

## La implementación del voto de los mexicanos en el extranjero

*Rafael Alberto Castilla Peniche\**

Como se recordará, en 1996 se aprobó, con el acuerdo de todos los partidos políticos nacionales, una reforma electoral que, entre otros puntos, suprimió restricciones de carácter territorial para el ejercicio del voto. En efecto, el artículo 36 constitucional, en su fracción III, establecía entre las obligaciones de los ciudadanos mexicanos la de “votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda”. Como resultado del acuerdo político ya mencionado, se reformó dicha fracción, para quedar como actualmente se encuentra: “votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”.

Al suprimir el obstáculo territorial que sin duda constituía el requisito de tener que votar en el distrito electoral que correspondiera al elector, se hizo virtualmente posible el voto de los ciudadanos mexicanos en el exterior, como también el de nacionales residentes en México que se encuentren en tránsito fuera del país el día de la elección presidencial. Sin embargo, en el texto de nuestra carta magna no se hizo, ni se ha hecho hasta hoy, señalamiento expreso de la

---

\* Exdiputado federal por el PAN.

posibilidad de ese voto, por lo que no es exacto sostener que actualmente nuestra Constitución reconoce el derecho del voto de nuestros connacionales residentes en el extranjero como una garantía individual de carácter político. Para que esto sea así, es indispensable que nuestra ley fundamental, nuestra norma de normas, lo señale expresamente, como en los casos de las repúblicas de Colombia, Perú y Portugal, y los reinos de España, Holanda y Suecia.

En nuestro país se viene dando un prolongado debate respecto de esta posible extensión del sufragio. En este sentido, no faltan voces que se alzan en contra de dicho sufragio, argumentando que constituiría un grave atentado contra nuestra soberanía; que dicho voto podría darse de forma irresponsable, dada la lejanía de los residentes en el extranjero y su supuesto desconocimiento de la realidad nacional; que éstos no sufrirían las consecuencias de su voto; que los mexicanos ausentes del país, dado su número significativo, podrían decidir la elección presidencial; que no podrán eludir las posibles manipulaciones de los medios masivos de comunicación, en especial en los Estados Unidos, los cuales –según afirman–, muchas veces están ligados a grupos de interés económico, a caciques o bosses, jefes políticos regionales, con marcados sentimientos discriminatorios hacia México y a los mexicanos; y que hoy, cuando por fin parece haberse superado la etapa de las desconfianzas en el sistema electoral, éstas podrían trasladarse a la votación en el exterior, manchando de esta manera las elecciones presidenciales mexicanas.

Para dar respuesta a estos posicionamientos, en contra de lo que para nosotros constituye un derecho esencial de todo ciudadano mexicano, cualquiera que sea el lugar de su domicilio o donde se encuentre, nos permitimos citar a un destacado político nacional y señalar que:

Tal como en su momento se regateó la ciudadanía a los iletrados, a los indígenas o a las mujeres, hay quienes hoy parecen ceder al prejuicio que discrimina a nuestros compatriotas emigrantes. Muchas cosas se arguyeron en cada una de esas coyunturas, para no dar los pasos que la nobleza y la civilidad exigían, pero no debemos olvidar que en todos esos momentos críticos, sin excepción, las naciones que avanzaron en su desarrollo, fueron las que dieron acceso a la extensión del sufragio a los sectores de su población previamente excluidos.

Por eso hoy queremos insistir, una vez más, en que nuestra carta magna y la ley de la materia deben dar franco reconocimiento al voto de los mexicanos en el extranjero.

Casi al final de este siglo, nuestro país claramente se manifiesta, por múltiples razones, como una sociedad de migrantes. La subcomisión demográfica de la Comisión de Especialistas que nombró el Instituto Federal Electoral para analizar el voto en el extranjero calculaba que, para el año 2000, habría en los Estados Unidos casi 8.6 millones de residentes mexicanos, 83 por ciento de los cuales (7.1 millones) tendrán 18 años o más, la edad indispensable para votar.

Por su parte, el Consejo Nacional de Población reconoce que uno de cada veinte hogares en México recibe ayuda económica de connacionales que viven y trabajan en los Estados Unidos, lo que constituye ya la segunda entrada de divisas más importante para el país y es prueba clara de los sólidos vínculos que mantienen día a día con la nación.

Creemos que una democracia que no refleje los fenómenos sobresalientes de su entorno social, como lo es el migratorio, será una democracia imperfecta, una democracia a medias.

Por ello nuestra carta magna y la ley de la materia deben dar franco reconocimiento a ese tránsito doloroso, a ese éxodo por necesidad, a los que desgraciadamente se ha visto forzada la inmensa mayoría de nuestros compatriotas que hoy se ganan la vida en el extranjero.

Cuando el mexicano cruza la frontera por necesidad y se va, no se desliga de todo lo que deja atrás. Muchas veces tiene que dejar aquí a su esposa, a sus hijos y, en general, a sus seres queridos. Tampoco se lleva su patrimonio; deja propiedades, bienes muebles e inmuebles, que causan impuestos y contribuyen también al mejoramiento de la economía nacional.

Ante el temor de que se den hechos que pongan en entredicho la limpieza de los comicios que se celebren en el exterior, es conveniente recordar que quienes coadyuvarían para la buena marcha del proceso electoral en el extranjero, serían nuestros representantes diplomáticos y consulares, miembros del Servicio Exterior Mexicano, quienes en todo tiempo estarían sujetos a la ley de la materia y a las directrices y supervisión del Instituto Federal Electoral.

Durante una visita a México, el ministro del Tribunal Superior Electoral de Brasil, Edson Carvalho Vidigal, refiriéndose a la experiencia del voto brasileño en el extranjero, señaló:

Siempre que damos un paso adelante en el derecho electoral, la democracia avanza y se afirma más. Donde la democracia se impone, hay garantía para la realización de la justicia y de la paz, los espacios se abren para el trabajo, la impunidad no tiene cabida.

El derecho electoral es el primer derecho en la democracia. Sin un derecho electoral no hay democracia y sin democracia los otros derechos no existen.

El derecho de voto no sólo tiene una vertiente individual como derecho fundamental de la persona, sino colectiva y corporativa, ya que se ejerce en cuanto parte del cuerpo electoral como una forma de autogobierno de la actividad política. Ello determina la universalidad del sufragio y por ende la obligación del Estado de proporcionar a todos los ciudadanos las mayores facilidades posibles para ejercer este derecho. Éste es el fundamento principal para reconocer el derecho de voto de los ausentes del territorio nacional; y, por ello, exigir el requisito de residencia en el país para poder ejercer el sufragio, sería notoriamente injusto frente a quienes se han visto obligados a desarraigarse físicamente por estrictas razones de supervivencia económica.

Es imprescindible que un derecho de rango constitucional fundamental, como lo es el del voto, sea garantizado para toda la colectividad nacional que pueda hacer uso de él, incluidos los ausentes del país que manifiesten su deseo de ejercerlo. Por ello, debemos procurar por todos los medios posibles hacer realidad el ideal de que todo mexicano que quiera votar, independientemente del sitio donde se encuentre, pueda hacerlo de forma efectiva.

Conceder el voto a los ausentes permitirá consolidar el sistema democrático de la república, fortalecerá el nexo con los compatriotas que se encuentran fuera del país y reafirmará su sentimiento de pertenencia a la patria. En pocas palabras, respetaremos el derecho de sufragio que tienen quienes continúan siendo ciudadanos mexicanos, al darles la posibilidad de intervenir en la elección de quienes dirigirán los destinos de su país de origen, de designar las autoridades nacionales de un país que sigue siendo el suyo.

Por ello, queremos insistir hoy, una vez más, como lo hicimos el 17 de noviembre de 1998 al presentar a esta soberanía la iniciativa de ley al respecto, en la necesidad de adicionar el artículo 35, fracción I

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que quede redactado en los siguientes términos:

*Artículo 35 ...*

I. Votar en las elecciones populares. **La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional.**

Pero el tema que me ha tocado desarrollar en este foro es el de cómo implementar el voto en el exterior. Al respecto, junto con mi compañero diputado por San Luis Potosí Javier Algara Cossío y otros legisladores, presentamos también el 15 de abril de 1999 la iniciativa que propuso adicionar un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se reglamentase los procedimientos para hacer posible el voto de los mexicanos en el extranjero.

En primer término propusimos la creación del Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero, integrado por ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Para la creación de tal padrón, el Instituto Federal Electoral abriría oficinas o módulos en el extranjero, en especial en las embajadas o los consulados de nuestro país, a los que acudirán los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, con el fin de notificar su cambio de residencia, solicitar inscribirse en dicho padrón y obtener la credencial para votar en el extranjero. Para estos trámites se observarán las mismas formalidades que se requieren para la obtención de credenciales para votar en territorio nacional.

Las credenciales para votar en el extranjero deberán llevar las leyendas: “Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero” y “Para votar exclusivamente fuera del territorio mexicano”. Su diseño tendrá colores diferentes a los de las credenciales expedidas para residentes del territorio nacional, y otras características y datos que acuerde el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La solicitud de inscripción al Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero se hará en forma personal e individual, se asentará los datos que señala el artículo 148, numeral 1, del Cofipe, y contendrá además:

a) Los datos del documento autorizado con que se identifique el interesado;

- b) Último domicilio en México;
- c) Oficina o módulo del IFE donde se haga el trámite;
- d) Forma autorizada para acreditar que se conserva algún vínculo con México; y
- e) Firma, huella digital y fotografía del ciudadano.

No podrán registrarse para ser votantes mexicanos en el extranjero, los mexicanos que hayan sufragado en la elección de autoridades del país donde residen.

Servirán como documentos para acreditar la nacionalidad mexicana de los residentes en el extranjero, alguno de los siguientes:

- a) Pasaporte mexicano vigente;
- b) Acta de nacimiento;
- c) Carta de recuperación de nacionalidad; y
- d) Carta de naturalización.

Para acreditar que se conserva vínculo con México, servirá alguno de los siguientes documentos:

- a) Pago de impuestos mexicanos del elector, con su nombre; por lo menos del ejercicio fiscal anterior;
- b) Constancias, a nombre del elector, de envío de dinero a familiares directos y dependientes económicos residentes en territorio nacional;
- c) Constancias, a nombre del elector, de becas para estudios o actividades culturales no remuneradas en el extranjero;
- d) Constancias de ser dependiente económico de mexicanos con residencia en territorio nacional;
- e) Constancia de ser acompañante o familiar dependiente de ciudadano mexicano residente en el extranjero, que se encuentre en alguno de los supuestos anteriores;
- f) Título de propiedad de bienes inmuebles en territorio nacional;
- g) Matrícula consular;
- h) Credencial de elector vigente expedida en territorio nacional; e
- i) Los demás que al efecto determine el Consejo General del IFE.

En nuestra iniciativa proponemos que a los inscritos en el Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero del IFE se les asigne una clave o número de elector, y sean incluidos en una zona electoral de acuerdo con su domicilio, para determinar dónde les corresponderá votar.

El Consejo General del IFE determinará las zonas electorales en el extranjero, por cada país y con base en los siguientes criterios:

1. Habrá por lo menos una zona por cada país donde residan mexicanos;
2. El territorio de cada país podrá subdividirse en zonas que comprendan un radio de 50 kilómetros a partir del centro de mayor concentración, siempre que residan en la misma por lo menos 500 electores;
3. En los centros de alta concentración de votantes mexicanos, se podrán determinar cuantas zonas sean necesarias, de tal manera que en el territorio que comprenda cada una residan un mínimo de 500 y un máximo de 750 electores.

Cuando en una zona electoral en el extranjero sea necesario instalar más de cinco casillas de votación, éstas constituirán un centro de votación, y se ordenarán en grupos de cinco, dividiéndolos alfabéticamente. Los centros de votación contarán con un máximo de diez casillas. Estos centros de votación se ubicarán preferentemente en lugares públicos y de fácil acceso. No podrá instalarse casillas en oficinas públicas del gobierno destino y en centros de entretenimiento cerrados.

En nuestra iniciativa de ley señalamos que los mexicanos residentes en el extranjero podrán votar en la casilla ordinaria que al efecto se instale en la zona electoral que le corresponda, siempre que cuenten con credencial para votar en el extranjero y aparezcan en la lista nominal de electores.

Para atender a los ciudadanos mexicanos en tránsito en un país extranjero, se ubicarán casillas especiales por cada embajada y consulado de nuestro país en el exterior. Éstas contarán con un máximo de 750 boletas para la elección del presidente de la república.

Proponemos se integren listados nominales de electores residentes en el extranjero, agrupados por país, y, en caso de ser necesario, por estado, provincia o departamento y ciudad, y por zona electoral.

Dichos listados se expondrán para el conocimiento de los ciudadanos en cada oficina del IFE en el extranjero, y estarán también a disposición de los partidos políticos nacionales para su revisión durante 20 días naturales, a partir del 31 de marzo del año de la elección, y éstos podrán hacer observaciones sobre los ciudadanos que a su juicio hayan sido inscritos o excluidos indebidamente, y se podrá llevar la impugnación al respecto hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así mismo, proponemos una serie de medidas y procedimientos que sería prolígio detallar aquí, respecto de la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla en el extranjero, del registro de representantes de los partidos políticos, de la documentación y material electoral, de las urnas y módulos donde se emitirá el voto, del escrutinio y cómputo, de la clausura y comunicación del escrutinio, de la custodia y remisión de los expedientes, y del escrutinio y cómputo definitivos.

Proponemos también que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan votar por vía postal, cuando por el número de electores no se hubiere instalado una casilla ordinaria, estableciendo una serie de medidas para garantizar tanto la identificación del elector, como el secreto de su voto.

Respecto de las campañas electorales en el extranjero proponemos, entre otras cosas, que la propaganda impresa sea hecha en idioma español, con identificación precisa del partido político o coalición que la realiza; que la contratación de propaganda por medios electrónicos y compra de materiales sea realizada por el Instituto Federal Electoral con cargo a las prerrogativas de cada uno de los partidos políticos nacionales; y que se prohíba a éstos recibir, en cualquier modalidad de traslación de dominio, recursos materiales y pecuniarios de personas físicas o colectivas de nacionalidad distinta de la mexicana, o que además de la mexicana posean simultáneamente otra nacionalidad.

Como puede verse, estamos proponiendo dos modalidades o la combinación de ellas para ejercer el voto en el extranjero: el voto en casillas instaladas en centros de votación y el voto postal. No proponemos todavía el uso del voto electrónico, porque consideramos no están dadas las condiciones suficientes para que su implementación no suscite dudas respecto de la seguridad y certeza del mismo.

Para concluir y resumiendo nuestras propuestas:

1. Proponemos se adicione la fracción I del artículo 35 constitucional para quedar como sigue:

*Artículo 35 ...*

- I. Votar en las elecciones populares. **La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional.**

2. Proponemos la adición de un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se crea instrumentos y se reglamenta procedimientos para hacer posible el voto de los mexicanos en el extranjero.
3. Nuestra propuesta es, por ahora, exclusivamente para la elección de presidente de la república.

Celebramos, por cierto, que el señor presidente de la república haya enviado el pasado 15 de junio a esta honorable representación iniciativa de ley con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Cofipe para hacer realidad el voto en el extranjero.

Hoy, como señala el jefe del Ejecutivo, hay alrededor de 70 países en el mundo que otorgan el derecho a sus ciudadanos de ejercer el sufragio, aun cuando se encuentren en el extranjero.

El Congreso de la Unión debe ser inmune a mensajes temerosos que han expresado supuestas injerencias extrañas, sobre todo cuando vienen bien envueltos en la confortable coraza de una supuesta defensa de la soberanía nacional. La defensa de la soberanía y la auto-determinación no son incompatibles con la extensión del sufragio a un considerable sector de nuestra población hoy marginado de las decisiones políticas que lo afectan, a pesar de que sigue contribuyendo de manera significativa al bienestar de sus familias, de sus lugares de origen y de la economía nacional.

Quisiera parafrasear el título de la película de Alfonso Arau próxima a estrenarse: “Un día sin mexicanos, los gringos van a llorar”, e invitar a todos a preguntarnos: ¿un día sin compatriotas ganándose la vida y el sustento fuera del país, de regreso todos en México, sin oportunidades, sin empleo o con salarios mal pagados? Los mexicanos vamos a llorar.

Hacemos votos porque los legisladores de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión hagan conciencia de la historia universal en materia de extensión del sufragio y, logrando acuerdos, sean factor decisivo para hacer realidad el voto de los mexicanos en el extranjero para la elección presidencial de 2006.