



Relatoría

El Proceso Electoral Federal 2011-2012 trajo consigo la segunda experiencia en la aplicación del modelo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero incorporado a nuestro sistema constitucional con motivo de la reforma política de 1996 y reglamentado a partir de la reforma legal de 2005.

Las particularidades de la pasada elección presidencial arrojaron importantes hallazgos, resultados, datos y enseñanzas que se están procesando por el Instituto Federal Electoral, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, con el objeto de evaluar las posibilidades futuras del modelo y, en su caso, replantear las premisas del mismo, a efecto de proponer un diseño eficiente y pertinente que responda a las exigencias de un modelo diseñado para ensanchar las posibilidades de participación política de nuestros connacionales en el exterior, y no para obstaculizarlas o negarlas.

El voto de los mexicanos residentes en el extranjero representa un asidero de la democracia que aspira a lograr una mayor inclusión social y un aumento en la participación política de sus actores. Por ende, la confección y arquitectura de un modelo eficiente y confiable plantea muchos retos, entre los cuales destaca la inexorable armonización que debe producirse entre la necesaria extensión de los derechos políticos-electorales en un contexto donde las reglas electorales del sistema jurídico se basan en la igualdad de voto y en la certidumbre y verificación de los procesos electorales.

En consecuencia, el marco regulatorio e institucional del modelo de VMRE tiene que modificar la premisa de igualdad de posibilidades para votar, presuponiendo que las circunstancias de nuestros connacionales son distintas y que ello justifica una diferencia de tratamiento que claramente

puede proyectarse en sus manifestaciones más específicas, como las modalidades de registro, las formas de credencialización, los mecanismos para la emisión y conteo de los votos, etc. Se trata, por demás, de una labor impostergable de reforma, a la luz de lo que ya se ha construido en ejercicios pasados y de las nuevas reflexiones acontecidas sobre el particular.

Bajo esta lógica se abrió un espacio para discurrir las opiniones de los expertos, socializar los hallazgos, apreciar los resultados de sus estudios y subrayar posibles modificaciones futuras; conocer los posicionamientos que las principales fuerzas políticas de nuestro país tienen al respecto y la prioridad que le asignan al tema en su respectiva agenda legislativa; nutrirnos de las experiencias que en otras instancias y latitudes se han generado con motivo de la implementación de un voto de esta naturaleza, todo ello con la finalidad de que, una vez abrevada dicha información, se puedan prefigurar los derroteros posibles del modelo existente en nuestro sistema electoral.

En este contexto, los días 15 y 16 de octubre del 2012, las instituciones convocantes lograron reunir 25 expresiones y puntos de vista, en el marco del Seminario denominado **“El modelo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero: Perspectivas de reforma”**, dentro de un formato que contempló las siguientes mesas de trabajo:

- I. Regulación actual del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Fortalezas y debilidades;
- II. La experiencia de voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2011-2012;
- III. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero y la agenda legislativa de futuro;
- IV. Experiencias comparadas del voto en el extranjero; y
- V. ¿Hacia un nuevo modelo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero?

Dentro de los mensajes inaugurales, son de destacar las palabras del Consejero presidente del IFE, Leonardo Valdés Zurita, quien aseveró que:

“La reforma electoral que pretenda resolver de fondo la votación desde el extranjero, debe dar facilidades a la credencialización y a la emisión del voto”, en el entendido de que las dos experiencias del VMRE han evidenciado que el modelo actual tiene importantes limitaciones que deberán superarse para garantizar el ejercicio efectivo de un derecho fundamental de quienes por diversas razones no residen en el país pero guardan el interés de seguir participando en la vida pública del mismo. Se advierte, por lo tanto, que dos de los grandes temas a debatir se relacionan con las modalidades de registro de los votantes mexicanos en el extranjero y con la concreta especificación de las formas a través de las cuales se puede votar.

En esta tesitura, el Consejero Presidente señaló que la experiencia de 2012 delineó tres ejes de discusión: 1. Cómo garantizar la secrecía y autenticidad del voto del mayor número de mexicanos residentes en el extranjero; 2. Evaluar el potencial de la tecnología y el despliegue institucional del Estado Mexicano en el mundo para el registro y emisión del voto; y 3. Debatir la posibilidad de que nuestros connacionales puedan emitir su voto para elecciones legislativas.

Con lo anterior se marcó una primera ruta para el análisis y la discusión, a efecto de que los participantes se avocaran a profundizar en ellos y proponer mecanismos idóneos y eficaces que, en palabras del Consejero Presidente de la Comisión del VMRE del IFE, Francisco Guerrero, permitan dotar de funcionalidad al modelo actual para atender el reclamo de la comunidad mexicana que reside fuera del territorio nacional.

En su intervención el Consejero Guerrero fue más allá e invito a los participantes del seminario a reflexionar sobre las posibilidades futuras del modelo actual, pensando, más que en su modificación en su sustitución, en la lógica que dentro de los dos procesos electorales pasados el modelo ha dado lo más que podía dar y considerando que si llegamos al 2018 con él, los resultados que se tendrán no variarán de modo significativo en relación a los alcanzados hasta ahora. Con su intervención, una nueva línea de reflexión, empezaba a prefigurarse.

Por su parte, la Presidenta de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Senadores, María Cristina Díaz Salazar, refirió en su participación inaugural que existe plena voluntad política para revisar este tema al seno del Congreso. Dentro de sus reflexiones, señaló que el gran impedimento para que exista un mayor número de votos en el extranjero es, sin duda, el requisito de contar con una credencial para votar con fotografía expedida por el IFE. En un tema sustancial, subrayó. Y al igual que lo sostenido por el Consejero Presidente del IFE también invitó a la reflexión sobre la pertinencia de abrir el modelo de votación a otros cargos de elección distintos a la Presidencia de la República.

Instalada la **Mesa I**, dirigida a analizar la “**Regulación actual del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Fortalezas y debilidades**”, los ponentes hicieron referencia a la larga travesía que recorrió el proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero para implantarse en nuestro sistema electoral, desde los ejercicios académicos, hasta las diversas propuestas legislativas presentadas en su momento, lo cual patentiza que las premisas del modelo fueron igualmente discutidas bajo una diversidad de opiniones y propuestas concretas, de manera muy similar al ejercicio que varios años después se realiza en el presente seminario. Sobre estas líneas versaron las aportaciones de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Francisco José Paoli Bolio y Javier Patiño Camarena.

Jorge Alcocer, experto en temas electorales, se refirió al tema de los riesgos creados a partir de la reforma de 2005. Puntualizó que uno de los factores que propició que ahora se cuente con un modelo que se dice restrictivo, fue que los agentes de la modificación jurídica de aquella época se preocuparon por que el nuevo marco no generara un “**nicho especial**” de regulación que estableciera diferencias en el ejercicio del voto entre los ciudadanos que se encontraban dentro y fuera del país, para bajar con ellos las posibilidades de que la reforma fuera susceptible de impugnación. Ello

justifica, en su opinión, que el Senado haya aprobado un modelo con reglas similares a las que rigen al proceso electoral en territorio nacional.

Puntualizó que si bien nadie discute hoy la pertinencia de contar con esta modalidad de voto, de conformidad con el constante flujo migratorio que acontece en el país y la exigencia cada vez más pujante de ampliar los derechos humanos, las características del marco jurídico e institucional del actual modelo no son las más adecuadas vistos los deficitarios resultados que en términos de participación política ha producido.

Una de las cuestiones a revisar es lo relativo a quiénes se reconoce el derecho a votar. En este sentido, la Doctora María del Pilar Hernández llamó a tener en cuenta que existen dos supuestos de mexicanos residentes en el extranjero, los que adquieren esa condición de manera permanente y quienes lo hacen de forma transitoria, y que dicha diferencia debe ser un presupuesto fundamental para el diseño de un modelo coherente y flexible que atienda a las necesidades de quienes votan.

Otro de los razonamientos de la Doctora Hernández se circunscribió a señalar que, a diferencia de lo que sostiene el Consejero Guerrero, aún considera útil la modalidad del voto postal, siempre y cuando se modifique y enriquezca con otras alternativas igualmente pertinentes. Subrayó la profesora su conformidad de que este derecho se considere únicamente en su modalidad de voto activo y para la elección de Presidente de la República.

Por su parte, el Consejero Electoral Benito Nacif, destacó el trabajo de implementación del modelo llevado a cabo por el IFE, y se pronunció porque en el futuro el ejercicio del VMRE se pueda garantizar de una manera sencilla y menos costosa, y en ese sentido, afirmó, el correo certificado es engorroso, caro y no brinda la certeza que se requiere. En consecuencia, convocó a que los procedimientos se vuelvan menos rígidos.

El Consejero Nacif también se manifestó a favor de una cuestión de suma importancia, que tiene que ver con la posibilidad de que los partidos políticos realicen actividades de proselitismo en el exterior, esto para que el voto goce del calificativo de informado. Sostuvo la incongruencia de llamar a

votar sin permitir que el ciudadano tenga acceso a información política proveniente de la campaña electoral y, por tanto, se pronunció por eliminar esta restricción del COFIPE.

Respecto a la **Mesa II, “La experiencia de voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el Proceso Electoral Federal 2011-2012”**, la temática central que abordaron sus ponentes puso de relieve los datos cuantitativos de la experiencia del VMRE, tanto en el contexto nacional como en el Distrito Federal, con el objeto de evaluar los resultados obtenidos, y advertir, en este último caso, las vicisitudes de la implementación del voto a través de medios electrónicos como el Internet.

En este orden de ideas, el Consejero Electoral del IFE, Lorenzo Córdova, vinculó el tema a una cuestión cualitativa de los procesos electorales, representada por la confianza. Explicó que en su diseño original, en aras de garantizar la seguridad y secrecía del voto, el modelo de VMRE optó por la modalidad de voto postal, en su modalidad de correo certificado, y que no obstante ello, la reciente experiencia capitalina ha demostrado la viabilidad de una experiencia exitosa, en tanto no se objetaron sus resultados ni se aludieron irregularidades.

De ahí, concluye el Consejero Córdova, que las modificaciones que habrán de hacerse al marco normativo deberán presuponer que estamos frente al ejercicio de un derecho y que debe encontrarse una fórmula encaminada a maximizar su ejercicio sin vulnerar la confiabilidad y la certidumbre del proceso electoral. Infirió, además, que debe tenerse en cuenta que las plataforma tecnológicas y digitales que los tiempos modernos ofrecen, parecen ser un referente imprescindible a tomar en consideración una vez que se abra la discusión futura sobre la reforma al modelo de VMRE.

Vinculada a esta reflexión se sitúa la participación de la Consejera del Instituto Electoral del Distrito Federal, Carla Humphrey, quien refirió los pormenores de la implementación del proyecto “Voto Chilango”, con resultados que permiten inferir las ventajas de esta modalidad en relación al voto postal sin que con ello se pierda en certidumbre o confiabilidad. La Consejera fue enfática al subrayar las posibilidades que este mecanismo

puede rendir en el futuro inmediato y se pronunció, al igual que muchos de los panelistas, por flexibilizar mecanismos que derivado de su rigurosidad jurídica no atienden a la realidad, y por socializar en la mayor medida posible entre nuestros connacionales, la existencia de este derecho, para que cada vez más personas estén en posibilidades de ejercerlo.

Al efecto, sostuvo, estamos en presencia de un derecho político que ejercen ciudadanos mexicanos en condiciones diferentes, y ello justifica, como posteriormente lo subrayaría el Director de la Hermandad Mexicana en los Ángeles California, Raúl Murillo, que el modelo garantice una mayor “accesibilidad” para su ejercicio. Lo anterior sin perder de vista, como lo indicó el profesor de la Universidad de Guadalajara, Jorge Durand, que los esfuerzos que se hagan para garantizar la viabilidad de este modelo deben ser proporcionales e idóneos para cada situación.

En su intervención, el Doctor Durand ofreció resultados preliminares de la investigación que está realizando en coordinación con el CIDE. De esta manera, adujo que a partir del estudio cuantitativo que está realizando, ha logrado allegarse información precisa acerca de quiénes de nuestros connacionales en Estados Unidos votan, cuántos votan, desde dónde y en qué condiciones votan, todo ello con el propósito de determinar líneas de reflexión que permitan idear mecanismos para facilitar una mayor participación política y cumplir con los objetivos y las expectativas prefiguradas por el modelo.

Desde su perspectiva, y en plena coincidencia con diversos panelistas del Seminario, el ejercicio de credencialización llevado a cabo por la autoridad electoral desde el extranjero, específicamente en Estados Unidos, es una precondition para el adecuado ejercicio de este derecho ciudadano; sin embargo, alertó que poseer la credencial no vuelve en automático votante a un connacional, ya que ello no acontece ni siquiera en el mismo territorio mexicano.

En este sentido, coincidió en que si en su origen el modelo obedeció a una lógica política en donde el cálculo tuvo presente la magnitud de incidencia política del voto extranjero en los resultados electorales del país,

hoy en día es obligado modificar la perspectiva, y en ese sentido, las modificaciones jurídicas e institucionales tienen que buscar como finalidad específica la maximización del derecho al sufragio.

Como se aprecia en estas dos mesas de trabajo, y derivado de las distintas intervenciones que se produjeron, es posible encontrar importantes elementos para desarrollar el potencial de un modelo que favorezca el ejercicio de los derechos político-electorales de los mexicanos que residen en el exterior, de cara a los comicios presidenciales de 2018.

Un Seminario de esta naturaleza no estaría completo sin la participación de quienes tienen en sus manos la atribución de configurar jurídicamente el modelo de VMRE, es decir, sin la visión de los miembros del Poder Legislativo. De ahí, la importancia de la **Mesa III** titulada **“El voto de los mexicanos residentes en el extranjero y la agenda legislativa de futuro”**.

La reflexión inicial en esta mesa corrió a cargo del Consejero Electoral del IFE, Marco Antonio Baños, integrante de la Comisión del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, quien insistió, en la lógica de distintos panelistas del foro, que las reformas que se avecinan al modelo deben considerarse como una tarea de primer orden en la agenda legislativa, toda vez que las disposiciones actuales son restrictivas del derecho que se pretende garantizar, ya que tienen en la mente un específico tipo de migrante que es fundamentalmente el que sale del país a estudiar y que, en consecuencia, no se hace cargo de todos aquéllos que salen por motivos laborales, a los cuales les resulta altamente complicado ejercer su derecho al voto.

Al efecto, hizo consideraciones muy puntuales sobre los aspectos que en su momento deberán sopesarse, entre los que se encuentra la modalidad del registro de los connacionales, la naturaleza del mismo para determinar si el registro debe ser temporal o debe tener permanencia con independencia de la culminación de la elección presidencial; la obligación de presentar el comprobante de domicilio, las fechas estipuladas para realizar el registro, etc. Asimismo, expuso las dificultades y los retos que

para el IFE representó la implementación del voto por correo postal certificado, señalando que es una modalidad que en otros países ha desaparecido casi por completo y que concretamente en Estados Unidos no existe como tal e invitó a reflexionar si el entorno de la elección de 2018, con los avances tecnológicos que para entonces contarán con una significativa evolución, será todavía compatible con una modalidad como ésta, o si es mejor mudar hacia un modelo que se beneficie de los medios electrónicos. Finalmente, fue enfático al señalar que es factible organizar el VMRE con la participación de los consulados y de las embajadas del Estado Mexicano, en un contexto de respeto y corresponsabilidad mutua.

Enseguida, y desde una perspectiva política plena, el Senador Miguel Gerónimo Barbosa estableció las cuestiones puntuales que interesan al grupo parlamentario que representa. Adujo que las reformas legales deben ir acompañadas de instrumentos que incentiven la participación política de los mexicanos residentes en el exterior del país, y que vayan en concordancia con aspectos adicionales de una reforma electoral relativos a la justicia electoral, la transparencia en los registros y la igualdad de la competencia electoral.

Además de estos aspectos torales, el Senador refirió que el formato de correo postal resulta anacrónico y poco eficaz, lo que hace inminente reformas que consideren los avances tecnológicos que permitan plenamente el voto desde el extranjero y fue enfático al señalar que la reforma que en concreto propone su grupo parlamentario, se dirige a generar las condiciones para que en el ejercicio del voto exista más de una opción posible y que ésta sea la más sencilla para las personas, ya sea de tipo personal, en los recintos diplomáticos o incluso a través del voto electrónico.

Por su parte, el Consejero representante del Poder Legislativo del Partido Nueva Alianza ante el IFE, Diputado Luis Antonio González Roldán, hizo referencia cualitativa y cuantitativa a las condiciones en que se encuentran actualmente los mexicanos que residen en el extranjero, haciendo especial énfasis en la problemática de nuestros connacionales con

el carácter de inmigrantes en los Estados Unidos de América y de aquéllos que se encuentran en otras partes del mundo.

Subrayó las deficiencias que desde su perspectiva tiene el modelo de VMRE, entre las que señaló los altos costos en su operación y su rigidez legal, puntualizando aquellos obstáculos que inhiben la posibilidad de ejercer su derecho al sufragio, entre otros, el procedimiento de afiliación, en donde es requisito fundamental la tramitación de la credencial de elector dentro de México.

A su juicio, y en concordancia con lo dicho por el Senador Barbosa, el mecanismo de votación por correo certificado resulta obsoleto y tedioso, ya que el requerir que el migrante mexicano obtenga su credencial para votar exclusivamente en territorio mexicano, con independencia de su condición, lo vuelve inoperante.

Por su parte, el Consejero representante del Poder Legislativo del Partido de la Revolución Democrática ante el IFE, diputado Marcos Rosendo Medina Filigrana, apuntó que no resulta sencillo ejercer el voto en el extranjero como algunos pretenden creer, además de ser innegable que la mayoría de los mexicanos en el extranjero se encuentran en Estados Unidos en situación migratoria irregular, lo cual dificulta cumplir con los requisitos exigidos en la ley. Las cifras arrojadas por el IFE, demuestran una poca participación de los mexicanos en el exterior, lo cual, en su opinión, es producto de la incapacidad e ineficacia del modelo.

En ese orden de ideas, puso sobre la mesa una serie de propuestas para mejorar los mecanismos de votación desde el extranjero, entre otras, impulsar una evaluación crítica y propositiva del modelo de VMRE mediante la participación de diferentes órganos e instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Servicio Postal Mexicano, el Registro Federal de Electores y la Comisión Nacional de Vigilancia, para elaborar propuestas muy concretas ante la Cámara de Diputados.

Sugirió poner especial atención en la asignación y el ejercicio del presupuesto destinado al Programa; asimismo, compartió la propuesta de

Luis Antonio González Roldán en el sentido de aprobar una reforma electoral que permita facilitar la afiliación y los mecanismos de votación, entre ellos, otorgarle al Instituto Federal Electoral la atribución para expedir credenciales para votar con fotografía en el exterior mediante la instalación de módulos de credencialización y centros de votación en las embajadas y consulados de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, propuso enriquecer el modelo de voto postal con modalidades alternativas que faciliten la participación de los connacionales; ampliar la posibilidad de votar directamente por sus representantes populares ante los congresos de los estados e incluso, abrir la posibilidad directa a la figura de los diputados migrantes; y necesariamente profundizar las campañas de información de los mecanismos para registro y voto a distancia por parte de las autoridades electorales y las organizaciones de migrantes.

Finalmente, subrayó que la participación de los conciudadanos en el exterior se vincula a un tema de derechos humanos, por tanto, es deber del Estado Mexicano garantizar todas las condiciones para facilitar la participación de todos sus ciudadanos en términos de igualdad, equidad y certeza.

Para cerrar esta mesa, el Consejero representante del Poder Legislativo del Partido Movimiento Ciudadano ante el IFE, diputado Ricardo Mejía Berdeja, señaló con contundencia que en su partido están totalmente a favor de una modificación sustancial del modelo, y que les parece que hay que derribar cualquier barrera de carácter legal o logística que inhiba la participación de más mexicanos con su voto en los procesos electorales.

Sumándose a la propuesta de los demás integrantes de la mesa, el Diputado Mejía, apoyó la pertinencia de llevar a cabo un proceso de credencialización de los mexicanos residentes en el extranjero.

Esta mesa representó sin duda el escenario público donde se dejó testimonio del compromiso que tienen los institutos políticos para

potencializar los derechos político-electorales de los mexicanos residentes en el extranjero y promover el rediseño del modelo actual.

Con esta mesa se cerró la agenda del primer día de las actividades programadas del Seminario.

El segundo día del Seminario se abrió por la mañana con la **Mesa IV, “Experiencias comparadas del voto en el extranjero”**, donde se discutió la regulación del modelo de voto desde la perspectiva comparada, haciendo énfasis en las coincidencias y divergencias de nuestra regulación en relación a las experiencias fundamentalmente de Canadá y España.

Para ello, Carlos Navarro Fierro, Director de Estudios y Proyectos Electorales Internacionales del IFE, agrupó de manera muy sintética diversas consideraciones sobre el voto en el extranjero. Sostuvo que la regulación de esta modalidad de voto representa una práctica ampliamente extendida en todo el mundo, toda vez que hay alrededor de 122 países que hoy en día cuentan con regulaciones expresas y con particularidades o registros específicos.

De ahí que su actualidad y relevancia se inserta en un contexto global favorable, ya que a lo largo de más de dos décadas se ha venido adoptando este tipo de dispositivos en diferentes países, y que desde dicha experiencia comparada ha encontrado, como regla general, la existencia de una distancia significativa entre el universo de potenciales electores residentes en el extranjero y aquéllos que finalmente terminan registrando y votando.

En términos de cobertura y alcance de cualquier regulación, señaló que gravita de manera determinante la forma en que se dé respuesta a cinco interrogantes básicas: ¿qué derechos son los que se reconocen a los migrantes o a quienes residen en el extranjero?; ¿a quiénes se califica como electores?; ¿en qué elecciones votan?; ¿cuándo y cómo se registran? y ¿qué modalidad utilizan para emitir su voto?.

Al efecto, señaló que el perfil de los electores como primer indicador del grado de inclusión de una regulación, no es necesariamente el que

mayor impacto tiene en su cobertura o alcance real, ya que las elecciones, los factores técnicos y las capacidades logísticas juegan un papel clave, y la forma misma de ejercer el sufragio puede otorgar algunas ventajas y desventajas.

Advirtió que la votación de carácter presencial implica un mayor control y seguridad, pero limita el acceso efectivo; la de carácter postal supone una mayor cobertura, pero es objetable por razones de seguridad y se hace depender de la calidad de un servicio que no controla la autoridad electoral y, finalmente, la electrónica a distancia, vía internet en particular, ya está al alcance y ha probado ser segura en muchos contextos, pero demanda un alto grado de confianza y de capacidades institucionales.

Por otra parte, el ex-Presidente de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales y de Elecciones de Canadá, Jean Pierre Kingsley, abordó diversos puntos sobre el voto de los canadienses que viven en el extranjero, puntualizando las razones por las que el sistema se encuentra limitado y exponiendo la desilusión que ha generado –especialmente para los funcionarios electorales–, por la poca participación de aquellos canadienses que viven en el extranjero, no obstante la oportunidad de participar en la vida política del país a través del sufragio.

En su intervención hizo referencia a algunas peculiaridades del sistema canadiense, entre ellas, la determinación de quienes tienen la posibilidad de votar, que se otorga a quienes estén fuera del país, siempre y cuando hayan permanecido menos de cinco años y con la intención de regresar a Canadá –porque eso significa que el ciudadano todavía está preocupado por el país, por tanto la Constitución le otorga derecho al voto–, con excepción de quienes trabajen fuera del país para el gobierno federal o provincial y quienes viven con ellos, quienes trabajen en una organización internacional de la que Canadá sea miembro y aquellos miembros que sirvan a las fuerzas canadienses o que vivan en escuelas e instituciones canadienses en el extranjero.

En relación con lo anterior, destacó que el periodo de elecciones es solamente de 36 días en Canadá, un marco temporal muy corto y que constituye una de las razones por las que el porcentaje que se capta de votantes en el extranjero es muy bajo, demostrando la poca preocupación de los canadienses por las elecciones cuando se encuentran fuera del país.

Otra peculiaridad es que en Canadá se vota por el candidato y no por el partido, por tanto, es necesario esperar hasta 19 días antes de la elección para conocer quiénes son los candidatos, lo cual termina de dificultar el ejercicio del voto. Explicó que el registro se puede hacer ya sea por correo, fax o fotografía, exponiendo las virtudes de dicha flexibilidad. Si es por Internet, es necesario anexar documentos de identidad que comprueben la ciudadanía como el pasaporte o el acta de nacimiento.

Advirtió que el sistema ideal de voto en el extranjero varía por cada país y depende de México diseñar ese sistema tomando en cuenta los riesgos que implica, aduciendo que en cuanto al tema de la certeza en el sistema, en su opinión el modelo debe conferir exactamente el mismo grado de certeza al voto de los residentes en el exterior que al de los mexicanos que viven en México, de tal manera que se debe otorgar la misma certidumbre a todos los que viven dentro y fuera del país.

Ahora bien, el profesor Pablo Santolaya Machetti, Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Alcalá, España, habló del voto de los españoles residentes en el extranjero. Señaló que España era un modelo único, que no existía en ningún otro país, consistente en que los españoles residentes en el extranjero podían votar y ser votados en todos los procesos electorales en España sin ninguna limitación, en virtud de razones históricas; no obstante, una vez reconocido este derecho en la Constitución Española y en el contexto del restablecimiento de la democracia después de 40 años de dictadura, la reflexión se encuentra enmarcada en lo que él llamó “tres paradojas”.

Primera, la modernidad contradictoria, que consiste en la necesidad de contrarrestar con una tendencia distinta el reconocimiento del voto a los

residentes que vivan en España, pues señaló que hace unos años el propósito de la regulación era hacer lo máximo posible para que los trabajadores en el extranjero votaran en aquel país.

Segunda, la paradoja anti-dialéctica, en virtud de que por muchas razones se suele medir el éxito de un sistema de voto por correo a través del porcentaje de personas que votan.

Y, tercera, que se sigue facilitando el ejercicio del voto en la mayor medida posible, de tal manera que con algunas de las modalidades adoptadas surge la problemática de la legitimidad, toda vez que el voto por correo, por ejemplo, es un voto potencialmente sospechoso en todos los lugares, que además genera todo tipo de incredulidades a las fuerzas políticas.

Puntualizó que al ser el sistema electoral español muy poco disputado, el tema del voto en el extranjero es el que en verdad ha generado mayor grado de discusión. Puso especial énfasis en la reforma a la Ley Orgánica del Régimen Electoral del año 2011, que prefiguraba un modelo que reconocía el voto de todos y para todos con alto grado de generosidad y pese a que no fue una reforma radical, transformó el voto en el extranjero en un voto rogado, es decir, un voto a petición del interesado. En segundo lugar, eliminó el ejercicio de esta modalidad de voto dentro de las elecciones municipales y las elecciones pequeñas, para evitar cualquier posibilidad de irregularidades toda vez que son pocos votos los que deciden en ese tipo de elecciones. En definitiva, se dejó el voto en el extranjero sólo para elecciones nacionales y como voto rogado.

Finalmente, respecto al caso mexicano, Pedro Santolaya lanzó una serie de recomendaciones, entre las que destacan, en primer lugar, no intentar reproducir el modelo interno para el modelo de votación de los residentes en extranjero, es decir, no empeñarse en implementar el mismo modelo para ambos sistemas por las diferencias que hay entre dichas elecciones; enseguida, delimitar el modelo sólo para elecciones presidenciales y –para evitar problemas–, no continuar hasta que este modelo no esté consolidado;

utilizar la estructura diplomática y consular que el país tiene en el extranjero; y finalmente, no empeñarse en hacer un modelo único para todos los residentes en el extranjero, por el contrario, crear un modelo de acuerdo a las características propias de cada país receptor de migrantes.

Seguidamente, la Senadora y Presidenta de la de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, Gabriela Cuevas Barrón, puntualizó la importancia que representa para el Senado la defensa de los intereses de los mexicanos en el exterior, de tal manera que sus derechos políticos deben ir más allá de las fronteras mexicanas.

Enfatizó en el incremento de las comunidades mexicanas que radican en el extranjero y como se ve reflejada la trascendencia de la migración en el desarrollo de nuestro país, así como la problemática que ha enfrentado el modelo de voto de los mexicanos en el extranjero, donde la participación de los millones de mexicanos ha dependido de varios factores, entre ellos, contar con documentos para corroborar un domicilio en Estados Unidos, subrayando lo difícil que resultó poner en práctica una costosa maquinaria electoral por medio del correo postal.

Expresó que de 12 millones que representa el universo de posibles votantes en 2006, se recibieron únicamente 32 mil 632 votos, cifras que se repiten en la elección del año 2012, incrementándose a tan sólo 40 mil 714. En ese sentido, lanzó una alerta sobre la complejidad del mecanismo de participación, lo cual, desde su opinión, no ha logrado incentivar al residente en el extranjero para registrarse y acudir a votar, ya que para ser registrado en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, los potenciales votantes deben enviar por correo certificado su solicitud y al menos en la experiencia de 2006, asumir los costos de ese envío.

De lo anterior dedujo que el procedimiento y los mecanismos para votar en el extranjero son perfectibles y pueden ser renovados a fin de obtener mejores resultados y, sobre todo, una mayor participación en los procesos electorales a futuro. Bajo este contexto, señaló la existencia de un debate en el Senado de la República sobre diversos aspectos de la materia:

Primero, la credencialización en el exterior, que conlleva necesariamente una logística complicada para el IFE por razones de recursos humanos y filtros de seguridad para evitar que otros migrantes quieran hacerse de un documento que les genere alguna identidad o derecho como mexicanos. Segundo, organizar elecciones en otros países requiere de una logística de acuerdos bilaterales e, incluso, candados para la instalación física de urnas y la necesaria seguridad para el resguardo de las boletas. Tercero, ambos procesos representan una carga económica que no resuelve totalmente el Proceso Electoral, sino que lo hace de manera parcial; y cuarto, la organización de ambos procesos podría, en algunos casos, implicar riesgos personales y de seguridad a los mexicanos en el exterior, especialmente cuando existen actitudes inocuas y discursos anti-inmigrantes entre sectores de la población local, como se ha visto en varias ocasiones en zonas cercanas a la frontera, especialmente en el caso de Estados Unidos.

Finalmente, la Senadora reconoció la importancia de aprovechar el uso de los medios electrónicos para el proceso de registro, validación, capacitación, sufragio y cómputo, para tratar de aumentar la proporción de votantes extraterritoriales, y en ese sentido, facilitar el proceso y con ello disminuir el costo de la elección y contribuir a la eficacia de la labor electoral en el extranjero, pudiendo distribuir de una forma más eficiente los recursos que se destinan para este fin y fortalecer así la participación de los mexicanos, que a pesar de radicar fuera de nuestro país, contribuyen a su desarrollo y tienen un vínculo innegable con la nación.

Con esta perspectiva se abrió la segunda mesa del día y última del seminario. En la **Mesa V, “¿Hacia un nuevo modelo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero?”**, la discusión giró en torno a la posibilidad, ventajas y desventajas de modificar el actual modelo de VMRE. Para tal cometido, se distribuyeron las participaciones en los siguientes términos.

Rodrigo Morales Manzanares, ex-Consejero Electoral del IFE, enfatizó que el modelo está diseñado para mexicanos que se inscribieron en el padrón electoral, viven en México y por alguna razón el día de la votación

van a estar ausentes, de manera tal que para los mexicanos que trabajan eventualmente en el Servicio Exterior o en alguna instancia legal esta modalidad funciona a la perfección, pero es inviable para quienes se encuentran en una situación distinta, coincidiendo con lo expresado en su momento por el Consejero Baños.

Asimismo, puntualizó que las cifras arrojadas por el Instituto Electoral del Distrito Federal como las del IFE en este segundo ejercicio, demuestran que el perfil de los votantes no coincide al perfil de los migrantes, de ahí que el reto consiste en idear un mecanismo de registro que iguale ambos perfiles. Además, lanzó una crítica al procedimiento de registro que impide que el listado nominal generado por el IFE en los procesos electorales pueda permanecer como patrimonio del mismo y ser utilizado en comicios posteriores, considerando absurdo el hecho de que los ciudadanos que ya hicieron un esfuerzo original, tengan que volver hacerlo en posteriores elecciones, pudiendo evitarse las dificultades de este procedimiento.

Por tanto, el ex-Consejero propuso la idea de reflexionar en torno a la cédula de identidad como mecanismos para ejercer el derecho al voto y garantizar una solución más incluyente en términos registrales. Asimismo, subrayó que la reforma para introducir el VMRE se realizó bajo la perspectiva del cálculo político de sus actores, teniendo como premisa el eventual influjo que el voto de nuestros connacionales iba a generar en los resultados de las elecciones presidenciales.

Por su parte, el Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, César Astudillo, apuntó que la apertura de esta libertad política fundamental, no se hizo bajo la óptica del ensanchamiento de los derechos fundamentales de naturaleza política para los ciudadanos, y ello explica en buena medida el modelo tan restringido que se tiene en la actualidad, de tal manera que se debe centrar la discusión en garantizar el derecho al sufragio ya no en sus condiciones ordinarias o normales, sino en las condiciones actuales que dan paso a una serie de problemas adicionales y a los que todavía no se ha logrado dar una adecuada respuesta.

De acuerdo a las piezas requeridas para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, César Astudillo señaló seis puntos para un eventual nuevo modelo, entre ellas, la determinación de quiénes votan; la especificación de por qué cargo se vota; el señalamiento de los documentos que habilitan para el voto; la enunciación de la manera cómo se vota; la institución que organiza la elección; y la puntualización del procedimiento a través del cual se ejerce el voto.

Todas ellas implican cuestiones como el registro, los tiempos del procedimiento, la forma en que los ciudadanos se allegan de la información político electoral, así como la recepción, escrutinio y publicitación de los resultados electorales.

Puntualizó que se debe transformar el tipo de infraestructura del voto para que el legislador únicamente establezca las disposiciones esenciales que van a caracterizar ese modelo, para después dejar toda la regulación en manos de la autoridad electoral.

Por último determinó algunos puntos a seguir para este modelo, entre ellos: la necesidad de tener un diagnóstico certero; la importancia de impulsar un modelo basado en la confianza para generar un modelo flexible que permita una regulación diferenciada; la relevancia de generar una regulación estática y dinámica; y finalmente, propuso la necesidad de una resolución que presuponga un abanico de opciones posibles, para que el IFE pueda poner en práctica una, algunas o todas a la vez, si lo considera técnicamente factible, y en ese sentido, buscar que la regulación sea funcional y que ocupe la capacidad instalada del IFE, es decir, que se disponga de una infraestructura que facilite el ejercicio del voto y que no lo obstaculice como hoy lo dispone el modelo.

Fernando Batista Jiménez, Quinto visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, subrayó que la reforma constitucional en materia de derechos humanos del pasado 10 de junio de 2011 significó un cambio esencial en la forma de abordar los derechos humanos en México, de tal manera que la accesibilidad del derecho al voto para los mexicanos

residentes en el exterior deriva precisamente de considerarlo como parte del derecho a la participación política.

De lo anterior, Fernando Batista, hizo especial énfasis en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Expresó que la Convención subraya, en su artículo 41, “el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares, de participar en los asuntos públicos de su estado de origen y a votar y a ser elegidos en elecciones celebradas en ese estado, de conformidad con su legislación” y como tal, surge la obligación de los estados de facilitar, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio pleno de estos derechos.

Por tanto, aclaró que el Estado Mexicano requiere adoptar las medidas necesarias para garantizar en la práctica el pleno ejercicio del derecho al voto, obligación que no se cumple a cabalidad con la sola expedición de la normativa que reconozca formalmente este derecho, sino requiere de adoptar acciones necesarias que consideren la situación en que se encuentran los mexicanos residentes en el exterior.

Finalmente, lanzó algunas consideraciones conforme al marco expuesto y desde la óptica de la persona migrante que busca ejercer su derecho y su obligación a votar y plantear la ampliación de la base electoral. En primer término, que para lograr asegurar la justicia electoral resulta indispensable considerar que se requiere que el voto de los mexicanos residentes en el extranjero cumpla con criterios de transparencia, de registro electoral e igualdad de la competencia electoral; en segundo término, la necesidad de promover el voto en el extranjero en el marco de los derechos humanos y potencializar así el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de los consulados; en tercer lugar las credencialización.

Por su parte, Roberto Bravo, Presidente de la Federación Poblana del Sur de California y Presidente de la Comisión de Asuntos Políticos del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, compartió su experiencia como migrante en Estados Unidos de América y coincidió

con la propuesta planteada un día anterior por el Diputado Marcos Rosendo Medina Filigrana en la necesidad de representación legislativa de los mexicanos residentes en el extranjero.

Lanzó una alerta a los legisladores sobre la importancia de contar con representación y subrayó, además, los obstáculos legales para la expedición de algún documento de identificación y en consecuencia, las escasas oportunidades para el ejercicio al derecho de sufragio. De ahí la importancia de contar con los mecanismos eficaces para la obtención de una credencial para votar en el extranjero, lo cual se traducirá en un respaldo legal a los migrantes y les permitirá sentirse identificados.

Para el cierre del evento, se contó con la participación del Consejero Electoral Francisco Guerrero, quien planteó la necesidad de un nuevo modelo para que los mexicanos residentes en el extranjero participen.

En ese sentido, invitó a abandonar la idea del riesgo que representa que los mexicanos que se encuentren radicados en el exterior participen de manera intensa en la vida pública del país y eliminar todas las demagogias y falacias que se han venido construyendo en torno a ese tema. Asimismo, señaló un conjunto de propuestas en torno al tema, entre las que destacan: otorgar atribuciones al IFE para que pueda credenciar a cualquier mexicano que resida en el extranjero; que en esa credencial se contenga la dirección del país en que se encuentra; eliminar el voto postal, toda vez que es lento y costoso, por tanto, comparte la propuesta de diversos panelistas en el sentido de la necesidad de emigrar a un nuevo modelo mixto más flexible que genere espacios donde comunidades muy grandes, por ejemplo, puedan votar en embajadas y en consulados, o bien a través del uso de nuevas tecnologías mediante el voto electrónico como lo hacen otros países.

Hizo un reconocimiento a la labor del IEDF que virtualmente acabó con el mito de que el voto electrónico no se podía utilizar y propuso la necesidad de ampliar el convenio de colaboración que tiene el IFE y la cancillería para que pueda establecer contacto con otras autoridades en beneficio del nuevo

modelo. Reparó en la importancia de reducir significativamente el lapso de tiempo para inscribirse en la lista nominal, ya que es un periodo sustancialmente largo, de cinco meses previo a la jornada que desincentiva la participación; propuso también revisar la norma que prohíbe las campañas políticas en el extranjero;

Además coincidió con el ex Consejero Rodrigo Morales en encontrar una fórmula para conservar la base de datos de los mexicanos residentes en el exterior para mantener constante comunicación con ellos e invitarlos, si es necesario, a seguir el contacto con el IFE. Finalmente, el Consejero calificó a este derecho como un derecho que no puede seguir a medias, justificando la urgencia de implementar cambios reales para garantizar de manera efectiva su ejercicio.

De esta forma concluyó el Seminario **“El modelo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero: Perspectivas de reforma”**, que se constituyó como un foro privilegiado de análisis y evaluación de las experiencias en la implementación de esta modalidad de voto, con el objeto de revisar el modelo actual que, como reiteradamente se ha dicho, no incentiva la participación política efectiva de nuestros connacionales.

Al efecto, se espera que cumpla su cometido y sirva como caja de resonancia de las diversas propuestas que se hicieron para el próximo proceso de revisión del marco jurídico electoral del voto de los mexicanos en el extranjero en nuestro país.