

EL VOTO DEL MEXICANO EN EL EXTRANJERO

Dar vigencia al derecho al voto fuera del territorio nacional, es una decisión congruente con el concepto de soberanía establecido por nuestra Constitución Federal en su artículo 39, donde se señala que: "...la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo..."; ya que nadie puede poner en duda que los millones de mexicanos migrantes son y seguirán siendo pueblo de México. Así mismo, el impedir el ejercicio de este derecho ciudadano sólo porque no se encuentran dentro del país al momento de la votación, atenta a los derechos políticos electorales que otorga nuestra Carta Magna.

Uno de los pasos más importantes para lograr lo antes expuesto fue la reforma al artículo 36 Constitucional, aprobada el 22 de agosto de 1996, la cual establece que los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en el que se encuentren el día en que ocurren las elecciones. Además, en 1998 entraron en vigor las reformas constitucionales a los artículos 30, 32 y 37 para asegurar la no-pérdida de la nacionalidad mexicana, lo cual favorece la naturalización de los mexicanos y el ejercicio de sus derechos ciudadanos en su país de residencia.

Sin embargo, según la reforma de 1996, para poner en práctica el derecho al voto desde el extranjero fue necesario establecer las bases específicas mediante las cuales se llevará a cabo la elección desde el extranjero y hacer las modificaciones correspondientes a la ley secundaria de la materia, es decir, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). A partir de ello, de 1998 a la fecha se propusieron 15 iniciativas de ley en el Congreso de la Unión sobre este tema, entre ellas, la Iniciativa para Regular el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, firmada por el Presidente Vicente Fox el 15 de junio de 2004. Dichas iniciativas son las siguientes:

1.- Del diputado federal Lázaro Cárdenas Batel (PRD), presentada el 30 abril de 1998, para adicionar diversos artículos del COFIPE, con objeto de permitir el voto de los mexicanos en el extranjero, únicamente para la elección de Presidente de la República.

2.- Del diputado federal José de Jesús González Reyes (PAN), presentada el 17 noviembre de 1998, para reformar diversos artículos del COFIPE, con el fin de regular todo lo referente a la instalación de casillas especiales, el lugar donde deben instalarse, de la capacitación a los miembros del Servicio Exterior Mexicano, de la acreditación de representantes de los partidos políticos en dicho caso y de las atribuciones del Consejo General del IFE para llevar a cabo dichas elecciones en el exterior.

3.- Del diputado federal Rafael Alberto Castilla Peniche (PAN), del 15 abril de 1999, para reformar el artículo 236 del COFIPE, a fin de integrar al Registro Federal de Electores la sección del Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero y adicionar un Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se reglamentan los procedimientos para hacer procedente el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

4.- Del diputado federal Rafael Alberto Castilla Peniche (PAN), presentada el 17 de noviembre de 1998, para adicionar a la fracción I del artículo 35 de la Constitución Federal, como prerrogativa del ciudadano, el derecho al voto en el extranjero.

5.- De diputados de diversos partidos: Pablo Gómez (PRD), Carlos Medina Plascencia (PAN), Jorge Emilio González Martínez (PVEM), Marcelo Ebrard Casaubond (independiente), entre otros, presentada el 22 de abril de 1999, para reformar diversos artículos del COFIPE, con el fin de hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

6.- Del diputado federal Felipe de Jesús Preciado Coronado (PAN), de fecha 27 de abril de 2000, para reformar el artículo 53 en su segundo párrafo, adicionar un séptimo párrafo al artículo 54 y modificar la fracción tercera del artículo 55, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una sexta circunscripción especial que integre a los mexicanos radicados en el extranjero y para que éstos elijan a diez diputados federales.

7.- Del diputado federal Sergio Acosta Salazar (PRD), del 6 de septiembre de 2001, para adicionar un segundo párrafo a la fracción I del artículo 35 Constitucional, a fin de permitir el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero para Presidente de la República. Además de reformar el párrafo décimo de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Federal, para otorgar al Instituto Federal Electoral la facultad de establecer los mecanismos tendientes a garantizar el derecho a voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

8.- Del diputado federal Gregorio Urías Germán (PRD), del 4 de octubre de 2001, para adicionar y reformar los artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el derecho al voto en las elecciones presidenciales de los ciudadanos mexicanos en el extranjero y ampliar su participación, organización y representación plenas. Aumentar el número de integrantes de la Cámara de Diputados (a 540), agregando una circunscripción electoral la que correspondería a los mexicanos avecindados en el extranjero, con el derecho a elegir a 40 diputados. Propone la incorporación de un Libro Noveno al COFIPE.

9.- Del senador Genaro Borrego Estrada (PRI), del 12 de junio de 2002, para adicionar un artículo transitorio al COFIPE para determinar que, a través de los partidos políticos, se promoverán procedimientos para la participación de ciudadanos mexicanos en el extranjero a diputaciones federales por la vía de la representación proporcional.

10.- Del diputado federal Miguel Bortolini (PRD), de fecha 24 julio de 2002, para adicionar y reformar los artículos 35, 52, 53, 54, 55, 115 y 116 de la Constitución Política Mexicana, para la creación de la sexta y séptima circunscripciones electorales, una para los mexicanos residentes en el exterior, quienes elegirían a 40 diputados y otra para que los indígenas elijan a 60 diputados abarcando el territorio nacional.

11.- Del senador Luis Alberto Rico Samaniego (PAN), presentada el 13 de diciembre de 2002, que propone la adición de un Libro Noveno al COFIPE, para reglamentar la instauración del voto de los mexicanos en el extranjero.

12. De la diputada federal Irma Piñero Arias (PRI), presentada el 18 de marzo de 2003, para reformar diversos artículos del COFIPE, con objeto de otorgar atribuciones al Consejo General del IFE para regular el voto fuera del país, para especificar por cuáles autoridades pueden emitir el voto y las formas de operación en el procedimiento electoral.

13.- Del diputado federal Eduardo Rivera Pérez (PAN), del 28 de abril de 2003, para adicionar y reformar diversos artículos del COFIPE, para permitir el derecho de votar y ser votados a los ciudadanos mexicanos en el extranjero; establecer la colaboración y el apoyo de otras instancias gubernamentales con el Instituto Federal Electoral y conformar el Padrón Electoral de Ciudadanos en el Extranjero.

14.- Del senador Raymundo Cárdenas Hernández (PRD) de fecha 30 de abril de 2003, por la que se proponen reformas a los artículos 52, 53 y 54 constitucionales, referentes a la integración de la Cámara de Diputados, para el efecto de crear una sexta circunscripción para la elección de 20 diputados de representación proporcional que representen a los mexicanos en el exterior.

Además de las iniciativas presentadas formalmente por los legisladores, un grupo de ciudadanos mexicanos, en gran medida residentes en el extranjero, entregó en abril de 2003 a las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión su Propuesta Ciudadana, para reformar diversos artículos de la Constitución Federal y del COFIPE, con el fin de ampliar gradualmente los derechos políticos de los ciudadanos residentes en el extranjero: en el 2006 el voto para Presidente de la República; en el 2009 el derecho a ser votados; y en el 2012 el ejercicio pleno de votar y ser votados.

También proponen adicionar un Libro Noveno al COFIPE, con el fin de reglamentar el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos en el extranjero para todo proceso electoral federal.

La cantidad de iniciativas pone en evidencia el interés de legisladores de los diversos partidos, por satisfacer el legítimo derecho al voto de mexicanos en el exterior y por darles representación en el Congreso de la Unión.¹

No está por demás apuntar que, los derechos humanos, civiles y políticos de los migrantes son reconocidos ampliamente por el derecho internacional. En este mismo sentido, vale la pena señalar que desde 1990 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la cual fue firmada por México en el mismo año, en el que establece en su artículo 41 que: "...los trabajadores migratorios y su familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad

¹ http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/Dictamen_Voto.pdf

con su legislación. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos...". Por eso es imperativo dar los primeros pasos para cumplir esta disposición.

Actualmente, cerca de 60 países permiten a sus residentes en el exterior votar en las elecciones de sus países de origen, ya sea por correo o por visita al consulado o a la embajada. Estados Unidos, Francia, Italia, Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, Perú y República Dominicana, son algunos de los países que otorgan este derecho a sus ciudadanos. Así, estas naciones fomentan la participación ciudadana y la competencia electoral más allá de sus fronteras, y permiten que aquellas personas que cuentan con vínculos profundos con sus comunidades de origen, puedan continuar participando en las decisiones de la vida pública que les conciernen.

Una de las prioridades es la necesidad de asegurar la transparencia del proceso electoral. En este sentido, los asuntos más importantes sobre los cuales se ha concentrado el debate son: el costo de las elecciones, la forma en que se hará la votación, la posibilidad de credencialización en el extranjero, los cargos que podrán elegirse, y la regulación de las campañas electorales fuera del territorio mexicano.

Marco Jurídico Mexicano

En la Constitución Federal se establece claramente en su artículo 34, los requisitos para ser considerado ciudadano mexicano: cumplir con 18 años de edad y tener un modo honesto de vivir. Sobra decir que la mayoría de los mexicanos radicados en el extranjero cumplen con dicha exigencia.

A su vez, el artículo 35 de la Carta Magna establece que los ciudadanos mexicanos tienen la prerrogativa de votar en las elecciones populares, en consecuencia, no existe razón jurídica para excluir de sus derechos a los ciudadanos radicados en otro país, porque, incluso el artículo 38 de la misma, en que se especifican los supuestos por los que se suspenden los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, no establece que el ausentarse del territorio nacional sea causal para ser suspendido de los derechos ciudadanos.

Con el marco constitucional vigente, se requiere reformar sólo algunos artículos del COFIPE, para permitir que los mexicanos que se encuentren en el extranjero emitan su voto, ya que, en el artículo 223 del mismo Código, se establecen los supuestos en los que puede votar un ciudadano mexicano cuando se encuentra fuera de su distrito, estado o circunscripción. A éstos habría que agregar el supuesto de quien se encuentre en el extranjero.

Propuestas de los estados

La reforma electoral del Estado de Zacatecas, sobre la participación política de los mexicanos en el extranjero conocida como la "Ley Migrante", tuvo su origen en enero de 2003, cuando varias organizaciones de zacatecanos presentaron una iniciativa al Congreso estatal para reformar el Código Electoral, la cual culminó en su aprobación en agosto de 2003. Ella

consiste en permitir que los migrantes tengan residencia binacional* y puedan ser votados para puestos de elección popular.

Con esta ley se dio respuesta a la gran demanda de grupos del Estado de Zacatecas, quienes pugnaban por la modificación del precepto legal que establecía como requisito para ocupar un cargo de elección popular, la residencia permanente e ininterrumpida de un año antes de la elección, además de otorgar el derecho a competir por tales cargos a personas con residencia binacional, siempre y cuando residan en la localidad correspondiente 6 meses antes de la elección. La nueva ley obliga a los partidos a incluir en el último lugar de sus listas plurinominales a un migrante, lo cual asegura que haya al menos dos migrantes en el Congreso.

Bajo ese contexto, el 4 de julio de 2004 se hicieron las primeras elecciones zacatecanas en las que se puso en práctica este nuevo mecanismo. Como resultado de este proceso, fueron electos dos diputados y dos presidentes municipales de origen migrante.

Actualmente, otros estados de la República Mexicana, como Michoacán y Puebla, se encuentran en proceso de discusión sobre la posibilidad de hacer reformas electorales similares a la de Zacatecas.

Principales argumentos a favor y en contra del voto mexicano en el extranjero.

Los promotores del voto mexicano en el extranjero utilizan los siguientes argumentos para defender esta iniciativa:

1. El voto en el extranjero fortalecerá a las instituciones democráticas mexicanas.
2. Será un reconocimiento explícito a las contribuciones que hacen los migrantes al país, principalmente por medio de las remesas.
3. Ampliará la participación política de los migrantes, tanto en México como en Estados Unidos.
4. Será una respuesta a una demanda histórica de los migrantes.
5. Fortalecerá la relación entre el gobierno mexicano y los migrantes.
6. Ampliará los contactos políticos entre México y Estados Unidos.
7. El IFE ha reconocido que tiene las posibilidades técnicas para llevar a cabo este proceso desde el extranjero.

Los críticos del voto en el extranjero se basan en los siguientes puntos:

1. Esta iniciativa abriría la puerta para que intereses extranjeros, contrarios a los del gobierno de México, influyan en las elecciones y en la política nacional.

* La ley electoral de Zacatecas define "residencia binacional" como la condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero y, al mismo tiempo, domicilio y vecindad en territorio del Estado, manteniendo en él, casa, familia e intereses.

2. Los electores que no residen en el país no estarían comprometidos con su voto, pues los resultados de las elecciones no les afectarían directamente.
3. La votación de los migrantes en su país de origen limitaría su participación e incorporación plena a su país de residencia.
4. Los requerimientos para llevar a cabo la elección desde el extranjero representarían un costo material y humano demasiado alto.
5. Habría grandes dificultades para fiscalizar las campañas, las contribuciones y los gastos en medios de comunicación.
6. La participación política de los migrantes en las elecciones de su país de origen provocará reacciones negativas por parte de grupos anti-inmigrantes, así como acusaciones de doble lealtad.
7. Existen dificultades técnicas y administrativas para llevar a cabo las elecciones en el extranjero.²

El 6 de abril de 2004, la Secretaría de Gobernación y los coordinadores de todas las fracciones parlamentarias del Congreso (excepto el Partido Verde Ecologista de México), firmaron el Acuerdo Político para la Regulación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Este acuerdo fue resultado de un mecanismo de diálogo y deliberación entre la Subsecretaría de Desarrollo Político de la SEGOB y legisladores.

Con base en este acuerdo, y en las aportaciones de legisladores, académicos y líderes de las comunidades mexicanas en el exterior que participaron activamente en los foros y eventos organizados en los primeros meses de 2004 para discutir el tema, el Presidente Vicente Fox firmó la Iniciativa para Regular el Voto de los Mexicanos en el Extranjero el 15 de junio de 2004. Esta propuesta reconoce que todos los mexicanos que se encuentren fuera del país el día de los comicios y cuenten con su credencial de elector vigente, tienen el derecho de participar en las elecciones presidenciales. Asimismo, faculta al IFE para recibir sufragios por vía ordinaria, electrónica o postal y establece mecanismos de control como la elaboración previa de la Lista Nominal de Electores en el Extranjero para evitar posibles duplicaciones.

Por otra parte, contempla la integración de una Junta Ejecutiva para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero que vigile la legalidad y equidad del proceso, y prevé sanciones para quienes realicen actos públicos de campaña o contraten espacios en medios masivos de comunicación en el exterior.

Por último, en cumplimiento de dicho acuerdo es que se presenta una Iniciativa, que propone adicionar al COFIPE, con un Libro Sexto, que abarcaría del artículo 273 al 277, con el propósito de regular los procedimientos específicos para hacer efectivo el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero.

Al incorporarse un Libro específico se dará mayor certidumbre a los partidos y ciudadanos sobre los mecanismos para la realización del proceso electoral respectivo. El Libro Sexto reafirma la idea de que sólo el Consejo General del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo establecido en el COFIPE, determinará los mecanismos, procedimientos y medidas de seguridad

² <http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/BOL9VE.doc>

para garantizar que el voto en el extranjero sea universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

APROBACIÓN DE LA INICIATIVA. (DIARIO DE DEBATES)

El 28 de junio de 2005, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó con 455 votos a favor, 6 en contra y 6 abstenciones, el Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del COFIPE, haciendo realidad la justa demanda de que los mexicanos puedan ejercer su derecho a votar en el extranjero en las próximas elecciones presidenciales.³ La versión íntegra del decreto se encuentra disponible en la página electrónica del IME: http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/Dictamen_Voto.pdf

De acuerdo a lo anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha establecido en su página web <http://www.mexico.org.pe/default.asp?secc=11&subsecc=170>, los lineamientos que deben seguir los mexicanos que se encuentren fuera del país, los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral.

A continuación se detallan algunos de los pasos relevantes para el desarrollo del sufragio en el exterior para la elección presidencial del 2006:

▪ CAMPAÑAS:

- Se prohíbe la realización de campañas electorales en el extranjero, entendidas como el uso de recursos para financiar actividades, actos o propaganda electoral. La violación a esta disposición será sancionada por el derecho electoral y penal mexicano.

▪ REGISTRO:

- Únicamente podrán votar, 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 1º de octubre del año previo a la elección y el 15 de enero del año de la elección, 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.
- Los formatos para este procedimiento estarán a disposición de los interesados en internet. Asimismo, el artículo 278 contempla que, mediante acuerdo previo entre el IFE y la SRE, las Embajadas y Consulados tendrán a disposición de los ciudadanos mexicanos en el extranjero estos formatos.

³ *Boletín Especial "Lazos"*, Boletín número 296, México D.F. 28 de junio de 2005.

- Después del 15 de febrero, el Registro Federal de Electores (RFE) procederá a elaborar las listas nominales de mexicanos en el extranjero. Estas listas podrán ser revisadas por los partidos políticos, únicamente dentro de las oficinas centrales del RFE y por medios electrónicos.

▪ ORGANIZACIÓN:

- El IFE realizará los actos necesarios para la aprobación de los formatos de boleta electoral, actas, documentos y materiales necesarios para el sufragio en el extranjero.
- Deberá preparar los documentos electorales con instructivo anexo, para enviarlos por correo certificado con acuse de recibo, a cada ciudadano inscrito en la lista nominal de electores en el extranjero.
- El 20 de mayo, la Junta General Ejecutiva deberá haber concluido el envío de boletas electorales al domicilio de los ciudadanos mexicanos votantes en el extranjero.

▪ VOTACIÓN:

- Con base en el instructivo para el legal y correcto uso de las boletas electorales, el ciudadano marcará el cuadro que corresponda a su preferencia, doblará la boleta y la colocará dentro del sobre indicado para ser remitido a la brevedad al IFE, por correo certificado.
- El plazo para la recepción de los sobres que contienen las boletas electorales vencerá 24 horas antes del inicio de la jornada electoral.
- Los votantes en el extranjero serán ordenados conforme a su domicilio, sección y distrito en el territorio nacional, según los datos asentados en su credencial para votar. En cada distrito electoral en el que existan electores registrados en el extranjero, habrá al menos una mesa de escrutinio y cómputo que será responsable de hasta 1,500 votos.
- El IFE dispondrá lo necesario para seleccionar y capacitar a los ciudadanos que actuarán como funcionarios en mesas de escrutinio y cómputo, instaladas el día de la jornada electoral en el local del IFE que él mismo determine, en el Distrito Federal. En estas mesas habrá un representante de cada partido político y los representantes generales.
- Las mesas se instalarán el día de la jornada electoral, a las 17.00 horas. A las 18.00 horas comenzarán el escrutinio y cómputo conforme al procedimiento establecido en el artículo 291 del nuevo Libro Sexto del COFIPE.
- En este caso también habrá estudios estadísticos de conteo rápido que muestren la tendencia de la votación emitida en el extranjero.
- Se sumarán los resultados asentados en las actas para obtener el resultado distrital de la votación en el extranjero.
- El Secretario Ejecutivo del IFE dará a conocer al Consejo General los resultados totales y por distrito obtenidos en la votación del extranjero y ordenará su incorporación al PREP.
- Los paquetes electorales correspondientes a la votación recibida del extranjero, serán remitidos al Tribunal Electoral dentro de los plazos establecidos en el COFIPE, para los efectos legales conducentes.

▪ IMPUGNACIONES:

- Los ciudadanos en el extranjero podrán interponer recursos contra las decisiones de la autoridad administrativa, como están contemplados actualmente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁴

FUENTES

<http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/BOL9VE.doc>

http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/Dictamen_Voto.pdf

<http://www.mexico.org.pe/default.asp?secc=11&subsecc=170>

<http://www.mexico.org.pe/default.asp?secc=11&subsecc=170>

Trabajo realizado por el magistrado ÁNGEL DURÁN PÉREZ, en colaboración de ERIKA NAVARRO MOCTEZUMA, MÓNICA LILIANA CAMPOS MAGAÑA Y JAZMIN GARCÍA RAMIREZ.

⁴ <http://www.mexico.org.pe/default.asp?secc=11&subsecc=170>