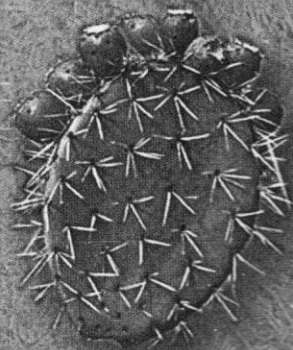



Juan José García Ochoa  
(Coordinador)

# Derechos políticos plenos para los mexicanos en el exterior



 Grupo Parlamentario del PRD  
Cámara de Diputados  
Congreso de la Unión  
LIX Legislatura

Derechos políticos plenos  
para los mexicanos en el exterior



Derechos políticos plenos  
para los mexicanos en el exterior



El Poder Judicial del FPD  
Cuarto de Diputados  
Procurador General  
Calle Libertad



Juan José García Ochoa  
(Coordinador)

# Derechos políticos plenos para los mexicanos en el exterior

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura  
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión  
Av. Congreso de la Unión, núm. 66  
Col. El Parque  
15969 México, D.F.

*Derechos políticos plenos para los mexicanos en el exterior*  
Juan José García Ochoa (coordinador)

México, abril de 2005

Cuidado de la edición

*María de Lourdes Álvarez López*

Diseño de portada e interiores y formación

*María de Lourdes Álvarez López*

Corrección

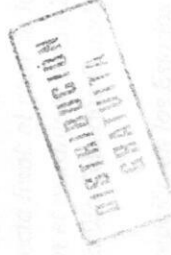
*Alberto Lara Castillo / Renata Soto-Elizaga*


Asistencia editorial

*Susana Nolasco Arano*



Centro  
de Producción  
Editorial



  
Grupo Parlamentario del PRD  
Cámara de Diputados  
Congreso de la Unión  
LIX Legislatura

## Índice

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD  
CÁMARA DE DIPUTADOS / CONGRESO DE LA UNIÓN  
LIX LEGISLATURA

### MESA DIRECTIVA

*Pablo Gómez Álvarez* Coordinador general  
*René Arce Islas* Vicecoordinador general  
*María Angélica Díaz del Campo* Presidenta de Debates del Pleno  
*Elpidio Tovar de la Cruz* Coordinador de Administración Interior  
*Initi Muñoz Santini* Coordinador de Comunicación Social  
*Horacio Duarte Olivares* Coordinador Jurídico  
*Eduardo Espinoza Pérez* Coordinador de Proceso Legislativo  
*Inelbo Moreno Álvarez* Coordinador de Desarrollo Económico  
*Adrián Chávez Ruiz* Coordinador de Desarrollo Rural y Medio Ambiente  
*Marbella Casanova Calam* Coordinadora de Equidad Social  
*Alfonso Ramírez Cuéllar* Coordinador de Finanzas Públicas  
*Emilio Zebadúa González* Coordinador de Política Interior y Reforma del Estado  
*Eliana García Laguna* Coordinadora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos  
*Clara Brugada Molina* Coordinadora de Política Social  
*Juan José García Ochoa* Coordinador de Relaciones Internacionales  
*Marcela González Salas* Vicepresidenta de la Cámara de Diputados

### Presentación

11

### Derechos políticos de los mexicanos en el exterior

*Migrantes mexicanos en los Estados Unidos, su número y su voto en las elecciones de México*  
Jorge Santibáñez Romellón

17

*La recta final: el voto de los mexicanos en el extranjero hacia 2006*  
Emilio Zebadúa González

31

*Percepción en los Estados Unidos del voto de los mexicanos en el extranjero*  
Carlos González Gutiérrez

37

*Perspectivas electorales en México con la participación de los mexicanos emigrantes en los Estados Unidos*  
Francisco Abundis Luna

43

- Los emigrantes mexicanos, comprometidos con México: ¿y nosotros cuándo nos comprometeremos con ellos?*  
Eliana García Laguna 53
- Los derechos políticos de los mexicanos en los Estados Unidos*  
Diego Valadés 61
- La participación política en México de los mexicanos emigrantes a los Estados Unidos*  
Manuel de la Cruz 101
- La necesidad de debatir el concepto de comunidad política*  
Rodrigo Morales Manzanares 107
- Siete tesis sobre el voto de los mexicanos en el exterior*  
Jorge Durand 111
- Cómo implementar el voto en exterior**
- Reservas acerca del voto de los mexicanos en el extranjero*  
José Alberto Aguilar Iñárritu 123
- El uso de la matrícula consular y otras propuestas*  
Cuauhtémoc Sandoval Ramírez 129
- Mismas condiciones de sufragio para los mexicanos dentro y fuera de nuestro territorio*  
Laura Elena Martínez Rivera 135
- La implementación del voto de los mexicanos en el extranjero*  
Rafael Alberto Castilla Peniche 139
- Recomendaciones de la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero*  
Raúl Ross Pineda 149

- La propuesta del presidente Fox*  
Francisco José Paoli Bolio 159
- Empezar por lo realizable*  
Juan Molinar Horcasitas 167

**Anexos**

- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero*  
Vicente Fox Quesada 173
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*  
Juan José García Ochoa 191
- Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma, modifica y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*  
Comisiones unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios 213

mucho más sencillo avanzar en un debate logístico, el cual no sea pretexto para otros asuntos.

Me parece muy celebrable que, en el acuerdo político suscrito por los partidos políticos y la Secretaría de Gobernación el pasado mes de abril, se haga mención expresa al sufragio de los mexicanos en el extranjero, el cual debe cumplir con los principios de seguridad, privacidad y limpieza electoral con los que ya se cuenta en nuestro país, utilizando un sistema similar al que se usa en territorio nacional.

Todas las iniciativas, definiciones y acciones que aseguren articulación y congruencia con el resto de nuestras leyes electorales y, sobre todo, que aseguren la confianza ganada en nuestro sistema electoral serán bienvenidas y nos convendrán a todos.

Siete tesis sobre el voto de los mexicanos en el exterior

*Jorge Durand\**

En México y en muchos otros países la democracia ha avanzado a medida que se ha hecho más incluyente. Admitir a los analfabetos, las mujeres y los jóvenes amplió notablemente el espectro de votantes y, sin duda alguna, fortaleció la democracia. Nadie daría un paso atrás en este sentido. Falta incluir a 10 millones de mexicanos que viven fuera del país y que no pueden votar porque no se ha definido la forma en que deben hacerlo.

Falta dar el último paso, definir una modalidad, para que en el año 2006 los mexicanos que viven fuera del país puedan votar. Las opciones han sido ya señaladas por la Comisión de Especialistas del IFE. Se supone que existe voluntad política entre los diferentes partidos, falta ponerse de acuerdo en un asunto de tipo práctico; a estas alturas del partido ya no interesa cuál modalidad, cualquiera es buena. No podemos darnos el lujo de transferir el problema al año 2012. Obviamente, la implementación práctica de esta modalidad aplicada en 2006 tendrá que ser evaluada, mejorada o modificada, pero ya

---

\* Investigador de la Universidad de Guadalajara.

podremos trabajar sobre hechos concretos y, con ello, ser más eficientes e inclusivos.

Los argumentos que se esgrimen a favor del voto son muy simples. En esencia, tienen derecho y obligación de votar todos los mexicanos mayores de 18 años, independientemente del lugar en donde vivan. Y el gobierno tiene que velar por que los mexicanos puedan ejercer su derecho y cumplir con su obligación. Los argumentos en contra son de variada especie, pero pueden resumirse en siete tesis fundamentales:

### 1. La tesis porfirista

A comienzos de los años ochenta (1982), el presidente De la Madrid encargó al Cefnomex, ahora El Colegio de la Frontera Norte, la primera investigación académica sobre el voto de los mexicanos en el exterior. Y, en un trabajo colectivo, se llegó a la siguiente conclusión: "el bajo nivel de politización observado entre los respondientes (*sic*) hace concluir que no están listos para participar activamente en una campaña electoral mexicana extendida hacia sus lugares de residencia en los Estados Unidos". Por otra parte, el informe afirma que "los hallazgos de la presente investigación sugieren un gran potencial de efectividad política en las visitas que hiciera, en el futuro, el licenciado De la Madrid a las comunidades mexicanas en los Estados Unidos". Dicho en otras palabras, no están listos para la vida democrática, pero sí están dispuestos y listos para el acarreo.

Los migrantes, a pesar de cumplir con los requerimientos legales básicos: ser mexicanos y mayores de edad, "no están listos" para poder ejercer sus derechos y sus obligaciones. Por el contrario, los mexicanos de México, los primos, cuñados y parientes de estos mismos migrantes sí están listos.

Es curioso que el argumento no haya sido otro. Se podría haber argumentado que las instituciones políticas o los partidos no estaban preparados para llevar a cabo la propuesta. Pero no, los que no estaban "listos" eran los mexicanos que vivían en el exterior. Tampoco estaban listos, en un tiempo, las mujeres, que dependían de la opinión de sus maridos; los indígenas, que dependían del cacique; y los jóvenes, que dependían de sus padres.

Y esto llama la atención, porque desde 1917 los mexicanos se estaban preparando para tal ejercicio. Ayer como hoy, los mexicanos que no pueden votar en el exterior realizan actos simbólicos donde expresan su opinión político-electoral, aunque ésta no sea tomada en cuenta. Así, el periódico *El Cosmopolita*, de Kansas City, organizó una votación de ensayo en las elecciones de 1917, cuando Venustiano Carranza fue elegido presidente. Como se sabe, estos votos de ensayo o votaciones simbólicas se han realizado en diversas oportunidades en diferentes ciudades de los Estados Unidos, como manifestación pública y demanda del derecho de voto.

### 2. La tesis paternalista

Posteriormente, en 1998, en diferentes foros se sacó a relucir otra tesis, ésta de corte paternalista. Se argumentaba que, en caso de haber elecciones en los Estados Unidos, se estaría ofreciendo a *la migra* la mejor oportunidad para capturar indensos indocumentados. Con la mejor intención e ingenuidad, los que apoyamos el voto expondríamos a nuestros conciudadanos al terrible riesgo de ser deportados, mientras pacientemente hacían cola para depositar su voto. Como si *la migra* no tuviera idea de dónde se encuentran los indocumentados.

Como complemento de esta tesis se afirma que el tema del voto es una "estrategia distractiva" del gobierno "para rehuir los temas de fondo en materia de migración".<sup>1</sup> No se apoya a los migrantes en sus verdaderas necesidades y se ha recurrido a la vía fácil de darles el voto. Nuevamente, los migrantes necesitan de protección por parte del gobierno y no hay por qué venderles ilusiones. En la misma línea se manifiesta un estudio de temas migratorios, quien afirmó recientemente que le "parece deshonesto que ahora los partidos políticos busquen sus votos, sin antes preocuparse por apoyarlos en obtener los documentos que requieren para residir en ese país, para que no los exploten o les nieguen sus derechos...".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Público*, 11 de abril de 2004.

<sup>2</sup> *Zeta*, 27 de mayo de 2004.

Con estos argumentos, no vamos a llegar a ninguna parte. Es como decir que primero hay que sacar a los pobres de la pobreza y sólo después darles el derecho del voto. No podemos esperar a resolver los problemas de los migrantes, de los analfabetos, de los indígenas, para darles el derecho del voto.

Cabe la posibilidad de que a la hora de votar se presenten provocadores que traten de interrumpir, abortar o enturbiar el proceso electoral. Pero los migrantes no son niños a los que hay que proteger; desde hace décadas están organizados, conocen las reglas del juego en México y los Estados Unidos y tienen sus propios mecanismos de defensa legal y comunitaria.

### 3. La tesis de la doble lealtad

Otro argumento en boga a fines de los años noventa era aquel de que nadie puede servir a dos señores. A pesar de que ese argumento había sido totalmente rebatido durante la discusión en el Congreso, sobre la "pérdida de la nacionalidad", varios intelectuales y políticos argumentaban que era sumamente riesgoso que los mexicanos de doble nacionalidad votaran en las elecciones mexicanas.

Este argumento de que los mexicanos pueden actuar como *esquirolas* al servicio del imperialismo ha sido utilizado de muy diversas formas. Colgarle el sambenito de *esquirola*, por no decir de traidor, a todos los migrantes con doble nacionalidad es demasiado. Traidores y *esquirolas* hay en todos lados, pero no por eso dejan de ser mexicanos mayores de 18 años con derecho y obligación de votar.

El fantasma de la doble lealtad se desvanece cuando se constata que en realidad son 60 000 mexicanos los que han optado por recuperar la nacionalidad mexicana. No es el caso de los hijos de mexicanos nacidos en el exterior, que ciertamente serán varios millones. En este caso, es ampliamente conocido que la segunda generación, los hijos de migrantes, suelen reaccionar en contra de las tradiciones y costumbres de sus padres y la mayoría dedica todos sus esfuerzos al proceso de integración en el país de destino, no en el país de origen.

Por otra parte, el tema de la doble lealtad está relacionado con el de la doble ciudadanía, ampliamente debatido y sobre el cual hay

argumentos válidos en ambos sentidos. La discusión al respecto se ha vuelto puramente retórica, sin concreción en la práctica. La no pérdida de la nacionalidad abre la puerta a la doble ciudadanía. En la práctica no hay modo de controlar que los dobles nacionales sólo voten en el país de residencia.

Finalmente, los conceptos de nación y nacionalidad han cambiado sustancialmente y son diferentes de los de siglos anteriores. Hoy en día es común, e incluso deseable, tener varias nacionalidades, sin que esto signifique renuncia o traición a una u otra patria. Los ciudadanos del siglo XXI llevamos sobre los hombros varias identidades y, por qué no, varias nacionalidades.

### 4. La tesis demográfica

A pesar de los avances realizados en el medio académico para contabilizar de manera confiable a los mexicanos que viven en el exterior, todavía se utiliza, en pleno siglo XXI, el argumento contrario. Según un exfuncionario del Instituto Federal Electoral, "no se sabe de qué tamaño es el reto y dónde se localiza. Nadie sabe a ciencia cierta quiénes son, cuántos son y dónde están los connacionales con derecho a votar en el extranjero".<sup>3</sup>

Otros, por el contrario, sí conocen de cifras y argumentan con base en ellas. Los famosos 10 millones de votantes potenciales parten de un dato demográfico válido, pero que no es aplicable en materia electoral. En México no votan todos aquellos que son mexicanos mayores de 18 años, votan aquellos que están empadronados. Si no tiene credencial, simplemente no puede votar. Si no figura en el padrón, no puede votar.

Para definir el universo real de posibles votantes en el exterior se tiene que saber cuál es la modalidad del voto que se implementaría. Las cifras varían entre los 2 millones y los 10 millones, según se consideren a los que ya tienen credencial y al total de mexicanos que eventualmente tendrían ese derecho. Mientras no decidan nuestros legisladores, no podemos hacer ningún cálculo realista.

<sup>3</sup> *Público*, 11 de abril de 2004.



Las cifras se utilizan y sirven para generar miedo o *cortinas de humo*. Para muestra un deslíz de una persona autorizada, que argumenta con la tesis demográfica en contra del voto: "la población de origen mexicano, desde el censo del año 2000, es la primera minoría nacional en los Estados Unidos, después de haber sobrepasado en número a la afroamericana".<sup>4</sup> Como es sabido, fue la población latina en los Estados Unidos, calculada en 35 millones, la que sobrepasó a la afroamericana. Ciertamente se trata de un deslíz, pero se utiliza el dato falso de la "primera minoría" para reforzar el argumento de que los Estados Unidos no permitirían el voto de los mexicanos y sería necesario pedirles permiso.

### 5. La tesis extremista

La posibilidad del voto en el exterior ha despertado la imaginación de muchos. Del voto para presidente se ha pasado a otra serie de demandas, como la de representantes, distritos electorales, etcétera. Incluso algunos proponen y exigen el voto en el exterior para gobernador. Y éstas son otras tantas *cortinas de humo* con las que se pretende confundir, complicar y eternizar la discusión.

Que se vote en los Estados Unidos para las elecciones estatales es simplemente un absurdo. Si todos los poblanos que viven en los Estados Unidos tuvieran derecho de votar, también tendrían que votar los que viven en Zacatecas, Jalisco, Michoacán y los demás estados. Es simplemente ilógico e irresponsable plantear una propuesta de esta naturaleza.

Por otra parte, en esta tesis, se incluye a los que demandan que el voto en el exterior pueda emitirse no sólo en los Estados Unidos, donde se concentra 98 por ciento de la población que vive fuera del territorio, sino en todo el mundo. Sin negar el derecho de los mexicanos que viven en Tanzania, organizar el voto en todo el mundo significa, en estos momentos, enterrar el proyecto. Nuestro sistema electoral no permitiría, en principio, votar en los consulados, como lo hacen otros países. Los consulados dependen de la Secretaría de

<sup>4</sup> *Público*, 12 abril de 2004.

Relaciones Exteriores y sería muy complicado, políticamente hablando, incrustar una oficina del iri en los consulados en todo el mundo o encargar al cónsul que organice las elecciones. En México, los funcionarios del gobierno en turno no pueden, ni quieren, organizar, supervisar o facilitar elecciones. Por tanto, es prácticamente imposible organizar un sistema para que todos los mexicanos que se encuentran en los distintos países del mundo ejerzan en 2006 su derecho a votar.

Se ha propuesto que los cónsules en los Estados Unidos sean elegidos por la comunidad. No es mala idea, los cónsules deben estar al servicio de la comunidad y deben ser evaluados. Pero éste es un asunto que no se debe mezclar con el del voto, actualmente en discusión.

### 6. La tesis imperialista

Esta tesis ha sido propuesta en diferentes foros y por distintas personalidades. Se basa fundamentalmente en la posición que sostiene que la ley mexicana no puede aplicarse en territorio extranjero, porque son dos sistemas constitucionales diferentes y, por tanto, se aplica el principio universal de la no extraterritorialidad de la ley, lo que abre la posibilidad de injerencia extranjera. Despertar el miedo a la intervención *norteamericana*, como se sabe, tiene efectos muy beneficiosos en Cuba, pero también en México.

La intervención de los estadounidenses podría llegar incluso al grado de impedir la entrada de los posibles candidatos, ya que éstos tendrían que solicitar visas especiales. Según algunas interpretaciones de esta tesis, los candidatos no caben en los casilleros para ingresar como turistas, estudiantes, o por negocios. Es decir, habría que solicitar una visa especial. Y las autoridades migratorias estadounidenses podrían limitar la entrada de los comunistas del PRD, de los fundamentalistas del PAN o de los revolucionarios institucionales del PRI. Ciertamente, después del 11 de septiembre, de las supuestas armas de destrucción masiva y de las cárceles en Irak y Guantánamo, todo es posible. Pero el término *business* es muy amplio y significa oficio, actividad, negocio, asunto, incluye obviamente lo político.

El argumento ha sido llevado al extremo. Un reconocido especialista en temas migratorios llega a sugerir que, en caso de conflicto electoral, se abre la posibilidad de que "surgieran partes interesadas en

los Estados Unidos, en que los tribunales de ese país y sus leyes electorales fueran declaradas judicialmente como competentes". De este modo, cabe la posibilidad de "que la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos fuera quien decidiera quién será el próximo presidente de México".<sup>5</sup> Llega a sugerir incluso que se debe plantear un acuerdo con el Congreso de los Estados Unidos para poder llevar a cabo las elecciones.

Si los Estados Unidos tiene el derecho de organizar sus elecciones en México, como lo han venido haciendo desde hace décadas, nosotros también tenemos el mismo derecho. En los Estados Unidos rige el principio legal consuetudinario, de respetar los precedentes. Si franceses, españoles, húngaros, israelíes, peruanos y demás pueblos organizan sus elecciones, los mexicanos también tienen el mismo derecho.

Este punto fue estudiado con sumo detalle por los juristas e internacionalistas de la Comisión de Especialistas del IFE y se llegó a la conclusión de que simplemente se tenía que informar, en una nota diplomática, el asunto de las elecciones y que obviamente se tendrían que pedir los permisos correspondientes de reunión a las autoridades locales, principio garantizado por la Constitución de los Estados Unidos.

El argumento de una posible intervención es válido y hay que estar atentos a la posible injerencia extranjera y poner medidas de control en el financiamiento y las campañas en el extranjero. Pero no por ello vamos a quedar inmovilizados.

## 7. La propuesta tecnológica

Ésta se concreta en el voto a distancia, sea electrónico o por la vía postal. Ésta es una de las posibles modalidades que sugirió la Comisión de Especialistas. Una, entre tantas otras, porque era obligación de la Comisión plantear todas las modalidades posibles. Se discutió mucho en la Comisión del IFE este tema y concluimos que el mandato legal nos obligaba a presentar todas las opciones posibles. El

<sup>5</sup> *Público*, 12 de abril de 2004.

problema, en este caso, es que se trata de una propuesta que no se adapta al momento y la realidad que vivimos.

En la actualidad son varios grupos los que han impulsado la propuesta del voto electrónico. Pero el problema no sólo radica en los *hackers* y la natural desconfianza que se tiene sobre la confiabilidad de estos sistemas, que tienden a *tropezarse y caerse*. Los experimentos realizados, en otros países, no han sido satisfactorios.

Pero, sobre todo, no se toma en cuenta a la población votante en el extranjero, que en promedio apenas sobrepasa el nivel de primaria. Son pocos los migrantes mexicanos que alguna vez se han sentido frente a una computadora y tienen un cierto manejo del teclado, el ratón o la pantalla. En todo caso, el voto a distancia es mucho más factible por teléfono, llamando a un número 1 800 y con números clave de entrada y opciones. Todos los migrantes están familiarizados con este sistema, porque así realizan sus llamadas telefónicas.

No obstante, el argumento fundamental para descartar esta propuesta es la tremenda desconfianza que existe en México con los medios electrónicos después de la caída del sistema en 1988.

Ciertamente habrá diferencias entre votar aquí y votar allá, pero éstas deben ser las estrictamente necesarias. En un futuro todos podemos votar por internet u otro sistema de comunicación seguro y eficiente, pero ese momento todavía no ha llegado. Lo acabamos de palpar en Yucatán; los partidos exigen las actas, el papelito, no la información virtual.

No hay otra alternativa: para ejercer el voto en el extranjero en 2006 hay que votar con credencial para votar con fotografía, expedida por el IFE. Obviamente esa credencial no es eterna, tendremos otros sistemas en el futuro, pero para 2006 no hay otra opción.

A lo que sí tienen derecho los migrantes es a que el IFE les ofrezca la posibilidad de obtener su credencial en el extranjero. La credencialización y el padrón se tienen que hacer en los Estados Unidos y éste tiene que ser cotejado con el nacional para evitar duplicaciones, fraudes y demás problemas. Por el momento no queda más alternativa que optar por una modalidad que sea práctica, legalmente viable y políticamente confiable. Aunque esta opción sea más costosa, anti-cuada y limite el universo de posibles votantes.

Para concluir, quisiera referirme a algunas opiniones de nuestros políticos y legisladores que afirman que un asunto tan delicado como

el del voto en el exterior no se puede aprobar de la noche a la mañana. Ciertamente, no se deben apresurar, pero el problema es que hace 87 años esta posibilidad fue planteada para las elecciones de 1917, y hace más de seis años que la Comisión de Especialistas del IFE entregó su informe al Congreso.



Este libro, que plantea cómo se puede  
concretar el voto en el extranjero, es el  
resultado de los trabajos de la Comisión de  
Especialistas del IFE, que en el año 2004  
entregó su informe al Congreso.

## Cómo implementar el voto en exterior

*Derechos políticos plenos para los mexicanos en el exterior* fue impreso en abril de 2005 bajo el cuidado de Josefina Fajardo Arias en Offset Universal, S.A., Calle 2 núm. 113, col. Granjas San Antonio, tel. 5581-7701. El tiraje constó de 3 000 ejemplares.