

# ***EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO, ACCIONES NACIONALES. ¿REACCIONES DEL EXTERIOR?***

*Antonio Rivera Flores*

## **Resumen**

En este trabajo se aborda uno de los temas actuales a debate en la política de México. Se pretende mostrar su complejidad a través del análisis de los datos existentes y de la reflexión sobre algunas de sus características más relevantes, v. g. las tareas internas que requeriría, las implicaciones internacionales que podría enfrentar la legislación vigente, etcétera.

## **Abstract**

This paper addresses one of the issues which are presently being debated in Mexican politics. It intends to demonstrate its complexity through the analysis of existing data and reflects on some of the characteristics which are more relevant to it e.g. the internal effort it demands, the international implications it could face, etc.

## **Introducción**

No resulta sencillo tener una opinión sobre el tema del otorgamiento del voto a los mexicanos residentes en el exterior. Es necesario dar a conocer a los ciudadanos las características de los trabajos necesarios para llevar eso a cabo. La opinión pública debe conocer todo tipo de

detalles para evaluar una medida que, al fin y al cabo, sería costeadada con recursos públicos. ¿Vale la pena intentarlo en estos momentos y en las condiciones por las que atraviesa nuestro país? Reunir y analizar la información a la mano se convierte, entonces, en una actividad necesaria. En las siguientes páginas se abordará una aproximación sobre algunos de los aspectos internos y externos más importantes, que ilustren la complejidad e importancia política del otorgamiento del voto a los mexicanos en el extranjero, así como una reflexión general sobre el tema. De eso tratarán los tres apartados que conforman el presente trabajo.

A partir de 1996, diversos líderes partidistas manifestaron su interés en este asunto; actualmente se ha incorporado ya el tema del otorgamiento del voto a los mexicanos residentes en el exterior (y que probablemente incluya a los mexicanos que hayan adoptado doble nacionalidad), en la agenda de la política interna de México. Ha correspondido al Instituto Federal Electoral —IFE por sus siglas—, la autoridad electoral responsable de organizar las elecciones, iniciar diversas actividades para presentar un informe sobre el tema al H. Congreso de la Unión, con el fin de que ahí se determine su viabilidad para ser aplicado —según algunas intenciones— incluso para las elecciones del año 2000.

El tema no sólo se restringe al ámbito de la política interna; también se requiere el consentimiento de los países que resultaran involucrados compatibilizando tareas y haciendo acuerdos respecto de las legislaciones vigentes. Preparar ese tipo de eventos políticos en el extranjero (propaganda, información, campañas, etcétera) y organizar el procedimiento electoral (padrón, lista nominal, credencial, casillas, etcétera), son asuntos que seguramente también deberán estar contemplados en la agenda mexicana de asuntos internacionales.

Por la diversidad del tipo de relaciones que México tiene con los países del mundo donde se llegara a aplicar esta medida, puede pensarse que, con algunos de ellos, sobre todo en los que exista escaso volumen de migrantes mexicanos y sean bajas las implicaciones políticas, probablemente el asunto pudiera ser desahogado fluidamente. Sin embargo, es difícil pensar lo mismo tratándose de Estados Unidos, donde radica el

mayor número de mexicanos fuera de México, con quien el fenómeno migratorio de este país hacia aquél es un tema primordial en la agenda bilateral, además de que no pocas veces ha generado tensiones entre ambos países.

El volumen de mexicanos residentes en Estados Unidos es significativo, pues “representa aproximadamente el 3% de la población total de Estados Unidos, alrededor del 40% de la población estadounidense de ascendencia mexicana y es el equivalente al 8% del total de la población de México.”<sup>1</sup> Los datos no pueden ser más que estimados, ya que en la mayoría de los países de América no existe control preciso sobre los migrantes temporales y permanentes. No obstante, hay quienes estiman un total aproximado de mexicanos residentes en el exterior de diez millones, de los cuales 7.3 millones radican en Estados Unidos y, de ellos, más de seis millones estarían en edad ciudadana.<sup>2</sup>

No sólo el aspecto cuantitativo es importante. Como lo señalan los datos, los residentes no autorizados o ilegales dan a la población migrante caracteres cualitativos dignos de una atención especial. ¿Cómo trabajar el proceso electoral con los migrantes no autorizados o ilegales?

### Población mexicana residente en Estados Unidos<sup>3</sup>

Total de población nacida en México	7.0-7.3 millones de personas
Residentes autorizados	4.7-4.9 millones de personas
Residentes no autorizados	2.3-2.4 millones de personas

<sup>1</sup> *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, México, SRE, 1997, p. ii.

<sup>2</sup> Pedro Salazar Ugarte, “El voto de los mexicanos en el extranjero. Una papa caliente”, en *Etcétera*, marzo 5, 1998.

<sup>3</sup> Estimaciones para 1996. Fuente: *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, *op. cit.*

México cuenta para desahogar sus asuntos diplomáticos con 69 embajadas, 35 consulados generales, 22 consulados de carrera, cuatro agencias consulares, dos secciones consulares, dos oficinas de enlace consular y cinco consulados honorarios; lo que evidencia a la magnitud de los trabajos diplomáticos que se habrán de enfrentar en esta nueva tarea.

Sin embargo, cabe destacar que es Estados Unidos, el país que más ocupa la atención diplomática de México; así lo demuestra el que, de todas esas misiones diplomáticas, una embajada, 16 consulados generales, 20 de carrera, cuatro agencias consulares y una sección consular se ubican en aquel país.<sup>4</sup>

### **1. Las tareas internas**

Varias son las implicaciones por las que seguramente transitará el otorgamiento del voto a los mexicanos en el extranjero; además de las de carácter eminentemente político-partidista, están también las de carácter logístico, económico, de volumen, de tiempo, etcétera, que deben ser resueltas internamente. En el punto de partida, significan un enorme reto para las instituciones y partidos políticos nacionales que enfrentan, además, la presión del tiempo, si es que se desea que ese tipo de voto pueda ser ejercido por nuestros compatriotas para las votaciones del año 2000.

Primero, es indispensable que el H. Congreso de la Unión logre el consenso para hacer los ajustes necesarios a la legislación electoral; segundo, que el Instituto Federal Electoral, organismo público y autónomo, planee la magna tarea de administrar ese nuevo procedimiento, y tercero, que la Secretaría de Relaciones Exteriores logre los acuerdos internacionales necesarios —si fuera el caso— para su ejecución.

Efectuar más innovaciones a la legislación electoral no será una tarea

---

<sup>4</sup> Fuente: *Página de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, en Internet, México.

fácil. Independientemente de las discusiones y posiciones partidistas en el Congreso, la complejidad de dicha ley requeriría ajustes en casi todas las partes que la conforman.

La actual legislación electoral ha sido fruto de intensas negociaciones entre el gobierno federal, los partidos políticos y los representantes ciudadanos. Es compleja y casi exhaustiva, y por su volumen y su amplitud, expresa el interés general para que se realicen elecciones confiables, transparentes y se eviten al máximo los conflictos pos-electorales; sin embargo, y por lógica, está diseñada para funcionar exclusivamente en el territorio nacional, así como está señalado expresamente en el inciso 1 del artículo 1 de su título primero.

Con gran exhaustividad, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —COFIPE por sus siglas—, que contiene la reglamentación electoral de lo que al respecto ordena la Constitución Política del país, señala, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones de los ciudadanos respecto de las elecciones; los requisitos para elegir y ser elegido; la estructura, funciones y atribuciones del IFE; la integración de las casillas, del padrón electoral y las listas nominales; la obtención de la credencial para votar; lo referente a las comisiones de vigilancia y observadores, etcétera.

Asimismo, señala paso por paso todo el procedimiento electoral, desde la elaboración de las boletas hasta la contabilidad de los votos. También señala lo que pueden y no hacen los partidos políticos, los gastos de campaña, el acceso a los medios de comunicación, de sus representantes en las casillas, etcétera.

El COFIPE reglamenta asimismo las Funciones del Tribunal Federal Electoral, que es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal; además tiene entre sus principales funciones, recibir y resolver las inconformidades y recursos a los que tienen derecho los partidos políticos.<sup>5</sup>

Si necesariamente se ha de modificar la legislación electoral, una de

---

<sup>5</sup> No habremos de referirnos aquí a las legislaciones y órganos electorales estatales.

las novedades que expresaría sería la de reglamentar diferenciadamente a los votantes residentes en el territorio nacional y a los residentes en el extranjero, que difícilmente podrían tener los mismos derechos y obligaciones. Así se constata, si se observa uno de los aspectos primordiales, el votante, el cual uno podría suponer que se limitaría a adoptar el carácter activo y limitado a participar la elección presidencial.

Las características generales del votante y del sufragio de acuerdo con la legislación vigente son:

a) El sufragio se concibe simultáneamente como prerrogativa y como obligación del ciudadano;

b) Como prerrogativa constituye uno de los derechos políticos fundamentales para que el ciudadano participe en la conformación de los poderes públicos (*no podría ser el caso ni de diputados ni de senadores, ya que ellos representan distritos electorales y éstos sólo pueden limitarse al territorio nacional*), en su doble calidad de elector y elegible a gobernante (*tampoco podrían ser elegibles, ya que en todos los casos es requisito la residencia en el país*);

c) Como obligación, el voto constituye un deber de ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte (*temporalmente, el migrante forma parte de otras sociedades*);\*

d) El sufragio es Universal: tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración;

e) Es libre: el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión del sufragio;

f) Es secreto, puesto que la ley garantiza que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector individualmente considerado;

g) Es directo: el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes;

h) Se considera personal e intransferible. Personal, porque el elector

---

\* Nota: Las cursivas no forman parte de las definiciones.

debe acudir personalmente a la casilla que le corresponda para depositar su voto, e intransferible, puesto que el elector no puede facultar o ceder su derecho a ninguna persona para la emisión de su sufragio.

*i)* Distingue los requisitos del sufragio según se trate de un elector (sufragio activo) o de un candidato en la elección (sufragio pasivo). Para adquirir el derecho al sufragio activo se necesita tener la ciudadanía mexicana; se requiere, además, que el ciudadano esté inscrito en el padrón o registro de electores y cuente con la Credencial para Votar con fotografía. Para tener derecho al sufragio pasivo, esto es, para estar en condiciones de ser candidato a algún cargo de elección popular, se debe cumplir, en principio, con los mismos requisitos estipulados para el sufragio activo; aunque con frecuencia se exigen otros (residencia, mayor edad, etcétera) para poder ser candidato a un cargo público de elección popular.

En México existen diferentes tipos de elecciones —principalmente, las federales y las estatales— que también distinguen al tipo de votantes.<sup>6</sup> En las federales, cada seis años se elige un presidente constitucional, por el cual pueden votar todos los ciudadanos mexicanos. Se eligen senadores y diputados federales, cada seis y tres años, y en dos modalidades —mayoría relativa y representación proporcional—, para lo cual pueden votar todos los ciudadanos mexicanos. En las estatales, se eligen gobernadores constitucionales en cada una de las entidades federativas, cada seis años; se eligen diputados locales y presidentes municipales, con diferentes periodicidades, y sólo pueden votar quienes radiquen en cada entidad federativa y localidad de que se trate. Se elige un jefe de gobierno del Distrito Federal y representantes a la Asamblea Legislativa. Y, en este caso, sólo pueden votar los residentes en el Distrito Federal. En general, en ninguna de las elecciones locales podrían votar los residentes en el extranjero.

No sólo en lo referente a las personas habría diferenciaciones, sino

---

<sup>6</sup> La distinción no radica en los derechos y obligaciones sustanciales para los residentes en el territorio nacional.

también en las organizaciones. Por ejemplo, en el Régimen Jurídico de los Partidos y Agrupaciones Políticas que se refiere al registro de los partidos políticos con carácter de nacionales, quedan excluidos todos los votantes en el exterior, ya que la afiliación partidaria, así como el número de votos para alcanzar o mantener el carácter de partidos nacionales (2% en votación federal), solamente se refiere a afiliados y electores "a nivel nacional". En este aspecto, habría controversias significativas: el potencial número de votantes en el exterior pudiera ser factor para que algún partido mantuviera y/o obtuviera su carácter de nacional.

Y no sólo eso. En lo referente al financiamiento a los partidos políticos, en el COFIPE no está contemplada la reglamentación respecto de los recursos provenientes del exterior aun cuando fuera de mexicanos; tampoco, sobre las campañas y recursos que en ellas emplearan los partidos en el exterior (acceso a los medios, etcétera).

Otro factor legal —y político— importante amerita ser tomado en cuenta. El pasado 20 de marzo entró en vigor la reformada Ley de Nacionalidad Mexicana, mediante la cual aquellas personas que han perdido la nacionalidad mexicana por haber adoptado una distinta, pueden recuperarla. Uno de los requisitos para lograrlo es el tener 18 años —la edad ciudadana— o más.

Tal y como está la ley, la doble nacionalidad no implica doble ciudadanía, por lo cual quienes la obtengan no tienen derecho a votar para las elecciones en México.

Sería factible adoptar una medida unilateral por parte de México y que se les otorgase el derecho a votar; sin embargo, arrojaría una adicional diferenciación entre los votantes mexicanos. Surgiría una tercera categoría de votante: el votante mexicano residente en el extranjero que, al mismo tiempo, es extranjero. Sobre ello habría que hacer ponderaciones con mucha finura, ya que —por un lado— si no se les otorgara el voto, de *facto* se convertirían en mexicanos excepcionales en cuanto a los derechos y obligaciones, ya que éstos estarían reducidos; por otro lado, si se les otorgara el voto, ellos mismos como ciudadanos de otros países tendrían la capacidad de influir en la política nacional.

Un alto ex funcionario del Instituto Federal Electoral, el distinguido jurista Jorge Carpizo, se ha opuesto en principio al otorgamiento del voto, si ello pusiera en riesgo la soberanía nacional.<sup>7</sup>

Lo anterior, independientemente de las reacciones que tuvieran los países respecto de nuestros connacionales y de los derechos y obligaciones que juraron al adoptar su nacionalidad. ¿Cómo reaccionarían nuestros connacionales si tuvieran que elegir entre obtener una nueva prerrogativa como mexicanos y sacrificar las obtenidas al adoptar la nacionalidad de otro país?

Indudablemente que éste será un proceso que, por la magnitud que podría alcanzar, tarde o temprano deberá ser abordado en los escenarios multilaterales; pero, por lo pronto, podría entrar como una disyuntiva en el tema del otorgamiento del voto a los mexicanos residentes en el extranjero.

Si los aspectos estrictamente legales y reglamentarios son de alto grado de complejidad, cuando se relacionan con los de carácter logístico, de recursos y de administración, no resultan menos complejos. El IFE invierte cuantiosos recursos para hacer conciencia en la población para que los ciudadanos se inscriban en el padrón electoral, obtengan su credencial para votar con fotografía, mantengan actualizado el padrón y aparezcan en las listas nominales; asuntos sobre los cuales los partidos políticos ejercen un estricto escrutinio. Todo esto insume una gran organización y estructura, una estricta observancia de la legislación; medidas que eviten problemas que, como las denuncias partidistas, alteran el buen clima electoral que ya se está alcanzando en el país. ¿Qué sería necesario para que estos procedimientos alcanzaran a los ciudadanos residentes en el exterior? ¿Acaso ellos serían sujetos de menos requisitos? ¿Cuánto sería necesario que el IFE y los partidos políticos invirtieran en su aplicación y vigilancia?

Finalmente, de manera adicional a los aspectos anteriores, habrá que ponderar aquéllos de carácter eminentemente político-partidista. Otras tareas más de negociación política en el Congreso y fuera de él habrán

---

<sup>7</sup> *El Universal*, 15 de septiembre de 1998.

de ser cumplidas si se desean alcanzar los acuerdos para modificar la legislación electoral vigente.

La experiencia más reciente nos mostró los innumerables obstáculos que debieron de ser superados para que se lograran los acuerdos que resultaron en la nueva legislación electoral. Gobierno federal, partidos políticos y representantes ciudadanos, para llegar a esos acuerdos, no en pocas ocasiones agregaron exigencias ajenas a lo que se pretendía, pero vigentes en la contienda electoral, como el levantarse de la mesa de negociación si no se llegaba a cierto tipo de resoluciones por parte de órganos y leyes electorales en transición respecto de los conflictos pos-electorales.

La actual contienda por el poder ha sobrepolitizado muchas de las actividades del Congreso y ha inhibido sus tareas propiamente legislativas. Las diversas fracciones parlamentarias, en ocasiones, han sobrepuesto más los intereses de sus partidos a los intereses más generales de sus representados; no sería extraño que el debate y las resoluciones con respecto al otorgamiento del voto en el extranjero adolecieran de esa sobrepolitización. ¿Mirarán los partidos por el interés que el voto despertará en nuestros connacionales residentes en el exterior, o sujetarán sus decisiones a las estimaciones electorales que presuntamente los beneficiarán? Por lo pronto, el Partido de la Revolución Democrática ha manifestado en diversas ocasiones que “para ellos es un tema prioritario de cara al 2000”.<sup>8</sup> Para algunos aspirantes a la presidencia en el año 2000, la actividad proselitista en Estados Unidos ya se ha iniciado. Sin embargo, no basta con el interés o voluntad de uno de los partidos mayoritarios; sólo con una actitud positiva de todos los partidos políticos podría ser llevada a buen puerto esta nueva tarea electoral.

## **2. Los aspectos externos**

Si México otorgara el voto a sus residentes en el exterior, se convertiría

<sup>8</sup> *Etcétera*, 12 de marzo de 1998.

en el décimocuarto país en Latinoamérica y décimo sexto en América en hacerlo; y no obstante las experiencias que se pudieran obtener de otros países, baste ver el volumen de sus migrantes, particularmente hacia Estados Unidos, más las implicaciones políticas que conlleva y el clima político que vive el país, para considerar el caso mexicano de manera *sui generis*.

No es lo mismo aplicar todo un mecanismo para atender electoralmente en el exterior a varios miles de personas, que seguramente a más de un millón; no es la misma presión política y migratoria de quienes comparten una misma frontera o de quienes no lo hacen y, desde luego, en cada país el clima político que se vive es distinto. Por ejemplo, cuando a mediados del año pasado se comenzó a debatir en Panamá esta cuestión, hubo voces que manifestaron que la medida sólo beneficiaría al partido "del gobierno"; que el control de esa votación estaría en manos de éste, a través de sus embajadas y consulados, y que el país no estaba en condiciones de hacer el enorme gasto necesario para su instrumentación.<sup>9</sup>

Para tener una idea de las diferencias cuantitativas entre la población migrante únicamente en Estados Unidos que proviene de países del Continente, veamos las cifras. El cuadro que se presenta en la siguiente página hace referencia a los países de América que ya instrumentaron el voto en el extranjero, tomando como referencia su migración hacia los Estados Unidos.<sup>10</sup>

Ni al agregar los números de esos países, se alcanzaría el total de migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos. La magnitud numérica representa, en sí mismo, un primer factor problemático que es necesario considerar.

Las diferencias en la instrumentación del voto por parte de México respecto de esos otros países, se pueden ejemplificar tomando por

---

<sup>9</sup> Javier Cornellys, "El voto de los panameños residentes en el extranjero", *Página de Internet*, Editora Panamá América, 4 de junio de 1997.

<sup>10</sup> Estados Unidos y Canadá que aun cuando tienen instrumentado el voto en el extranjero deberán de ser tratados separadamente.

### Inmigrantes en Estados Unidos por país de origen 1981-1995<sup>11</sup>

<i>País de origen</i>	<i>1981-1990</i>	<i>1991-1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
Argentina	25,700	10,600	2,300	1,800
Bolivia	No representativo	No representativo	No representativo	No representativo
Colombia	124,400	45,700	10,800	10,800
Cuba	159,200	35,800	14,700	17,900
Ecuador	No representativo	No representativo	No representativo	No representativo
Honduras	49,500	25,300	5,300	5,500
Nicaragua	44,100	33,900	5,300	4,400
Panamá	29,000	9,700	2,400	2,200
Paraguay	No representativo	No representativo	No representativo	No representativo
Perú	64,400	36,600	9,200	8,100
Rep. Dom.	251,800	128,800	51,200	38,500
Uruguay	No representativo	No representativo	No representativo	No representativo
Venezuela	17,900	7,100	2,400	2,600
<b>México</b>	<b>1,653,300</b>	<b>1,286,500</b>	<b>111,400</b>	<b>89,990</b>

<sup>11</sup> Fuente: SIN (Servicio de Inmigración y Naturalización en Estados Unidos), página de Internet.

ejemplo el volumen y las condiciones del voto de Perú. Para los ciudadanos peruanos residentes en el exterior, incluidos los que tienen doble nacionalidad —el Reglamento peruano permite que voten también en el país de residencia—, el registro para votar es obligatorio y se sanciona a quienes no lo hagan con una multa de 20 dólares, e impidiéndoles cualquier trámite consular. Pueden exentarse de esta obligación, si antes del registro pagan una cantidad igual.

La operación electoral está a cargo de una Comisión Intersecretarial del Gobierno y se ejecuta mediante ocho responsables de otras tantas oficinas consulares peruanas, quienes contratan y se responsabilizan del personal necesario para desahogar el proceso electoral.

El gobierno peruano no cuenta con registros confiables de sus residentes en el exterior, pero estima alrededor de 2 millones de migrantes, de los cuales 850 mil se ubican en Estados Unidos y, de esa cifra, alrededor de dos tercios está en situación ilegal.

Para las elecciones de 1995, estimó 69 400 peruanos aptos para votar en las 367 mesas electorales instaladas, con una inversión de 1 100 dólares por local electoral y con una serie de gastos extras como la contratación de seguros contra accidentes, capacitación del personal, información para los votantes, etcétera. Asimismo, contrataron resguardo policial para su seguridad interna. El resultado de ese enorme esfuerzo: sólo votaron 15,760 peruanos registrando un abstencionismo de 60%.<sup>12</sup>

Pero no sólo en volúmenes pequeños de población migrante, el fenómeno del abstencionismo se hace patente. Otras experiencias muestran siempre un alto grado de abstencionismo. Estados Unidos estimó a seis millones de residentes en el exterior, como voto potencial durante el periodo electoral 1984-1996 y el abstencionismo (acumulado) fue del 63%.

De la comparación con el caso peruano, de inmediato resaltan diferencias tales como el que el proceso esté o no en manos del

---

<sup>12</sup> Fuente: Presentación del Sr. Augusto Arzubiaga, Cónsul General del Perú en Estados Unidos durante la Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México, septiembre de 1998.

gobierno; que la falta de registro —documento de identificación ciudadana o credencial para votar en el caso mexicano— pueda o no ser sancionado; que el volumen y la dispersión de la población migrante obligue a la participación de tan sólo ocho oficinas consulares o muchas más, etcétera. Pero sobre todo, cuando se le preguntó al cónsul peruano cuál era la actitud del gobierno norteamericano cuando los peruanos ilegales acudían a los sitios de registro, el cónsul respondió: "...es un pacto de caballeros que las autoridades migratorias no realicen redadas en las filas de registro". ¿Sucedería lo mismo con el caso de los migrantes mexicanos? Por lo pronto, es evidente que las más espectaculares deportaciones de inmigrantes ilegales realizadas por Estados Unidos, tienen a nuestro compatriotas como actores principales.

Para instrumentar las votaciones de extranjeros se requiere prever las diferencias en los requerimientos legales, políticos y logísticos con los que se pueda contar en cada país. Es probable que no fuera un solo tipo de organización electoral la que se requiriera, sino diversas. Por ejemplo, Estados Unidos no cuenta con legislación alguna respecto del voto extranjero —como tampoco Canadá— y en sus experiencias han participado organismos internacionales, y autoridades federales y locales; estas últimas de manera voluntaria y no formal.

Sus más recientes experiencias (Eritrea en 1993, Sudáfrica en 1994 y Armenia en 1998) en procesos de votación, muestran una diversidad de volúmenes, de condiciones, de actores participantes, y de procedimientos, que en nada podrían parecerse al caso mexicano. En el caso de Eritrea, se inscribieron 11 mil votantes repartidos entre Estados Unidos y Canadá, se previeron amplios plazos para el registro de electores, casi seis meses; se requirió de un carnet para votar; las boletas se imprimieron en Estados Unidos; se instalaron con apoyo de las autoridades locales sólo dos lugares en California, donde reside el grueso de la población armenia y, de manera excepcional, votó 92% de los inscritos. Habrá que señalar que eran las primeras elecciones de independencia de su país.

En el caso de Sudáfrica, se instalaron 187 casillas en 78 países, de las cuales, 26 se instalaron en diversas ciudades norteamericanas; de una

---

población electoral estimada en menos de medio millón, sólo votó 22%. En Estados Unidos, administradores de los gobiernos locales apoyaron la logística electoral. El Departamento de Estado autorizó el apoyo por parte de la Comisión Federal Electoral; la información para los votantes la dio la Embajada Sudafricana por medio de un boletín de prensa, y como medio de identificación fueron válidos cinco documentos diferentes (pasaporte, tarjeta de residencia, carnet de identidad, etcétera).

En el caso de Armenia, tan sólo 6 655 votantes se registraron en territorio estadounidense; la impresión de boletás se hizo en Estados Unidos, se efectuó una gran difusión en los medios y tan sólo votó 27% de los inscritos. Se otorgaron registros el mismo día de la elección, se efectuó el envío de resultados por fax, se prestó apoyo por parte de los gobiernos de diversos condados para la logística electoral. Los votantes armenios registrados sólo necesitaron de una identificación para votar.

En Canadá, el organismo no partidista independiente del Parlamento denominado Elecciones Canadá, es el encargado de prestar ayuda a los diversos países que celebran elecciones en su territorio; particularmente, en lo referente al empadronamiento y al proceso electoral. Éstas se han efectuado de manera totalmente diferente a lo acostumbrado en México. Las experiencias recientes muestran que en las elecciones sudafricanas, de Costa de Marfil, de Bosnia y Herzegovina (esta última con un costo cercano a 132 mil dólares, para un total de 3 900 registros); la participación de Elecciones Canadá estuvo casi al parejo de los representantes extranjeros. Los procedimientos también fueron inéditos en relación con los que se aplican en México, tanto por la forma de los pasos previos a la elección (padrón, registro, información, etcétera), durante el momento electoral (las votaciones) y en el momento postelectoral (escrutinio), como por los responsables de efectuarlos. Así, Elecciones Canadá:

- a) Desarrollaron un programa de educación al votante;
- b) Contrataron a los funcionarios de registro;
- c) Establecieron líneas de información gratuitas;
- d) Desarrollaron los procedimientos para procesar el registro, que se hizo vía telefónica;

e) Efectuaron el escrutinio. De hecho, en todo el proceso, Elecciones Canadá se apegó a sus propias regulaciones para desarrollar las elecciones de extranjeros en su territorio.

Sin conceder que las votaciones mexicanas en el exterior se limitaran tan sólo a algunos países, la tarea para preparar el terreno en y con los más de 67 países en donde tenemos representaciones diplomáticas, es un trabajo de una gran envergadura.

La tarea no será fácil. Se presentarán diversas situaciones que ameritan una serena ponderación, no para que nuestros connacionales residentes en el exterior dejen de obtener el derecho del voto, sino para evitar a toda costa que cualquier irregularidad en esta nueva experiencia empañe las elecciones federales del año 2000.

Los principales aspectos que se aprecian, en primera instancia, pueden ser:

a) La posibilidad y la capacidad para que la logística de todo el proceso electoral se pueda efectuar por ciudadanos mexicanos;

b) La viabilidad y el costo que representaría el desarrollo de las campañas proselitistas de los partidos;

c) La aceptación de una ingerencia limitada de actividades de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la organización electoral, por parte de las autoridades electorales mexicanas y de los partidos políticos;

d) Los diferenciales de tiempo que implica que, en el exterior, se reciba y devuelva la documentación electoral, se emitan los votos y se efectúe el escrutinio;

e) La posibilidad de estimar el número y la localización de los posibles votantes mexicanos en el exterior, y con ello, estimar el gasto en la logística;

f) La estimación de la respuesta en número de votos que hicieran valer la pena los esfuerzos económicos, políticos y logísticos que implica el nuevo esfuerzo electoral;

g) Las implicaciones políticas con la diversidad de países y, particularmente, con Estados Unidos.

Cómo prever las diversas respuestas políticas de los países en donde se pudiera instrumentar el voto de los mexicanos residentes en ellos. Cómo prever la respuesta norteamericana, toda vez que la población mexicana aunada a la de origen mexicano que reside en ese país, cobra una importancia creciente en la política de los dos y entre ambos países. ¿Cómo sería manejada por la política interna de Estados Unidos la creciente fuerza electoral de los mexicanos residentes en ese país? ¿Cómo reaccionarán los políticos norteamericanos “duros”, si México otorgase el voto a quienes tienen doble nacionalidad?

Las experiencias de nuestros vecinos norteamericanos y canadienses, que desde luego cuentan con mayores recursos económicos y tecnológicos, y que además son más flexibles en cuanto a la legislación respectiva, también destacan varias de las dificultades que ya en la práctica han enfrentado:

a) Los diferenciales de tiempo con otros países, sobre todo, tratándose de procesos de corta duración como lo es una votación y el escrutinio de los resultados;

b) El manejo de la tecnología (correo electrónico, fax, etcétera) que ayuda a agilizar los procesos, pero que puede limitar que el voto sea secreto y directo;

c) El control sobre las campañas partidistas y los gastos de campaña;

d) El levantamiento del padrón y el registro de electores.<sup>13</sup>

Las experiencias de organismos internacionales como el IFES (International Foundation for Electoral Systems) también alertan a partir de sus propias experiencias sobre aspectos como:

a) La determinación de la elegibilidad. Quiénes votan y para cuáles elecciones. ¿Votarían los mexicanos que se encuentran en el exterior sólo como tránsito?, ¿qué temporalidad daría la cualidad de migrante?;

---

<sup>13</sup> Fuente: Scott Weidmann, Subdirector del Programa Federal del Voto en Organización y Logística en Estados Unidos en el Ámbito Federal. Conferencia Trilateral (ya citada).

- b) La selección y manejo de los lugares de registro: ¿Misiones diplomáticas? ¿Misiones de la ONU? ¿En el país de origen? ¿Personal del país de origen? ¿Personal del país de residencia?;
- c) Los documentos de identificación para poder votar;
- d) Los lugares y responsables del escrutinio;
- e) Lo delicado del transporte de los documentos electorales;
- f) El desarrollo de las campañas, la educación electoral y el manejo de la información;
- g) La construcción del padrón y de las listas nominales;
- h) Los responsables de la administración de la elección.<sup>14</sup>

Frente al cúmulo de tareas que requiere el otorgamiento del voto a nuestros residentes en el exterior es, sin duda, el tiempo el factor primordial, para quienes en nuestro país son los responsables de cumplir con ella. Falta poco tiempo para las elecciones del año 2000, y si las tareas no fuesen cumplidas con satisfacción, habría que esperar otros seis años para poner en práctica este nuevo tipo de voto.

### 3. Reflexiones sobre el tema

Realizar votaciones fuera del territorio mexicano sería un actividad inédita para nuestro país, que surge en un contexto de reñida contienda político-electoral, y por ende, en momentos en donde muchos de los asuntos públicos son objeto de una sobrepolitización partidista. Resulta difícil pensar que la propuesta es resultado de una demanda amplia de nuestros connacionales en el exterior, y por el contrario, sí es posible determinar que surge de fuentes diversas en el país, por lo que su politización sería altamente posible. En este clima político, alcanzar el objetivo de otorgar el voto en el extranjero, requiere de un redoblado

---

<sup>14</sup> Richard W. Soudriette, presidente del IFES, "En La Perspectiva de la Fundación Internacional para Sistema Electorales", conferencia trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero.

esfuerzo y de responsabilidad de todos los actores políticos que intervienen en eso: partidos políticos, instituciones electorales, grupos de expertos, gobierno federal y, desde luego, los grupos parlamentarios que integran el H. Congreso de la Unión.

En la actualidad, los partidos políticos y las instituciones electorales aún distan de mostrarse inermes al divisionismo y a problemas internos, como lo han demostrado en su vida cotidiana, en sus actividades y en las mesas de negociaciones políticas y, en su caso, hasta en el mismo Congreso. Últimamente, éste no se ha caracterizado por alcanzar grandes avances en sus tareas legislativas y, por el contrario, ha ocupado gran parte de sus esfuerzos en comisiones para asuntos diversos (CONASUPO, Chiapas, crímenes políticos, etcétera), cuyos resultados dejan mucho que desear.

Si estos actores políticos no cambiasen su actitud, el otorgamiento del voto a los mexicanos en el exterior correría el riesgo de convertirse en una bandera partidista-electoral y en punto de discordia entre las diferentes fuerzas políticas. Lejos de convertirse en un avance más en la construcción del camino hacia la democracia, podría convertirse en fuente de críticas internas y externas que nada beneficiarían al país.

Hoy, la Cámara de Diputados y hasta el mismo Congreso no muestran un alto debate político entre distintos, ni mucho menos, actitudes concretas para llegar a acuerdos sobre temas importantes y que requieren de atención inmediata. Para la aprobación de las modificaciones legislativas que requiere el nuevo voto, es indispensable un acuerdo de consenso en el Poder Legislativo y cuanto más pronto, mejor.

Muchas actividades y muy complejas habrá que desarrollar para armar la logística que requiere el nuevo voto; lo cual, además, insumirá una gran cantidad de recursos. Sería un desperdicio si los trabajos para llevarlo a cabo se iniciaran antes de la aprobación de las modificaciones legislativas y que éstas no se concretaran; pero también sería irresponsable esperar más tiempo del pertinente y efectuarlas a la carrera. La imagen de nuestras instituciones y de nuestro país no pueden ni deben arriesgarse indebida e inútilmente. Ponderar los riesgos y oportunidades que representaría instrumentar el nuevo voto, en un espacio de tiempo

tan reducido, antes del año 2000, deberá estar en la conciencia de todos los involucrados.

La legislación electoral actual casi no deja resquicio alguno de duda en todos los aspectos que trata y, sin embargo, en ocasiones los partidos políticos aún cuestionan —aunque con menos frecuencia y fuerza— algunos de los procesos electorales que regulan. El elemento suspicacia, no deberá inhibir el procedimiento en el exterior, ya que difícilmente podría trasladarse ahí todo el contenido legislativo tal como el que opera en el país. La extrema vigilancia de los partidos políticos en las casillas, sobre el padrón, sobre las listas nominales, sobre la paquetería electoral, en el traslado de la documentación, sobre el escrutinio, etcétera, no podrá ser ejecutada cabalmente en el exterior; por esto habría que pensar en nuevos procesos y formas que, manteniendo la credibilidad y transparencia de los procesos electorales internos, se adaptaran a las condiciones que prevalecen en los diversos escenarios en el exterior.

Habrán otros factores aún más difíciles de determinar, tales como quiénes serán las autoridades responsables de llevar a cabo ese tipo de votación; cómo garantizar la equidad de tiempos para el acceso de los Partidos Políticos a los medios en el exterior; cómo evitar, y en su caso sancionar, apoyos indebidos de fuerzas políticas locales; cómo regular las actividades de observadores internacionales fuera de nuestro territorio; en suma, cómo garantizar las condiciones generales que privan en nuestras votaciones internas, para que también en el exterior sean equitativas, transparentes y confiables, y qué implicaciones tendría la nueva legislación aplicable para que también fuese de observancia general fuera de los Estados Unidos Mexicanos.

Modificar las leyes electorales ha sido una actividad frecuente en nuestro país, mientras que lo referente a la incorporación de nuevos núcleos de votantes para las elecciones federales ha tomado más tiempo —tres modificaciones desde 1912 a la fecha. Puede pensarse que eso no ha sido producto de la complejidad administrativa que implica; habría otras razones de índole político para que sucedieran —la última modificación, en este sentido, data del año 1970—; sin embargo, la incorporación de los votantes residentes en el exterior incluye tanto aspectos

políticos como administrativos, lo que conlleva tareas más arduas, complejas y costosas.

Estamos en el umbral del año preelectoral, que seguramente atraerá la atención de y sobre los actores políticos que dedicarán mucho de su tiempo y de su esfuerzo en consolidarse; redoblar su esfuerzo para lograr los acuerdos que implica modificar la legislación apretará más los tiempos que, por otra parte, no se deben escatimar a los trabajos que requiere esta nueva iniciativa.

No obstante que se lograra un pronto acuerdo para las modificaciones legislativas, el tiempo es también factor de riesgo, si se piensa en la compleja y costosa logística que se necesita. Tomar el pulso a nuestros migrantes, para tener una idea de la expectativa que en ellos ha generado el poder votar, y con esto planear la logística, es una necesidad casi inmediata. No puede iniciarse la planeación administrativa para efectuar las votaciones en otros países, si no se tiene una aproximación realista del número de ciudadanos por atender, así como el número de países en los que residen, y en los cuales sería viable la votación.

Adicionalmente y en el aspecto logístico, el factor tiempo también es un factor determinante, aun en el propio proceso de votación, si consideramos la diferencia de los husos horarios particularmente de los otros continentes.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la cuestión del voto en el exterior se basa, en principio, en la buena disposición de los gobiernos para que éstas se efectúen en sus territorios (hay países como Estados Unidos y Canadá en donde no existe regulación al respecto), así como de la confianza que se tenga en los organismos que intervienen (tal como puede observarse en algunos de los casos antes mencionados), aun por sobre el reconocimiento internacional de los derechos civiles y políticos (como el del voto en el exterior).

Para el caso mexicano, es difícil pensar particularmente que la buena disposición del gobierno norteamericano para que la votación se realice en su territorio, sea y se mantenga como lo ha hecho con otros países. Nuestra vecindad y las características particulares del fenómeno migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos dan matices específicos.

Este país sólo tiene dos fronteras con otros países, y una de ellas la de México, lo cual genera constantes conflictos por el fenómeno migratorio de ilegales. Habría alguna garantía por parte del gobierno norteamericano de no utilizar el procedimiento de registro de votantes y de la votación misma de los mexicanos en su territorio, para no incrementar sus acciones de deportación de ilegales. Si la respuesta del gobierno federal norteamericano fuera positiva, quedaría por pensar en la respuesta de los gobiernos estatales —particularmente, de los fronterizos— de los que más difícilmente podría pensarse una actitud igual.

Si el fenómeno del voto en el extranjero sigue creciendo, será inevitable que el asunto entre en la agenda de las Naciones Unidas, de manera que se garantice el voto en el exterior, a partir de acuerdos formales entre las naciones; sobre todo, si se considera la necesidad de compatibilizar los procedimientos establecidos en un país con las leyes en los demás. Vale, como ejemplo, la dificultad que implica la aplicación, fuera de nuestro país, de las penas a los delitos electorales vigentes en nuestra legislación.

La disposición de organismos internacionales y nacionales como La Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES), el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Elecciones Canadá, el propio Instituto Federal Electoral y, otros más, apuntan al apoyo de la realización del voto en el extranjero. Sin embargo, y dadas las condiciones que privan en el país, en principio sólo serían aceptables —salvo, desde luego, el IFE— los apoyos de asesoría. ¿Acaso estaremos en condiciones de aceptar otro tipo de participación de organismos no nacionales en los procesos electorales fuera de nuestro territorio? ¿Acaso es indispensable la participación de organismos no nacionales en este tipo de actividades? Como puede apreciarse, la disyuntiva no es de fácil solución.

Muchos más son los aspectos que incluye la iniciativa del otorgamiento del voto en el exterior para nuestros compatriotas migrantes; sin duda, habrá que hacer una nómina de ellos, analizarlos uno por uno, y después relacionarlos, para construir una o varias propuestas viables. Por lo pronto, es una comisión de expertos quien realiza esas tareas para

el IFE, en donde, una vez consensada, la someterá a la consideración del H. Congreso de la Unión. Mientras que por otra parte y, con el tiempo encima, aún no se realiza un debate amplio que ilustre a la opinión pública acerca de los pros y contras del otorgamiento del voto a los mexicanos en el extranjero, particularmente para las elecciones federales del año 2000. Aún son escasos los aportes que sustentan opiniones fundadas en una u otra dirección. A este tema habrá que ir apuntando mayores esfuerzos analíticos y críticos.