales que vigilaran el desempeño de los funcionarios de las mesas de escrutinio y cómputo y de los funcionarios del IFE como en las casillas para los residentes en México. Aún no existe un organismo fiscalizador de la actuación del IFE, únicamente el Tribunal Electoral se encarga de lo contencioso, pero no de vigilar el desempeño del Instituto.

Siguiendo con el tema de la confianza, muchos funcionarios del IFE y organizaciones de migrantes principalmente de Estados Unidos, argumentaron que la baja participación de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero se debió a que tuvieron que anexar a su solicitud de inscripción un comprobante de domicilio y como muchos mexicanos residen en el extranjero de forma ilegal, este requisito indispensable para la configuración de la modalidad fue un obstáculo para el pleno ejercicio de la prerrogativa de votar. Se dijo que los residentes ilegales tuvieron miedo de ser descubiertos por las autoridades migratorias y deportados inmediatamente. Además el pagar \$9 dólares por enviar su boleta electoral desalentó la participación del electorado.¹⁵⁷

Este argumento tiene su origen en la desconfianza que los mexicanos en México y en el extranjero tienen de sus instituciones electorales. El envío de documentación por medio de correo certificado o mensajería no significó ninguna seguridad de inviolabilidad o secrecía, aunque el IFE afirmó que toda la información sería confidencial. Asimismo, el pagar por ejercer el derecho al voto probablemente

¹⁵⁷ “Reglas fijadas por el Congreso desalientan el voto foráneo”, *El Universal*, lunes 21 de noviembre de 2005, en www.eluniversal.com.mx.

significó para el ciudadano en el extranjero un gasto innecesario si su voto de todos modos no iba a contar. Por lo tanto, para fortalecer la confianza, se debe cambiar la forma de envío de la documentación con la finalidad de hacerlo inviolable tanto para las autoridades mexicanas como para las extranjeras.

La séptima contradicción proviene de los órganos internos del IFE. No es posible que quieran fortalecer la confianza en las instituciones político-electorales y educar a la sociedad acerca de la democracia y la participación cívica, si los organismos creados por ellos mismos son temporales. Este comentario tiene su fundamento en la vigencia de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero la cual solo se estableció para el proceso electoral 2006.

Un mecanismo electoral tan reciente como lo es el votar desde el exterior, necesita un programa y un organismo permanente de información para alentar la participación del posible electorado que reside y tal vez resida en el extranjero en los próximos 6 o 12 años. Tal vez se utilicen muchos recursos en mantener una unidad fija encargada de este tema, pero es necesaria si en verdad al Estado y a los políticos mexicanos les importa que sus ciudadanos ejerzan de manera informada y consciente su voto en donde quiera que se encuentren. Asimismo, con el tiempo, será más fácil para el IFE controlar un dispositivo electoral tan complejo y sin malgastar los recursos que posee.

La mayor parte de la campaña de información elaborada por el IFE se centró en las comunidades en Estados Unidos ya que ahí se encontraba la basta mayoría de ciudadanos mexicanos. Para ello, se solicitó ayuda a las organizaciones de migrantes. La función de estas últimas fue la de alentar y orientar a los mexicanos sobre el ejercicio del voto. Tanto el IFE como las organizaciones esperaban superar la meta de 10% de participación que se ha registrado en otros países, no obstante, los resultados no fueron los que se creían.

Probablemente al IFE le faltó tiempo y coordinación con dichas organizaciones y contacto con los ciudadanos en el resto del mundo para promover un voto informado ya que de los 58 mil mexicanos residentes en el resto del mundo, solo votaron 4297 personas. Pero es más contradictorio que las organizaciones de migrantes defensoras de los derechos político-electorales de los mexicanos en Estados Unidos, que no querían que se les tratara como “ciudadanos de segunda clase” y que realizaron intensas campañas y foros en casi todas las ciudades de la Unión Americana, no pudieran interesar más que a 28,335 electores, de los más de 3 millones que se esperaba.

El resto de las contradicciones están relacionadas con la prohibición de las campañas en el exterior. En primera instancia se hará referencia al financiamiento. Debido a que los partidos políticos son entidades públicas, responden a intereses públicos, por ende si son financiados por otra vía que no provenga del gobierno mexicano, se entiende que deben responder a los intereses de la persona, organización o gobierno que los financió, lo que es contrario a su naturaleza. Si los partidos son financiados por entidades públicas o privadas extranjeras, estarían comprometidos con ellos y no con el pueblo mexicano.

A través de sus disposiciones, el IFE cerró toda posibilidad a los partidos políticos de aprovechar algún vacío legal para allegarse de recursos ilícitos provenientes del exterior o de utilizar agrupaciones mexicanas en el extranjero para llevar a cabo una competencia desleal. La desventaja fue que al asumir toda la responsabilidad de la difusión de las campañas de los partidos políticos por el IFE, la información que distribuyó fue bastante escasa, con poca planeación, con la utilización de muchos recursos y sobre el tiempo debido a que estos lineamientos entraron en vigor un mes después de que las campañas políticas arrancaron. La prueba de esto se encuentra en las quejas de los mexicanos en el exterior porque no se enteraron a tiempo de los pasos a seguir para emitir su voto, ni de los candidatos que estaban compitiendo por la presidencia.

A meses de la elección presidencial, se crearon los anteriores lineamientos que regularían las campañas electorales que ya se habían puesto en marcha. No sólo las medidas fueron extemporáneas, sino que no pudieron revertir la propaganda electoral, las giras y vínculos hechos por los partidos políticos en el exterior, principalmente en Estados Unidos desde la década de los 80's.

Al respecto, se conocen datos de que el PAN, sus dirigentes y gobernadores desde 1988 se acercaron a la comunidad mexicana únicamente en Estados Unidos. En el mismo año también el PRD inició su promoción y búsqueda de apoyo entre las federaciones y clubes de oriundos para iniciativas como el voto desde el exterior. El PRI, en cambio, utilizó programas gubernamentales para acercarse a los mexicanos residentes en Estados Unidos y reducir de ese modo, la simpatía de éstos por otros partidos.¹⁵⁸ Más recientemente, tanto PAN como PRI cambiaron sus estatutos con la finalidad de crear direcciones ejecutivas que se encargaran de atender los asuntos relacionados con sus miembros en el exterior, así como buscar nuevos simpatizantes. El PAN es el único partido que permite a sus miembros en el exterior votar internamente por su candidato a la Presidencia de la República.

Los tres partidos han repartido propaganda electoral, han dado mensajes y han hecho reuniones en búsqueda de simpatizantes y tal vez financiamiento, prometiéndole mejoras para sus comunidades en México, lo cual resulta violatorio de la legislación electoral. Lo anterior pudo contemplarse por los legisladores al momento de elaborar el Libro Sexto del COFIPE, no obstante, de nuevo se dejó al IFE completar faltantes tan básicos como la realización de campañas políticas en el exterior.

Es posible que existan muchas más contradicciones de las mencionadas brevemente en esta líneas, sobre todo, en materia de nulidades y medios de impugnación, no obstante, al no presentarse ninguna queja en el proceso electoral

¹⁵⁸ Nayamín H. Martínez Cossío, *op.cit.*, p. 263

2006, no se analizará esta situación, aunque no se descarta que en un futuro cercano sean vistas con más claridad dichas contradicciones.

En los términos actuales en que se encuentra la legislación relativa al voto de los mexicanos en el extranjero, se notan más lagunas que certezas por lo que otro proceso electoral no resistirá con este marco jurídico y la situación interna e internacional, sobre todo porque se dañaría la confianza, la credibilidad, se malgastarían recursos y no se ejercería ese derecho político con plenitud.

III

EXPERIENCIAS DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

Hasta el momento, se han analizado las contradicciones, problemáticas e inconsistencias que posee el marco jurídico electoral perteneciente al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero. Sin embargo, para tener una visión más completa del tema que nos ocupa, a continuación se elaborará un estudio comparativo a nivel internacional con la finalidad de conocer las experiencias en otros países, sus aciertos o deficiencias, que en algún momento ayudarán a entender las complicaciones que presenta el sistema mexicano.

De este modo, el presente capítulo tiene como objetivo analizar el panorama internacional del voto en el extranjero con la finalidad de aprender de diversas experiencias, adoptar lo más positivo de ellas y plantear las situaciones negativas que pudieron presentarse en dichos países.

La información contenida en este punto está basada principalmente en el estudio realizado en 1999 por el Licenciado Carlos Navarro Fierro denominado “Estudio comparado sobre el voto en el extranjero”. Dicho trabajo es el más completo que existe sobre estudios comparados del voto en el exterior. Fue elaborado durante un ciclo de conferencias organizado por el Instituto Federal Electoral en ese año con la finalidad de que los legisladores de ese tiempo tuvieran el conocimiento suficiente para definir una modalidad de voto en el exterior para México y elaborar la reglamentación respectiva.

Para la elaboración del presente capítulo se hará uso del *método comparativo en la ciencia política* de acuerdo al punto de vista propuesto tres teóricos de las ciencias sociales: Giovanni Sartori, Bertrand Badie y Guy Hermet.

3.1. El método comparativo en las ciencias sociales.

Para Bertrand Badie y Guy Hermet, el método comparativo es útil para la teoría política porque “ayuda ante todo a *conocer* y a *conocerse*, a conocer al otro, desde luego, al dejar de identificarlo con los estereotipos. [...] permite además *comprender*, es decir, interpretar lo que quiere decir política en este o aquel lugar sin limitarse a la concepción universalista o etnocéntrica. [...] nos lleva a *relativizar*, a abandonar nuestro léxico político, nuestras teorías, nuestros determinismos y prejuicios. [...] el propósito del comparatista es el de presentar primero aquello que es, en determinado lugar y momento, como la expresión de lo que hubiera podido no ser y que, en todo caso, no existe en ningún otro lado y en ningún otro momento. [...] la tarea del comparatista consiste más en despertar dudas que en analizar. [...] el método comparativo no debe limitarse al análisis institucional, ni a la historia comparada, debe intentar definir las prácticas políticas del poder.”¹⁵⁹

Al respecto Giovanni Sartori opina lo siguiente: “El politólogo que examina un caso particular debe tener presente el contexto general, o cuando menos debería tener presente otros casos. [...] Por lo tanto, el método comparativo sirve para comprobar o demostrar que una generalización es o no falsa, a través de descubrir semejantes (parámetros o criterios que pertenecen a una misma clase) y no inventando semejanzas ficticias entre dos o más objetos de estudio.”¹⁶⁰

Al comparar dos elementos de un mismo género se pueden descubrir semejanzas y diferencias cualitativas y cuantitativas; las semejanzas nos acercarán a una mejor comprensión de nuestro objeto de estudio y las diferencias harán el efecto contrario llevando al investigador a conclusiones irreconciliables, no obstante, de acuerdo a Sartori, los estudios comparados van más allá de la extensión del conocimiento científico, analítico y de la validez empírica, por lo tanto son sumamente importantes y necesarios para la elaboración de una propuesta teórica.

¹⁵⁹ Bertrabd Badie y Guy Hermet, *op.cit.*, p. 8.

¹⁶⁰ Giovanni Sartori, *La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, FCE, México, 2004, p. 261.

El riesgo que existe al emplear el método comparativo es el no contar, en algunas ocasiones, con información suficientemente precisa y actual para ser comparada de un modo significativo y seguro o con un procedimiento de comparación uniforme.¹⁶¹

Cuando el investigador aplica el método comparativo en la ciencia política o en las ciencias sociales debe seguir ciertos lineamientos o técnicas, aunque como ya se estableció, no existe un solo procedimiento comparativo. Por ende, el presente capítulo se basará en la técnica del establecimiento de semejanzas y diferencias descrito en el párrafo precedente y además en la técnica sugerida por Bertrand Badie. Esta consiste en lo siguiente: “el método de las *fuertes oposiciones* tiene como objetivo que el comparatista contraste los sistemas políticos (o parte de ellos) de dos historias o culturas diferentes, con el fin de destacar los aspectos que constituyen su singularidad e interpretarlos. [...] Mientras más agudo es el contraste, más se refieren a la concepción del orden político las diferencias encontradas, que así permiten plantear el problema de la definición de lo político en el seno de las sociedades comparadas. En cambio, si el contraste es menor y tiene como base a sociedades más cercanas culturalmente, la comparación permite destacar las diferencias relativas al funcionamiento de los sistemas políticos y la identidad de sus componentes. [...] Esta utilización del contraste permite primero descubrir situaciones políticas distintas y evidenciar el efecto creado por la presencia o ausencia del fenómeno estudiado acerca del funcionamiento global de la escena política; después permite superar esta fase descriptiva e interpretativa para elaborar las variables que expliquen estas diferencias.”¹⁶²

Esta técnica es más efectiva cuando el objeto u objetos de estudio sean precisos, sencillos y semejantes ya que entre más complejos, extensos y globales sean, el análisis se limitará a su descripción e interpretación más no a la explicación de los mismos, que es lo que persigue el método de contrastes. Con base en esto, el fenómeno del voto en el extranjero es posible compararlo con el método de

¹⁶¹ *Ibidem.*, p. 269.

¹⁶² Bertrand Badie y Guy Hermet, *op.cit.*, p. 58

contrastes ya que es una situación delimitada y semejante dentro de los sistemas políticos mundiales. Cabe mencionar, que en primera instancia, se utilizarán variables que permitirán comparar nuestro objeto de estudio a nivel internacional; posteriormente, se definirán variables diferentes para compararlo más específicamente en los casos de Argentina Colombia y México. Para tal efecto, también se incorporará al método de contrastes, una metodología estadística cuya finalidad será la de aportar datos duros y medibles de la participación ciudadana en cada uno de estos países.

Es importante señalar que por las dificultades que presenta la aplicación del método comparativo al estudio de las Relaciones Internacionales, mucha de la información que se presentará en este capítulo tal vez resulte insuficiente, sin embargo, se realizó una gran labor de búsqueda para actualizar lo más posible los datos que se darán a conocer y así obtener los parámetros necesarios para elaborar una adecuada comparación entre las experiencias del voto en el exterior en el mundo y la experiencia mexicana.

Una vez hecha la anterior advertencia se procederá en primera instancia, a dar a conocer el panorama internacional que envuelve al tema del voto en el exterior. Entre los parámetros comparativos utilizados en el estudio citado, los cuales fueron establecidos por el autor, y que se retoman en la presente investigación se encuentran: la distribución de países por continente, su respectiva fecha de adopción y aplicación del voto en el exterior, forma de gobierno y tipo de elección, modalidad de votación y requisitos para los electores residentes en el exterior.

3.2. Panorama internacional del voto en el extranjero.

De acuerdo al Licenciado Carlos Navarro Fierro, existen alrededor de 79 países distribuidos en los cinco continentes que consideran legalmente el voto para sus connacionales en el exterior, 70 de ellos en aplicación y el resto en vías de

reglamentarlo. De los 70 países que lo aplican, destaca una importante concentración de esta práctica en los países europeos con un 45% del total, es decir, 30 países. Tal vez esto se deba a su largo historial migratorio intra-europa y extra-europa y porque los sistemas democráticos son más antiguos en ese continente.

VOTO EN EL EXTRANJERO. DISTRIBUCIÓN POR CONTINENTE.

CONTINENTE	NÚMERO DE CASOS	PAÍSES
ÁFRICA	17	Argelia, Botswana, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Eritrea, Gabón, Ghana, Guinea, Lesotho, Mali, Namibia, Níger, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica y Zimbabwe.
AMÉRICA	10	Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Honduras, Perú, Puerto Rico, Venezuela y México.
ASIA	10	Armenia, Azerbaijón, Bangladesh, Indonesia, Israel, Japón, Kazajstán, Malasia, Timor Oriental y Uzbekistán.
EUROPA	30	Alemania, Austria, Bélgica, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Kosovo, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Moldova, Rumania, Suecia, Suiza y Ucrania.
OCEANÍA	3	Australia, Nueva Zelanda y Fiji.

Fuente: Carlos Navarro Fierro, "Estudio Comparado Sobre el Voto en el Extranjero" en La puerta que llama, El voto de los mexicanos en el extranjero, Senado de la República, México, 2004.

No obstante lo anterior, existen 82 países que no consideran el voto en el exterior y no se registran datos de su adopción próxima. África concentra a la mayoría de países que no posee dicha práctica (alrededor de 23 países), situación que puede deberse a su inestabilidad política, económica y demográfica; le siguen

22 países del continente americano y 18 de Asia. Por ende, un poco más de la mitad del mundo no ha legalizado el voto en el exterior.

Por otro lado, 30 de los 70 países considerados adoptaron legalmente y llevaron a la práctica el voto en el exterior en la década de los 90's, probablemente porque muchos obtuvieron su independencia, egresaron de dictaduras militares o de partido o cambiaron de sistema político y económico. El resto se concentra entre la Primera Guerra Mundial y la década de los 80's. Alrededor de 5 países lo hicieron después del año 2000, entre ellos México.

FECHA DE ADOPCIÓN Y APLICACIÓN.

FECHA DE ADOPCIÓN	NÚMERO DE CASOS	PAÍSES
Antes de la Primera Guerra Mundial	1	Australia
Durante la Primera Guerra Mundial	1	Canadá
Durante la Segunda Guerra Mundial	1	Estados Unidos
Década de los 60's	3	Brasil, Colombia y Suecia
Década de los 70's	3	Francia, Indonesia y Portugal
Década de los 80's	3	Alemania, España y Luxemburgo
Década de los 90's	30	Argentina, Armenia, Austria, Azerbaiyan, Belarus, Bélgica, Bosnia y Herzegovina. Botswana. Bulgaria, Costa de Marfil, Croacia, Eritrea, Eslovenia, Estonia, Federación de Rusia, Fiji Nueva Guinea, Kazajstán, Letonia, Lituania, Namibia, Polonia,

		República de Moldova, Rumania, Sudáfrica, Suiza, Tímor Oriental, Ucrania, Uzbequistán y Venezuela.
A partir del 2000	4	Honduras, Japón, Kosovo y México

Fuente: Carlos Navarro Fierro, "Estudio Comparado Sobre el Voto en el Extranjero" en La puerta que llama, El voto de los mexicanos en el extranjero, Senado de la República, México, 2004.

Un tercer parámetro de comparación es la forma de gobierno. 36 de los 70 casos presentados poseen una forma de gobierno parlamentaria, el resto poseen un sistema presidencial o presidencialista. De los países con sistema presidencial, 16 eligen cargos para el poder Ejecutivo y Legislativo, 10 únicamente Ejecutivo y 4 sólo Legislativo.

DISTRIBUCIÓN POR FORMA DE GOBIERNO

FORMA DE GOBIERNO	NÚMERO DE CASOS	PAÍSES
Parlamentaria	36	Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bangladesh, Bostwana, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Fiji, Finlandia, Ghana, guinea, Indonesia, Irlanda, Israel, Japón, Lesotho, Letonia, Luxemburgo, malasia, Moldova, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Santo Tomé, Sudáfrica, Suecia y Suiza.
Presidencial	30	Argentina, Armenia, Argelia, Azerbaijón, Belarus, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Cabo Verde, Chad, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Estados Unidos, Francia, Gabón, Honduras, Islandia, Kazajstán, Lituania, Malí, Namibia, Níger, Perú, Rusia, Senegal, Ucrania, Uzbequistán, Venezuela, Zimbabwe y México.

Fuente: Carlos Navarro Fierro, "Estudio Comparado Sobre el Voto en el Extranjero" en La puerta que llama, El voto de los mexicanos en el extranjero, Senado de la República, México, 2004.

ELECCIONES NACIONALES EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

CARGOS DE ELECCIÓN NACIONAL	NÚMERO DE CASOS	PAÍSES
Ejecutivo y Legislativo	16	Argelia, Argentina, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Estados Unidos de América, Federación Rusa, Islandia, Kazajstán, Mali, Namibia, Perú, Senegal, Ucrania y Uzbequistán.
Sólo Ejecutivo	10	Brasil, Chad, Costa de Marfil, Francia, Gabón, Honduras, Lituania, Níger, Venezuela y México.
Sólo Legislativo	4	Azerbaiján, Belarus, Croacia y Zimbabwe.

Fuente: Carlos Navarro Fierro, "Estudio Comparado Sobre el Voto en el Extranjero" en La puerta que llama, El voto de los mexicanos en el extranjero, Senado de la República, México, 2004.

Es posible distribuir los países citados de acuerdo al tipo de elección que aplica cada uno de ellos. 43 países, tomando en cuenta a México, solo aplican el voto en el exterior para elegir cargos de representación nacional; 10 más lo aplica a elecciones nacionales y referendos, donde Francia se destaca por poseer el mecanismo más avanzado y consolidado de esta categoría; 8 lo aplican a elecciones nacionales, locales y referendos, siendo el caso más importante el de Estados Unidos; 5 países sólo lo consideran para elecciones nacionales y locales y únicamente 2 aplican el mecanismo sólo para consultas de importancia nacional. Mención especial merecen los países europeos que contemplan elecciones nacionales, locales y/o referendos ya que también tienen capacidad para elegir a miembros del Parlamento Europeo.

Si se toma en cuenta la modalidad de votación adoptada se tiene que 39 países aplica el voto personal en sedes diplomáticas u otros recintos oficiales, es decir, el ciudadano en el exterior acude a las representaciones diplomáticas para organizar, votar y contar los sufragios, los cuales se envían al país de origen; 25

aplica el voto por correspondencia, en otras palabras, el elector desde su lugar de residencia envía su voto por correo a las autoridades electorales de su país de origen; 6 lo aplican mixto (presencial y por correo); y 1 aplica el voto por procuración (es decir, a connacionales en tránsito).

MODALIDADES DE VOTACIÓN

PROCEDIMIENTOS PARA LA EMISIÓN DEL VOTO	NÚMERO DE CASOS	PAÍSES
Voto personal en sedes diplomáticas u otros recintos oficiales	39	Argelia, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Belarus, Botswana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Chad, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Eritrea, Federación de Rusia, Francia, Gabón, Ghana, Guinea, Honduras, Indonesia, Islandia, Israel, Kazajstán, Letonia, Malí, Namibia, Níger, Perú, Polonia, República de Moldova, Rumania, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Timor Oriental, Ucrania, Uzbequistán y Venezuela.
Voto por correspondencia	25	Alemania, Austria, Bangladesh, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Estonia, Fiji, Finlandia, Irlanda, Japón, Lesotho, Lituania, Luxemburgo, Malasia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Puerto Rico, Reino Unido, Suiza, Zimbabwe y México.
Voto por procuración	1	Bélgica
Mixto	5	Australia, Bosnia y Herzegovina, Eslovenia, Kosovo y Suecia.

Fuente: Carlos Navarro Fierro, "Estudio Comparado Sobre el Voto en el Extranjero" en La puerta que llama, El voto de los mexicanos en el extranjero, Senado de la República, México, 2004.

Para la gran mayoría de los países considerados en este estudio, uno de los requisitos para poder votar desde el exterior es el de la ciudadanía. Muchas legislaciones consideran que en el ciudadano recae la facultad de hacer válidos los derechos y obligaciones en el país de origen. Otro requisito es el de manifestar voluntariamente a las autoridades electorales respectivas su deseo de ejercer el derecho político de votar, es decir, el país de origen no obliga a sus connacionales a votar. Dicha manifestación se hace generalmente por medio de su inscripción en un Registro de Electores independiente del manejado para los residentes de cada país. Además, en muchos de los casos, los electores residentes en el extranjero deben poseer un documento de identidad que garantice su nacionalidad y/o ciudadanía y/o último domicilio de su país de residencia.

No existen suficientes datos para corroborar la existencia de acuerdos bilaterales o multilaterales con respecto al voto en el exterior, sin embargo, existe información de que han convenios de doble ciudadanía como en el caso de Argentina, del cual se hablará más adelante. Se sabe que la mayoría de los países avisan por cortesía al estado receptor que llevarán a cabo elecciones.

Cada caso de los países mencionados anteriormente posee características muy específicas que resultaría muy interesante estudiar por separado, no obstante, sería material para un análisis alterno y más profundo. Se considera que los rasgos mencionados en líneas arriba son suficientes para mostrar un panorama universal del voto en el exterior. Con dichos datos es posible en este momento proceder a tomar dos ejemplos que posean las peculiaridades necesarias para poder comparar sus experiencias con el caso mexicano. A continuación se entrará a un estudio comparado más específico del tema que nos ocupa.

3.3. El caso de Argentina y Colombia.

Con base en los lineamientos establecidos por el método de contrastes, se llevó a cabo la selección de dos países latinoamericanos que aplican el voto para sus ciudadanos en el exterior. De acuerdo al citado método, se tuvieron en cuenta diversas semejanzas para poder establecer la comparación respectiva, entendiéndose entre dichos países y entre el modelo mexicano. Las variables generales consideradas para seleccionar dichos países fueron: *culturales* como la identidad, historia colonial y la forma de organización social y política; *económicas* como el nivel de desarrollo y rol en el sistema internacional; *espaciales y temporales*.

Las semejanzas encontradas entre México, Argentina y Colombia son las que a continuación se explican. Los tres países pertenecen al Continente Americano, por lo tanto son culturalmente más cercanos, su sistema de gobierno es presidencial; las elecciones en el exterior las llevan a cabo para cargos de elección federal únicamente, poseen una larga tradición migratoria y todos tienen grandes concentraciones de ciudadanos residiendo en los Estados Unidos.

SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE ARGENTINA, COLOMBIA Y MÉXICO

PAÍS	CONTINENTE	FORMA DE GOBIERNO	TIPO DE ELECCIÓN PARA EL EXTERIOR	MODALIDAD DE VOTACIÓN PARA EL EXTERIOR	FECHA DE ADOPCIÓN Y APLICACIÓN
ARGENTINA	Americano	Presidencial	Federal Ejecutivo y Legislativo	Voto personal en sedes diplomáticas	1993
COLOMBIA	Americano	Presidencial	Federal Ejecutivo y	Voto personal en	1960

			Legislativo	sedes diplomáticas	
MÉXICO	Americano	Presidencia 1	Federal (Ejecutivo)	Voto por correo	2005

Fuente: Carlos Navarro Fierro, "Estudio Comparado Sobre el Voto en el Extranjero" en La puerta que llama, El voto de los mexicanos en el extranjero, Senado de la República, México, 2004.

Los tres países, al pertenecer a la misma zona geográfica, tuvieron una historia de colonización similar (conquistados por el mismo país europeo), que determinó su sistema jurídico, político, económico y social. Por consiguiente, dichos sistemas son análogos lo que facilita la investigación y su consecuente comparación. Estos países atravesaron dictaduras militares o de partido; su apertura económica fue en las mismas condiciones, situación que los ha llevado a padecer crisis económicas, violencia social o inseguridad. Las consecuencias de toda esta inestabilidad han afectado a gran parte de su población en mayor o menor medida, orillándola a migrar hacia los países vecinos o hacia Estados Unidos en busca del mejoramiento de su nivel de vida.

El hecho de que los tres países posean un sistema presidencial o presidencialista hace posible la comparación de sus respectivos sistemas electorales, situación que hubiera sido más complicada al confrontar un sistema presidencial y uno parlamentario ya que provienen de tradiciones jurídicas distintas. Del mismo modo, es más sencillo y enriquecedor comparar países cuyos ciudadanos en el exterior votan para elegir sólo cargos federales, es decir, Poderes Ejecutivo y/o Legislativo, que comparar sistemas cuyos ciudadanos residentes en el extranjero también participan en elecciones estatales, locales, referendos, consultas o en casos como los europeos que designan a miembros del Parlamento Europeo.

Entre las diferencias surgidas entre el contraste de estos tres países y que serán consideradas para la presente investigación se encuentran: la modalidad de registro de los electores en el exterior, que para Argentina y Colombia está integrado en el exterior y para México está integrado en el país; la modalidad de votación que para los dos primeros es un voto presencial en las sedes diplomáticas y para México es por correo; y el tipo de elección ya que Argentina y Colombia eligen miembros del Congreso, Presidente y Vicepresidente y México sólo Presidente. Más adelante se explicará la importancia de considerar dichas diferencias.

Una vez seleccionados los países y explicadas las razones por las cuales fueron escogidos, ahora se señalarán los parámetros específicos de comparación que se manejarán para llegar a conclusiones concretas. No es posible utilizar todos los parámetros de comparación existentes entre ellos (semejanzas y diferencias) ya que no todos son beneficiosos para el presente trabajo. Por ende, se excluirán del análisis las razones históricas que llevaron a la adopción del voto en el exterior y las causas (internas o externas) por las que tienen ciudadanos residentes en el extranjero. El enfoque se hará exclusivamente en lo establecido en sus respectivas legislaciones sobre la materia en los siguientes rubros: *mecanismo de emisión del voto, instituciones encargadas de llevar a cabo la elección, la organización de las elecciones, problemas en la aplicación de la ley* y finalmente, *participación electoral de los ciudadanos en el exterior y su influencia en el resultado electoral*.

3.3.1. Legislación electoral.

Argentina: El voto en el exterior para los ciudadanos argentinos residentes en el exterior tiene su base legal en la Ley 24.007 del 4 de junio de 1993 denominada “Legislación vigente para el voto en el exterior”. Similar al Libro Sexto del COFIPE mexicano, la ley 24.007 es la ley reglamentaria para el voto en el exterior, no obstante, ésta se basa en el artículo 86 inciso 1 y 2 de la Constitución Nacional Argentina. Dicha ley reglamentaria también se complementa con lo establecido en el

Código Electoral Nacional y las leyes reglamentarias del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto y del Ministerio del Interior. Hasta el momento, la Ley 24.007 no ha sufrido modificaciones, por lo que se aplica de la misma forma desde 1993.

También son aplicables, sobre todo para la resolución de controversias, la Ley de Ciudadanía y Naturalización y los Convenios Internacionales de Doble Nacionalidad (entre los más importantes los firmados con España e Italia, aunque con México o con Colombia no posee ninguno de ellos).¹⁶³

Colombia: En la década de los 60's Colombia ya contaba con una ley reglamentaria para que los residentes en el exterior pudieran votar para Presidente y Vicepresidente; esta ley aún es aplicable y es conocida como "Ley 39 de 1961".

A diferencia de México, Colombia modificó su Constitución Nacional en la década de los 90's para incluir el voto en el exterior en los artículos 175 y 176, elevando este derecho político a norma constitucional. Ambos artículos permiten que los ciudadanos residentes en el exterior voten por senadores y diputados. En 2005, el artículo 176 referente a la elección de la Cámara de Representantes se modificó para considerar la llamada "circunscripción internacional", que es una curul que se le asigna a un representante de los colombianos en el exterior y que representa los intereses de la población migrante.

El artículo 116 del Código Electoral Colombiano de 1986 reglamenta lo dispuesto por los artículos 175 y 176 constitucionales y por la "ley 39 de 1961". Este artículo es más breve que el Libro Sexto del COFIPE mexicano o la Ley 24.007 de

¹⁶³ El Convenio de Doble Nacionalidad entre Argentina y España establece que mientras una persona de doble nacionalidad se encuentra domiciliada en España goza de todos sus derechos de ciudadano español. Cuando esa misma persona adquiere el domicilio en Argentina, cesan sus derechos de ciudadano español para reasumir sus derechos de ciudadano argentino. Con esta acción se limitan los derechos y obligaciones políticas de una persona con doble nacionalidad. Tomado de Leonel Pereznieto Castro, *Derecho Internacional Privado*, Oxford University Press, México, 2000, p. 55.

Argentina, sin embargo, da los lineamientos necesarios para llevar a cabo las elecciones en el exterior.

También es aplicable la “Ley 892 de 2004” párrafo 5, el cual implementa el mecanismo electrónico de inscripción y votación para los residentes colombianos en el exterior. Aún no existe reglamentación que aplique esta ley, por lo que no se ha implementado de manera real dicho mecanismo de votación.

Colombia posee una legislación más abundante en materia de voto en el exterior que México o Argentina, lo cual puede deberse a que ha tenido más tiempo para perfeccionar su mecanismo de votación. Aunque también muestra que los ciudadanos colombianos residentes en el extranjero cuentan con una mayor protección legal para hacer valer sus derechos políticos desde cualquier parte del mundo.

3.3.2. Mecanismo de emisión del voto e Instituciones encargadas de realizar las elecciones en el extranjero.

Modalidad de votación de Argentina: De conformidad con lo establecido en la “Ley 24.007”, el voto en el exterior se aplica a los ciudadanos argentinos que residen en forma efectiva y permanente fuera del territorio argentino, que sean electores nacionales (mayores de 18 años) y efectúen su cambio de domicilio en su documento cívico (comúnmente lo realizan en el llamado Documento Nacional de Identidad (DNI)), en la jurisdicción consular correspondiente. Asimismo, deben acudir voluntariamente a las sedes diplomáticas a solicitar su inscripción en el Registro de Electores Residentes en el Exterior.

Al igual que en México, la emisión del voto no es obligatoria por lo que se necesita la voluntad del elector para configurar el mecanismo del voto en el exterior.

La emisión del sufragio se lleva a cabo en las sedes diplomáticas y/o consulares existentes en el país de residencia del elector, por lo que es una votación presencial.

Los cargos de elección son solamente nacionales, es decir, presidente, vicepresidente, senadores y diputados. Los votos se asignan al distrito correspondiente al último domicilio del elector en la República de Argentina, por ello es importante que el Documento Nacional de Identidad y el Registro de Electores Residentes en el Exterior contengan ese dato.

Por otro lado, se establece que todo ciudadano residente en el exterior que no haya efectuado su cambio de domicilio en el exterior, deberá proceder a la justificación de “la no emisión del voto según la legislación aplicable en la República”.

El voto en el exterior para los ciudadanos argentinos que se encuentren en tránsito el día de las elecciones no existe. (Voto por procuración)

El Registro de Electores Residentes en el Exterior es permanente y está a cargo de la Cámara Nacional Electoral y se actualiza semestralmente con base en la información que remiten los titulares de las embajadas, consulados generales, de carrera o secciones consulares. Dicha actualización asegura que sólo los ciudadanos argentinos residentes en el exterior sean los que ejerzan ese derecho y no se presente un fraude electoral.

Instituciones encargadas de realizar las elecciones en el extranjero: Intervienen en el proceso de votación el Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional Electoral, que entre otras cosas, es el encargado de preparar y remitir el material electoral a la Cámara Nacional Electoral. La Cámara Nacional Electoral –Superior Tribunal del Fuero Electoral del Poder Judicial Electoral- (que en México sería el IFE pero con facultades judiciales y dependiente del Poder Judicial), que tiene a su cargo la organización de las elecciones y hará llegar la documentación al Ministerio

de Relaciones Exteriores. El Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto a través de la Dirección General de Asuntos Consulares que coordina las actividades de sus 110 representaciones en el exterior, les hace llegar el material electoral, los comunicados para anunciar el acto electoral y la transmisión de resultados y demás documentación a la Cámara Nacional Electoral.

Modalidad de votación de Colombia: De conformidad con el artículo 116 del Código Electoral de Colombia, los ciudadanos colombianos pueden votar en el exterior en las embajadas, consulados y demás locales que para el efecto habilite el gobierno, previa inscripción de la cédula de ciudadanía o pasaporte vigente hecha ante la respectiva embajada o consulado quince día antes de las elecciones (procedimiento voluntario). Por lo tanto, la modalidad de votación es presencial y no es obligatoria. Si se da el caso de que el elector se encuentre en un sitio donde no hay embajada o consulado y quiere inscribir su cédula y posteriormente votar, debe desplazarse a la sede diplomática más cercana, o también puede hacer uso de los consulados móviles durante los períodos de inscripción.

De la lista de inscritos la representación diplomática elaborará tres ejemplares, uno para el archivo de la Embajada o Consulado, otro para la mesa de votación y otro que se fijará en un lugar público inmediato a dicha mesa.

En caso de que se realizara una segunda vuelta, el procedimiento anterior se volvería a repetir.

Los cargos de elección son únicamente nacionales; presidente, vicepresidente, diputados y senadores (de la misma forma que lo hace Argentina). Los ciudadanos colombianos en el exterior pueden elegir a los senadores pertenecientes a cualquier distrito colombiano y para diputados sólo a los candidatos que se postulen para la circunscripción internacional. No es necesario el domicilio de elector como sucede en México o en Argentina ya que el conteo de votos se realiza de manera general.

Al igual que México y Argentina, en Colombia no existe el voto para los ciudadanos que se encuentran en tránsito el día de las elecciones.

Instituciones encargadas de realizar las elecciones en el extranjero: Intervienen en las elecciones desde el exterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil (lo que en México sería el IFE), encargada del procedimiento administrativo, logístico y de organización de las elecciones; el Consejo Nacional Electoral (cuyas facultades se asemejan a las del Tribunal Electoral mexicano), quien se encarga de la contabilidad final de los votos provenientes del exterior, de la recepción de todo el material enviado por las representaciones diplomáticas y de los resultados preliminares de cada representación; y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Asuntos Consulares, cuya labor es de intermediario entre la Registraduría Nacional, el Consejo Nacional Electoral y las embajadas y consulados colombianos en el mundo.

3.3.3. Organización de las elecciones en el extranjero.

Argentina.¹⁶⁴ Las autoridades responsables de las elecciones son los funcionarios titulares de las representaciones diplomáticas en el exterior, es decir, el cónsul o el embajador. Su función es legalizar los procedimientos logísticos de la elección. En la representación diplomática de Argentina en México, dicha función recae en la Cónsul General Mónica Deregis.

Por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, se da a conocer la fecha de la elección a las representaciones diplomáticas para que éstas convoquen a elecciones a los ciudadanos en el exterior a través de los diarios y medios de comunicación locales o vía electrónica. También envían cartas a los electores ya inscritos en anteriores elecciones invitándolos a votar.

¹⁶⁴ Información obtenida de la Ley 24.007 de Argentina.

Se acostumbra que las representaciones diplomáticas o consulares den aviso al país receptor por cortesía y por mandato, que llevarán a cabo elecciones nacionales en sus respectivas sedes. En México, el Consulado General de Argentina lo hace a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y además piden apoyo a la Secretaría de Seguridad Pública para el mantenimiento del orden y vigilancia durante la jornada electoral.

En las sedes de las representaciones diplomáticas o consulares son colocadas mesas de votación que pueden tener hasta 500 electores. Cada mesa tiene ciudadanos que fungen como presidente y suplentes los cuales se encargan de la recepción y contabilidad de los votos. Dichos ciudadanos son designados por el funcionario diplomático de más alto rango, mediante sorteo de entre los inscritos en el padrón electoral. A estos ciudadanos se les solicita su colaboración y si aceptan, son capacitados días antes de la elección. Si no se presentan a cumplir su encargo, los funcionarios diplomáticos los sustituirán.

Los partidos políticos argentinos tienen derecho a estar presentes en los comicios del exterior. Los fiscales o representantes de los partidos deben ser designados preferentemente de entre los inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior, aunque también la Ley los autoriza a designar a extranjeros residentes en el país donde deben actuar. Es importante mencionar que no existe ninguna limitación o especificación en la legislación electoral argentina que prohíba a los partidos políticos hacer campañas políticas en el exterior, únicamente se les prohíbe hacer algún acto de proselitismo el día de la elección.

De acuerdo a los funcionarios consulares de Argentina en México, no cuentan con registros de que alguna filial de sus partidos políticos haya hecho campaña en México, además tampoco han tenido presencia de sus representantes en las elecciones que han llevado a cabo. Ellos lo atribuyen a la comunidad tan pequeña de argentinos en el país, aunque tampoco pudieron asegurar que tal situación suceda de igual forma en todas las representaciones argentinas en el mundo.

La boleta electoral para los residentes en el exterior es distinta a la utilizada en territorio argentino. Al interior, cada partido imprime sus propias boletas, sin embargo, para el exterior, el Estado es quien lo hace. En el dorso de la boleta existe una banda negra que coincide con la columna de casillas, para evitar que la marca hecha por el votante pueda transparentarse. Este es un mecanismo para garantizar la secrecía del voto. También existen boletas para invidentes.

La boleta electoral es entregada por el presidente de la mesa al elector, el cual marca la opción de su preferencia y luego la introduce en la correspondiente urna. Para las personas discapacitadas que no puedan marcar su boleta o introducirla en la urna, pueden ser asistidas por el presidente de la mesa. Situación que se presenta en México más no para los residentes en el exterior.

Existen dos tipos de escrutinio, el provisional y el final. El escrutinio provisional se realiza en cada una de las mesas de votación, al igual que en Argentina. Después son enviados todos los votos, junto con las actas de escrutinio y cómputo y demás documentación utilizada por los funcionarios diplomáticos vía valija diplomática a la Cámara Nacional Electoral, la cual a su vez la envía a las Juntas Electorales Nacionales que procederán a contar los votos recibidos conjuntamente con los emitidos en el resto del país.

Finalmente, el titular de la representación diplomática debe enviar los resultados obtenidos a través de cable, fax o correo electrónico al Ministerio de Relaciones Exteriores no antes de los 18:00 hrs. de Buenos Aires. El mencionado Ministerio retransmitirá dicha información a la Cámara Nacional Electoral y al Ministerio del Interior.

Colombia¹⁶⁵. Al igual que Argentina, por cortesía las representaciones diplomáticas dan aviso al Estado receptor de que llevarán a cabo elecciones nacionales. La Embajada de Colombia en México es la encargada del procedimiento electoral, a diferencia de Argentina. La mencionada Embajada se encarga de dar aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores y de pedir apoyo a la Secretaría de Seguridad Pública durante la jornada electoral.

Colombia da aviso a sus connacionales en el exterior de las actividades electorales a través de las redes que éstos tienen en los países de residencia. Dichas organizaciones de migrantes están registradas en los archivos de las representaciones diplomáticas y estas promueven la inscripción y la forma en que se puede ejercer el derecho al voto por medio de ellas. También lo hacen vía Internet.

Colombia posee un extraordinario mecanismo de promoción e inscripción del voto en el exterior, que ni Argentina ni México han considerado. Las 52 representaciones diplomáticas de Colombia en el mundo otorgan incentivos a todos los ciudadanos colombianos en el exterior que quieran votar. Tal vez la medida se aplique para tratar de revertir el enorme abstencionismo que se ha presentado en ese rubro desde su puesta en marcha. Entre los incentivos que brindaron para las elecciones nacionales de 2006 se encuentran:

- “Descuento, por una sola vez, del 10% en el valor de la expedición del pasaporte que solicite dentro de los 4 años siguientes a la votación. Este porcentaje se descontará del valor del pasaporte que se destina a la Nación.
- Descuento del 10% en el valor del trámite consular solicitado, durante el año siguiente a la respectiva votación.
- Descuento del treinta por ciento en el impuesto de salida del país cuando el ciudadano visite el país por un término máximo de cuarenta y cinco días.

¹⁶⁵ Información obtenida del Código Electoral de Colombia y de la entrevista realizada con el Dr. Juan Guillermo Usme Ministro Consejero de la Embajada de Colombia en México el día 16 de Octubre de 2006.

- Los ciudadanos que voten en el exterior, y posteriormente se radiquen en Colombia, accederán a los estímulos contemplados para los ciudadanos que voten en el país, en las mismas condiciones en que se encuentran establecidos en la ley.”¹⁶⁶

Finalizando el periodo de inscripción se procede a elaborar la lista de sufragantes ordenándolos por sexo. De esta lista se elaboran tres ejemplares: uno para el archivo de la embajada o consulado, otro para la mesa de votación y otro que se fijará en un lugar público inmediato a dicha mesa. Cada representación diplomática puede tener mesas de votación de hasta 400 ciudadanos y se instalan tantas mesas como ciudadanos se hayan inscrito. En México, la Embajada de Colombia instaló 8 mesas, 6 en el Distrito Federal, 1 en Guadalajara y otra en Monterrey para alrededor de 442 ciudadanos inscritos.

Para la conformación de las mesas de votación, el funcionario diplomático de mayor categoría designa por sorteo, de entre su padrón electoral, a los 4 “jurados de votación”, es decir, a los funcionarios de las mesas de votación (equivalente a los funcionarios de casilla en México). Dos de ellos fungen como Presidente y Vicepresidente de la mesa de votación y los otros dos como representantes de partidos políticos que tengan representación en el Congreso de Colombia. Cada uno tiene su respectivo suplente y los funcionarios diplomáticos no pueden sustituirlos. Si no se presentaran los ciudadanos ni los suplentes a cumplir su encargo, pueden asumir sus funciones cualquier otro ciudadano y si nadie se presta, entonces no se lleva a cabo la elección. Esto es diferente del ya mencionado mecanismo argentino, aunque es muy parecido al procedimiento interno de México. La lista de jurados debe quedar integrada quince días antes de las elecciones. Las embajadas o consulados deben capacitarlos a más tardar tres días antes de la jornada electoral.

¹⁶⁶ “Como votar si estoy fuera de Colombia” en www.presidencia.gov.co

La votación empieza a las 8:00 hrs. y cierra a las 16:00 hrs. de Colombia. El votante presenta su cédula de identidad al presidente de la mesa y si aparece en la lista de sufragantes podrá votar; si alguien se presenta y no cumple con ambos requisitos se le negará ese derecho. Recibe su boleta electoral, marca la opción de su preferencia y la introduce en la urna correspondiente. Acto seguido, el presidente le entrega un certificado electoral.

Cerrada la votación, los jurados abren públicamente las urnas, cuentan las boletas, pero si el número de ellas fuere mayor al de los votantes, se introducen de nuevo en la urna y después de moverlas para alterar su colocación, se sacan tantas tarjetas cuantas sean las excedentes y se quemarán inmediatamente. Este mecanismo garantiza que no se de un fraude electoral.

Una vez hechos los escrutinios, llenadas y firmadas las actas por los jurados de votación de cada mesa, éstos deben entregar, antes de las 23:00 hrs. del día de la elección, los votos, documentos y demás material utilizado al funcionario diplomático correspondiente, el cual enviará todo en sobre debidamente cerrado y sellado, al Consejo Nacional Electoral para su conteo general y custodia. Es importante considerar que el envío y retorno del material electoral al país no se hace vía valija diplomática, como en el caso de Argentina. Para el traslado del material y documentación, el gobierno colombiano contrata una empresa de mensajería, que de acuerdo a los testimonios de los funcionarios diplomáticos de Colombia en México, generalmente se contrata a DHL, empresa que les ha garantizado la inviolabilidad de dichos documentos oficiales.

Cuando el funcionario diplomático de más alto rango recibe los documentos de cada mesa de votación procede a totalizar los votos obtenidos de todas las mesas ordenándolos por candidatos, para ello puede emplear medios electrónicos. Posteriormente, envía los resultados vía fax o correo electrónico a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio del Interior. Antes de medianoche, hora de

Colombia, ambos organismos ya tienen los resultados de todas las representaciones en el mundo, e incluso los ganadores de las elecciones.

Al igual que en el caso de Argentina no existen limitaciones legales para que los partidos políticos colombianos hagan actos de proselitismo en el extranjero. En realidad, la Embajada de Colombia en México tiene conocimiento y control de dichas entidades políticas, así como de sus vínculos con las organizaciones de migrantes. La única limitante, es hacer actos de campaña el día de las elecciones. Las filiales de los partidos políticos colombianos en el exterior son las que proponen y elijen internamente a los candidatos para la circunscripción internacional. Los funcionarios diplomáticos de Colombia en México argumentan que en el país no se da tan fuerte la presencia de los partidos políticos como en Estados Unidos. En ese país se encuentran las redes políticas más grandes, ya que generalmente se elije para la circunscripción internacional al candidato que se propone ahí.

3.3.4. Problemas en la aplicación de la ley.

Argentina. En el documento elaborado y publicado por el Instituto Federal Electoral en 1998 denominado “Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero”, el entonces Secretario Judicial de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, Felipe González Roura, explicó algunas de las dificultades técnicas que tenían al momento de poner en marcha su mecanismo de votación presencial en el exterior.

Entre ellas se consideró por ejemplo, la adecuada coordinación entre las instituciones encargadas del proceso al interior, es decir, la Cámara Nacional Electoral, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio del Interior. Sobre todo, el hecho de tener el material electoral específico para los residentes en el exterior en tiempo y forma para enviarse a las múltiples representaciones diplomáticas y consulares en el mundo, así como el gasto que

implica para el Estado Argentino el envío y retorno de toda la documentación electoral vía valija diplomática.

Se requiere una gran planeación para enviar anticipadamente todo lo que necesitan las representaciones diplomáticas. Sin embargo, tampoco se puede evitar la demora de la recuperación de dicha documentación, ya que al ser por vía valija diplomática, el proceso se retrasa muchos días, dependiendo de la distancia de las sedes diplomáticas y consulares, y por consiguiente el conteo definitivo de los sufragios también. Esto puede generar en la gente un desánimo ya que considera que en ese lapso pueden manipularse los votos y alterarse el resultado final.

Asimismo, la capacitación del personal diplomático implica un gasto extra para el Estado ya que son funcionarios diplomáticos, no funcionarios electorales especializados. Además, la habilitación de las representaciones el día de la elección significa que se le paguen horas extras al personal local el día de los comicios.

Felipe González Roura, en ese entonces aseguró que el principal reto era el de la promoción de la participación ciudadana ya que la finalidad de su ley era que el sistema abarcara la mayor cantidad de connacionales que viven en el exterior para que hicieran válido su derecho al voto y su voluntad fuera tomada en cuenta. Por lo tanto, se tenían que encontrar mecanismos que facilitaran, la promoción y la emisión del sufragio, teniendo en cuenta la distancia que a veces separa a los votantes de las sedes diplomáticas.

En ese sentido, González Roura también mencionó que el desinterés que muchas veces poseen los connacionales, producto de la migración, es un factor que debe tomarse en cuenta si se quiere una mayor participación. Afirmó que existe un gran desconocimiento de quiénes son los candidatos y las plataformas de campaña. Este también es un reto para el Estado Argentino, ya que la información no está llegando a sus ciudadanos en el exterior como se requiere.

Para mejorar el mecanismo de emisión, dicho funcionario argentino consideró la posibilidad de implementar un “distrito exterior”, como lo hace Colombia, para que los ciudadanos se sientan mejor representados. También propuso que sólo se votara para Presidente y que fuera vía correo (como en el caso de México). No obstante, como se mencionó en líneas anteriores, ninguna de estas opciones fue tomada en cuenta.

A pesar de que en 1998 fueron señaladas estas problemáticas, los funcionarios consulares miembros del Consulado General de Argentina en México, al momento de realizar la presente investigación opinaron lo contrario. Argumentaron que al menos ellos no habían tenido ninguna complicación al recibir o enviar la documentación electoral ya que todo era con base en una programación previa. Tampoco se había presentado alguna impugnación o problemática el día de la jornada electoral, además de que los funcionarios citados para fungir como autoridades de las mesas de votación siempre asistían. La coordinación interinstitucional no era problema, aunque no pudieron asegurar lo mismo en el resto de las representaciones argentinas en el mundo.¹⁶⁷

La mayor problemática para Argentina es que los ciudadanos residentes en el exterior desde la puesta en marcha de la ley, siempre han votado por cargos ejecutivos y legislativos y no siempre obtienen la suficiente información para ejercer ese derecho plenamente. A pesar de que no existen limitaciones a los partidos políticos, el interés en los comicios no ha mejorado. Además el proceso puede resultar demasiado complejo para las personas que viven en otra realidad y que ya no poseen mucho contacto con los sucesos de su país de origen. El reto es incrementar la participación voluntaria ya que el ejercicio al voto para los argentinos en el exterior no es obligatorio.

¹⁶⁷ Entrevista realizada a Cristina Boxer, funcionaria de la Embajada de Argentina en México, el día 17 de octubre de 2006

Colombia. En el ya citado documento “Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero”, Rodrigo Noguera Calderón, entonces Vicepresidente del Consejo Nacional Electoral de Colombia también compartió las particularidades del modelo de voto en el exterior aplicado por su país, no obstante, en dicho documento no se mencionan las problemáticas que han presentado con respecto a la puesta en marcha de su mecanismo de votación.

Asimismo, en entrevista con los funcionarios de la Embajada de Colombia en México, aseguraron que no han tenido ningún problema al llevar a cabo las elecciones en dicha sede. Explicaron que los documentos llegan a tiempo (días antes de la elección) y que la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Registraduría Nacional del Estados Civil es muy sencilla ya que toda la comunicación se lleva a cabo por medios electrónicos. La capacitación de los jurados de votación tampoco representa una dificultad ya que los propios ciudadanos colombianos se ofrecen para ser funcionarios de las mesas de votación. Argumentan que no se les ha presentado ninguna irregularidad durante la jornada electoral ni alguna impugnación por parte de los partidos políticos.

Aceptaron que el nivel de participación no ha aumentado, sin embargo, se encuentra dentro de los parámetros que se manejan en general en América Latina. La papelería es igual para el territorio colombiano y para el exterior, por lo que no se desperdicia tiempo ni recursos en la elaboración de documentación especial. El envío de las boletas electorales a Bogotá y los resultados llegan de forma rápida ya que la empresa de mensajería “DHL” ha resultado muy eficiente. En general las elecciones en esa sede diplomática se presentan de manera tranquila, ordenada y sin ninguna complicación, aunque dicen no estar seguros si suceda lo mismo en otras sedes diplomáticas.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Entrevista realizada con el Dr. Juan Guillermo Usme, Ministro Consejero de la Embajada de Colombia en México el día 16 de Octubre de 2006.

A pesar de lo anterior, se considera que una de las dificultades que presenta Colombia al igual que Argentina, es el alto grado de abstencionismo, que puede deberse a que la información no es suficiente o no llega con tanta facilidad, o que las sedes diplomáticas están demasiado alejadas de los ciudadanos por lo que el costo del desplazamiento desalienta la participación. Colombia ha querido revertir esas posibles situaciones implementado una serie de incentivos, pero no mencionaron algunas acciones alternas que pudieran motivar a los votantes en el exterior. Tampoco señalaron los costos que implica el mecanismo de voto presencial y si es compensable con la participación y resultados esperados.

Aunque no se sabe con certeza las problemáticas que los colombianos presentan en la práctica, es posible afirmar que tienen una legislación más completa que la argentina y la mexicana, y muchos años de experiencia que demuestran que están perfeccionando su mecanismo presencial de emisión del voto al contemplar una “circunscripción especial” y la puesta en marcha del voto electrónico.

3.4. Participación electoral de los ciudadanos en el exterior y su influencia en el resultado electoral.

Para generar la comparación deseada entre los países que se están analizando, se utilizarán ciertos años como parámetros de comparación. Dichos años serán 1998 y 1999, 2002 y 2003, 2005 y 2006. Los anteriores son años electorales lo cual facilitará la muestra de los porcentajes de participación ciudadana y el análisis de ellos.

Argentina. Antes de dar a conocer las cifras de participación argentinas, es necesario hacer una aclaración. El gobierno de Argentina, no proporciona datos sobre el nivel de participación de sus ciudadanos en el exterior, sólo permite el

conocimiento de los ciudadanos registrados en su Padrón Electoral. Con base en ello se inferirá la posible participación que los argentinos en el exterior han tenido.

Desde la puesta en marcha de la Ley 24.007 en 1993 existían alrededor de medio millón de argentinos en el exterior, de los cuales solo se registró el 29% para las elecciones legislativas. En 1999 hubo elecciones presidenciales. La cantidad de ciudadanos argentinos en el exterior era de alrededor de 700,000 de los cuales sólo se registraron 26,013, es decir, el 3.7%. En ese año votaron a nivel nacional 18,953,456 ciudadanos argentinos, por lo tanto, si hubieran votado todas las personas registradas en el exterior, la participación de ellas con respecto al total nacional probablemente fue del 0.14%.¹⁶⁹

En el año 2003 hubo de nuevo elecciones presidenciales. Existían en el exterior alrededor de 800,000 ciudadanos argentinos de los cuales se registraron en el padrón 30,326, o sea, el 3.7%. Votaron a nivel nacional 19,930,111 personas. El porcentaje de participación a nivel nacional de los residentes en el exterior, en caso de que hubieran votado todos los registrados, fue del 0.15%.¹⁷⁰

En el 2005 se eligieron diputados y senadores. Se calcularon alrededor de 1,053,000 residentes en el exterior, de los cuales se registraron 35,683, es decir, el 3.5% de los existentes. Para la elección de diputados votaron a nivel nacional 19,168,561 personas y para senadores sólo 9,236,065. Si hubieran votado la totalidad de las personas registradas, entonces su participación representó el 0.14% para diputados y el 0.4% para senadores a nivel nacional.¹⁷¹

¹⁶⁹ *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*, PNUD-IFE, México, 1998, p. 107

¹⁷⁰ Cifras oficiales obtenidas en www.pjn.gov.ar.

¹⁷¹ *Idem.*

PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS CIUDADANOS ARGENTINOS EN EL EXTERIOR

AÑO	TIPO DE ELECCIÓN	PORCENTAJE DE PERSONAS REGISTRADAS EN EL EXTERIOR CON RESPECTO AL TOTAL EXISTENTE.	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN CON RESPECTO AL TOTAL A NIVEL NACIONAL
1999	Presidencial	3.7%	0.14%
2003	Presidencial	3.7%	0.15%
2005	Legislativas	3.5%	0.14% Diputados 0.4% Senadores

Fuente: Cifras obtenidas en la página de Internet www.pjn.gov.ar

Los datos anteriores muestran por un lado, que no ha aumentado el porcentaje de ciudadanos residentes en el exterior inscritos en su padrón electoral. A su vez, el nivel de participación ha sido el mismo a nivel nacional, sin importar el tipo de elecciones que se lleven a cabo. Por lo tanto, su contribución no ha afectado el resultado final de ninguna elección, ya que ni siquiera se ha alcanzado el 1% de los votos totales.

Sería importante saber las razones por las cuales no ha aumentado esa participación de los ciudadanos argentinos en exterior desde hace 5 años. Tal vez el gobierno argentino no esté motivando lo suficiente a sus connacionales para que hagan válido su derecho al voto, o probablemente, a los argentinos en el exterior no les interese lo suficiente los asuntos de su país de origen como para votar. Cualquiera que sea la respuesta, solo baste observar el abstencionismo que se presenta en el exterior el cual es enorme comparado con el que presenta al interior, ya que según cifras oficiales éste ha sido alrededor del 24% desde 1999.

Colombia. El acceso a la información oficial colombiana fue mucho más sencillo que en el caso de Argentina, aunque no se presentan todos los datos con respecto a

la cantidad de ciudadanos colombianos en el exterior durante sus periodos electorales. Colombia cada 4 años lleva a cabo sus elecciones ejecutivas y legislativas por lo que en los tres años considerados en este punto se hablará de los resultados obtenidos en ambos rubros.

Colombia llevó a cabo elecciones en 1998. En el caso de la elección presidencial votaron 40,543 ciudadanos residentes en el exterior. A nivel nacional, votaron 10,683,897 ciudadanos colombianos. Por lo tanto, el porcentaje de votación de los ciudadanos residentes en el exterior con respecto a los votos del interior fue del 0.4%. Para la Cámara de Senadores y Diputados se recibieron 17,049 votos provenientes del exterior, mientras que a nivel nacional hubo un total de 9,461,218 votos. El porcentaje de votos recibidos del exterior significó el 0.2%.¹⁷²

Cuando se llevaron a cabo las elecciones del año 2002, los datos para presidente y vicepresidente fueron los siguientes: Hubo un total de votos de los residentes en el exterior de 106,931 y se esperaba una participación de 165,631 ciudadanos, por ende votó el 64% de lo esperado. El total de votos a nivel nacional fue de 11,249,734, pero de ellos sólo el 0.95% correspondió a los provenientes del exterior. Para la elección de diputados y senadores, votaron 40,688 ciudadanos colombianos en el exterior de un potencial esperado de 94,296, es decir, el 42%. A nivel nacional votaron 10,297,405 personas por lo que los votos provenientes del exterior representaron el 0.3% del total.¹⁷³

En mayo de 2006 Colombia volvió a tener su periodo de elección. En el caso de la fórmula presidencial votaron 121,155 ciudadanos en el exterior de un total de 4 millones aproximadamente que se encontraban fuera de Colombia, o sea, el 3%. Hubo un total de votos a nivel nacional de 12,041,737, por lo tanto, los votos del exterior representaron el 1% de ese total. En el caso de la elección de diputados y senadores se presentaron a votar 42,486 ciudadanos en el exterior de 273,385

¹⁷² Cifras obtenidas en la página www.registraduría.gov.co

¹⁷³ *Idem.*

personas que se esperaban, es decir, el 15.54%. Tomando en cuenta los 4 millones de colombianos que residían en ese momento en el exterior, únicamente votó el 1.06% de ellos. Ahora bien, la totalidad de votos en ese año fue de 12,041,737, entonces los votos de los residentes en el exterior significaron el 0.3% de ese total.¹⁷⁴

Colombia ha aumentado el nivel de participación de sus ciudadanos en el exterior ya que de los tres países comparados en el presente trabajo, sólo Colombia ha superado el 1% en la elección presidencial. Los funcionarios miembros de la Embajada de Colombia en México atribuyen este aumento a las políticas migratorias que el Presidente Álvaro Uribe ha puesto en marcha desde hace 8 años, entre ellas, los descuentos a diversos trámites consulares y el acercamiento de su gobierno con las organizaciones de migrantes.

Cabe mencionar, que a pesar de las cifras alentadoras, el porcentaje de votos provenientes del exterior no ha afectado el resultado final de las elecciones ya que en muchas ocasiones no se ha alcanzado ni el 1% del total. Se ha presentado un mayor interés en las elecciones presidenciales que en las legislativas, por lo que Colombia tiene mucho trabajo que hacer al respecto.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS CIUDADANOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR

AÑO	TIPO DE ELECCIÓN	% DE VOTACIÓN CON RESPECTO AL ESPERADO	% DE PARTICIPACIÓN CON RESPECTO AL TOTAL A NIVEL NACIONAL
1998	Ejecutiva	_____	0.4%
	y Legislativa		0.2%
2002	Ejecutiva	64%	0.95%
	y Legislativa	42%	0.3%
2006	Ejecutiva	3%	1%

¹⁷⁴ *Idem.*

	y Legislativa	15.54%	0.3%
--	------------------	--------	------

Fuente: Cifras obtenidas en la página de Internet www.registraduría.gov.co

De acuerdo al discurso elaborado y anunciado por los legisladores mexicanos que aprobaron el voto en el exterior, la puesta en marcha de la ley ahora vigente intentaría superar el 1% de participación que la mayoría de los países de América Latina poseían. Al parecer existen muchas cosas que aprender de la experiencia colombiana ya que si bien sigue existiendo un abstencionismo enorme, han mostrado un gran progreso, lo que no ha sucedido en el caso de Argentina durante el mismo periodo de tiempo.

En ninguno de los tres casos analizados, el porcentaje de votos provenientes del exterior ha incidido de manera trascendente en el resultado final de las elecciones. Por lo tanto no existen pruebas estadísticas, al menos hasta el momento, de que esos votos hayan definido al ganador o ganadores de una elección ni presidencial, ni legislativa. Sin embargo, los datos expuestos si muestran el grado de interés que los ciudadanos en el exterior de los tres países citados tienen en sus procesos político-electorales, el cual, a juzgar por las cifras, no es tan grande como muchas organizaciones de migrantes afirman. Esa es una constante que Argentina, Colombia y México tienen y necesitan superar.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS CIUDADANOS ARGENTINOS, COLOMBIANOS Y MEXICANOS EN EL EXTERIOR.

AÑO	PAÍS	TIPO DE ELECCIÓN	% DE VOTACIÓN CON RESPECTO AL ESPERADO	% DE PARTICIPACIÓN CON RESPECTO AL TOTAL A NIVEL NACIONAL
2005	Argentina	Legislativa	3.5%	0.14% Diputados 0.4% Senadores

2006	Colombia	Ejecutiva y Legislativa	64% 42%	1% 0.3%
2006	México	Ejecutiva	1.08%	0.07%

Fuente: Cifras obtenidas en las páginas de Internet www.registraduría.gov.co, www.pjn.gov.ar y www.ife.org.mx

Aún y con las problemáticas que tienen Argentina y Colombia, siguen teniendo un mayor nivel de participación de sus ciudadanos en el exterior que en el caso mexicano. Los dos primeros países tienen una menor cantidad de residentes en el exterior que México y su participación es mucho mayor. Tal vez, el sistema de voto presencial sea la gran diferencia o también lo sea la confianza que cada ciudadano tenga en su país y su sistema electoral.

Asimismo, es notable que el porcentaje de participación de los electores mexicanos residentes en el extranjero con respecto al total nacional no haya alcanzado ni siquiera el 0.1%. Por lo tanto, su influencia en el resultado electoral fue insignificante ya que ese porcentaje no fue factor de importancia que ayudara a definir al ganador, ni siquiera en una elección tan cerrada como la experimentada el pasado 2 de julio de 2006. Para tal efecto, se hubiera necesitado de los votos de los 3 millones de ciudadanos que el IFE esperaba que votaran. Esto denota que comparativamente hablando, México posee el mayor nivel de abstencionismo en el exterior de entre Colombia y Argentina aún y con condiciones legales similares.

CONCLUSIONES

- I. En el primer capítulo de la presente investigación fueron analizadas las características que los mexicanos residentes en el extranjero poseen; de dicho análisis se concluye lo siguiente: México es un caso único de entre los países que han reglamentado el voto de sus ciudadanos en el exterior, ya que ningún otro posee concentraciones de connacionales tan grandes en un solo país, es decir, Estados Unidos, el cual es aún por muchas razones, la principal potencia hegemónica mundial. La razón de la existencia del 98.7% de los mexicanos que se encuentran en el extranjero localizados en Estados Unidos es debido a un fenómeno migratorio exorbitante y descontrolado originado por diversos factores principalmente económicos.

- II. Las condiciones negativas prevaletentes en México y los principales problemas económicos no resueltos desde hace varias décadas han sido la causa de la expulsión desmedida de mexicanos con bajos ingresos así como de mexicanos altamente calificados, pero ambos con pocas oportunidades de desarrollo. Debido a estas condiciones, los mexicanos migran en busca de los satisfactores que su país no es capaz de otorgarles; en ello radica la responsabilidad del Estado Mexicano.

- III. Debido al poco control y al erróneo manejo de las diversas crisis económicas por parte del gobierno mexicano y la abrupta entrada del país al modelo neoliberal, se han acentuado los problemas continuos de pobreza, desempleo, subempleo, deterioro del nivel de vida de la población, desarticulación de las actividades productivas, concentración de la riqueza en pocas manos, dependencia alimentaria del exterior, inexistencia tecnológica e infraestructura interna, desperdicio de mano de obra, nulo fortalecimiento del mercado interno, una decadente industria de exportación, nulo crecimiento de todos los sectores económicos, sobre todo el agrario, escasez de fuentes de

empleo o los existentes de mal remunerados y sin prestaciones laborales, etc. lo que ha generado una migración interna y externa sin control. Asimismo, las autoridades mexicanas han permitido que los factores anteriores conlleven al empobrecimiento de la población ya que no han sido capaces de crear adecuadas políticas agropecuarias e industriales, han mantenido una nula inversión productiva y han restringido el gasto social. El Estado Mexicano en la actualidad no ha acompañado los programas de desarrollo social y de estabilidad macroeconómica con un crecimiento y desarrollo económicos internos, por lo tanto, ha faltado a su responsabilidad de respetar y hacer valer el derecho de todo mexicano a un nivel de vida digno.

- IV.** El universo de mexicanos en Estados Unidos y en el mundo es muy heterogéneo, por lo tanto, no constituyen un grupo unificado que busque o luche por los mismos intereses. La determinación del interés que los mexicanos en el extranjero tengan en los asuntos de su país de origen o de su país de residencia se debe a factores como la condición migratoria, si nacieron en México o en otro país, la escolaridad, el mayor o menor tiempo de residencia, el proceso de asimilación en el país receptor, la información con la que cuenten, los valores, costumbres y la confianza en las reglas del sistema político mexicano, el contraste de dos realidades distintas (mayoritariamente entre un país desarrollado, Estados Unidos, y un país subdesarrollado, México del cual provienen) y si están afiliados a organizaciones políticas o sociales de migrantes.

Ante esta cantidad de mexicanos en Estados Unidos y en el mundo con intereses divergentes, se concluye que la petición de la reivindicación del derecho político de los residentes en el extranjero de participar en los procesos electorales de su país de origen provino de algunas organizaciones políticas de migrantes más activas en Estados Unidos y en México, más no así, de todos los connacionales en el extranjero.

- V.** De acuerdo a lo analizado en el segundo capítulo, se concluye que la pérdida de legitimidad y la desconfianza en las instituciones político-electorales derivadas del PRI-gobierno, tuvo su mayor crisis con los acontecimientos económicos y políticos sucedidos en la década de los 80's y principios de los 90's (principalmente inestabilidad económica, levantamientos armados y asesinatos políticos). Asimismo, México al tener una mayor integración económica con Estados Unidos y Canadá no podía sostener su agotado sistema de partido hegemónico, por lo que tuvo que transformar su sistema político y electoral hacia uno de carácter "democrático".
- VI.** Las reformas electorales que se llevaron a cabo por las circunstancias descritas anteriormente, fueron impulsadas por presidentes mexicanos que habían sufrido falta de legitimidad durante sus sexenios y por miembros del partido hegemónico que aspiraban a permanecer en el poder como un partido político mayoritario o de primera oposición. El objetivo de fortalecer el marco jurídico electoral mexicano fue el aportar un mayor margen de maniobra a los presidentes en turno a través de la recuperación de la confianza de la población en sus instituciones. Por lo tanto, dichas reformas electorales se originaron por una negociación entre las élites políticas mexicanas, más no por un reclamo unánime proveniente de la sociedad.
- VII.** Las reformas electorales que contemplaron y reglamentaron el derecho al voto desde el exterior (1996 y 2005), se lograron porque los grupos y partidos políticos en el poder negociaron una demanda proveniente de algunas organizaciones políticas de migrantes en Estados Unidos (con vínculos con organizaciones, políticos y autoridades estatales mexicanas) para obtener votos y legitimidad en el futuro. El derecho al voto desde el exterior no se legalizó por el interés y activismo de los más de 11 millones de mexicanos en el extranjero, ni por el interés del Estado mexicano de reivindicar ese derecho político, de lo contrario, no se hubiera tenido una participación electoral proveniente del exterior de tan sólo el 1.08%.

VIII. El desinterés, abstencionismo y apatía mostrado por la ciudadanía residente en México y en el exterior (40% y 99% de abstencionismo respectivamente) en los procesos electorales del 2006, el fantasma del fraude electoral, la desconfianza en los políticos y en las instituciones jurídicas, políticas y electorales propias del Estado mexicano, se debe a que México no posee una democracia consolidada en todos los ámbitos de la vida nacional. No han sido modificadas las estructuras políticas, sociales, culturales y religiosas propias del sistema autoritario heredado de más de 70 años de gobierno priísta. Se posee una democracia acotada al ámbito jurídico-electoral, pero no se ha acompañado de una cultura política que la respalde y le de legitimidad, tampoco de una democracia de fines económicos que traería bienestar a la población. La sociedad mexicana ha tardado en asimilar los cambios democráticos debido a que se pensó que la democracia sería la reivindicadora de la justicia social, lo cual no sucedió, por ende, la decepción se tradujo en desinterés y abstencionismo electoral. El hecho de que no exista una democracia mexicana consolidada plenamente significa que la sociedad no está lista para ejercer sus derechos políticos al interior del país ni exigirlos desde el exterior de manera consciente e informada. Una democracia real puede ser el detonante que motive el interés de los mexicanos en sus comicios.

IX. Existen múltiples deficiencias en la implementación constitucional y en la reglamentación correspondiente al voto de los mexicanos en el extranjero que influyeron de manera importante en su participación electoral final. En primer lugar, se considera que fue una enorme falta de técnica legislativa el hecho de que ningún artículo constitucional estableciera de forma literal el derecho a votar desde el exterior; la lectura de los artículos correspondientes es de naturaleza interpretativa por lo que los señalamientos se dejaron incompletos, ya que no existe certeza jurídica ni amparo constitucional expreso para el ejercicio pleno de ese derecho. Los legisladores dejaron que la Ley Reglamentaria (COFIPE) determinara los mecanismos de aplicación, sin

embargo, también dejaron varias lagunas jurídicas, como la reglamentación de las campañas políticas en el exterior, el presupuesto, etc. Ante estos vacíos, las autoridades electorales tuvieron que crear acuerdos institucionales posteriores, los cuales técnicamente no son leyes, por ende son transitorios, temporales y aseguran poca confianza a los partidos políticos y a la ciudadanía en general. Se tuvieron que cubrir dichos vacíos jurídicos sobre la marcha lo cual demuestra la premura en la aprobación y aplicación de un mecanismo jurídico tan complejo.

X. Entre las deficiencias más trascendentes que los legisladores mexicanos no visualizaron y hasta el momento no se han percatado, se encuentra lo referente a la ciudadanía. No existe en el derecho positivo mexicano un ordenamiento jurídico que regule el ejercicio de los derechos y obligaciones políticas de las personas con doble nacionalidad, es decir, no existe prohibición alguna para que un mexicano posea “doble ciudadanía” y por lo tanto, pueda ejercer su derecho al voto en dos Estados a la vez. La carencia de una regulación jurídica tan importante y la premura en la aplicación del Libro Sexto del COFIPE, generó confusión entre los electores y abstencionismo en la pasada elección presidencial. Además, en un futuro cercano, esta carencia jurídica puede generar un conflicto internacional ya que de acuerdo a los juristas consultados, una persona no puede tener lealtad a dos Estados, ni participar políticamente en ambos. Ante esta problemática que se da de facto, debe existir una regulación adecuada que limite o especifique el ejercicio de derechos políticos tan importantes como el votar para las personas con doble nacionalidad que se encuentren en este supuesto.

XI. Derivado de las lagunas e inconsistencia jurídicas que presenta el Libro Sexto del COFIPE, el Instituto Federal Electoral asumió toda la responsabilidad de garantizar la adecuada aplicación del mismo, fomentar la participación, organizar las elecciones y llevar a cabo la propaganda electoral con la

finalidad de evitar un fraude electoral y asegurar la confianza en los procesos electorales. Sin embargo, la extremada intervención institucional en el proceso restó participación a los ciudadanos en el exterior los cuales ni siquiera contaron los votos que emitieron. El no organizar su elección provocó más apatía y desconfianza, ya que el IFE no envió suficiente información del mecanismo de emisión ni de las campañas electorales, para que los ciudadanos mexicanos en el exterior votaran conscientemente.

XII. La modalidad de votación elegida por los legisladores (por correo certificado) no garantiza la participación ya que se basa en la voluntad del elector para emitir su sufragio, no en su obligatoriedad. Si el gobierno mexicano no puede promover la intención del ciudadano de votar y si éste no posee el interés por hacerlo, entonces la aplicación de dicha modalidad está destinada a fracasar. La finalidad de la reglamentación del voto en el exterior debe ser la de abarcar la mayor cantidad de ciudadanos para que hagan válido su derecho al sufragio y con ello, hacerlos partícipes en el proceso de toma de decisiones de su país; desde ese punto de vista, la modalidad de votación para los residentes en el extranjero vía correo certificado no tuvo éxito.

Del mismo modo, el voto por correo tampoco asegura que el ciudadano residente en el extranjero al emitir su sufragio sea coaccionado, presionado o influenciado psicológica o económicamente por algún partido político, candidato u organización de migrantes. Tampoco esta modalidad representó confianza alguna para los ciudadanos en el exterior a juzgar por las cifras de participación. Tal vez este mecanismo fue el que menos dinero representó para las autoridades mexicanas, no obstante, se sacrificó participación electoral y confianza a cambio del ahorro de recursos económicos en cualquier otra modalidad.

XIII. Del método comparativo utilizado en el capítulo tercero se desprenden las siguientes conclusiones: De las experiencias latinoamericanas consideradas

en la presente investigación se concluye que la utilización de la modalidad del voto presencial en las sedes diplomáticas ha sido más útil para fomentar la participación de sus respectivos connacionales en el exterior, además de que aumenta la confianza en la secrecía del voto.

XIV. De la experiencia colombiana se puede concluir que el considerar de manera literal en su Constitución la facultad de votar desde el exterior, asegura una mayor certidumbre del proceso jurídico-electoral. Además, el hecho de que exista un programa federal que incentive al voto, es un mecanismo novedoso que puede ser utilizado en México para disminuir el abstencionismo. Por otro lado, México no está preparado para extender su mecanismo de votación para la elección de miembros del Poder Legislativo como lo hacen Colombia y Argentina, primero debe perfeccionar el que posee para Presidente de la República. Tampoco es posible considerar una “circunscripción internacional”, como la colombiana, para la elección de un representante de la comunidad de mexicanos en el exterior; la razón más importante es que no existe homogeneidad de este sector y como ya se mencionó, sus intereses son muy divergentes.

XV. De la experiencia argentina se puede aprender la utilización de la valija diplomática para el envío de la documentación oficial con el objetivo de fomentar una mayor confianza en un proceso electoral que se lleva a cabo desde el exterior. No obstante, es poco viable que México implemente el mecanismo de voto electrónico para los residentes en el exterior (de acuerdo a las disposiciones argentinas y colombianas) ya que se necesitaría la ausencia de cualquier tipo de coacción, es decir, que se garantice a los electores que su sufragio será libre, secreto y sin posibilidad de ser manipulado, además de la adaptación a la cultura y tradición electoral mexicanas de dicho mecanismo. No tendría éxito el voto electrónico en la situación de desconfianza electoral y el atraso tecnológico que muchos

ciudadanos mexicanos en extrema pobreza aún poseen, al menos en el corto plazo.

- XVI.** En ninguno de los tres casos comparados (México, Argentina y Colombia) se encontraron cifras estadísticas que demuestren que los votos emitidos desde el exterior hayan afectado el resultado electoral final y por lo tanto, inclinar la balanza hacia determinado partido político o candidato; sin embargo, sí muestran el grado de interés que los ciudadanos en el exterior tienen en sus procesos político-electorales, el cual es casi inexistente ya que en ningún caso se superó la cifra del 1% de la votación esperada. Lo anterior significa que el interés por ejercer esa prerrogativa no es tan grande como muchas organizaciones de migrantes han afirmado.
- XVII.** México es el país que tuvo el menor porcentaje de participación esperada y con respecto al total nacional de entre los tres casos comparados. Estas cifras son preocupantes ya que México posee más connacionales en el exterior que Argentina y Colombia. Lo anterior demuestra la contradicción en el discurso de las organizaciones de migrantes, partidos políticos y autoridades que afirmaron que los residentes en el exterior deseaban la reivindicación de ese derecho y no ser tratados como ciudadanos de segunda clase. Además de las deficiencias que tiene el sistema jurídico mexicano en materia de voto en el exterior.
- XVIII.** De tener una democracia consolidada plenamente, un mecanismo de emisión de voto más adecuado para los ciudadanos residentes en el exterior, un marco jurídico sin lagunas o inconsistencias, autoridades responsables y comprometidas en hacer valer ese derecho para sus connacionales en el exterior y un interés real de éstos por participar en la toma de decisiones del país, la balanza en las pasadas elecciones federales se hubiera inclinado hacia determinado candidato por el peso de más de 3 millones de votos, los cuales se esperaron, pero nunca llegaron.

PROPUESTAS

Uno de los elementos clave que incrementaría el interés legítimo de los ciudadanos mexicanos en el exterior de participar en sus procesos político-electorales es la democracia. Para consolidar la democracia y eliminar la desconfianza en el sistema electoral mexicano, se necesita que el gobierno asuma su responsabilidad constitucional de mejoramiento de la economía y repartición del ingreso. Dentro de un contexto económico internacional de globalización y neoliberalismo, el Estado mexicano debe mantener la rectoría económica de la nación, ya que es el único capaz de corregir los desequilibrios económicos que han causado tanto malestar social y que provocan la migración masiva de fuerza laboral hacia el exterior.

El Estado mexicano debe fomentar una cultura política participativa a través de una educación de calidad, el acceso a información objetiva y permanente que permita a los residentes en el extranjero estar en contacto con los hechos políticos, económicos y sociales que suceden diariamente en México, y debe acercar el proceso electoral a la gente haciéndolo más sencillo de entender. Con respecto al último punto es indispensable que se realice una capacitación constante acerca de los valores democráticos y los derechos y obligaciones políticos que los mexicanos conservan al momento de migrar. La coordinación entre el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC) y las representaciones diplomáticas en el mundo pueden ayudar a acelerar ese proceso.

En aras de que el sistema jurídico mexicano se desarrolle en materia de doble nacionalidad y del voto en el exterior, se considera de vital importancia que se realice una reforma jurídica a la Ley de Nacionalidad o se elabore un proyecto de ley alternativo que limite los derechos y obligaciones políticas de los ciudadanos mexicanos que también otro Estado los considere como ciudadanos. Dicho ordenamiento

jurídico debe limitar ciertos derechos y obligaciones políticas (como el votar en las elecciones populares, el servicio militar, impuestos, etc.) al lugar de residencia de los ciudadanos. Dichas prerrogativas serían ejercidas de mejor manera por los ciudadanos en un solo Estado ya que la realidad del lugar en que viven les afecta directamente y su posibilidad de información es mayor.

Tomando como base la opinión de los juristas Leonel Péreznieto y Olaguer C. Barza, una vez modificada la legislación interna, se debe negociar un acuerdo bilateral con Estados Unidos (ya que ahí se concentra la mayor cantidad de ciudadanos mexicanos) en donde se especifique todo lo referente a los casos de las personas con “doble ciudadanía”. Del mismo modo, se deben llevar a cabo convenios con el resto de los países en donde se encuentren ciudadanos mexicanos, con la finalidad de disminuir el riesgo de conflictos y contradicciones entre la legislación propia y la del resto de la comunidad internacional. Esta acción dará mayor certeza jurídica a los “doble ciudadanos” que quieran ejercer su derecho al voto en México y al Estado Mexicano en el momento que deba ejercer su soberanía.

Se cuestionó en la presente investigación, la temporalidad del organismo denominado “Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero” ya que se consideró que era contradictorio al discurso del Instituto Federal Electoral de fortalecimiento continuo de la confianza e información democrática. Ante esta situación se propone la creación de un organismo permanente, dependiente del IFE, de información exclusivamente para los residentes en el exterior, el cual tendría la facultad de promover y preparar a los ciudadanos en el exterior para el siguiente proceso electoral. Esto evitaría que dichos ciudadanos carecieran de la información necesaria y se promovería el ejercicio consciente, libre y voluntario de esta prerrogativa tal y como está contemplado en la Ley Reglamentaria.

Muchos funcionarios del IFE consideraron que el envío de un comprobante de domicilio anexo a la boleta electoral y el costo de \$9 dólares que asumió el

interesado por la utilización del correo certificado, desalentó la participación de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, sobre todo de los residentes ilegales. Se consideró que el uso y el costo de correo certificado para el envío de documentos oficiales no representó ninguna seguridad de inviolabilidad o secrecía del voto para los votantes, a pesar de que el IFE afirmó lo contrario.

Debido a lo anterior, se propone una reforma integral al mecanismo de emisión del voto, perfectamente bien estipulado en la Constitución y en la Ley Reglamentaria, donde se cambie la actual modalidad de voto vía correo certificado por la de voto presencial en las representaciones diplomáticas de México en el mundo. Con esta modalidad el Instituto Federal Electoral podría colocar módulos permanentes en las instalaciones diplomáticas y consulares de México en el mundo, presididas por funcionarios del mismo instituto y no por los funcionarios diplomáticos. En dichos módulos se podría llevar a cabo la capacitación de los ciudadanos, la instalación de las mesas de votación y el conteo de los votos en tiempos electorales. Esta medida dará mayor certeza a los electores y el IFE tendría un mayor control del proceso electoral en el exterior.

O bien, dentro de la actual regulación, se plantea la utilización de una figura similar a la valija diplomática, conservando sus elementos característicos como lo son la inviolabilidad de los documentos u objetos de uso oficial, que son intercambiados entre las Cancillerías y sus representaciones diplomáticas, pero adaptada a la ley y autoridades electorales. Con esta reforma, el envío de la boleta electoral al interesado y el retorno de ésta al IFE estaría asegurado, sin importar la distancia o las diversas jurisdicciones intermedias. El elector no tendría que pagar nada por ejercer su derecho al voto y el IFE no tendría que licitar empresas privadas para enviar y recibir material tan importante como el electoral.

ANEXOS

Ley 24.007

Créase el Registro de Electores Residentes en el Exterior. Alcances

Sancionada: 9 de octubre de 1991. Promulgada: 29 de octubre de 1991.

El Senado .v Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, e/c.

SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

Artículo 1° - Los ciudadanos argentinos que, residiendo en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la Republica Argentina, sean electores nacionales de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral Nacional y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior establecido en el artículo siguiente, podrán votar en las elecciones nacionales.

Art. 2° - Créase el Registro de Electores Residentes en el Exterior. La inscripción se hará en la forma y plazos que establezca la reglamentación en las representaciones diplomáticas o consulares argentinas existentes en el país de residencia del elector, las que a esos efectos quedarán subordinadas a la Cámara Nacional Electoral.

Art. 3° - Los ciudadanos que de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 ° optasen por inscribirse en el Registro de Electores Residentes en el Exterior deberán acreditar su último domicilio en la República Argentina, para poder ser incorporados o ratificados en el padrón electoral del distrito correspondiente al cual, oportunamente, se adjudicarán los votos emitidos.

En el supuesto que los electores no pudiesen acreditar el último domicilio en la República Argentina, se considerará como último domicilio el del lugar de nacimiento en dicho país.

En caso de imposibilidad de acreditado se tomará en cuenta el último domicilio de los padres.

En cada representación diplomática o consular receptora de votos se efectuará el escrutinio pertinente de acuerdo a las disposiciones del Código Electoral Nacional.

Art. 4° - Esta ley queda incorporada al Código Electoral Nacional que será de aplicación supletoria en todo lo no previsto en ella.

Art. 5° - El Poder Ejecutivo nacional dictará la reglamentación de la presente ley, la que deberá prever las facilidades necesarias para asegurar un trámite sencillo, rápido y gratuito a quienes deseen acogerse a sus prescripciones, tanto en cuanto a la inscripción en el Registro de Electores Residentes en el Exterior como en cuanto al acto de emisión del sufragio.

Art. 6° - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ALBERTO R. PIERRI. - EDUARDO DUHALDE.

Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo.

Hugo R. Flombaum.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino. en Buenos Aires. a los nueve días del mes de octubre del año mil novecientos noventa y uno.

Decreto 1.138/93
Apruébase la Reglamentación de la ley 24.007, de Creación del
Registro de Electores Residentes en el Exterior

Buenos Aires, 4 de junio de 1993.

VISTO la ley 24.007 de creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior, y

CONSIDERANDO:

Que es importante conceder a los ciudadanos argentinos que se encuentren residiendo en el exterior la posibilidad de intervenir en la vida política nacional mediante su participación en los comicios nacionales que se realizan en la República.

Que las autoridades nacionales competentes en la materia se han expedido favorablemente acerca de la factibilidad operativa de la aplicación de la reglamentación que se aprueba por el presente decreto.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 86, incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional.

Por ello, El presidente de la Nación Argentina

DECRETA.

Artículo 1° - Apruébase la Reglamentación de la ley 24.007, de Creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior, cuyo texto forma parte del presente decreto.

Art. 2° - Los gastos emergentes de la aplicación de la reglamentación que se aprueba, serán imputados al presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, salvo en cuanto a aquellas previsiones que involucran a otros organismos del Estado, en cuyo caso se hará la imputación a la partida correspondiente. debiéndose adoptar las previsiones presupuestarias correspondientes.

Art. 3° - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

CARLOS S. MENEM.

Gustavo o. Béliz. - Guido Di Tella.

REGLAMENTACION DE LA LEY 24.007 DE CREACION DEL REGISTRO DE
ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTERIOR

CAPITULO I

De la calidad, derechos y deberes del elector

Artículo 10 - Elector. Se considera elector al ciudadano argentino mayor de dieciocho años que resida en el exterior, hecho que será avalado por el correspondiente cambio de domicilio.

A los exclusivos fines de la emisión del sufragio, la calidad del elector, que será voluntaria, se prueba por la inclusión en el Registro de Electores Residentes en el Exterior. Dicho registro estará a cargo de la Cámara Nacional Electoral.

Art. 20 - Requisitos para ser elector. Para poder ejercer su derecho al voto en el exterior, los ciudadanos deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Tener efectuado el cambio de domicilio en su documento cívico (LE/LC/DNI) en la jurisdicción consular correspondiente;
- b) Concurrir a la representación de su jurisdicción y manifestar su voluntad de ser incluidos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior;
- c) Estar en condiciones de ejercer sus derechos políticos conforme la legislación nacional;
- d) No encontrarse dentro de las inhabilitaciones previstas por el artículo 30, de la ley 19.945 -Código Electoral Nacional- y sus modificatorias.

Art. 30 - Derecho al voto. Todo elector tiene el derecho de votar en las elecciones nacionales que se realicen en la República Argentina. .

CAPITULO II

Del Registro de Electores Residentes en el Exterior

Art. 40 - Registro de Electores Residentes en el Exterior. El Registro de Electores Residentes en el Exterior tendrá carácter de permanente y será confeccionado por la Cámara Nacional Electoral de acuerdo a la información sobre la inscripción de electores provista por los señores titulares de las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares de la República en el exterior. La Cámara Nacional Electoral confeccionará un ordenamiento por país de residencia, el que se clasificará de la siguiente manera:

- a) Por representación en el exterior, dentro del país en que resida el ciudadano:
- b) Por orden alfabético y conforme al sexo de los electores.

Art. 5° - Inscripción de los electores. Los electores serán inscritos en las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares. por separado, de acuerdo a su sexo. En el formulario de inscripción deberán figurar los siguientes datos:

- a) Apellido y nombres completos conforme figuran en su documento cívico habilitante;
- b) Fecha y lugar de nacimiento;
- c) Número y clase de documento cívico;
- d) Ultimo domicilio en la República -ciudad o lo calidad, departamento, provincia-o En caso de tener residencia previa en el exterior deberá consignarse dicho domicilio;
- e) Domicilio completo en el exterior -ciudad o localidad, departamento, provincia o estado y nación-;
- j) Profesión;
- g) Embajada, Consulado general, Consulado o sección consular correspondiente al domicilio.

Art. 6° - Impresión del Registro de Electores Residentes en el Exterior. Los señores titulares de las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares de la República en el exterior, remitirán semestralmente listados con las novedades relacionadas con la inscripción, cambio de domicilio o fallecimiento de electores residentes en el exterior a la Cámara Nacional Electoral. Esta información podrá ser asimismo remitida mediante soporte magnético.

En dichos listados se incluirán las novedades registradas al 30 de junio y 31 de diciembre de cada año.

La Cámara Nacional Electoral constatará el cumplimiento de lo prescrito por los incisos e) y d) del artículo 2° de la presente reglamentación y procederá al ordenamiento de los electores según lo dispuesto por el artículo 4° in fine del presente decreto; procediéndose a la división por mesas de hasta quinientos (500) electores según la cantidad de inscritos en cada representación diplomática.

Para determinar el distrito al cual se le adjudicarán los votos emitidos, se tendrá en cuenta el último domicilio acreditado en la República Argentina. En el supuesto de no poder acreditarse el último domicilio en la República, se considerará como tal el domicilio del lugar de nacimiento en el país. En caso de imposibilidad de acreditar este último se tomará en cuenta el último domicilio de los padres.

Dentro de los cuatro (4) meses de producido el cierre semestral del Registro de Electores Residentes en el Exterior, la Cámara Nacional Electoral deberá realizar su impresión, la que contendrá los siguientes datos: país de residencia del elector, representación diplomática o consular, apellido y nombres completos, tipo y número de documento cívico, año de nacimiento, código de distrito según domicilio en la República Argentina, profesión. Deberá dejarse un espacio para que el elector firme luego de emitir el sufragio.

Inmediatamente de finalizada la impresión de veinte (20) ejemplares, cinco (5) serán remitidos al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto para su envío a las representaciones diplomáticas en el exterior. Asimismo se remitirán tres (3) ejemplares del listado de los excluidos informando el motivo que justifica la exclusión.

Las anomalías o errores que se detecten al recibirse el Registro de Electores de la jurisdicción, serán informados junto con las novedades producidas al cierre semestral, a la Cámara Nacional Electoral para su corrección y juzgamiento, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Art. 7° - Padrón electoral. A los efectos del acto electoral se utilizará como padrón el último Registro de Electores Residentes en el Exterior, el cual no podrá contener ninguna tacha o modificación.

CAPITULO III Del sufragio

Art. 8° - Justificación de la no emisión del voto. Todo ciudadano que no haya efectuado el cambio de domicilio en el exterior, deberá proceder a la justificación de la no emisión del voto según la legislación aplicable en la República.

Art. 9° - Exhibición de los padrones. Una vez recibido el padrón aprobado por la Cámara Nacional Electoral, los funcionarios titulares de embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares pondrán los mismos a disposición de los electores.

Art. 10. - Llamado a elección. Fijada la fecha del acto comicial, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, se dará conocimiento de ella a

las embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares, remitiendo al efecto decreto de convocatoria a elecciones nacionales.

Art. 11. - Comunicación al Estado receptor. Las embajadas y, en su caso, aquellas representaciones consulares que no tengan sus oficinas en la sede de la Embajada, deberán comunicar con la debida antelación la realización del acto comicial a las autoridades competentes del Estado receptor.

Asimismo, de considerarlo conveniente, se solicitará colaboración de las autoridades policiales, a los efectos del mantenimiento del orden en el ámbito perimetral al lugar de realización del comicio durante su transcurso y hasta una (1) hora después de concluido el escrutinio.

Art. 12. - Publicidad del acto comicial en el exterior. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto será el encargado de remitir a las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares la redacción del comunicado a difundir por los distintos medios de comunicación locales, anunciando el acto comicial en un todo de acuerdo con lo indicado en el decreto de convocatoria a elecciones nacionales.

CAPITULO IV

De los fiscales de los partidos políticos

Art. 13. - Designación de fiscales de los partidos políticos. Los partidos políticos intervinientes en la elección, podrán designar fiscales a los mismos fines establecidos en el Código Electoral Nacional. Las designaciones serán efectuadas por los apoderados de las agrupaciones que participen en la elección ante la Cámara Nacional Electoral, la que extenderá las certificaciones correspondientes. Dichos fiscales deberán ser designados preferentemente entre la lista de los inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior pertinente, toda vez que los gastos en que incurran serán sufragados por la propia agrupación política.

Los partidos políticos que no tengan la posibilidad de designar fiscales entre la lista de los inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior, podrán designar como fiscales a personas extranjeras residentes en el país donde actúen como fiscales.

La Cámara Nacional Electoral comunicará al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto la nómina de los fiscales de mesa de los partidos políticos, titulares y suplentes, que desarrollarán sus funciones durante el acto comicial en el exterior. En la nómina deberá indicarse su nombre y apellido completo y clase y número de documento cívico. Dicha nómina será retransmitida a las embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares correspondientes por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y servirá de suficiente reconocimiento para el desarrollo de sus tareas como tal. En caso de formularse algún reclamo, éste se realizará mediante nota presentada ante la autoridad de mesa firmada y en sobre cerrado y firmado que será elevado a la autoridad diplomática o consular. El sobre será enviado juntamente con la remisión de los elementos del escrutinio para ser entregado a la Cámara Nacional Electoral a sus efectos.

CAPITULO V

De los elementos y útiles electorales

Art. 14. - Provisión de documentos y útiles. El Ministerio del Interior adoptará las providencias necesarias para remitir con la debida antelación a la Cámara Nacional Electoral las urnas, formularios, sobres, impresos especiales y sellos que ésta deba remitir al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto con destino a las distintas embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares.

Art. 15. - Nómina de documentos .V Útiles. La Cámara Nacional Electoral entregará al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto con destino a las distintas embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares, los siguientes documentos y útiles:

- a) Urnas de cartón plegable, las que deberán hallarse identificadas con un número para determinar su lugar de destino, de lo cual llevará registro la Cámara Nacional Electoral;
- b) Boletas de sufragio en cantidad que supere el diez por ciento (10 %) de los empadronados;
- e) Tres (3) ejemplares de las listas oficializadas de candidatos de cada uno de los distritos electorales;
- d) Sobres para devolver documentación. en la cantidad que fuere menester;
- e) Formularios del acta de apertura y cierre de las mesas;
- f) Formularios del acta de escrutinio para cada uno de los distritos electorales;
- g) Ejemplares de las disposiciones aplicables;
- h) Sellos para justificar la emisión del voto.

Los elementos indicados en el presente artículo serán remitidos al exterior por distrito electoral. Dicho envío será de estricta responsabilidad de la Cámara Nacional Electoral y del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Asimismo, la Cámara Nacional Electoral deberá hacer entrega de dichos útiles con treinta (30) días de anticipación al acto comicial en la oficina especial dependiente de la Dirección General de Asuntos Consulares del mencionado ministerio.

Art. 16. – Boletas oficiales. La emisión del sufragio en el exterior se realizará utilizando boletas oficiales, las que serán idénticas para todos los países y. responderán a un modelo diseñado al efecto por el Ministerio del Interior, el que deberá sujetarse a los siguientes requisitos:

- a) Las boletas contendrán en caracteres destacados el distrito electoral, la categoría de los candidatos. la fecha de la elección en la República Argentina y la leyenda "VOTO POR LOS CANDIDATOS OFICIALIZADOS DEL PARTIDO";
- b) Contendrá tantas divisiones iguales como agrupaciones políticas intervengan en la elección;
- e) Cada una de esas divisiones contendrá el nombre y número de identificación del partido o alianza y un espacio destinado a la emisión del voto; asimismo podrán incluir el logotipo de la agrupación política y el nombre del primer candidato propuesto;
- d) El orden de las agrupaciones políticas de cada distrito se establecerá en orden creciente en función del número de identificación de cada agrupación política interviniente;
- e) Cuando funcionen mesas mixtas, las boletas de sufragio que se entreguen a las electoras femeninas estarán caracterizadas por la letra "F" contigua al número de distrito por el que emite su voto.

Art. 17. - Sello para la justificación de la no emisión del voto. Los señores funcionarios en el exterior confeccionarán un sello que deberá contener la leyenda "JUSTIFICO LA NO EMISION DE VOTO",

CAPÍTULO VI El acto electoral

Art. 18. - Prohibiciones durante el día del comicio.

Queda prohibido dentro del local donde se celebra la elección:

- a) Cualquier tipo de aglomeración o presencia de grupos de personas dentro del local donde se lleve a cabo el acto comicial;
- b) Ofrecer o entregar a los electores boletas de sufragio;
- c) A los electores, la portación de armas en general, el uso de banderas, divisas u otros distintivos durante el día de la elección;
- d) Los actos de proselitismo.

Asimismo, las autoridades diplomáticas o consulares solicitarán la asistencia de las autoridades locales fuera del local a fin de que no se produzcan aglomeraciones o presencia de grupos de personas dentro de un radio de los cincuenta (50) metros de las mesas receptoras de votos, contados sobre la calle.

Art. 19. - Autoridades. Se designarán autoridades del comicio y autoridades de mesa:

- a) Del comicio. Las autoridades del comicio serán los funcionarios titulares de las representaciones de la República Argentina en el exterior quienes deberán legalizar los procedimientos del acto comicial así como también las tramitaciones vinculadas a la gestión y correspondencia de información y documentación relacionada con el comicio;
- b) De la mesa. Cada mesa electoral tendrá como autoridad a un presidente y uno o dos suplentes. La designación de dichas autoridades estará a cargo del funcionario diplomático o consular, quien designará a los mismos dentro de los integrantes del padrón electoral solicitando a los inscriptos su colaboración para actuar como tales. Supletoriamente, en caso de que el día de la elección no se hayan hecho presente las autoridades designadas se desempeñarán como tales, los funcionarios diplomáticos o consulares.

Art. 20. - Obligaciones del presidente. El presidente de la mesa deberá estar presente en el momento de la apertura y clausura del acto electoral, siendo su misión especial velar por el correcto y normal desarrollo del mismo. y cumplirá con las demás disposiciones establecidas en el Código Nacional Electoral.

Art. 21. - Ubicación de las mesas. Los funcionarios titulares de las embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares designarán con más de treinta (30) días corridos de anticipación a la fecha del comicio los lugares donde éste se desarrollará. Las elecciones se llevarán a cabo en las sedes de las embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares. En caso de que la capacidad de ellas resultare insuficiente, sus titulares adoptarán las medidas conducentes para la obtención de espacios adecuados a tal fin.

Art. 22. - Cambios de ubicación. En caso de fuerza mayor ocurrida con posterioridad a la determinación de los locales de funcionamiento de las mesas. la embajada, consulado general, consulado o sección consular podrán variar su ubicación.

Art. 23. - Publicidad de la ubicación de las mesas y sus autoridades. Las embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares harán conocer con no menos de treinta (30) días corridos de anticipación a la fecha de la elección, la ubicación de las mesas y el padrón respectivo. Dicha información se encontrará a disposición del público en cada representación.

Art. 24. - Ubicación de las mesas el día del comicio. El día de la elección deberán encontrarse con una anticipación de treinta (30) minutos a la hora del inicio y en el local que haya de funcionar la mesa el presidente de la misma y los suplentes, a quienes se les hará entrega de los documentos y útiles mencionados en el artículo 15 de la presente reglamentación. Asimismo. el titular de la embajada, consulado general, consulado o sección consular, adoptará las previsiones necesarias a fin de que los agentes del Estado receptor afectados al servicio de custodia del acto se encuentren fuera del local con la anticipación indicada en el párrafo anterior y hasta una (1) hora después de concluido el escrutinio.

Art. 25. - Procedimiento a seguir. El presidente de mesa procederá:

a) A recibir la urna, los registros, útiles y demás elementos que le entregue el presidente del comicio o el funcionario que éste designe, debiendo firmar recibo de ellos previa verificación;

b) A cerrar la urna poniéndole las fajas de seguridad que no impidan la introducción de las boletas de los votantes, que serán firmadas por el presidente, los suplentes y los fiscales;

e) Habilitar un recinto para instalar la mesa y sobre ella la urna. Este local tiene que elegirse de modo que quede a la vista de todos y en lugar de fácil acceso;

d) Habilitar otro inmediato al de la mesa, también de fácil acceso, para que los electores emitan su voto en absoluto secreto. Este recinto, que se denominará cuarto oscuro, no tendrá más de una puerta utilizable, que sea visible para todos, debiéndose cerrar y sellar las demás en presencia de los fiscales de los partidos o de dos (2) electores, por lo menos, al igual que las ventanas que tuviere, de modo de rodear de las mayores seguridades el secreto del voto.

Con idéntica finalidad colocará un faja de papel adherida y sellada en las puertas y ventanas del cuarto oscuro. Se utilizan las fajas que proveerá la Cámara Nacional Electoral y serán firmadas por el presidente y los fiscales de los partidos políticos que quieran hacerlo;

e) A depositar en el cuarto oscuro las listas de los candidatos oficializados de cada distrito electoral.

Queda prohibido colocar en el cuarto oscuro carteles, inscripciones, insignias, indicaciones o imágenes ni elemento alguno que implique una sugerencia a la voluntad del elector fuera de las listas de candidatos oficializadas;

f) A poner en lugar bien visible, a la entrada de la mesa, uno de los ejemplares del padrón de electores con su firma para que sea consultado por los electores sin dificultad;

g) A colocar, también en el acceso a la mesa, un cartel que contendrá las prescripciones de los artículos 139, 140, 141, 142 Y 145 del Código Nacional Electoral;

h) A poner sobre la mesa las boletas oficiales de sufragio (el formulario del Acta de Apertura y cierre del comicio, los formularios del Acta de Escrutinio) y los otros dos ejemplares del padrón electoral. Las constancias que habrán de remitirse a la Cámara Nacional Electoral

se asentarán en uno solo de los ejemplares de los tres que reciban los presidentes de mesa;

i) A verificar la identidad de los fiscales de los partidos políticos que hubieren asistido. Aquellos que no se encontraren presentes en el momento de apertura del acto electoral serán reconocidos al tiempo que lleguen sin retrotraer ninguna de las operaciones.

Art. 26. - Apertura del acto. Adoptadas las medidas pertinentes, a la hora ocho (8) en punto local. el presidente de mesa declarará abierto el acto electoral y labrará el Acta de Apertura llenando los claros del formulario impreso.

El Acta será suscrita por el presidente y los fiscales de los partidos. Si alguno de éstos no estuviere presente, o no hubiere fiscales nombrados o se negaren a firmar, el presidente consignará tal circunstancia, testificada, en lo posible, por dos electores presentes, que firmarán juntamente con él.

CAPITULO VII

Emisión del sufragio

Art. 27. - Procedimiento. Una vez abierto el acto los electores se apersonarán al presidente, por orden de llegada, exhibiendo su documento cívico:

a) El presidente y sus suplentes, así como los fiscales acreditados ante la mesa y que estén inscritos en la misma, serán los primeros en emitir el voto;

b) Los fiscales o autoridades de mesa que no estuviesen presentes al abrirse el acto sufragarán a medida que se incorporen a la misma.

Art. 28. - Derecho del elector a rotar. Todo ciudadano que figure en el padrón y exhiba su documento de identidad tiene el derecho de votar y nadie podrá cuestionarlo en el acto del sufragio. Los presidentes no aceptarán impugnación alguna que se funde en la inhabilidad del ciudadano para figurar en el padrón electoral.

Art. 29. - Dónde y cómo pueden rotar los electores. Los electores podrán votar únicamente en la mesa receptora de votos en cuya lista figuran asentados y con el documento cívico habilitante. El presidente verificará si el ciudadano a quien pertenece el documento cívico figura en el padrón electoral de la mesa.

Para ello cotejará si coinciden los datos personales consignados en el padrón con las mismas indicaciones contenidas en dicho documento. Cuando por error de impresión alguna de las menciones del padrón no coincida exactamente con la de su documento, el presidente no podrá impedir el voto del elector si existe coincidencia en las demás constancias. En estos casos se anotarán las diferencias en la columna de observaciones:

a) Si por deficiencia del padrón el nombre del elector no correspondiera exactamente al de su documento cívico, el presidente admitirá el voto siempre que, examinados debidamente el número de ese documento, año de nacimiento, domicilio, etcétera, fueran coincidentes con los del padrón;

b) Tampoco se impedirá la emisión del voto:

I. Cuando el nombre figure con exactitud y la discrepancia verse acerca de alguno o algunos datos relativos al documento cívico (domicilio, etcétera).

II. Cuando falte la fotografía del elector en el documento, siempre que conteste satisfactoriamente al interrogatorio minucioso que le formule el presidente sobre los datos personales y cualquier otra circunstancia que tienda a la debida identificación.

III. Cuando se encuentren llenas la totalidad de las casillas destinadas a asentar la emisión del sufragio. en cuyo caso se habilitarán a tal efecto las páginas en blanco del documento cívico.

IV. Al elector CUYO documento contenga anotaciones de instituciones u organismos oficiales, grupo sanguíneo, etcétera:

e) Al elector que se presente con un documento de identidad posterior al que figura en el padrón.

Art. 30. - Inadmisibilidad del voto. El presidente de mesa no podrá admitir el voto de un ciudadano que no figure inscrito en los ejemplares del padrón ni aunque mediare orden de autoridad alguna, ni tampoco admitirá el voto si el elector exhibiere un documento cívico anterior al que consta en el padrón.

Art. 31. - Entrega de la boleta oficial de sufragio al elector: El presidente de mesa entregará al elector la boleta oficial de sufragio, firmada en el acto de su puño y letra. y lo invitará a pasar al cuarto oscuro a emitir su voto. Los fiscales de los partidos políticos están facultados para firmar las boletas oficiales de sufragio en la misma cara en que lo hizo el presidente del comicio y deberán asegurarse que las que se depositen en la urna sean las mismas que le fueran entregadas al elector.

Si así lo resuelven, todos los fiscales de la mesa podrán firmar las boletas oficiales de sufragio siempre que no se ocasione un retardo manifiesto en la marcha del comicio.

Cuando los fiscales firmen una boleta de sufragio estarán obligados a firmar varias a los fines de evitar la identificación del votante.

Todos aquellos obligados o facultados a firmar las boletas oficiales de sufragio deberán hacerlo preferentemente con el mismo tipo de tinta y color. la misma firma y tamaño de ésta y en la misma ubicación en la boleta. Respetándose siempre de la mejor manera el secreto del sufragio.

Art. 32. - Emisión del voto. Introducido en el cuarto oscuro y cerrada exteriormente la puerta. el elector marcará el espacio correspondiente al partido que haya elegido. Doblará la boleta, cerrándola. Volverá inmediatamente a la mesa a fin de introducir su voto en la urna.

A los no videntes les serán entregadas boletas oficiales de sufragio en las que el número de identificación de la agrupación política este impreso en sistema

Braille. El presidente de mesa acompañará al elector al cuarto oscuro, le leerá los números de identificación de las distintas agrupaciones políticas. le explicará la forma de doblar la boleta, se la doblará incluso y luego la abrirá de modo que el no vidente ya tenga marcados los dobleces. El elector marcará la boleta de sufragio en el mismo lugar donde lea el número de identificación de la agrupación política que elija.

En el supuesto de otros discapacitados habilitados a sufragar pero que se encontraran imposibilitados físicamente para marcar la boleta oficial de sufragio, doblarla y cerrarla serán acompañados al cuarto oscuro por el presidente de la mesa quien procederá a facilitar la emisión del sufragio del elector colaborando en los pasos sucesivos hasta la introducción en la urna en la medida que la discapacidad lo requiera.

Art. 33. - Constancia de la emisión del voto. Acto continuo el presidente procederá a anotar en el padrón de electores de la mesa. a la vista de los fiscales del elector mismo, la palabra "votó" en la columna respectiva del nombre del sufragante. La misma anotación fechada, sellada y firmada. se hará en su documento cívico, en el lugar" expresamente destinado a ese efecto.

CAPITULO VIII

Clausura

Art. 34. - Clausura del acto. Cuando haya sufragado la totalidad de los electores inscritos en la mesa podrá declararse la clausura del acto electoral, procediendo a la realización del escrutinio de mesa.

Si a las dieciocho (18) horas no ha sufragado la totalidad de los electores inscritos. el presidente de la mesa ordenará se clausure el acceso al comicio. pero continuará recibiendo el voto de los electores presentes que aguardan turno. Concluida la recepción de estos sufragios, tachará del padrón los nombres de los electores que no hayan comparecido.

CAPITULO IX

Escrutinio

Art. 35. - Procedimiento. Clasificación de los sufragios. Acto seguido el presidente del comicio, auxiliado por los suplentes. y ante la sola presencia de los fiscales acreditados, hará el escrutinio ajustándose al siguiente procedimiento;

a) Abrirá la urna, de la que extraerá todas las boletas cerradas y las separará según el distrito electoral correspondiente:

b) Procederá a la apertura de las boletas sufragio: e) Luego clasificará los sufragios de la siguiente forma:

I. Votos válidos: son los siguientes:

1. Votos válidos: son los emitidos en las boletas de sufragio que tienen una marca en el espacio correspondiente a una agrupación política.

2. rotos en blanco: cuando la boleta no tenga ninguna marca en el espacio correspondiente para las distintas agrupaciones políticas.

II. Votos nulos: son aquellos emitidos:

1. Mediante boleta de sufragio que contenga inscripciones y/o leyendas de cualquier tipo.

2. Mediante boleta de sufragio en la cual esté marcada más de una agrupación política.

3. Mediante boleta oficial izada que por destrucción parcial, defecto o tachaduras, no contenga por lo menos el nombre del partido y la categoría de los candidatos a elegir.

III. Votos recurridos: son aquellos cuya validez o nulidad fuere cuestionada por algún fiscal presente en la mesa.

En este caso el fiscal deberá fundar su pedido con expresión concreta de las causas, que se asentarán sumariamente en volante especial que proveerá la Cámara Nacional Electoral. Dicho volante se adjuntará la boleta respectiva, en caso de corresponder, y lo suscribirá el fiscal cuestionante, consignándose aclarado su nombre y apellido. el número de documento cívico, domicilio y partido político a que pertenezca. Este voto se anotará en el acta de escrutinio como "voto recurrido" y será escrutado oportunamente por la Junta Nacional Electoral correspondiente, que decidirá sobre su validez o nulidad.

El escrutinio de los votos recurridos, declarados válidos por la Junta Electoral, se computarán en conjunto en el distrito correspondiente.

El escrutinio y suma de los votos obtenidos por los partidos se hará bajo la vigilancia permanente de los fiscales, de manera que éstos puedan llenar su cometido con facilidad y sin impedimento alguno.

Cuando funcionen mesas mixtas, el escrutinio se realizará por sexo, al igual que el acta respectiva.

Art. 36. - Acta de Cierre. Concluida la tarea del escrutinio se consignará, en el Acta de Cierre, la hora de cierre de comicio y número de sufragios emitidos asentado en letras y números.

Art. 37. - Actas de Escrutinio. En cada una de las actas de escrutinio correspondientes a cada distrito electoral se consignará:

a) Cantidad, en letras y números, para cada una de las categorías de cargos de los sufragios logrados por cada uno de los respectivos partidos, el número de votos nulos, recurridos y en blanco;

b) El nombre del presidente, los suplentes y fiscales que actuaron en la mesa con mención de los que estuvieron presentes en el acto del escrutinio o las razones de su ausencia. El fiscal que se ausente antes de la clausura del comicio suscribirá una constancia de la hora y motivo del retiro y en caso de negarse a ello se hará constar esta circunstancia firmando otro

5 Modificado. De los fiscales presentes. Se dejará constancia, asimismo, de su reintegro;

c) La mención de las protestas que formulen los fiscales sobre el desarrollo del acto eleccionario y las que hagan con referencia al escrutinio;

d) La hora de finalización del escrutinio.

Será suscrita por las autoridades de la mesa y los fiscales de los partidos. Si alguno de éstos no estuviera presente o no hubiere fiscales nombrados o se negaren a firmar, el presidente dejará constancia circunstanciada de ellos.

Además del acta referida y con los resultados extraídos de la misma el presidente de mesa extenderá, en formulario que se remitirá al efecto, un "Certificado de Escrutinio" que será suscrito por el mismo, por los suplentes y los fiscales, dejándose constancia circunstanciada si alguien se niega a firmarlo.

El presidente de mesa extenderá y entregará a los fiscales que lo soliciten un certificado del escrutinio.

En el acta de cierre de comicio se deberán consignar los certificados de escrutinio expedidos y quiénes los recibieron.

CAPITULO X

De la comunicación del escrutinio, custodia de la documentación y su remisión a la República

Art. 38. - Guarda de boletas y documentos. Las actas referidas en el artículo anterior, legalizadas por las autoridades diplomáticas y/o consulares, se depositarán dentro de sobres especiales con el nombre del distrito, juntamente con las boletas compiladas y ordenadas de acuerdo a los partidos a que pertenecen las mismas, los votos en blanco, los recurridos y los nulos.

Toda esta documentación será guardada asimismo en un sobre especial que remitirá a la Cámara Nacional Electoral junto al acta de apertura y cierre de cada mesa y el padrón electoral. Este sobre cerrado, sellado y firmado por el presidente de mesa y los fiscales se enviará por el medio oportunamente acordado al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el que a su vez lo remitirá en forma inmediata a la Cámara Nacional Electoral. Las urnas utilizadas para el comicio serán descartadas.

Art. 39. - Comunicación cablegráfica al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Tanto la difusión oficial de los resultados del escrutinio como su transmisión al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, no podrá realizarse antes de las dieciocho (18) horas de Buenos Aires, hora de cierre del acto electoral en la República Argentina. Terminado el escrutinio de mesa, el presidente de cada una de ellas informará al titular de la representación todos los detalles del mismo, haciéndole entrega de los certificados de escrutinio y de los sobres de documentación de la mesa.

Dicho titular enviará por cable o en su defecto vía facsímil al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto para su inmediata retransmisión a la Cámara Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, la información contenida en el mismo. Estos certificados de escrutinio serán remitidos a la Cámara Nacional Electoral juntamente con el resto de la documentación.

Asimismo informará para conocimiento de la Cámara Nacional Electoral fecha, número de vuelo, compañía por la que se despacha la documentación señalada en el artículo 38 del presente decreto, debiendo indicar número de bultos e identificación de los mismos.

Art. 40. - Custodia de la documentación hasta su despacho con destino a la República Argentina. Los señores titulares de la representación diplomática dispondrán que la documentación electoral una vez escrutada, ordenada y lista para ser despachada, permanezca en la caja de hierro de la representación, dándosele tratamiento de correo diplomático hasta el momento de su envío a la República. Los señores fiscales de los partidos políticos podrán acompañar al o los funcionarios durante el trayecto desde la representación hasta el aeropuerto e inclusive hasta el avión, si las autoridades locales así lo permiten, para darle la mayor seguridad al transporte de dicha documentación.

CAPITULO XI

Escrutinio definitivo

Art. 41. - Escrutinio de la Cámara Nacional Electoral. La Cámara Nacional Electoral fijará un día en el que procederá a la apertura de la documentación proveniente de las representaciones diplomáticas. A este acto estarán invitados los apoderados de los partidos políticos intervinientes. El escrutinio se limitará solamente a la apertura de los sobres correspondientes a cada mesa, controlando las actas de apertura y cierre con el padrón correspondiente y las protestas presentadas por los fiscales. Inmediatamente se procederá a la clasificación por distrito de los sobres cerrados conteniendo las actas de escrutinio y las boletas de sufragios. Estos sobres junto con los certificados de escrutinio pertinentes serán remitidos mediante acta a las juntas electorales nacionales pertinentes, a fin de que se proceda al escrutinio definitivo de los votos de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior.

Art. 42. - Escrutinio de las juntas electorales nacionales. Las juntas electorales nacionales recibirán los sobres conteniendo los votos de los residentes en el exterior y procederán a su apertura controlando que vengan acompañados de las actas de escrutinio y que las mismas no tengan defectos sustanciales de forma. Si existen votos recurridos los considerará para determinar su validez o nulidad. Luego procederán a constatar la información contenida en el acta de escrutinio y en el correspondiente certificado. Si la misma coincide se limitarán a

efectuar las operaciones aritméticas de los resultados consignados en el acta. Deberá procederse al escrutinio de las boletas de sufragio cuando:

- a) No hubiere acta o certificado de escrutinio firmados por las autoridades de mesa y en caso de corresponder los fiscales;
- b) Hubiere sido alterado el certificado de escrutinio y el acta no contare con los recaudos mínimos preestablecidos.

CAPITULO XII

Disposiciones generales y transitorias

Art. 43. - Gastos. El cumplimiento de lo dispuesto en este decreto se asignará a las partidas especiales que se habilitarán al presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Art. 44. - Responsabilidad organizativa. Todo lo referente a la responsabilidad organizativa por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, será llevada a cabo por la Dirección General de Asuntos Consulares de dicho ministerio.

Art 45. - Elecciones nacionales de 1993. Establécese el 30 de junio de 1993 como fecha de cierre para la inscripción en el Registro de Residentes en el Exterior a fin de la emisión del sufragio en las próximas elecciones nacionales y remisión inmediata a la Cámara Nacional Electoral a fin de la impresión del padrón a ser utilizado en las próximas elecciones nacionales. El mencionado registro deberá estar impreso el día 10 de septiembre y ser remitido inmediatamente a las representaciones diplomáticas en el exterior.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

TITULO III. DE LOS HABITANTES Y DEL TERRITORIO

CAPITULO II. DE LA CIUDADANIA

ARTICULO 98. La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley.

Quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía, podrán solicitar su rehabilitación.

PARAGRAFO. Mientras la ley no decida otra edad, la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años.

ARTICULO 99. La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

TITULO VI. DE LA RAMA LEGISLATIVA

CAPITULO IV. DEL SENADO

ARTICULO 171. El Senado de la República estará integrado por ochenta y tres (83) senadores, elegidos de la siguiente manera: setenta y ocho (78) elegidos, en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, y tres (3) en circunscripción nacional especial de minorías políticas.

Para la asignación de curules en la circunscripción nacional, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo solamente el total de votos válidos obtenidos por estas listas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas, se determinará por el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política. Los representantes de las comunidades indígenas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deben haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad, o haber sido líderes de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Si transcurrido un año de vigencia de la presente reforma constitucional, el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por decreto en los tres meses siguientes.

(Modificado por Ley 796 de 2003)

CAPITULO V. DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

ARTICULO 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La Cámara de Representantes estará integrada por 166 Representantes. Los departamentos y el Distrito Capital Bogotá, elegirán 161 miembros, de la siguiente manera:

Entidad Tertorial - No de Curules

AMAZONAS - 2

ANTIOQUIA - 17

ARAUCA - 2

ATLANTICO - 7

ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SNTA CATALINA - 2

BOGOTA, D.D - 18

BOLIVAR - 6

BOYACA - 6

CALDAS - 5

CAQUETA - 2

CASANARE - 2

CAUCA - 4

CESAR - 4

CORDOBA - 5

CUNDINAMARCA - 7

CHOCO - 2

GUAINIA - 2

GUAVIARE - 2

HUILA - 4

LA GUAJIRA - 2

MAGDALENA - 5

META - 3

NARIÑO - 5

NORTE DE SANTANDER - 5

PUTUMAYO - 2

QUINDIO - 3

RISARALDA - 4

SANTANDER - 7

SUCRE - 3

TOLIMA - 6

VALLE DEL CAUCA - 13

VAUPES - 2

VICHADA 2

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco (5) Representantes.

PARÁGRAFO transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de

los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido.

(Modificado por Decreto 617 del 7 de Marzo de 2005 y por Decreto 2545 de 2005)

**MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA
DECRETO NUMERO 4766 DE 2005
30 DIC 2005**

Por el cual se reglamenta la Circunscripción Internacional para La Cámara de Representantes

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de las facultades consagradas en el párrafo transitorio del artículo 176 de la Constitución Política reformado por el Acto Legislativo 2 de 2005

C O N S I D E R A N D O

Que el párrafo transitorio del artículo 176 de la Constitución Política, reformado por el Acto Legislativo 2 de 2005, estableció que "El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; *i* incluirá entre otros temas: Inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido."

Que el 16 de diciembre de 2005 el Congreso de la República no expidió ¡a ley que reglamenta la circunscripción internacional.

Que es necesario que el Gobierno en desarrollo de la facultad conferida por el párrafo transitorio del artículo 176 de la Constitución Política, reformado por el Acto Legislativo 2 de 2005, reglamente la circunscripción internacional para la Cámara de Representantes.

DECRETA

CAPÍTULO I

De elector nacional residente en el exterior

Artículo 1o - Elector. Para efectos de este decreto, se considera elector al ciudadano colombiano mayor de dieciocho (18) años que resida en el exterior y que se encuentre incorporado en el censo electoral respectivo.

Artículo 2o - Requisitos para ser elector. Para ejercer el derecho al voto en el exterior, los ciudadanos deberán:

- 1.- Presentar la cédula de ciudadanía o el pasaporte vigente.
 - 2.- Inscribirse personalmente en los puestos de votación debidamente registrados en la División Política Vigente (DIVIPOL), previamente habilitados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
 - 3.- Estar en pleno uso de sus derechos políticos, conforme la legislación nacional.
- Parágrafo. Los ciudadanos colombianos residentes en el exterior se podrán inscribir y votar con la cédula de ciudadanía o con el pasaporte vigente. Para tales efectos, los funcionarios y ciudadanos colombianos que se designen, transcribirán el número de la cédula contenida en el pasaporte y el número de éste si fuere diferente.

CAPÍTULO II

De la inscripción y conformación del Censo Electoral en el exterior

Artículo 3o - Inscripción de los colombianos residentes en el exterior.

Los ciudadanos Colombianos residentes en el exterior, podrán inscribirse en las Embajadas y Oficinas Consulares, dentro del período señalado mediante resolución expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Para ello los funcionarios de las Embajadas y Oficinas Consulares, procederán a consignar en el formulario de inscripción diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, los apellidos y nombres completos, de acuerdo con la cédula de ciudadanía y/o el pasaporte vigente, el número de estos y los demás datos consignados en dicho formulario.

Parágrafo Primero.- Las Embajadas y Oficinas Consulares implementarán mecanismos expeditos para la divulgación del proceso electoral y para la promoción de la inscripción en el correspondiente censo electoral, de acuerdo con los medios de que dispongan.

Parágrafo Segundo.- En todo caso, el proceso de inscripción de cédulas de ciudadanía, se suspenderá tres (3) meses antes de la realización de las respectivas elecciones.

Artículo 4°.- Actualización del Censo Electoral.- Para la actualización y conformación del censo electoral de los ciudadanos colombianos inscritos en el exterior, cada oficina consular o embajada enviará dentro de las fechas establecidas, utilizando el medio más ágil e idóneo, la información de los formularios de inscripción de votantes debidamente diligenciados, a la Registraduría Nacional del Estado Civil .

Artículo 5o. Lista de Sufragantes y Registro General de Votantes. La

Registraduría Nacional del Estado Civil enviará a las Embajadas y Oficinas Consulares, la lista de sufragantes y registro general de votantes, conformada por los ciudadanos colombianos residentes en el exterior aptos para votar.

CAPITULO

De las Elecciones en el exterior

Artículo 6o - Divulgación de la fecha de las elecciones. Dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición de la Resolución que contiene el calendario electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil, enviará copia de la misma al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien de manera inmediata la notificará a las Embajadas y oficinas Consulares de Colombia en el exterior.

Artículo 7o. Comunicación al Estado receptor. Las embajadas y oficinas

Consulares deberán comunicar con la debida antelación la realización de las elecciones a las autoridades competentes del Estado receptor.

De considerarlo conveniente, se solicitará colaboración a las autoridades policiales, para efectos del mantenimiento del orden en el perímetro del lugar de realización de la votación, durante su transcurso y hasta una (1) hora después de concluido el escrutinio.

Artículo 8°. Publicidad del proceso electoral. Sin perjuicio de las funciones correspondientes a la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Relaciones Exteriores comunicará a las embajadas y oficinas consulares el anuncio sobre la convocatoria para elecciones, el cual deberá ser difundido por los medios de comunicación locales a que ellos puedan tener acceso.

Artículo 9°.-Tarjeta Electoral. El sufragio para la circunscripción internacional para Cámara de Representantes se realizará mediante Tarjeta electoral especial e independiente, que será idéntica para todos los países y responderá al modelo diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, con circulación restringida solo en el exterior.

CAPITULO IV

Artículo 10°. Designación de testigos de los partidos y movimientos políticos. La designación y funciones de testigos electorales por los Partidos o Movimientos políticos intervinientes se hará de acuerdo con lo dispuesto en el Código Nacional Electoral.

CAPITULO V.

De la circunscripción internacional

Artículo 11°.-Integración.- La circunscripción internacional estará conformada por los colombianos residentes en el exterior, quienes podrán elegir una curul para la Cámara de Representantes. En tal circunscripción, sólo se escrutarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior, previamente inscritos en el censo electoral correspondiente.

Artículo 12 °.-Representante a la Cámara por la circunscripción internacional. Para ser elegido Representante a la Cámara a través de la circunscripción internacional se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección. Para la asignación de la curul correspondiente se aplicará el sistema que en el momento sea el vigente para la escogencia de congresistas, de conformidad con la Constitución Política. El Representante a la Cámara elegido a través de esta circunscripción está sujeto al régimen general de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas

Artículo 13o. Candidatos. Los candidatos de los colombianos residentes en el exterior que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes requieren demostrar ante las autoridades electorales colombianas el cumplimiento de los requisitos lo cual se entienda cumplido bajo gravedad de juramento con la aceptación de la candidatura. Igualmente requieren contar con el aval de un partido o movimiento político debidamente reconocido o el respaldo de un número significativo de ciudadanos, de conformidad con las normas vigentes.

Artículo 14°. -De la inscripción de candidatos. La inscripción de candidatos para la circunscripción internacional para Cámara de Representantes, deberá hacerse en el

formulario establecido y puesto a disposición en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil. La inscripción se hará ante la Registraduría Nacional del Estado Civil o ante la misión diplomática o consular correspondiente al lugar de su residencia, adjuntando los documentos exigidos para el efecto. Si se inscribe a nombre de algún partido o movimiento político deberá aportar el aval correspondiente, de conformidad con las normas vigentes. Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento (20%) del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato. Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento (1%) del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtienen al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos

de la campaña de acuerdo con las normas vigentes. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior.

Artículo 15.- Del plazo para inscripción de candidaturas. Los plazos para inscripción de candidatos en la circunscripción internacional, serán los mismos previstos para las otras circunscripciones.

CAPÍTULO VI

De la jornada electoral

Artículo 16°. — **Suministro de materiales electorales necesarios.** Con debida antelación al día de elecciones, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá enviar a todas las embajadas y oficinas consulares, los materiales electorales y demás insumos indispensables para la jornada electoral

Artículo 17°. - **Jurados de Votación.** La designación, reemplazo, estímulos y sanciones a los jurados de votación se registrarán en la forma prevista en el Código Nacional Electoral.

Artículo 18°.- De las elecciones. Los Embajadores y Cónsules serán los responsables del cumplimiento de las instrucciones dadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil en relación con el procedimiento electoral que se realice en el exterior.

Artículo 19°.- Ubicación de las mesas. Las votaciones en el exterior se realizarán en los puestos de votación instalados en las embajadas, oficinas consulares y en lugares diferentes a las sedes diplomáticas que fueren autorizados y habilitados previamente por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en este último caso, previa solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 20°. - **Publicidad de la ubicación de las mesas de votación.** Las embajadas y oficinas consulares, darán conocer con no menos de treinta (30) días calendario de anticipación a la fecha de la elección, la ubicación de las mesas. Dicha información se encontrará a disposición del público en cada representación diplomática y en su respectiva página web.

CAPÍTULO VIII

Emisión del sufragio

Artículo 21°. El procedimiento para la emisión del voto en el exterior será similar al adoptado por la Registraduría Nacional del Estado Civil para las demás circunscripciones internas. Para el efecto el respectivo jurado le exigirá al ciudadano la cédula de ciudadanía o el pasaporte vigente, con la cual verificará su identidad y buscará el número de la cédula de ciudadanía y/o del pasaporte en el *Acta de Instalación - Lista de Sufragantes y Registro General de Votantes*. Si figurare, le permitirá depositar el voto y registrará en el respectivo formulario que el ciudadano ha votado.

Parágrafo.- El presidente de mesa no autorizará el ejercicio al voto de los ciudadanos que no figuren inscritos en los ejemplares del censo electoral, ni tampoco permitirá ejercer el mismo derecho si el elector exhibiere un documento de identidad distinto a la cédula de ciudadanía o al pasaporte vigente.

CAPITULO IX

Escrutinio

Artículo 22°. - **Procedimiento.** Cerradas las votaciones, los jurados de votación de la respectiva mesa, ante los testigos acreditados, harán el escrutinio de mesa ajustándose al procedimiento establecido en el Código Nacional Electoral, y de acuerdo con el instructivo que remita la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Artículo 23°. - **Guarda de los votos y documentos electorales.** Los pliegos electorales de mesa diligenciados por los Jurados, con los votos emitidos y ordenados de acuerdo con los partidos o candidatos a que pertenecen los mismos; los votos en blanco; los votos no marcados y los votos nulos se depositarán dentro de sobres especiales con la identificación de la mesa respectiva. Toda esta documentación será depositada en un sobre especial con el acta de instalación, lista de sufragantes, registro general de votantes y demás documentos electorales. Este sobre cerrado, sellado y firmado por los jurados de votación, se entregará inmediatamente al Embajador o cónsul respectivo, quien lo remitirá al Registrador Nacional del Estado Civil y por éste conducto se allegará al Consejo Nacional Electoral.

Parágrafo.- Una copia del acta de escrutinio, será dejada por fuera del sobre y entregada al Embajador o Cónsul o al funcionario que estos deleguen, para que el respectivo funcionario diplomático envíe los resultados electorales de conformidad con el artículo 25 del presente Decreto.

Artículo 24°. **Entrega de Pliegos Electorales** Una vez concluido el escrutinio de mesa, el presidente de cada una de ellas, informará al jefe de la Misión Diplomática, todos los detalles del mismo, haciéndole entrega de los pliegos electorales y del material sobrante no utilizado, debidamente anulado.

Artículo 25°.- Envío de resultados electorales. El funcionario Diplomático comisionado, que haya recepcionado los documentos electorales de los jurados de votación, deberá enviar vía correo electrónico o fax al Ministerio de Relaciones Exteriores para su inmediato reenvío a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la información contenida en las actas de escrutinio de las respectivas mesas. Así mismo informará para conocimiento de la

Registraduría Nacional del Estado Civil la fecha y número de guía del correspondiente envío.

El envío se deberá efectuar a partir de las cuatro de la tarde 4:00 P.M., hora de cierre de la jornada de votaciones en la República de Colombia.

Parágrafo.- La difusión oficial de los resultados de los escrutinios de las mesas de votación del exterior, es de competencia exclusiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

CAPÍTULO X

Escrutinio definitivo

Artículo 26.- Escrutinio del Consejo Nacional Electoral. El Consejo Nacional Electoral, conforme a la ley vigente, realizará el escrutinio de los votos depositados por los colombianos en el exterior en la forma prevista en el Código Nacional Electoral.

CAPÍTULO XI

De los estímulos al votante en el exterior

Artículo 27.- Estímulos al votante en el exterior: Los colombianos que el derecho al sufragio en el exterior tendrán los siguientes incentivos:

- a) Descuento, por una sola vez, del diez por ciento (10%) en el valor de la expedición del pasaporte que solicite dentro de los cuatro (4) años siguientes a la votación. Este porcentaje se descontará del valor del pasaporte que se destina a la Nación.
- b) Descuento del diez por ciento (10%) en el valor del trámite consular solicitado, durante el año siguiente a la respectiva votación.
- c) Descuento del treinta por ciento (30%) en el impuesto de salida del país cuando el ciudadano visite el país por un término máximo de cuarenta y cinco (45) días.

PARÁGRAFO. Los ciudadanos que voten en el exterior, y posteriormente se radiquen en Colombia, accederán a los estímulos contemplados para los ciudadanos que voten en el país, en las mismas condiciones en que se encuentran establecidos en la ley.

CAPÍTULO XII

De la financiación estatal para visitas al exterior por el elegido en circunscripción internacional

Art. 28.- Apoyo estatal para seguimiento legislativo: La Cámara de Representantes hará un estimativo ponderado del valor asignado para traslados aéreos de los Representantes por las demás circunscripciones, el cual será tenido en cuenta para asignar con cargo al presupuesto del Congreso Nacional y en forma equitativa, el monto para los traslados al exterior del Representante elegido por la circunscripción internacional, previo cumplimiento del trámite establecido en el numeral 6 del artículo 136 de la Constitución Política. Dicho Representante no tendrá derecho a tiquetes para destinos nacionales.

Artículo 29°.- Exención en tasas e impuestos aeroportuarios.- El Representante a la Cámara elegido por la circunscripción internacional, en sus traslados a destinos internacionales estará exento del pago de tasas e impuestos aeroportuarios nacionales.

CAPÍTULO XIII

Disposiciones generales y transitorias

Artículo 30.- Responsabilidad organizativa. La organización del proceso electoral en el exterior estará a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 31°.-Subsidiariedad. En lo no previsto por este decreto, la elección para la circunscripción internacional se regirá por las normas que reglamentan la circunscripción territorial a la Cámara de Representantes y el procedimiento electoral por el Código Nacional Electoral y normas complementarias vigentes

Art. 32°- este decreto rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 30 DIC 2005

ALVARO URIBE VELEZ

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

EL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

SABAS PRETELT DE LA VEGA

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Badie, Bertrand y Hermet, Guy, *Política Comparada*, FCE, México, 1993.
- ❖ Badillo Moreno, Gonzalo, *El voto de los mexicanos en el extranjero, documentos*, Gobierno del Estado de Michoacán, México, 2004.
- ❖ Barza Calviño, Olaguer C., *La doble nacionalidad en la legislación mexicana*, O.G.S. Editores, México, 2000.
- ❖ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2002.
- ❖ Calderón Chelius, Leticia, *La dimensión política de la migración mexicana*, Instituto Mora, México, 2002.
- ❖ Calderón Salazar, Jorge Alfonso, *México y el nuevo orden internacional, análisis y propuestas legislativas 1997-2000*, Senado de la República, México, 2000.
- ❖ Calva, José Luís, “El rol de la agricultura en la economía mexicana”, *Estrategias para el cambio en el campo mexicano*, Plaza y Valdés Editores-Universidad Autónoma de Chapingo, México, 2001.
- ❖ Calva, José Luís, “La economía mexicana en perspectiva”, *La pobreza en México y el mundo realidades y desafíos*, Siglo XXI, México, 2004.
- ❖ Carpizo, Jorge y Valdés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Porrúa-UNAM, México, 1999.

- ❖ Celorio, Marcela, “Doble nacionalidad, doble ciudadanía, error o acierto de la política exterior de México”, en *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, Instituto Matías Romero, SRE, México, 2004.
- ❖ Climent Bonilla, Ma. Margarita, *Nacionalidad, estatalidad y ciudadanía*, Porrúa, México, 2002.
- ❖ Corona, Vázquez Rodolfo, “Cuantía en el 2003 de los migrantes mexicanos a Estados Unidos en edad ciudadana”, *La puerta que llama: el voto de los mexicanos en el extranjero*, Senado de la República, México, 2004.
- ❖ Cortés Cáceres, Fernando, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, SEDESOL, México, 2002.
- ❖ Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Oikos-tau, Barcelona, 1973.
- ❖ Covián Andrade, Miguel, *El Sistema Político Mexicano. Legitimidad Electoral y Control del Poder Político*, CEDIPC, México, 2004.
- ❖ Del Arenal Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, REI, México, 1996.
- ❖ Delgado Wise, Raúl, “Globalización y migración laboral internacional. Reflexiones en torno al caso de México”, en *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2004.
- ❖ Escobar Latapí, Agustín, *La dinámica de la emigración mexicana*, Miguel Ángel Porrúa-CIESAS, México, 1999.

- ❖ Fabela Gavia, Alejandro, *México: Ciudadanos y partidos políticos al inicio del siglo XXI*, UAM-Plaza y Valdés Editores, México, 2003.
- ❖ García Montaña, Jorge, *El malestar de la democracia en México*, Plaza y Valdés Editores, México, 2004.
- ❖ González Casanova, Pablo, *El Estado y los Partidos Políticos*, Ediciones Era, México, 1986.
- ❖ González Gutiérrez, Carlos, “Entre la asimilación y el multiculturalismo. Las relaciones mayorías-minorías en los Estados Unidos.” en *¿Qué son los Estados Unidos?*, Mc.Graw Hill, México, 1996.
- ❖ González López, Gemi José, *El sistema electoral mexicano, bases constitucionales y consecuencias en el sistema de partidos políticos*, Porrúa, México, 2004.
- ❖ León, Samuel, *De fuerzas políticas y partidos políticos*, UNAM-Plaza y Valdés Editores, México, 1988.
- ❖ López Vega, Rafael, *La población mexicana en Estados Unidos*, Consejo Nacional de Población, México, 2003.
- ❖ Lustig, Nora, *México hacia la reconstrucción de una economía*, FCE-COLMEX, México, 2002.
- ❖ Martínez Cossío, Nayamín H., “El voto extraterritorial: el desencuentro partidista frente a la extensión de la ciudadanía” en *Mexicanos en Estados Unidos: la nación, la política y el voto sin fronteras*, UAS-PRD, México, 2001.

- ❖ Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Themis, Colombia, 2000.
- ❖ Navarro Fierro, Carlos, “Estudio Comparado Sobre El Voto en el Extranjero” en *La puerta que llama, El voto de los mexicanos en el extranjero*, Senado de la República, México, 2004.
- ❖ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1998.
- ❖ Olmedo Carranza, Bernardo, *Crisis en el campo mexicano*, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1994.
- ❖ Ornelas Delgado, Jaime, *El neoliberalismo realmente existente*, Universidad Autónoma de Puebla, México, 2001.
- ❖ Orozco, Graciela y González, Esther, *Las organizaciones mexicano-americanas, hispanas y mexicanas en Estados Unidos*, INM-Fundación Solidaridad México-Americana, México, 2003.
- ❖ Ortiz Wadgymar, Arturo, *Política Económica de México, 1982-2000, el fracaso neoliberal*, FCE, México, 2000.
- ❖ Passel, Jeffrey S., *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Pew Hispanic Center, California, 2005.
- ❖ Pereznieto Castro, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, Oxford University Press, México, 2000.
- ❖ Ponce de León, Luis, *Derecho Político Electoral, doctrina, sistema jurídico, guía de consulta, compilación legislativa y propuesta de reforma*, Porrúa, México, 2001.

- ❖ Portes, Alejandro y Guarnido, Luis, *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México, 2003, FLACSO-Porrúa.

- ❖ Ross Pineda, Raúl y Cossío, Nayamín, “Cronología”, en *La Puerta que llama, el voto de los mexicanos en el extranjero*, Senado de la República, México, 2004.

- ❖ Sáenz López, Karla, *Sistema Electoral Mexicano*, Trillas, México, 2003.

- ❖ Sartori, Giovanni *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, México, 1994.

- ❖ Sartori, Giovanni, *La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, FCE, México, 2004.

- ❖ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

- ❖ Schumacher, María Esther, *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, FCE-SRE, México, 1994.

- ❖ Soria, Víctor Manuel, *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México*, Plaza y Valdés Editores-UAM, México, 2000.

- ❖ Soto Pérez, Ricardo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, Esfinge, México, 1997.

- ❖ Suro, Roberto y Escobar, Gabriel, *Survey of Mexicans Living in the US on Absentee Voting in Mexican Elections*, Pew Hispanic Center, California, 2006.

- ❖ Unda Gutiérrez, Mónica, *Compendio de política económica de México, 1980-2000*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, México, 2003.
- ❖ Vereza, Mónica, *Migración Temporal en América del Norte*, UNAM-CISAN, México, 2003.
- ❖ Woldenberg Karakowsky, José, *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés Editores, México, 2000.

HEMEROGRAFÍA

- ❖ Cano, Gustavo, “Las federaciones de los estados”, *MX sin fronteras*, EUA, núm.4, abril, 2004, p. 16
- ❖ Hazan, Béjar Miryam, “Mirando hacia atrás, caminando hacia adelante”, *MX sin fronteras*, EUA, num. 4, abril, 2004, p.14
- ❖ Knochenhauer, Guillermo, “Mera inercia, la política rural”, *El Financiero*, viernes 17 de marzo de 2006.
- ❖ La pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno, Banco Mundial, julio 2004.

LEGISLACIÓN Y OTROS TEXTOS.

- ❖ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la creación de la unidad técnica denominada *Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*, así como la *Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Consejo General del Instituto Federal Electoral*. Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 2005. Tomado de *Compilación Jurídica-Electoral 2006*, Secretaría de Gobernación, México, 2006.

- ❖ *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral relativo a la asignación presupuestaria complementaria durante el ejercicio fiscal 2005, para atender las disposiciones del Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2005. Tomado de *Compilación Jurídica-Electoral 2006*, Secretaría de Gobernación, México, 2006.

- ❖ *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen lineamientos generales para la aplicación del Libro Sexto del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales con relación a los artículos 296 y 297*. Tomado de *Compilación Jurídica Electoral 2006*, Secretaría de Gobernación, México, 2006.

- ❖ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Tomado de *Compila XI Legislación Federal y del Distrito Federal*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomado de *Compila XI Legislación Federal y del Distrito Federal*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.
- ❖ *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2000.
- ❖ *Informe Final de la Comisión de Especialistas que estudia la modalidad del voto de los mexicanos en el extranjero*, IFE, México, 1998.
- ❖ *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*, PNUD-IFE, México, 1998.
- ❖ *IUS 2005, Jurisprudencia y Tesis Aisladas junio 1917-junio 2005*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.

SITIOS EN INTERNET

- ❖ “Reglas fijadas por el Congreso desalientan el voto foráneo”, lunes 21 de noviembre de 2005, en www.eluniversal.com.mx.
- ❖ *Voto en el extranjero aprobado*, 29 de junio de 2005, en www.eluniversal.com.mx
- ❖ Informe de los resultados de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero, en www.ife.org.mx.

- ❖ Sistema de georreferencia de los electores residentes en el extranjero, *Atlas del voto de los residentes en el extranjero. Proceso Electoral Federal 2005-2006*, en www.ife.org.mx.
- ❖ *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero* en www.ife.org.mx
- ❖ Alonso Urrutia, “El viaje de AMLO a Los Ángeles sería violatorio al COFIPE: IFE”, martes 13 de septiembre de 2005, en www.lajornada.com.mx
- ❖ Alonso Urrutia, “Confirma el IFE: candidatos no darán entrevistas en el exterior”, jueves 22 de septiembre de 2005, en www.lajornada.com.mx
- ❖ “Anuncia el IFE un plan de medios para difundir el voto en el exterior”, jueves 24 de noviembre de 2005, en www.lajornada.com.mx
- ❖ Enrique Galván Ochoa, “El PAN arranca en Estados Unidos”, martes 30 de agosto de 2005, en www.lajornada.com.mx
- ❖ Juan Antonio Zuñiga, “Repunta el desempleo en México con más de 255,000 despidos en un mes”, martes 21 de febrero de 2006, en www.lajornada.com.mx
- ❖ Luis Vega Martínez, *La pobreza en México*, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Num. 44, junio 2005, en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/indez.htm>
- ❖ Legislación vigente para el voto en el exterior (Argentina), en www.pjn.gov.ar
- ❖ “Como votar si estoy fuera de Colombia” en www.presidencia.gov.co
- ❖ Código Electoral de Colombia, en www.registraduría.gov.co

- ❖ *La pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno* en www.senado.gob.mx
- ❖ The immigration and nationality act of 1958 (United States of America) en www.usa.gov

ENTREVISTAS

- ❖ Entrevista realizada con el Dr. Juan Guillermo Usme, Ministro Consejero de la Embajada de Colombia en México el día 16 de Octubre de 2006.
- ❖ Entrevista realizada a Cristina Boxer, funcionaria de la Embajada de Argentina en México, el día 17 de octubre de 2006.