



---

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL  
SENADO DE LA REPÚBLICA**



**EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL  
EXTRANJERO**

---

## INDICE

<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES</b>	<b>2</b>
<b>II.</b>	<b>INFORME DE LA COMISIÓN DE ESPECIALISTAS DEL IFE</b>	<b>4</b>
	A) Modalidades de Registro	4
	B) Modalidades de Emisión del Voto	7
	C) Campañas, Medios y Fiscalización	11
	D) Autoridades Electorales	11
<b>III.</b>	<b>CONTENIDO DE LA REFORMA AL COFIPE APROBADA EN EL PLENO DE H. CÁMARA DE DIPUTADOS EL 29 DE ABRIL DE 1999.</b>	<b>13</b>
<b>IV.</b>	<b>MARCO INTERNACIONAL</b>	<b>16</b>
	A) Evolución Internacional	16
	B) Realidad Internacional del Voto en el Extranjero	16
<b>V.</b>	<b>LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO</b>	<b>18</b>
	A) Zonas de Origen de los Emigrantes Mexicanos	18
	B) Distribución Geográfica de los Mexicanos Residentes en Estados Unidos	19
<b>VI.</b>	<b>OBSERVACIONES</b>	<b>21</b>

## I. ANTECEDENTES

La inquietud sobre el tema del voto de los mexicanos en el extranjero, nació entre los líderes de la comunidad mexicana residente en los Estados Unidos durante los años setenta y se manifiesta frente al gobierno mexicano y los dirigentes de los diversos partidos políticos nacionales. Sin embargo, no fue sino hasta la campaña presidencial de 1988, cuando los medios de comunicación masiva empezaron a ocuparse de este asunto.

El tema del reconocimiento del derecho de voto a los ciudadanos mexicanos en el extranjero se incluyó expresamente en la agenda de reforma política del Estado presentada en abril de 1996, en la cual participaron fuerzas políticas con representación legislativa y el Gobierno Federal. De aquí surgió la reforma que modificó el artículo 36 Constitucional y adicionó el artículo 8 transitorio del decreto del 19 de noviembre de 1996, que reformó y adicionó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), estableciendo entre otros asuntos que el Instituto Federal Electoral (IFE) a través de su Consejo General designaría una Comisión de Especialistas para realizar los estudios conducentes para encaminar las reformas correspondientes.

En virtud de la reforma al artículo 36 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Agosto de 1996, los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en donde se encuentren el día de las elecciones. A pesar de haberse suprimido la traba de carácter geográfico, no existe en nuestra ley fundamental ninguna referencia que garantice el sufragio en el extranjero.

Se pensó que este derecho se podría ejercer en el extranjero para la pasada elección presidencial del año 2000, si se aprobase en el Congreso de la Unión las reformas legales correspondientes que posibilitaran su puesta en práctica, a través de la adición de un Libro Noveno al COFIPE que regulara el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, situación que no se llevó a cabo.

El Instituto Federal Electoral (IFE), es la única autoridad encargada de la organización de los procesos electorales federales, por lo que deberá ser la instancia responsable de instrumentar los procedimientos necesarios para que los mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional ejerzan su derecho al sufragio. Traducir estos principios constitucionales en legislación, instituciones y prácticas electorales ha requerido un largo esfuerzo de concertación entre los partidos políticos y los órganos del poder federal. Encontrar la fórmula para aplicar en el extranjero, los principios constitucionales que hoy norman y dan confianza a la organización de las elecciones en nuestro país, es una tarea compleja que reclama un esfuerzo de concertación equivalente.

Dicha concertación requiere encontrar soluciones, al menos a tres situaciones problemáticas:

- La ruta para brindar a los participantes la plena garantía de transparencia.
- La aplicación y acción extraterritorial de la legislación implica realizar algunos arreglos con instancias en el exterior y desplegar un trabajo logístico nunca realizado anteriormente.
- El electorado potencial que se encuentra fuera del territorio nacional es de considerable magnitud.

Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos 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 designó una Comisión de Especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral para la realización de los estudios conducentes para proponer a las instancias competentes y las reformas legales correspondientes, misma que quedó formalmente instalada el 12 de mayo de 1998. Esta Comisión se organizó en cuatro subcomisiones: asuntos internacionales, logísticos, jurídicos y socio-demográficos y trabajó por seis meses en la investigación, análisis y sistematización de las diferentes modalidades, el cual se presentó el 12 de noviembre del mismo año. La Comisión estuvo integrada por: Olga Pellicer, Víctor Blanco Fornieles, Rodolfo Corona Vázquez, Jorge Durand Arp-Nisen, Víctor García Moreno, Rodrigo Morales, Alberto Székely, Guadalupe González, Víctor Guerra, Rodolfo Tirán, Leonardo Valdés Zurita, Gustavo Verduzco y Víctor Zuñiga.

La citada Comisión de Especialistas concluyó que es técnicamente viable la participación de los votantes mexicanos fuera del territorio nacional.

## II. INFORME DE LA COMISIÓN DE ESPECIALISTAS DEL IFE

### A) MODALIDADES DE REGISTRO

La Constitución y el COFIPE son la base sobre la que se construye el Sistema Electoral Mexicano, por lo que la adecuada instrumentación para la construcción de las modalidades de registro y emisión del voto de los mexicanos en el extranjero, se logró partiendo de las bases del derecho electoral mexicano vigente.

La Comisión ubicó tres posibilidades para llevar a cabo el registro de los mexicanos con derecho a voto en el extranjero:

1. Hacer una campaña de credencialización en el extranjero.
2. Expedir en el extranjero una tarjeta de identificación electoral con fotografía.
3. Que el registro de votantes y la emisión de la credencial para votar con fotografía se efectúe únicamente en el territorio nacional, es decir, sólo los mexicanos en el extranjero que cuenten con credencial para votar con fotografía.

#### **Modalidad 1. Registro, con padrón y con credencial para votar con fotografía expedida en el extranjero.**

Para el registro, se le solicita al ciudadano cualquier documento expedido por las autoridades mexicanas que acredite nacionalidad y mayoría de edad, tales como: acta de nacimiento, pasaporte, certificado de nacionalidad mexicana, credencial para votar con fotografía, cartilla del servicio militar; y además algún documento que acredite su identidad, entre estos: licencia de manejo, cédula profesional, matrícula consular, entre otras.

Las modalidades de registro son dos:

1. Registro personal ante sedes en el extranjero del IFE (oficinas de líneas aéreas mexicanas, oficinas de bancos mexicanos, casas particulares, consulados, agencias consulares, y oficinas del Gobierno Federal en el extranjero, escuelas, parques, vía pública, etc.).
2. Registro en zonas de origen y puntos fronterizos, mediante módulos especiales para empadronar a los mexicanos radicados en Estados Unidos en puntos ubicados estratégicamente en el territorio nacional, como municipios de expulsión y zonas de gran afluencia y tránsito migratorio.

Los funcionarios que atenderían las sedes del IFE en el extranjero, serán preferentemente mexicanos contratados en el extranjero en términos de la ley, seleccionados por el IFE.

La credencial para votar con fotografía sería de carácter permanente y en su fabricación se incluirían los mismos mecanismos de seguridad de la utilizada dentro del territorio nacional. Cabe mencionar que los partidos políticos estarían presentes en todos y cada uno de los pasos de fabricación y entrega de las credenciales, y muchos de ellos harían previo levantamiento de actas.

Para promover el empadronamiento, es necesario utilizar los sistemas de difusión: a través de medios masivos de comunicación (radio y televisión) dirigidos a la población mexicana en el extranjero, además se podría publicar información en periódicos de habla hispana; carteles y trípticos, páginas de internet, vía telefónica o correo; se podrían instrumentar campañas intensas de difusión en aquellos municipios expulsos y en zonas cercanas a la frontera con los Estados Unidos.

Esta modalidad tiene la **ventaja** de que se podría contar con un registro de mexicanos en el extranjero con los mismos controles y la misma certidumbre que en México, permitiendo asegurar la elaboración de listas nominales con fotografía y llevar a cabo una mejor organización de todo el proceso previo a la jornada electoral; al existir un padrón electoral, la emisión del sufragio se puede realizar tanto en casillas como a distancia (por correo o teléfono).

La principal **desventaja** de esta modalidad es su costo y la complejidad logística, ya que implicaría ubicar una gran cantidad de sedes de registro y contratar gran número de personal. Además supone que los ciudadanos interesados tendrían que efectuar una doble visita al módulo de registro y por último, la compleja distribución geográfica de los mexicanos en Estados Unidos.

### **Modalidad 2. registro, con padrón y tarjeta de identificación electoral con fotografía expedida en el extranjero.**

La documentación solicitada al ciudadano, es cualquiera expedida por las autoridades mexicanas que acredite la nacionalidad y mayoría de edad. Las modalidades de registro son las mismas que en la modalidad anterior.

La tarjeta de identificación electoral con fotografía, se podría entregar en el momento en que se concluya el trámite de empadronamiento en una sola visita. La presente tarjeta sólo tendría vigencia para el día de la elección.

Esta modalidad es similar a la anterior, su principal diferencia estriba en el procedimiento de producción del instrumento de identificación. Dada la complejidad implícita en el procedimiento de registro, la Comisión estimó conveniente proponer un instrumento que pudiera llegar a manos del interesado en una sola visita a los módulos, dichos módulos tendrían la capacidad técnica para producir la tarjeta en el mismo sitio. Depende de la tecnología que se seleccione, los partidos políticos podrían conservar capacidad de fiscalización sobre el proceso, mediante el control de la producción en tarjetas, el foliado y la inserción de códigos de seguridad, entre otros.

Esta modalidad conserva todas las **ventajas** del registro con credencial para votar con fotografía, aunado a que su producción no es permanente. La principal **desventaja** es, además de la complejidad logística, el uso de las tecnologías nuevas, por el costo elevado y la capacitación de los funcionarios.

### **Modalidad 3. sin registro, sin padrón y con credencial para votar con fotografía expedida en México.**

El documento para ejercer el derecho al voto en el extranjero sería la credencial para votar con fotografía expedida en México por el IFE.

El sistema de difusión para votar sin padrón sería el mismo que en las dos modalidades anteriores. Esta modalidad omite toda la complejidad logística de las dos anteriores, ya que en principio no supone un esfuerzo mayor del que realizaría normalmente el IFE. Es la modalidad de registro más simple y menos costosa, no supone modificación alguna al marco jurídico-constitucional vigente en esta materia.

Las **desventajas** son: que excluye a todos aquellos ciudadanos que no cuentan con la credencial para votar con fotografía; al no existir un padrón electoral, sería complicado determinar el número de casillas que se necesitaría instalar, no habría datos ciertos para calcular el número de boletas; la integración de las mesas directivas de casillas no se podría efectuar bajo el método de insaculación; y la vigilancia por parte de los partidos políticos y las autoridades electorales sólo se podría instrumentar hasta el día de la jornada electoral; el único mecanismo de seguridad sería la no duplicidad de la credencial, el talón foliado de la boleta electoral, y el uso del líquido indeleble. Por sus características esta modalidad capturaría menos votos.

Una posibilidad para mitigar las desventajas de esta modalidad sería hacer un registro previo de electores, estableciendo casillas ordinarias para integrar un registro previo de electores, pero esto se aparta de lo establecido en el COFIPE. Esta modalidad no se puede conciliar con el voto a distancia, ya que el domicilio del elector no es un dato relevante.

## **B) MODALIDADES DE EMISIÓN DEL VOTO**

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 teléfono), mismas que al combinarlas con los dos instrumentos de identificación electoral, nos da como resultado seis modalidades básicas:

### **Modalidad 1: Voto en casilla ordinaria con lista nominal y credencial para votar con fotografía.**

Las casillas ordinarias se podrían ubicar en casas particulares, escuelas, oficinas comerciales, clubes y centros deportivos. Los centros de votación, se localizarían en lugares donde se concentra un número importante de mexicanos, su ubicación se determinaría a partir de estudios socio-demográficos específicos.

La emisión del voto se llevaría a cabo en casillas ordinarias de manera personal, respetando el proceso regulado en el COFIPE.

Terminada la jornada electoral y cerradas las casillas, se procedería al escrutinio de los votos, formando un expediente de casilla que contenga las boletas sobrantes y las que contengan votos válidos o nulos, así como la lista nominal de electores. Los presidentes de las mesas directivas harían llegar a las sedes que disponga instalar el IFE, los paquetes y expedientes de casillas en los plazos previstos, para que se remitan por valija diplomática al centro de conteo del IFE en México, para su cómputo final.

Los medios masivos de comunicación son muy importantes para la adecuada difusión de las actividades electorales.

Al existir registro, se crearía un padrón de mexicanos en el extranjero; al tenerlo se podrían elaborar listas nominales, logrando una mejor organización en el proceso electoral, así mismo se podría calcular el número de boletas y estimar la cantidad y tipo de casillas a instalar, así como establecer con anticipación la probable ubicación de las casillas.

En esta modalidad se podría utilizar el método de insaculación para la integración de las mesas directivas de las casillas.

Se deberán contemplar las disposiciones contenidas en el COFIPE y los Acuerdos del Consejo General del IFE, sobre el particular.

Esta modalidad dificulta el voto de los mexicanos que viven en pequeños poblados o en campos agrícolas alejados de los centros urbanos, así como los que viven en Estados con gran extensión territorial y baja densidad de población. Otras **desventajas** son: requiere una estrategia logística de registro, capacitación y

electoral de gran magnitud, lo que causaría altos costos e implicaría la instalación de una gran cantidad de sedes de votación.

Las principales **ventajas** de esta modalidad son: mantiene la forma de emisión del voto tal como lo establece el COFIPE y permite conservar todos los mecanismos de seguridad para emitir el voto.

**Modalidad 2: Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y tarjeta de identificación electoral con fotografía.**

La única diferencia con la modalidad anterior, es el medio de identificación de los ciudadanos. En términos del procedimiento de emisión del sufragio, esta modalidad es idéntica a la anterior.

Las diferencias estriban en una logística más simple para el levantamiento de registro de votantes, el uso de tecnología distinta; la adopción de nuevas formas de fiscalización y el control por parte de partidos y autoridades a esas nuevas tecnologías; y en consecuencia, un costo distinto asociado al registro de votantes.

**Modalidad 3. Voto en casilla especial, sin lista nominal y con credencial para votar con fotografía.**

Es igual a las modalidades anteriores, sólo que en este caso, la determinación del número de boletas por casilla, determinará el límite de ciudadanos que podrán votar en cada una de ellas. Se utilizará un formato para la elaboración de una lista de votantes.

Dado que no existe una lista nominal, no se puede efectuar un procedimiento de insaculación para las mesas directivas de casilla, se debería facultar al Consejo General del IFE para que determine el mecanismo de integración de las mismas.

La emisión del voto se llevaría a cabo en casillas especiales, mismas que tienen la característica de captar el voto de los ciudadanos que están fuera de su distrito electoral, para ello se elabora una lista de votantes en la casilla y se confronta con la lista de ciudadanos que se encuentran inhabilitados para votar. En la emisión del sufragio se respetarían todos los pasos del proceso, regulados por el COFIPE.

Se estima que sólo uno de cada cinco mexicanos que viven en Estados Unidos tienen credencial para votar con fotografía. Se facilitaría el voto de los migrantes recientes y muy probablemente se marginaría de la votación a los migrantes con más tiempo de residencia en Estados Unidos.

Se podría elevar la credencialización de mexicanos en el extranjero mediante una campaña especial en los municipios expulsores. Así mismo se podría implementar una campaña especial de credencialización en las principales ciudades de la frontera norte.

Las principales **ventajas** de esta modalidad son: que se conservan las formas de emisión del voto del territorio nacional; permite la participación directa de los representantes de los partidos políticos el día de la elección; el escrutinio de la votación se realiza en la casilla; permite instalar centros de votación en zonas de alta concentración de mexicanos; y es una modalidad que puede captar el voto de los ciudadanos que se encuentran en tránsito. Las **desventajas** son: que el procedimiento de integración de mesas directivas no se puede hacer mediante insaculación; el proceso de votación previsto supone atender un número reducido de electores por casilla y al no haber listas previas, no es sencillo prever la ubicación y el número de casillas a instalar.

#### **Modalidad 4: Voto en casilla especial, sin lista nominal y con tarjeta de identificación electoral con fotografía.**

La única diferencia con la modalidad anterior, es el medio de identificación de los ciudadanos.

#### **Modalidad 5: Voto a distancia, con lista nominal y credencial para votar con fotografía.**

Se considera que el voto a distancia puede ser de dos formas: por correo y por teléfono.

**Por Correo:** Para la emisión del voto, el IFE enviaría, con la debida anticipación, la boleta al domicilio señalado por el solicitante, con dos sobres, en el primero, que permanecerá en blanco, se debería introducir la boleta marcada, este sobre a su vez, sería introducido en el segundo sobre, donde se indicarían los datos de identificación del emisor y se anexaría la credencial para votar con fotografía. El elector enviaría la boleta por correo a un centro de votación en el extranjero dentro de un plazo señalado por la ley, utilizando los sobres para proteger el secreto del voto. Los sobres que contienen los votos se recibirían hasta el último día hábil anterior a la jornada electoral. .

Concluido el plazo de recepción de sobres, en las sedes del IFE en el extranjero, los funcionarios verificarían que tiene en su poder la copia de la credencial de la persona que envía el sobre y sustraerían la boleta contenida en el sobre en blanco; posteriormente se enviarían las actas de escrutinio por valija diplomática a las oficinas centrales del IFE en México, para realizar el cómputo final.

En esta modalidad la autoridad contaría con un padrón de electores en el extranjero y el ciudadano con su credencial para votar con fotografía. Es necesario que la referencia domiciliaria del elector sea clara, ya que ahí se enviaría la boleta para votar.

El mecanismo de seguridad para garantizar la secrecía del voto depende del doble sobre, y que el envío se acompañe de la credencial para votar con fotografía, misma que será reenviada al ciudadano por correo una vez culminada la jornada electoral; o bien, otro documento infalsificable y de bajo costo que cumpla con las funciones de la credencial para votar, mismo que tendría que ser expedido en el momento en que se efectúa el registro, cuando el ciudadano manifieste su interés de ejercer su derecho bajo la modalidad del correo.

La principal **ventaja** de esta modalidad es que evita el desplazamiento; se reducirían muchos gastos de logística del proceso, tales como los correspondientes a la organización y capacitación; el cálculo sobre el número de boletas sería muy preciso. Las **desventajas** son: la poca familiaridad que partidos políticos y autoridades tienen con el voto a distancia; el que hubiera suplantación o adquisición de la documentación electoral para coaccionar al votante; y la marginación de los electores que no quieran o no puedan dar su referencia domiciliaria.

**Por teléfono:** Con las innovaciones tecnológicas, se podrían utilizar máquinas que registran el voto por teléfono, a través de identificadores personales de voz.

En el voto por teléfono, el elector digitaría su número de credencial, seguido de su número de identificación personal o pronunciaría palabras que serían analizadas por un sistema de reconocimiento de voz, mismos que se le entregarían al ciudadano en el momento del registro.

El voto se emitiría llamando a una casilla que cuente con la lista nominal correspondiente y equipada para identificar la voz o el listado de números de identificación personal. Si el votante se identifica, se le autoriza para emitir su voto, esto puede hacerse mediante los botones de teléfono o verbalmente, dicho voto es ratificado para que el ciudadano se cerciore de que el voto emitido sí es el que quedó registrado. Las casillas telefónicas pueden estar en México, por lo que se requerirían menos que para otras modalidades. El sistema de recepción de llamadas debe separar la identidad del votante del voto que emita, mediante un tono o sonido a partir del cual se puede proceder a votar. La recepción se haría hasta las 18:00 horas del día de la jornada electoral y el cómputo se haría a través de un método electrónico.

La **ventaja** de esta modalidad, es que no requiere un despliegue logístico demasiado complejo y permite incorporar a electores alejados de las áreas de concentración. La **desventaja** es que la tecnología es ajena al diseño de candados de seguridad, a las y garantías que imperan en la legislación vigente.

## **Modalidad 6. Voto a distancia, con lista nominal y tarjeta de identificación electoral con fotografía.**

La única diferencia de esta modalidad con la anterior es el documento de identificación electoral.

### **C) CAMPAÑAS, MEDIOS Y FISCALIZACIÓN**

El informe estima necesario establecer los principios generales, para garantizar el acceso de los mexicanos residentes en el extranjero a la información referente a los candidatos y las plataformas de los partidos políticos que participen en la contienda en el contexto en que se desarrollarán las elecciones en el exterior.

La Comisión recomienda que el COFIPE otorgue la facultad al Consejo General del IFE para contratar tiempo en los medios masivos de comunicación, así como regular el uso de los tiempos en los medios y de los locales en los que se puedan llevar a cabo actos de campaña en el extranjero, aplicando el criterio existente en la legislación vigente. Los partidos políticos tendrán, en los términos que establezca el COFIPE, el derecho a realizar actos de campaña y propaganda en la medida de sus propias determinaciones y usando sus propios recursos.

Con el fin de establecer mecanismos eficaces para fiscalizar los gastos de campaña, los partidos políticos deberán realizar la contratación de servicios y compra de materiales a través del IFE, así como, establecer en el Código un tope a los gastos de campaña y mantener el principio por el cual los partidos políticos no pueden recibir recursos de ciertas personas e instituciones.

Sería conveniente que el IFE suscribiera arreglos con los medios de comunicación que tienen audiencias mexicanas, con el objeto de difundir la información respecto del proceso electoral y de regular los tiempos y espacios en los medios; establecer arreglos con las autoridades locales en materia de seguridad, para la realización de actos de campañas en espacios públicos, seguridad de los candidatos y protección de los sitios de votación en la jornada electoral.

El IFE a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá negociar arreglos con las embajadas, respecto de las visas con las que deberán contar los representantes de los partidos políticos y sus respectivos candidatos para realizar sus actos de campaña.

### **D) AUTORIDADES ELECTORALES**

Los dos principios que deberán normar los criterios para la constitución de la autoridad electoral ocupada de la organización y vigilancia del voto de los mexicanos en el extranjero son: la consistencia constitucional y la congruencia con los ordenamientos existentes en el COFIPE.

Los funcionarios que organicen las elecciones en el extranjero tendrán que ser nombrados por el IFE, se establecerán órganos y mecanismos necesarios para realizar las elecciones, proponiendo las adecuaciones legales necesarias.

El informe recomienda una Comisión de Radiodifusión encargada específicamente de esta materia en el extranjero.

La división de trabajo sería funcional, es decir, por concentración de población; una vez ubicadas las áreas más densamente pobladas, se deberá determinar cuáles de ellas requieren de un órgano ejecutivo especial, que pueden ser desde el control de la llegada de materiales electorales hasta las tareas más completas de organización, registro y capacitación.

El IFE tendrá que llegar a algún arreglo con la Procuraduría General de la República y con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo concerniente al papel que desempeñarían los agentes consulares, en su calidad de fedatarios, al dar fe de hechos, y de los auxiliares del Ministerio Público, en la comisión de delitos electorales durante la jornada electoral.

Se podrá solicitar a los gobiernos locales, sobre todo los de mayor concentración de votantes, que designará un funcionario de enlace con uno nombrado por el IFE, con el fin de atender cualquier contingencia durante el proceso de la jornada electoral, principalmente en lo que se refiere a cuestiones de seguridad.

### **III. CONTENIDO DE LA REFORMA AL COFIPE APROBADA EN EL PLENO DE H. CÁMARA DE DIPUTADOS EL 29 DE ABRIL DE 1999.**

Propone adicionar al COFIPE un Libro Noveno, intitulado “Del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero”, que contiene cuatro capítulos.

El Libro Noveno establece la obligación de coadyuvancia a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para con el IFE, ya que se le solicitará gestionar ante los gobiernos de los países de destino las autorizaciones y apoyos necesarios para facilitar el proceso electoral en el extranjero, con apego a convenios, tratados y acuerdos internacionales de los que nuestro país y el de destino sean signatarios.

Define la naturaleza jurídica del Padrón Electoral de votantes en el extranjero y deja claro el carácter temporal y de interés público de este padrón.

Se establece así el derecho de los ciudadanos mexicanos residentes más allá de nuestras fronteras para acudir a las oficinas o delegaciones del IFE en el exterior para realizar sus trámites de alta en el padrón electoral de votantes en el extranjero y obtener su credencial para votar; se prevé también la posibilidad de que quién cuente con dicha credencial expedida en territorio nacional la pueda utilizar, haciéndose las notificaciones respectivas al Registro Federal de Electores en México para dar de baja al elector que notificó su cambio de domicilio en la oficina o delegación del IFE en el extranjero, dándolo en ese país de alta en el Padrón Electoral.

Se incluye que los hijos de padres mexicanos nacidos en el extranjero, que hayan recuperado la nacionalidad mexicana, puedan votar si demuestran que tienen algún vínculo con nuestro país.

Aborda los tópicos relativos a los listados nominales de electores residentes en el extranjero y su revisión, dándoles el mismo tratamiento en su elaboración que los producidos en territorio nacional. La revisión del padrón electoral por los partidos políticos y la ciudadanía, hacen corresponsables a las autoridades electorales y a los demás actores políticos que intervendrán en el proceso electoral en el extranjero, confirmando con ello el propósito de ciudadanía de todo el proceso político electoral. Se consagra el derecho de los partidos políticos para recurrir las inconsistencias que hayan detectado en el padrón de electores residentes en el extranjero.

Con el propósito de verificar la autenticidad y la correspondencia que existe entre los listados entregados para la jornada electoral a las mesas directivas de casillas y los entregados a los partidos políticos en su oportunidad, se establece la posibilidad de verificar aleatoriamente una muestra de estos elementos en los términos que se acuerden con el Consejo General del IFE.

Establece la obligación y facultad del Consejo General del IFE para que a través de la S.R.E. se celebren acuerdos internacionales con las autoridades competentes en cada país de destino, apegándose a los criterios establecidos en los artículos 182 y 182-A, incisos a y b del COFIPE. Los gastos para la adquisición y arrendamiento de materiales y servicios para las campañas en el extranjero, deberán hacerse por medio del IFE, facturándose dichos costos al propio Instituto.

Se establece la prohibición a los partidos políticos de recibir en traslación de dominio, bajo cualquiera de sus modalidades, recursos materiales o pecuniarios provenientes de personas físicas o colectivas de nacionalidad distinta a la mexicana o que posean además una nacionalidad distinta a la mexicana simultáneamente. Se faculta al IFE para negociar conforme el artículo 190 de este Código, para que celebre acuerdos de cooperación con los medios en el extranjero que pretendan proporcionar esta información al público fuera del territorio nacional. La imposición de sanciones por infracción a los principios generales de este capítulo, será por resoluciones que acuerden previamente las tres cuartas partes del Consejo General del IFE y los representantes de los partidos políticos.

Para la integración y ubicación de las mesas directivas de las casillas, la SRE. acordará con los gobiernos de los países para permitir la instalación de mesas receptoras de votación en los principales núcleos de concentración de mexicanos, con base en el padrón electoral. Se introduce la figura del centro de votación, que es la reunión en un mismo sitio de 5 mesas de votación.

Se establece el mecanismo que habrá de observarse en casillas especiales que recibirán el voto, y lo relativo a su integración, ubicación y dotación de material electoral, no se han estimado medidas de seguridad para las mismas ya que eso se hará en medida de la jornada electoral.

Se establecen reglas mínimas para la presencia y actuación de los partidos políticos durante todo el proceso electoral, para la acreditación de los representantes en casilla, centro de votación y generales de los partidos políticos. Lo relativo a sus funciones y derechos se especifican los mismos que corresponden a los representantes en territorio nacional. Así mismo establece como obligación para las autoridades electorales de nuestro país en el exterior solicitar el apoyo a las fuerzas de seguridad locales.

La instalación, apertura y emisión del voto en las casillas se apegará a lo establecido por el COFIPE con anterioridad, previéndose una serie de medidas que aseguren confiabilidad y confidencialidad al sufragio por vía postal. El escrutinio y cómputo de los resultados de cada casilla establecida en el extranjero, así como la clausura y comunicación de los mismos, aparecen regulados de igual forma que los que se celebran en territorio nacional por la similitud de condiciones que existen en estos procesos.

Se hace referencia a la custodia y remisión de los expedientes electorales, en donde los representantes de los partidos políticos son un factor decisivo para la certeza en la exactitud de los resultados transmitidos por los agentes del IFE en el extranjero y los contenidos en los paquetes electorales remitidos al territorio nacional. Por lo que se establece la obligación y derecho para el órgano especializado del IFE y los representantes de los partidos políticos para estar presentes en la sesión de escrutinio y cómputo definitivos, misma en la que habrán de convalidar o rectificar los resultados provenientes de cada una de las delegaciones del IFE en el exterior.

Por último establece una serie de disposiciones complementarias que puntualiza aspectos como: el auxilio de la fuerza pública, la obligación para el IFE de proporcionar documentación que estuviera bajo su custodia para alguna diligencia contenciosa electoral y la definición del papel del cuerpo diplomático acreditado de nuestro país en el exterior para ser coadyuvante en el proceso electoral.

Por lo que se desprende que el COFIPE, establece como modalidad de registro, la número 1, que es "registro con padrón y con credencial para votar con fotografía expedida en el extranjero", y con la modalidad número 1 de emisión del voto, que es "voto en casilla ordinaria con lista nominal y credencial para votar con fotografía", y la número 5, que es "voto a distancia con lista nominal y credencial para votar con fotografía", las reformas al COFIPE hablan únicamente del voto por correo.

## **IV. MARCO INTERNACIONAL**

### **A) EVOLUCIÓN INTERNACIONAL**

El voto de los nacionales en el extranjero es un tema relativamente nuevo en la realidad. Ciertamente existen antecedentes a principios de este siglo, pero no es sino hasta la Primera Guerra Mundial y principalmente en la segunda que se instrumentó que los militares que se encontraban en el extranjero, en los campos de batalla, pudieran sufragar. Es a partir de los años setenta del presente siglo que esta clase de voto se va ampliando a otros sectores diversos de los militares y que un número mayor de países lo va admitiendo en sus legislaciones.

La Coordinación de asuntos Internacionales del IFE ha identificado, en un estudio preliminar, a 40 países en los cuales existe alguna legislación respecto al derecho de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. Dichos países se encuentran en los cinco continentes. Como ejemplos se pueden señalar: en América, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Perú y próximamente Panamá y República Dominicana; en Europa, Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Portugal, Suecia; en África, Argelia, Guinea, Nigeria, Sudáfrica, Zimbabue; en Asia, Filipinas, Israel; en Oceanía, Australia, Nueva Zelanda.

Es importante mencionar como ejemplo del fortalecimiento de la idea del voto en el extranjero que a partir de la década de los setenta existen países que lo reconocen en un nivel constitucional. Entre ellos destacan: Portugal, España, Colombia y Perú. También la época espacial ha tenido presencia en esta clase de voto: el astronauta David Wolf, en noviembre de 1997, voto desde la estación espacial Mir y su voto fue transmitido electrónicamente al condado Harris, en Houston Texas.

### **B) REALIDAD INTERNACIONAL DEL VOTO EN EL EXTRANJERO.**

A continuación se proporciona una lista de distintos países y los resultados electorales que estos han tenido desde que permiten el voto de sus nacionales en el extranjero, basadas en la recopilación y observaciones que hace Jorge Carpizo en el libro, *El voto de los mexicanos en el extranjero*.

- En Argentina no se conoce con exactitud cuántos ciudadanos viven en el extranjero pero se calcula que pueden ser alrededor de 600,000. De ellos, están registrados como votantes 23,380 y sufragaron 5,688, o sea el 24.3 % de los registrados.

- En Australia esta clase de voto representa el 0.4 % del padrón electoral.
- Austria tiene 320,000 ciudadanos en el extranjero como residentes y de ellos votan 73,000 o sea el 25 %.
- Brasil cuenta con aproximadamente millón y medio de ciudadanos con residencia en el extranjero y tiene 16,835 electores registrados.
- Canadá registra un padrón electoral de 19,000,000 de ciudadanos; aproximadamente 650,000 residen en el extranjero. El padrón electoral de estos últimos es de 17,172 y en 1997 votaron 6,006, el 35 % de ese padrón.
- Colombia tiene 42,000 votantes registrados en esta clase de voto. En 1994, de ellos votaron 27,000, el 64.3 %.
- Los estados Unidos poseen alrededor de 3,500,000 ciudadanos residentes en el extranjero sin contar a los militares. En las elecciones presidenciales de 1988, los civiles votaron en 38.3 % de ese padrón; en 1992 en 31 %; en 1996 en 37 %. En las mismas elecciones, los militares votaron 63.5 % en 1988, 67.0 % en 1992 y 64.0% en 1996.
- En España, en 1996, de 526,065 electores registrados, votaron 181,741, el 34.65 %.
- Francia tiene 1,130,000 ciudadanos residentes en el extranjero distribuidos en 153 países. En la elección presidencial de 1995, de 245,317 electores inscritos, 127,387 sufragaron.
- Portugal contabiliza una población aproximada de 9 millones de habitantes. Además, alrededor de 4 millones de portugueses residen en el extranjero. En 1995, en la segunda circunscripción votaron 45,852 de 192,329 inscritos en ese padrón electoral, lo que representa el 23.8% de aquél. Para esta clase de voto sólo existen dos circunscripciones.
- En Sudáfrica, de 428,461 inscritos en ese padrón votaron 96,268, el 22% comparado con el 86% en el propio Sudáfrica.
- Suecia tiene 6.7 millones de ciudadanos, de los cuales 80,000 residen en el extranjero; en 1994 votaron 25,000 de estos últimos.

## V. LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

Si se observa detenidamente la magnitud, la diversidad, la distribución y la movilidad de la población mexicana en el extranjero, se verá con toda claridad las variables que hace del caso de México un caso único en el mundo. Por lo tanto es importante conocer algunas de estas variables antes de proponer un plan de acción. Entre estas variables destacan: la magnitud de la población de mexicanos en edad ciudadana que estarán en el extranjero en el año de la elección; los países en los que están los mexicanos en edad ciudadana; la condición jurídica migratoria de los mexicanos en el extranjero; las principales zonas de origen de los emigrantes internacionales mexicanos; la distribución geográfica de los mexicanos en los Estados Unidos; el tamaño del padrón electoral; entre otras.

Para dar respuestas a estas interrogantes la Subcomisión Socio-demográfica analizó distintas fuentes de datos disponibles. Como es de esperarse, los análisis se centran especialmente en la población mexicana radicada en los Estados Unidos, que es el país que concentra el 98.7 por ciento de la misma y donde los retos son mayores para la instrumentación del proceso electoral.

Así, la gran mayoría del universo total potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero (98.7 %), se encontrará en los Estados Unidos de América, ya sea residiendo en ese país (90.7 %) o visitándolo (3.4 %) o bien trabajando como migrante temporal (4.3 %) o como *commuter* (0.3 %). El restante 1.3 % radicará en otros países. De los mexicanos radicados en los Estados Unidos, el 25 % se encuentra en una situación jurídica migratoria irregular no autorizada.

### A) ZONAS DE ORIGEN DE LOS EMIGRANTES MEXICANOS

El origen geográfico de la migración mexicana a los Estados Unidos de América se ha caracterizado por la continuidad y los cambios graduales. El occidente de México sigue siendo la principal cantera de mano de obra migrante, pero en la actualidad se han incorporado al proceso entidades nuevas, sobre todo, del centro de México.

La región está formada por los Estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí y Durango, e incluye geográficamente a los Estados menos poblados de Colima, Nayarit y Aguascalientes. En la región histórica se concentra, en la actualidad. Le sigue en importancia la región norte, que comprende a los Estados fronterizos con los Estados Unidos de América: Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, e incluye a los Estados aledaños de Baja California Sur y Sinaloa. Esta región contribuye, en la actualidad, con 20 ó 25 por ciento de movimiento migratorio. En tercer lugar se sitúa la región centro, compuesta por los Estados de Querétaro, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, México, Distrito Federal, Guerrero, Morelos y Oaxaca. Esta región, densamente poblada y con fuerte influencia de carácter étnico, sobre todo

en Oaxaca, Guerrero y Puebla, contribuye con 15 ó 20 por ciento del total de la emigración mexicana a los Estados Unidos de América. Finalmente, la región sureste, con muy poca tradición migratoria, aporta una mínima parte, entre un 2 a 3 por ciento del total, y está formada por los Estados de Veracruz, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

## **B) DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN ESTADOS UNIDOS**

La distribución territorial de los mexicanos dentro del territorio de los Estados Unidos de América presenta dos patrones claramente definidos: el de concentración y el de dispersión. Considerar ambos patrones es de especial importancia para la organización y la logística electorales en cualquiera de sus modalidades.

### **Patrones de concentración**

Se estima que, en la actualidad, cerca del 84 por ciento de los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México, se concentran en 5 entidades federales: California (46.3 por ciento), Texas (21.3 por ciento), Arizona (6.6 por ciento), Illinois (6.3 por ciento) y Nueva York (3 por ciento). Si a estos Estados sumamos la población que reside en Florida, Oregon, Colorado, Nuevo México y Nevada, se concluye que en 11 entidades reside casi 90 por ciento del total (ver mapa de estados).

Un dato de suma importancia para la organización electoral, es que la mitad de los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México, se concentra en 8 condados ubicados en 4 Estados. En California son los condados de Los Angeles, Orange y San Diego; en Illinois, el condado de Cook. En Texas, los condados de Harris, El Paso y Dallas; en Arizona, el condado de Maricopa. Adicionalmente, se encontró que en 33 condados (incluidos los 8 anteriores) se concentra casi 75 por ciento del total, y si se toman en cuenta los condados vecinos a éstos, que no figuran por no presentar altos grados de concentración, entonces se estima que se podría alcanzar, tan sólo en esas zonas, cerca de 80 por ciento de mexicanos en edad ciudadana nacidos en México.

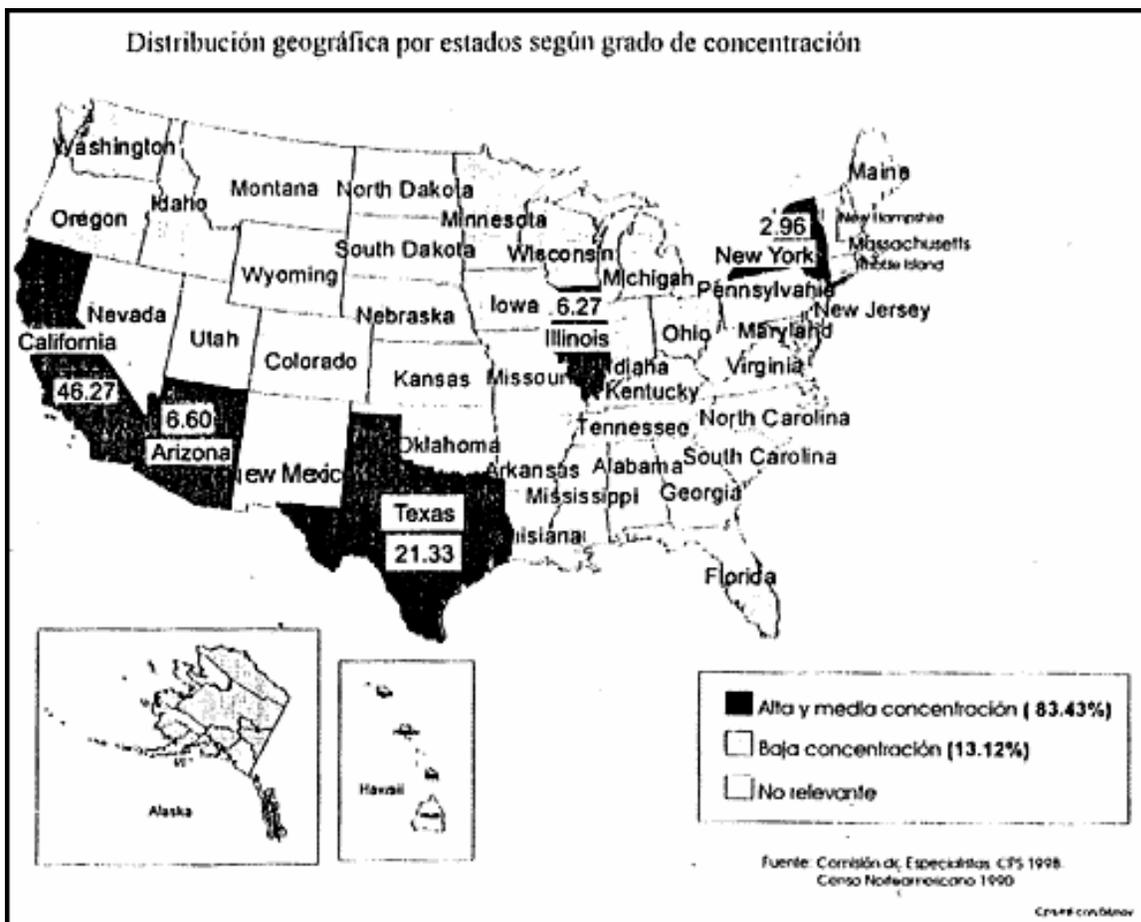
La mayoría de los 33 condados que concentran a la mayor parte de la población de votantes potenciales (nacidos en México) forman parte de las grandes zonas metropolitanas de los Estados Unidos de América. Si se toman en cuenta zonas como Los Angeles, San Francisco, San Diego, Chicago, Houston, Dallas, Nueva York, Atlanta y Denver, se puede afirmar que ahí se concentra una proporción importante. Al interior de las zonas metropolitanas se reproduce otro patrón de concentración al nivel de barrios claramente diferenciados, de suerte que la imagen de la población migrante dedicada a las labores agrícolas, dispersa en pequeñas localidades de los Estados Unidos de América, es asunto del pasado.

Un rasgo importante del patrón de concentración se observa en los 20 condados fronterizos. En ellos reside 18 por ciento del total de mexicanos en edad ciudadana. Esta ubicación facilita en buena medida la logística electoral porque una parte importante de ésta, se podría instrumentar desde el territorio nacional.

### Patrones de dispersión

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

Se reconoce que en los últimos 10 años se han diversificado los destinos de la migración mexicana. La localización de los nuevos centros de atracción de la mano de obra mexicana en los Estados Unidos de América, debe ser objeto de estudios más precisos por parte del IFE, a fin de que la geografía electoral alcance la mayor precisión posible, dependiendo de la modalidad o las modalidades que sean adoptadas.



## VI. OBSERVACIONES

- El voto de los nacionales en el extranjero, todavía no es un fenómeno generalizado, son sólo alrededor de 40 países los que regulan en alguna forma esta clase de voto. Las legislaciones actuales al respecto son de lo más variadas y responden a las realidades específicas de cada Estado. En la gran mayoría de los casos, el voto de los nacionales en el extranjero representa una proporción muy pequeña que no alcanza una alta proporción dentro del padrón electoral.
- A través del voto de los mexicanos en el extranjero se amplía la idea del sufragio universal y por lo tanto al sistema democrático del país. Es así, como esta clase de voto se prevé como una etapa más en la evolución cuantitativa. Sin embargo, se deberá tener el cuidado de que las nuevas modificaciones, a las características cuantitativas del sufragio, no hagan decrecer los beneficios cualitativos, que el sistema electoral mexicano ha alcanzado en los últimos años.
- Hasta ahora el otorgamiento de voto a los nacionales que se encuentran en el extranjero, no ha sido resultado de presiones o movilizaciones de los interesados, sino el resultado de largos procesos de paulatina liberalización del derecho, que han utilizado en cierto momento candados; permitiendo, en cada país una evolución gradual de esta parte del sistema electoral.
- En principio, el voto en el extranjero es un voto más costoso que el depositado en territorio nacional aunque este varíe de acuerdo con los países. Por ejemplo: en Argentina el costo se multiplica por 7 respecto al elector en territorio nacional, en Australia es un 13.5% más alto y en Canadá mientras el costo por elector es de 10.50 dólares en el extranjero es de 13.60.
- México es un caso excepcional. Existe un número muy grande de mexicanos que residen en el extranjero a diferencia de la mayoría de los países que permiten ese voto. Para las elecciones presidenciales del 2000 esta cifra fue de 10 millones de personas de las cuales el 98.7 % se ubican en los Estados Unidos concentrándose el 90% en 4 estados: California, Texas, Illinois y Arizona.
- Hasta ahora, los Estados Unidos no han puesto ninguna objeción para que ciudadanos extranjeros residentes en su territorio puedan ejercer el derecho de voto pues el número de electores es pequeño y todo ha acontecido en paz. El norteamericano no se ha percatado de esos procedimientos porque ningún aspecto de su vida cotidiana se ha alterado. Al contrario, Estados Unidos ha auxiliado y cooperado en la organización de las elecciones de varios países, como: Eritrea (Etiopía) en 1993, facilitando un edificio público y proporcionando las mamparas de votación y los observadores internacionales; Sudáfrica en

1994, ayudando los funcionarios electorales de California en la logística electoral y facilitando diversos materiales para que se efectuara el sufragio; Armenia en 1998 donde el material electoral fue impreso en Estados Unidos y la policía de Los Angeles vigiló la tranquilidad de la elección. Sin embargo, mientras más numerosos sean los residentes en ese país más necesaria será esa coordinación.

- Es importante también hacer una distinción entre nacionalidad y ciudadanía a modo de evitar el doble voto, que comprometa a alguno de los dos votos al interés específico de alguno de los dos países.
- Finalmente, es importante remarcar el hecho de que no existe experiencia internacional alguna en la organización de las elecciones para nacionales residentes en el extranjero con un total de 7 a 10 millones de posibles electores. Hay que debatir con profundidad y exponerse los argumentos técnicos, jurídicos y políticos tanto en pro como en contra, de manera que se cree un sistema propiamente mexicano que permita, que el otorgamiento de este derecho en el extranjero, no debilite los logros alcanzados en el sistema electoral mexicano.