



Hacia la elección presidencial de 2012: aproximación a una reforma legal para la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero

Adriana Margarita Favela Herrera*

Sumario:

- I. Marco jurídico del voto en el extranjero y su instrumentación en México
- II. Planteamiento del problema y los inconvenientes de una instrumentación inadecuada
- III. Aproximación a una reforma legal y nuevas estrategias para la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero
- IV. Bibliografía

* Magistrada de la Sala Regional de Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. Marco jurídico del voto en el extranjero y su instrumentación en México

Reflexionar sobre el derecho de los nacionales a la participación política más allá de las fronteras de su país de origen, tiene lugar en el marco del debate respecto a replantear el concepto de ciudadanía, es decir, de aquel conjunto de derechos civiles, económicos, sociales, culturales y políticos que determinan quiénes son los individuos a los que corresponde participar en la formación de la voluntad colectiva de una sociedad y bajo qué criterios. En la discusión de fondo se trata de identificar a los sujetos de las democracias de nuestro tiempo. Otorgar una membresía política a los nacionales residentes en el extranjero, de modo particular a través del ejercicio del voto, constituye un importante paso en materia de reconocimiento a su calidad de ciudadanos. El voto desde el exterior se presenta como mecanismo de vinculación de los expatriados con su sociedad de origen (Chávez, 2005: 67).

Elemento que cristaliza la demanda de participación política de los migrantes en sus comunidades de origen, no porque no se desarrollen otras expresiones de participación, el voto es la forma más simple y directa para influir en el sistema político. También expresión de referencia, el voto es un refrendo de su condición como miembro activo de un ente colectivo. Para los migrantes, el derecho al voto representa las dos caras de su experiencia; por un lado, revela la marginalidad política que viven en el país receptor, por otro, permite a los grupos marginados contar con cierta capacidad de influencia política.

Aunque México es un país de migrantes, el reconocimiento al voto de los nacionales en el exterior tardó varios años. La postergación de la reglamentación para hacer efectivo el derecho al voto, no se explica por las dificultades técnicas para realizar elecciones fuera del territorio nacional o garantizar la transparencia del proceso electoral transnacional. Si bien en el caso mexicano estos puntos son centrales, el retraso en la instrumentación de la reforma constitucional de 1996 se debió a las estimaciones políticas de los partidos.

Como parte del paquete de las reformas electorales aprobadas por todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en 1996 se reconoció el derecho de los mexicanos residentes en el extranjero de votar en las futuras elecciones presidenciales. Conviene aclarar que el artículo 36 constitucional no reconoce de manera explícita el dere-

cho a votar en el extranjero, sino que al eliminarse la restricción territorial para emitir el sufragio, se removió el requisito de ejercer este derecho en el distrito electoral al que se pertenece. Esta salvedad jurídica fue reglamentada en las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en su artículo 8o. transitorio. De tal forma, aunque se anunciaron las disposiciones legales para el ejercicio del sufragio fuera del territorio nacional, no se contemplaron los mecanismos específicos.

El principal elemento de discordia, la interpretación del artículo 8o., párrafo tercero, del Cofipe, supeditaba el derecho al voto en el extranjero a la creación de una comisión de especialistas a cargo del Instituto Federal Electoral (IFE) que discutiera las cuestiones técnicas y logísticas necesarias para llevar a cabo elecciones en el exterior, así como la creación del Registro Nacional Ciudadano. Con el propósito de estudiar las modalidades para ejercer el sufragio desde el extranjero, la Comisión de Especialistas quedó instalada en abril de 1998.

Entre las conclusiones de la comisión de especialistas, su informe sostenía que era viable llevar a cabo la elección presidencial de 2000 con la participación de los votantes mexicanos en el exterior, siendo posible acudir a diversas modalidades para la instrumentación del voto. Aclarado que no había condición jurídica, económica o logística para continuar negando la realización del sufragio más allá de las fronteras, quedaba claro que el futuro de esta medida estaba condicionado a un debate político (IFE, Resumen Ejecutivo, 2006: 1).

Algunos años después, luego de 18 iniciativas de ley presentadas por legisladores y el presidente de la República, superados los inconvenientes para avanzar en las leyes secundarias necesarias, el 28 de junio de 2005 se aprobó el proyecto de decreto que reformó y adicionó el Libro Sexto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para incluir la regulación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero bajo la modalidad de voto por correo certificado (registrado). Se determinó que sólo podrán votar en la elección presidencial, siempre y cuando cuenten con la credencial de elector con fotografía expedida en territorio nacional, previa inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE).

Regulado en el Cofipe, el procedimiento para la emisión del voto de los mexicanos en el extranjero se encuentra previsto en los artículos 313 al 339. Según lo establecido en el artículo 314, para el ejercicio del voto, los ciudadanos que residan en el extranjero, de manera adicional

a lo indicado en el artículo 34 constitucional y artículo 60., párrafo 1 del citado ordenamiento, deberán cumplir los requisitos siguientes:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores.
- b) Contar con la credencial para votar correspondiente.
- c) Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital en el formato aprobado por el Consejo General, su inscripción al LNERE.
- d) Manifestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar, en su caso, la boleta electoral.
- e) Los demás establecidos en el propio Cofipe.

Elementos que identifican al ciudadano y acreditan que se encuentra en ejercicio de sus derechos político-electorales, la inscripción en el Registro Federal de Electores y la credencial para votar vigente son un requerimiento que la mayoría de los migrantes mexicanos no pueden satisfacer. Sobre el particular, el legislador no brinda la oportunidad de realizar dichos trámites en el extranjero, por ejemplo, a través del Servicio Exterior Mexicano.

Debido a cuestiones económicas, la mayoría de los nacionales que residen fuera del país no están en condiciones de regresar a México para realizar esos trámites, los cuales requieren de dos etapas. En la primera, debe solicitarse la inscripción al Padrón Electoral ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que corresponda a su domicilio. En la segunda, acudir de nueva cuenta al módulo para recoger la credencial; entre cada etapa transcurre, por lo menos, un mes.

Buscar alternativas a fin de que los migrantes puedan cumplir con los requisitos descritos, es una condición necesaria para colocarlos en la posibilidad de votar. Por el momento, realizar aquellos trámites implica gastos adicionales como el traslado a territorio nacional, situación complicada cuando no se está residiendo en otro país de manera legal.

Aspecto relevante es el contemplado en el artículo 315 del Cofipe. Según el precepto, cuando los ciudadanos mexicanos cumplan con los requisitos señalados para ser inscritos al LNERE, enviarán solicitud por correo certificado a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de

Electores entre el 1o. de octubre del año previo y hasta el 15 de enero del año de la elección presidencial. Si bien dicho trámite puede realizarse desde el lugar de residencia en el extranjero, hacerlo por correo certificado o registrado genera un gasto para el elector.

Causando efectos legales de notificación al IFE respecto a la intención del ciudadano de votar en el extranjero, la exigencia de que la solicitud se envíe por correo certificado persigue como finalidad acreditar su remisión, que el ciudadano esté en posibilidad de comprobar que realizó el trámite. Utilizar el correo certificado o registrado implicó en 2006 un gasto aproximado de 9 dólares que algunos migrantes no estuvieron en posibilidad de costear, por tal motivo, es necesario que el IFE lo absorba en términos similares a lo sucedido con el envío del paquete electoral postal (PEP).

Mediante acuerdo suscrito entre el IFE y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), se establece que las sedes diplomáticas en el extranjero contarán con los formatos de solicitud de inscripción al LNERE. También se pondrán a disposición en los sitios que en territorio nacional y en el extranjero acuerde la Junta General Ejecutiva del IFE. Esta circunstancia no exime al interesado de cubrir los gastos originados por el envío de la solicitud.

A más tardar el 15 de marzo del año de la elección presidencial, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pondrá a disposición de los partidos políticos las listas nominales de electores residentes en el extranjero. Hasta el 31 de marzo, inclusive, los partidos podrán formular observaciones a dichas listas, señalando hechos y casos concretos e individualizados. De las observaciones realizadas se harán las modificaciones a que hubiere lugar y se informará al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de mayo.

Corresponde a la Junta General Ejecutiva del IFE ordenar la impresión de las boletas electorales, de los sobres para su envío, del instructivo para el elector y de los sobres en que el material electoral será enviado al ciudadano residente en el extranjero, por correo certificado o mensajería. En la elección presidencial de 2006, el paquete que remitió el IFE incluyó un sobre para el envío del voto a México, así como el porte pagado, etiquetas franqueadas, estampillas postales o cupones de respuesta internacional para cubrir la modalidad postal de correo certificado. De forma adicional, para el caso de los envíos a Estados Unidos incluyó la etiqueta del registro único en cada pieza postal.

Apretado en el calendario electoral, el envío de la documentación y material electoral concluye, a más tardar, el 20 de mayo del año de la elección. Recibida la boleta electoral el ciudadano en el extranjero ejercerá su derecho al voto, de manera libre, secreta y directa, marcando el recuadro que corresponda a su preferencia. En un plazo breve, el ciudadano deberá enviar al Instituto Federal Electoral, por correo certificado, el sobre que contiene la boleta electoral. Serán considerados votos emitidos en el extranjero los que se reciban por el Instituto hasta 24 horas antes del inicio de la jornada electoral. El día de la jornada electoral el secretario ejecutivo rendirá al Consejo General un informe previo sobre el número de votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero.

Para el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero se instalará el número de mesas directivas de casilla que sean necesarias; el número máximo de votos por mesa será de 1500. A las 18 horas del día de la jornada electoral se iniciará el escrutinio y cómputo de la votación. Las actas de escrutinio y cómputo de cada mesa se agruparán conforme al distrito electoral que corresponda. El secretario ejecutivo hará entrega a los integrantes del Consejo General del informe que contenga los resultados, por distrito electoral uninominal, de la votación recibida del extranjero y ordenará su inclusión, por distrito electoral, en el sistema de resultados electorales preliminares.

Según lo establece el artículo 336 del Cofipe, los partidos políticos y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; quedan prohibidas, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral. Por el lado negativo, esta prohibición impide que los mexicanos en el extranjero tengan posibilidades de conocer las propuestas de los partidos y sus candidatos, circunstancia que no permite la cercanía necesaria entre partidos, candidatos y ciudadanos en el exterior y obstruye establecer vínculos directos que motiven el sufragio desde el extranjero.

Con el propósito de solventar aquella situación, en 2006 el IFE integró un paquete electoral postal que contenía un disco compacto de audio con las propuestas de los candidatos presidenciales y un DVD con los mensajes en video, así como un cuadernillo con textos elaborados por los partidos políticos y coaliciones. Todo parece indicar que la información no fue suficiente, revelándose la necesidad del contacto directo entre éstos con los electores.

II. Planteamiento del problema y los inconvenientes de una instrumentación inadecuada

Bajo grandes expectativas en cuanto a la participación política de los mexicanos residentes en el extranjero, la experiencia inicial que se concretó con la elección presidencial de 2006 generó, de cierta manera, desilusión. Previo a la aprobación de la reforma constitucional de 1996 y su regulación legal de 2005, algunos especialistas advertían sobre la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero decidieran las elecciones presidenciales (Carpizo, 1998: 108).

Cuando en el proceso electoral federal de 2006 el Consejo General del IFE aprobó el formato y contenido de la solicitud de inscripción al LNERE, así como el instructivo de apoyo al ciudadano para requisitarla, el siguiente paso fue realizar la producción del mismo con el fin de ponerlo a disposición de los electores en el exterior a partir del 1o. de octubre de 2005 y hasta el 15 de enero de 2006. Para decidir la cantidad de formatos a producir, la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (Cove) y las direcciones ejecutivas del Registro Federal de Electores (DERFE), consideraron las siguientes fuentes de datos:

1. Las cifras de mexicanos residentes en diferentes partes del mundo, la cantidad de matrículas consulares emitidas en las representaciones consulares en los Estados Unidos y la cantidad de pasaportes emitidos en Canadá. Datos proporcionados por la SRE a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.
2. Información estadística relativa a la migración de mexicanos a Estados Unidos de acuerdo al estudio “Aspectos Cuantitativos de los Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero durante la Jornada Electoral 2006”, elaborado por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) a petición del IFE en 2004.
3. Las Verificaciones Nacionales Muestrales del Padrón Electoral 2003 y 2006 elaboradas por la DERFE (IFE, tomo II, 2006: 3).

Como punto de referencia se proyectó el número de mexicanos con credencial para votar que residen en el extranjero. A partir de la Verificación Nacional Muestral 2003 se detectaron 1 469 089 ciudadanos que cambiaron de domicilio a otro país. Se estimó que 1 775 769 vivían en el domicilio localizado pero no proporcionaron información de

manera personal porque estaban estudiando o trabajando en Estados Unidos. Asimismo se detectó que 3 251 858 ciudadanos radicaban en el extranjero. Aplicando la tasa de crecimiento del Padrón Electoral y corrigiendo el error muestral contenido en la Verificación Nacional Muestral, para 2006 se estimó que el número de mexicanos a los que el IFE otorgó la credencial para votar y que residen en el exterior era aproximado a 4.2 millones. Esta cifra se tomó como techo máximo de inscripción potencial tomando en consideración que no se sabía la cantidad de ciudadanos que de modo efectivo portaron o conservaron la credencial cuando emigraron del país (IFE, tomo II, 2006: 3).

Construido aquel universo potencial, en el entendido de que las cifras estimadas pudieran presentar modificaciones, así como los errores de los ciudadanos en su llenado, se determinó conveniente realizar la producción de 5 millones de formatos de solicitud de inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. Para cumplir el plazo legal de dotar a las embajadas y consulados de formatos de solicitud antes del 1o. de octubre de 2005, durante septiembre se realizó la producción de los primeros 2 millones de ejemplares, posteriormente, en octubre se produjeron los 3 millones restantes.

Con base en el punto VI del Anexo 1 del Convenio de Colaboración firmado entre el IFE y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) el 30 de agosto de 2005, el sábado 1o. de octubre de ese año, en las 139 sedes diplomáticas y consulares de México en el exterior, se llevaron a cabo los actos de apertura de las cajas con los formatos de solicitud de inscripción. Mediante un criterio ponderador, a partir de las matrículas consulares, pasaportes expedidos y población estimada en los países donde se tiene registro de la presencia de mexicanos aptos para ejercer ese derecho, se realizó la primera remesa con la siguiente distribución:

África	600	formatos
Asia	5600	formatos
Europa	53 200	formatos
Oceanía	900	formatos
Latinoamérica	30 800	formatos
Canadá	38 000	formatos
Estados Unidos	870 900	formatos

Fuente: IFE, Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2006, t. II, p. 7.

Resultado de diversas actividades, entre las cuales puede mencionarse la distribución por conducto de las representaciones diplomáticas y consulares, los módulos de atención ciudadana instalados en la frontera norte, el envío a organizaciones sociales de mexicanos residentes en el extranjero, el programa de distribución focalizada y otras acciones adicionales, antes de la fecha límite, el IFE logró colocar los 5 millones de formatos producidos.

Como resultado global de esta etapa, el IFE incorporó al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero a 40 876 ciudadanos. Radicados en más de 80 países distintos, el mayor porcentaje se registró en los Estados Unidos, 87.49%. Ahora bien, conforme a la distribución nacional se tuvieron inscritos ciudadanos de las 32 entidades federativas, siendo el Distrito Federal y Jalisco las que congregaron el mayor número. Cifra menor del 1% de las estimaciones proyectadas, el total de mexicanos residentes en el extranjero que sufragaron en la elección presidencial de 2006 fue de 32 621 (IFE, tomo II, 2006: 78).

Analizar la primera experiencia del voto de los nacionales en el extranjero, implica revisar aquellas situaciones que poco o nada contribuyen a incrementar la participación política de los mexicanos en el exterior. Entre los aspectos a corregir pueden citarse la campaña de difusión y el procedimiento de inscripción al LNERE. A continuación se presenta un esquema que identifica el problema a resolver:

- *Diagnóstico poco objetivo y veraz.* Para la elección presidencial de 2006 se estimó que la cantidad total de migrantes con credencial para votar era superior a los 4 millones de ciudadanos, cifra especulativa que no logró determinar la cantidad de nacionales que de modo efectivo portaron o conservaron la credencial de elector cuando emigraron del país.
- *Campaña ineficaz de difusión.* Debido a los tiempos legales, la campaña de difusión en territorio nacional inició sólo cuatro meses antes de que concluyera el plazo para obtener la inscripción al Registro Federal de Electores, la credencial para votar y su inscripción al LNERE. En cuanto a la campaña en el extranjero duró sólo un mes, comenzó a transmitirse en los Estados Unidos a finales de diciembre de 2005, cuando el plazo para realizar los trámites vencía el 15 de enero de 2006.
- *Desconocimiento de las candidaturas y plataformas electorales.* Prohibidas por el Cofipe, los partidos políticos y sus candidatos no podrán realizar campaña electoral en el extranjero. Bajo nin-

guna circunstancia los partidos utilizarán recursos provenientes del financiamiento público o privado, en cualesquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el exterior. Dicha circunstancia impide el mínimo acercamiento con los electores, provocando desánimo e indiferencia.

- *Penoso trámite de inscripción en el LNERE.* Confuso ha resultado el llenado del formato de solicitud de inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. Acusando fallas de diseño y exagerados los supuestos para rechazar la petición, sólo se aceptaron 40 876 solicitudes de un total de 54 780, es decir, el 24% de las presentadas no fueron admitidas.
- *Normatividad inadecuada.* Previstos en la legislación, los requisitos exigidos para estar en aptitud de votar desde el extranjero obstaculizan el ejercicio de ese derecho, pues la inscripción en el Registro Federal de Electores y la obtención de la credencial para votar son trámites que deben realizarse en territorio nacional. Adicional a lo anterior, la solicitud de inscripción al LNERE debe enviarse por correo certificado, situación que conlleva un gasto para el interesado.
- *Subutilizado el servicio exterior mexicano.* A pesar del convenio de colaboración firmado con la SRE, las solicitudes de inscripción al LNERE deben tramitarse por correo certificado. Aún contando con 139 sedes diplomáticas y consulares en el exterior las misiones sólo se emplean para la entrega de los formatos. Remitir los formatos de las solicitudes por correo certificado tiene un costo aproximado de 9 dólares.
- *Costo exagerado en proporción a la votación emitida.* Aprobado por el Congreso de la Unión, para 2006 se asignó al programa del voto en el extranjero un presupuesto de 265 millones de pesos. Después de algunas reasignaciones autorizadas por el Consejo General, el IFE dispuso para el proyecto la suma de 450.8 millones de pesos en los años 2005 y 2006, de los cuales se ejercieron 238.4 millones, es decir, el 53% del total (IFE, tomo VI, 2006: 1). Dicha cantidad dividida entre los 32 621 sufragios determina un costo por voto de 7308 pesos, un sufragio muy caro.

Ningún otro país como el nuestro tiene tal cantidad de migrantes en edad de votar. Circunstancia adicional es que la presencia de nacionales en el extranjero tiene la característica de una alta concentración. Si

bien dispersa en varios Estados de la Unión Americana, la población mexicana residente en ese país equivale al 98.94% de la que se localiza en el extranjero. Bajo ese contexto, mediante una instrumentación adecuada del voto en el exterior podría incrementarse de modo significativo la votación foránea en la elección presidencial de 2012.

Detallar la problemática de la instrumentación del voto en el extranjero, amerita describir con cierta profundidad las siguientes situaciones. En primer lugar, a falta de un recuento exhaustivo de las credenciales de elector en el exterior, se tomó como base para el cálculo del universo potencial de electores, las estimaciones sobre el número de inscritos en el listado nominal del territorio nacional que ya no viven en su domicilio por haberse mudado al extranjero. Esta cifra constituye el único dato duro que se tiene sobre la posibilidad máxima de votantes desde el extranjero, pero no identifica la proporción de inscritos que aún conserva su credencial para votar.

Ante la imposibilidad de saber con exactitud el número de mexicanos residentes en el extranjero que llevaron consigo la credencial para votar, el cálculo seguirá apoyado en estimaciones. Para la elección presidencial de 2012 es probable que el universo potencial de votantes en el extranjero presente algunas variantes, de manera particular, aquellas que resultan de un mayor número de desplazados. A pesar de lo anterior, parece razonable insistir en las fuentes de datos que se consideraron para decidir el número de formatos a producir en la elección presidencial de 2006.

Pieza clave en la instrumentación del voto desde el extranjero es el LNERE, pues de su validez depende el resto de las fases del proyecto. Detallado con precisión el procedimiento que debe seguirse para solicitar la inscripción en el LNERE, así como el que debe aplicar el IFE para su procesamiento, se estableció un plazo de 107 días en el que los ciudadanos pueden obtener el formato para solicitar su inscripción y enviarlo por correo certificado al IFE, así como un periodo adicional de 30 días para que se reciba la pieza postal correspondiente. Dado el universo potencial de votantes, el procedimiento y el plazo para procesar las solicitudes debe revisarse.

Evaluar la efectividad de la estrategia de distribución de los formatos de inscripción al LNERE, es otro tema a considerar. Con el propósito de incrementar la accesibilidad de las solicitudes a los electores residentes en cualquier parte del mundo, el IFE diseñó una estrategia consistente en incrementar los puntos de distribución, se pasó de

los 140 puntos establecidos como mínimo por ley (Internet y representaciones diplomáticas y consulares) a más de 7000. Además de la Internet, las embajadas y consulados, se incorporó a la estrategia de distribución una Red de Promotores del Voto.

Aprovechando el grado de organización que han alcanzado los mexicanos en los Estados Unidos, se estableció un puente de corresponsabilidad con 138 organizaciones de migrantes que, de manera imparcial, desinteresada y gratuita colaboraron en el proceso de distribución, dichas organizaciones repartieron 197 200 formatos. Cabe aclarar que el IFE no realizó una selección de organizaciones, sino que éstas solicitaron su inscripción a través de la página electrónica del Instituto, previa manifestación de no tener una filiación partidista y su compromiso de apego a los principios rectores en la materia (IFE, Resumen Ejecutivo, 2006: 6).

Aspecto a destacar es el Programa de Distribución Focalizada. Para distribuir formatos de solicitud en puntos específicos y eventos designados, personal del IFE se trasladó a las 12 regiones de la Unión Americana donde radica más del 75% de la población nacional. Como resultado de las actividades desplegadas en 33 ciudades se dotó de formatos a líderes comunitarios, comercios, restaurantes y tiendas, incrementándose en más de 275 puntos la cantidad de centros de distribución (IFE, tomo II, 2006: 27). Debe mencionarse que en ocasión de las fiestas decembrinas se aprovechó el ingreso de los migrantes a territorio nacional. El Instituto instaló centros de distribución a lo largo de las rutas que recorren para sus lugares de origen.

Utilizados diversos lugares y puntos de distribución en el proceso electoral de 2006, queda claro que el IFE logró distribuir los 5 millones de formatos de inscripción al LNERE, lo que debe evaluarse es si tal estrategia concluyó con una entrega eficaz de las solicitudes a los interesados.

Además de evaluar la estrategia de distribución de las solicitudes, debe revisarse su procesamiento, así como el diseño y contenido del formato de inscripción. Tratándose de un documento de materia registral, para determinar el contenido y diseño del formato se consideraron diversos aspectos establecidos en la ley. En sesión extraordinaria celebrada el 24 de agosto de 2005, el Consejo General del IFE aprobó el formato y contenido de la Solicitud de Inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, así como el instructivo de apoyo al ciudadano para el llenado de la solicitud. Entre otras cosas,

por exigir la reproducción de datos ya contenidos en la documentación anexa y la forma de comprobar un domicilio en el extranjero, el formato genera dudas. Tomando en cuenta el porcentaje de solicitudes de inscripción no aceptadas, amerita revisarse el diseño y contenido del formato a fin de evitar confusiones en los interesados. Cabe destacar que a pesar de su escolaridad incluso funcionarios del Servicio Exterior Mexicano fueron rechazados en el trámite de inscripción al LNERE.

Aunado a lo anterior deben flexibilizarse las causas por las que no se inscribe a los solicitantes en el LNERE. Enumerados 20 supuestos que podrán observarse como causas de no inscripción, se contemplan situaciones como las siguientes: que en el sobre se incluya más de una solicitud de inscripción o que el ciudadano proporcione como domicilio en el extranjero sólo un apartado postal. En el caso de un núcleo familiar que habita el mismo domicilio es lógico suponer la intención de remitir más de una solicitud en un solo sobre, pues ello implica ahorrarse el pago de derechos por correo certificado si se tratara de envíos individuales. En cuanto al apartado postal, es pertinente considerar la situación de aquellos migrantes que sólo tienen acceso a esta clase de direcciones por carecer de domicilio establecido.

En el proceso electoral de 2006 se recomendó que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores definiera e instrumentara los mecanismos de verificación o validación que proporcionaran certeza en la aplicación de estas causas; se recomendó también elaborar los procedimientos operativos correspondientes. La definición de criterios para el análisis de los trámites de inscripción deben ser más favorables al ciudadano, por ejemplo, mantener la aceptación de recibir comprobantes domiciliarios a nombre de otras personas o permitir la utilización de sobres exteriores distintos al dispuesto para el envío de las solicitudes.

Durante el proceso de dictaminación de procedencia o improcedencia de la inscripción no es pertinente modificar criterios; por el contrario, es conveniente que se establezcan antes del inicio de la actividad. La experiencia revela que el Órgano de Opinión Técnica, cuyo objetivo es coadyuvar con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en el proceso de verificación del cumplimiento de los requisitos legales, generó 22 criterios a lo largo de la dictaminación. Después de que se emitía alguna resolución por la Dirección Ejecutiva en un sentido determinado, el área de soporte legal del Órgano de Opinión Técnica procedía a documentar el criterio respectivo para casos subsecuentes.

Brindar a los ciudadanos mayores posibilidades de corregir errores u omisiones en sus trámites de inscripción, es otro punto a considerar. De acuerdo a lo sugerido por el Órgano de Opinión Técnica, para la complementación y/o reposición del trámite, se determinó el empleo de 30 tipos de notificación. Mediante un aviso de reposición de solitud se advertía a los interesados no inscritos la clase de incidencia y causa por la cual fue rechazada su petición. A efecto de permitirles subsanar las deficiencias o inconsistencias en que hubieren incurrido, la documentación complementaria debería recibirse por el Instituto antes del 15 de febrero de 2006.

Para el caso de aquellas solicitudes enviadas dentro del periodo legal y que como consecuencia de un error u omisión del ciudadano no cumplieron con los requisitos de procedencia, según el supuesto, se ofrecían al interesado diversas opciones, por ejemplo, enviar el comprobante de domicilio vía fax y correo electrónico; tratándose de la credencial para votar, ésta se recibía por correo ordinario o mensajería. Como parte del análisis de las solicitudes de inscripción se determinaron 19955 trámites que presentaron alguna incidencia. De un total de 2897 respuestas a notificaciones recibidas, 2546 lograron subsanar el error u omisión. El periodo de envío de los primeros avisos de reposición inició el 11 de noviembre de 2005 y concluyó el 12 de enero de 2006 (IFE, tomo II, 2006: 62).

Facilitar la corrección de errores u omisiones en el trámite de inscripción implica que el ciudadano pueda conocer sus inconsistencias desde el inicio del plazo para el registro al LNERE. El sistema para verificar el estado que guarda su trámite debe estar operando desde el 1o. de octubre del año previo a la elección presidencial. Si el ciudadano espera ser notificado por los conductos tradicionales puede privarse del tiempo suficiente para subsanar el error u omisión. En el proceso electoral de 2006, la segunda fase de notificaciones para reposición de la solicitud o complementación documental, inició el 16 de enero de ese año. Expuesto de otra manera, el Sistema Nacional de Consulta Electoral (Ifetel) deberá estar operando antes de arrancar la inscripción al LNERE.

Uno de los aspectos más cuestionados en la instrumentación del voto en el extranjero, es el relacionado con la campaña de difusión. La estrategia para informar a los migrantes sobre su derecho a votar en la elección presidencial de 2006, concientizarlos acerca de la importancia de su voto y hacerles saber los trámites y el procedimiento de inscripción en el LNERE, propició algunos señalamientos.

Dirigida en un primer momento a promover la inscripción al LNERE, aprovechando el vínculo que existe entre los ciudadanos en el extranjero y sus comunidades de origen, así como la disponibilidad de tiempos oficiales para el Instituto, se diseñó la estrategia “pasa la voz” cuyo objetivo fue dar a conocer este derecho entre las familias y amistades de los migrantes a fin de generar la participación de los connacionales que residen en el exterior. Esta fase inicial de la campaña, desarrollada en territorio nacional de septiembre de 2005 a febrero de 2006, buscaba generar con el voto un vínculo emotivo mediante la exaltación de la identidad mexicana. Además de dar a conocer los trámites y plazos para registrarse en el LNERE, se intentó generar confianza sobre la seguridad de los datos personales y la secrecía del voto.

Superada la postura inicial que impedía al IFE adquirir espacios en medios de comunicación en el extranjero, con el propósito de ampliar los alcances del esfuerzo de difusión, se llegó a la determinación de comprar un plan de medios que impactara de manera eficiente a todos los mexicanos que viven en los Estados Unidos, la campaña de difusión empezó a transmitirse del 12 de diciembre de 2005 al 15 de enero de 2006. A partir del 19 de diciembre de 2005 se intensificó la transmisión de spots en televisión y radio.

Para incentivar la inscripción al LNERE se realizaron actividades complementarias. A través de los consulados, asociaciones y organizaciones civiles como el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, se distribuyeron distintos materiales de promoción. De forma adicional, se agregaron apoyos externos gratuitos concertados en la medida que el tiempo avanzaba. Dirigida a diferentes públicos, la estrategia de difusión apostó a incorporar multiplicadores de las acciones realizadas.

Carente de un espacio permanente de difusión, de manera particular en zonas de alta expulsión migratoria y en periodos de ingreso de migrantes al territorio nacional, la campaña para promover el voto de los nacionales en el extranjero dejó mucho que desear. Si bien la demora para iniciarla de modo oportuno se debe al retraso en la aprobación de la reforma legal que reglamentó el voto transfronterizo, lo cierto es que arrancó demasiado tarde en los Estados Unidos, circunstancia que evitó impactar a un mayor número de mexicanos en aquel país.

Difundir la estrategia de credencialización orientada a migrantes como parte de la estrategia de difusión en territorio nacional, es un aspecto que merece su inmediata valoración. Debido a los requisitos exi-

gidos para estar en aptitud de votar desde el extranjero, la credencialización es un tema vertebral. Apoyada en estimaciones, es incierta la cifra de connacionales que de modo aparente conservan su credencial para votar cuando viajen al exterior. Si para la elección presidencial de 2012 la cifra de desplazados puede variar, es conveniente una campaña permanente de credencialización que advierta la necesidad de contar con este documento si se pretende votar desde el extranjero.

Inscribirse en el Registro Federal de Electores y obtener la credencial para votar es un trámite que amerita revisarse para los nacionales que residen fuera del país. Se ha destacado que las condiciones de estancia en el extranjero dificultan agotar el procedimiento, pues conlleva realizar viajes a territorio nacional para solicitar su inscripción en el Registro Federal de Electores y después volver para recoger la credencial de elector. Esta situación plantea una de las reformas legales más trascendentes en la instrumentación del voto en el extranjero. Si se pretende que el trámite pueda realizarse fuera del territorio nacional, utilizando las sedes diplomáticas o consulares, o bien, oficinas del propio IFE en el exterior, deben hacerse las modificaciones pertinentes al Cofipe.

Apatía, indiferencia o desgano son sentimientos que provoca desconocer la plataforma electoral de los partidos políticos y contendientes en la elección presidencial. Toda vez que el Cofipe prohíbe la realización de campañas políticas en el extranjero, con el objeto de brindar la mayor información posible para buscar que el sufragio fuera razonado y libre, la Cove propuso incorporar en el paquete electoral postal (PEP) información relevante sobre las plataformas de los partidos y coaliciones, así como las propuestas de los candidatos. Esta información se pudo enviar en formato audiovisual mediante discos compactos y DVD's, además de los materiales impresos.

Tomando en cuenta que el PEP se remite a quienes fueron inscritos en el LNERE, las plataformas de los partidos, así como las propuestas de candidatos, sólo son conocidas por los mexicanos que votarán, es decir, se mantiene en el desconocimiento a la gran mayoría de nacionales residentes en el exterior. Por supuesto, superar el impedimento amerita reformas al Cofipe en el sentido de permitir actos de campaña en el extranjero. Se trataría de actos acotados en los cuales no podrían utilizarse recursos procedentes del exterior y limitar la campaña a sitios preestablecidos.

Aun contando con 139 sedes diplomáticas y consulares en el exterior, en la instrumentación del voto en el extranjero las misiones se

emplearon para la distribución del formato de solicitud de inscripción en el LNERE y, de manera relativa, en la difusión del nuevo derecho. Con base en la cláusula segunda, inciso *d*, del Convenio de Colaboración suscrito entre el IFE y la SRE, el Instituto se comprometió a capacitar a los funcionarios de las sedes diplomáticas y consulares designados por la Secretaría, para brindar información y orientación a los ciudadanos interesados en inscribirse en el LNERE. El personal del Servicio Exterior Mexicano se involucró también en la difusión y promoción de ese derecho.

Ajeno a los trámites de inscripción en el LNERE, el personal del Servicio Exterior se limita a entregar los formatos de solicitud correspondientes e intervenir, de modo marginal, en la campaña de difusión del voto en el extranjero. Subutilizado ese recurso, podría plantearse la posibilidad de involucrar al personal de las sedes diplomáticas y consulares en el trámite de inscripción al Registro Federal de Electores, la obtención de la credencial para votar y, por supuesto, la inscripción en el LNERE. Otorgar esas atribuciones amerita plantear la reforma legal pertinente.

Lograr una mayor participación de los mexicanos residentes en el extranjero va más allá de ejercer sólo su derecho al voto, también comprende plantear sus demandas. En la evaluación de la experiencia relativa a la elección presidencial de 2006, si se analiza el costo operativo del proyecto, de manera aparente resultó caro el sufragio de los nacionales en el exterior, sin embargo, el costo de la democracia debe buscarse en función de los fines que persigue y no en función estricta del costo monetario de la misma. En ese sentido, se justifica invertir de forma racional en la instrumentación del voto de los mexicanos en el exterior. A final de cuentas se las debemos.

III. Aproximación a una reforma legal y nuevas estrategias para la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero

Rescatar la experiencia del voto extraterritorial en México es un imperativo. Para la elección presidencial de 2012 deben corregirse aquellos aspectos que complican la instrumentación del voto de los nacionales en el extranjero. Incorporar nuevas estrategias en las campañas de di-

fusión, modificar el formato de solicitud para inscribirse en el LNERE, flexibilizar las causas de no inscripción y establecer criterios más favorables al ciudadano, involucrar de otra manera al personal del Servicio Exterior Mexicano, facilitar la inscripción al Registro Federal de Electores y la obtención de la credencial para votar desde el extranjero, reembolsar el pago realizado por el uso del correo certificado, son algunas circunstancias a considerar.

Respetando en lo que cabe el orden como fue expuesta la problemática relativa a la instrumentación del voto en el extranjero, en el presente inciso se describirán nuevas estrategias que intenten potencializar la participación política de los nacionales en el exterior. De acuerdo con su contenido algunas implican modificaciones al marco normativo vigente, otras en cambio, consisten en adecuaciones al modo de operar el proyecto.

Diagnóstico objetivo y veraz. A diferencia de la experiencia adquirida en el proceso electoral de 2006, es temerario afirmar que serán los votantes en el extranjero quienes decidirán la elección presidencial de 2012. Si bien es cierto puede incrementarse de manera significativa el número de ciudadanos que sufragarán desde el exterior, como en la mayoría de los países, el voto foráneo se caracteriza por un bajo número de participantes. Las estadísticas muestran que del universo potencial de votantes el registro es mínimo y la participación efectiva aún menor, incluso considerando el caso de aquellas naciones donde se sanciona la abstención.

Según un estudio realizado en 2006 por el Pew Hispanic Center en los Estados Unidos, sólo el 31% de los mexicanos residentes en el extranjero conservaban su credencial de elector cuando emigraron (López Montiel, 2006: 63). Basada en estimaciones, la cifra de posibles votantes es incierta. A las fuentes de datos consideradas para determinar las cantidades de los formatos de solicitud de inscripción en el LNERE, debe agregarse la realización de estudios fuera del territorio nacional que permitan estimar con mayor precisión las cantidades de probables votantes. Bajo esta propuesta podrían considerarse como fuentes de datos las siguientes:

- Cantidad de matrículas consulares emitidas.
- Número de pasaportes expedidos en las representaciones consulares.

- Información estadística relativa a la migración de mexicanos a los Estados Unidos.
- Verificaciones nacionales muestrales del padrón electoral.
- Estudios y encuestas realizados por especialistas dentro y fuera del territorio nacional.
- Fuentes de datos generadas en los Estados Unidos, por ejemplo, el censo estadounidense y la encuesta C2SS.

Rasgo presente en la experiencia política transnacional, el bajo índice de participación política se entrelaza con algunos rasgos del sistema político de cada país, el voto en el extranjero puede servir como referente para ubicar problemas propios de la cultura política nacional. Según lo destaca Gustavo López Montiel, el escaso nivel de participación extraterritorial en la elección presidencial de 2006 también se debió, de manera esencial, a un problema de confianza hacia los partidos políticos (IFE, Evaluación, 2006: 11).

Calcular el universo de mexicanos en el extranjero con intención de votar es muy complejo. Convertido en un acto de absoluta voluntad personal, el comportamiento político desde el exterior obliga a plantearse más la decisión de ejercer ese derecho. Aun cuando pueda destacarse la importancia de contar con un diagnóstico objetivo y veraz, las estimaciones gravitarán de forma relevante en el tema. Quizás por ello, es difícil insistir en la sospecha de que los mexicanos en el extranjero decidirán la elección presidencial.

Campaña de difusión. Además de dar a conocer el nuevo derecho, dos objetivos de comunicación se desprenden como prioridad en la estrategia de difusión: poner al alcance de quienes están en posibilidad de votar los elementos para inscribirse en el LNERE y motivarlos para hacerlo.

Dirigida a diferentes públicos, la estrategia de difusión utilizó distintos medios para dar a conocer información básica sobre el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero. Considerando que el decreto mediante el cual se reformó el Cofipe fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de 2005, las campañas de difusión iniciaron, en su primera fase, en septiembre del mismo año. La segunda fase, dedicada a difundir el voto en el extranjero en territorio estadounidense, se desarrolló a partir de la segunda quincena de diciembre. Frente a tales condiciones es pertinente tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Ofrecer un espacio propio de difusión en territorio nacional utilizando los tiempos oficiales que corresponden al IFE. Debido al continuo contacto que mantienen los migrantes con su comunidad de origen, el público destinatario es un multiplicador de las acciones de difusión.
- Comenzar la campaña de difusión en territorio nacional desde enero del año previo a la elección.
- Realizar una campaña de difusión con la suficiente anticipación en los Estados Unidos, contemplando la contratación de medios masivos de comunicación.
- Incorporar mecanismos de difusión para los mensajes de los partidos políticos y coaliciones, así como de sus candidatos.
- Llevar a cabo campañas permanentes de difusión en zonas de alta expulsión migratoria y en periodos de ingreso de los migrantes a su lugar de origen. El Programa Paisano puede emplearse para difundir el ejercicio del voto extraterritorial y la distribución de formatos de solicitud para inscribirse en el LNERE.
- Utilizar las redes sociales como mecanismos de difusión de alcance universal.

Concentrada de manera importante en los Estados Unidos, de modo concreto en siete de sus estados, la campaña de difusión debe tomar en cuenta el perfil de los mexicanos residentes en ese país. Con un mayor nivel sociodemográfico e incluso otro estatus psicográfico, los migrantes que residen en otras naciones tienen mayor probabilidad de acceder a mecanismos de comunicación más simples como el correo electrónico y algún otro esfuerzo adicional. Los ciudadanos residentes en los Estados Unidos esperan una comunicación más directa, digamos hasta personal. El 29% de los mexicanos establecidos en aquel país se enteró que podía votar en la elección presidencial mediante anuncios por televisión, un 15% a través de noticias y un 12% por periódicos y revistas. Sólo un 11% manifestó haberse enterado por amigos y familiares radicados en México (IFE, Anexo evaluación, 2006: 6).

Punto trascendente en la campaña de difusión es persuadir sobre la trascendencia de votar. La mayoría de quienes están en posibilidad de sufragar son los llamados “nuevos arribos”, así catalogados los que llegaron a establecerse durante los últimos 15 años, en su mayoría con una situación migratoria irregular. Bajo esa lógica, aún si tuvieran consigo la credencial para votar, el primer freno a su participación es

la desconfianza. No les agrada dar una dirección en la que pueden ser localizados para recibir la boleta electoral. La confianza habrá de trabajarse en la campaña de difusión. Se trata de convencer, de ofrecer una razón suficiente para justificar el esfuerzo de investigar, recoger un formato, llenarlo, obtener un comprobante de domicilio y pagar entre 8 y 12 dólares. La estrategia de difusión debe contemplar argumentos para hacerlos votar.

Conformación de la LNERE. Actividad clave en la instrumentación del voto extraterritorial es la conformación del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, pues como se ha destacado de su validez depende el resto de las fases del proyecto. Integrada por un gran número de acciones establecidas en la ley, comprende desde la elaboración y producción de la solicitud de inscripción, pasando por su distribución, hasta la revisión de criterios y causas por las cuales se decide no inscribir al solicitante.

Con base en cierto orden metodológico, se expondrán aquellas acciones que ameritan cambios y nuevas estrategias en su instrumentación. Considerando que la problemática fue expuesta líneas arriba, sólo se mencionarán acciones concretas.

Formato de solicitud. Mejorar el formato de solicitud facilitaría de manera considerable el trámite de inscripción en el LNERE, entre los aspectos que es conveniente modificar se encuentran los siguientes:

- Elaborar un formato sencillo que evite, en lo posible, generar dudas entre los migrantes.
- Retirar el requerimiento de información que provoque desconfianza sobre su confidencialidad.
- Eliminar la petición de datos contenidos en la documentación anexa. La autoridad electoral puede requisarlos de manera directa.
- Omitir el foliado de las solicitudes para facilitar una distribución más amplia.

Distribución de formatos de solicitud de inscripción. Según encuesta realizada por el propio IFE, un 28% de los mexicanos interesados en votar desde el extranjero consideran que fue fácil obtener la solicitud de inscripción en el LNERE. Sin embargo, sólo el 17% la obtuvo a

través de los consulados nacionales. Tomando en cuenta el grado de escolaridad de quienes participaron en la encuesta, el 36% la obtuvo vía Internet (IFE, Anexo evaluación, 2006: 14).

Evaluar la estrategia de distribución permite concluir que, en efecto, puede ser fácil en cierto modo acceder a la solicitud de inscripción, no obstante, ello no implica que se concluya de manera necesaria con una entrega oportuna y eficaz a los interesados. Para mejorar la distribución de las solicitudes se destacan los siguientes aspectos:

- Realizar con mayor anticipación la planeación de actividades relativas a la distribución de formatos.
- Ampliar el periodo de entrega de solicitudes y llenado de formatos.
- Potencializar la entrega a través del Servicio Exterior Mexicano, haciendo más eficiente la participación de embajadas y consulados.
- Formalizar la distribución mediante el Programa Paisano estrechando la colaboración del Instituto Nacional de Migración.

Trámite de inscripción en el LNERE. Aspecto operativo de particular significado, el trámite de inscripción en el LNERE determina en buena medida el éxito en la instrumentación del voto en el extranjero. Considerado elevado el porcentaje de solicitudes que no logró su inscripción en el LNERE, se trata ahora de facilitar el trámite y corregir aquellas situaciones que lo obstruyen.

Para incorporarse en el LNERE es requisito previo estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar. Un importante número de ciudadanos en el extranjero carecen de la credencial de elector y otro sector también significativo tiene credencial 03, es decir, aquella que no servirá para votar en la elección presidencial de 2012. Ante tal panorama, debe instrumentarse una serie de medidas que tengan como propósito facilitar dicho trámite:

- Mantener de manera permanente programas de credencialización dirigidos a migrantes.
- Considerar la posibilidad de tramitar la credencial para votar desde el extranjero.
- Realizar campañas itinerantes de credencialización en el extranjero.

- Establecer módulos nacionales de atención ciudadana en la franja fronteriza, zonas expulsoras y puntos de tránsito.
- Ampliar el periodo de inscripción en el LNERE.
- Fomentar talleres en el extranjero que expliquen y orienten en el llenado de la solicitud.
- Contemplar la inscripción al LNERE en el extranjero por conducto de las sedes diplomáticas y consulares.
- Instrumentar y mantener mecanismos de aviso oportuno sobre errores u omisiones cometidos por los ciudadanos en su trámite de inscripción.
- Permitir al interesado, en un plazo más amplio, revisar el estado que guarda dicho trámite.
- Otorgar a los ciudadanos mejores condiciones para ampliar la posibilidad de corregir errores u omisiones en su trámite de inscripción.
- Flexibilizar las causas de rechazo para los trámites de inscripción en el LNERE.
- Revisar y definir criterios que resulten más favorables al ciudadano en el análisis de los trámites de inscripción en el LNERE.
- Admitir como domicilio en el extranjero el señalamiento de un apartado postal en caso de no poder indicar una dirección física.
- Continuar aceptando comprobantes de domicilio a nombre de otras personas.
- Generar estrategias que garanticen la gratuidad en los envíos de solicitudes y del sobre-voto.

Aumentar las expectativas de lograr la inscripción en el LNERE es uno de los retos que debe afrontar con eficacia el Instituto Federal Electoral. Se trata de incrementar de manera significativa el universo de nacionales en el extranjero con posibilidad de votar. Si a final de cuentas el ciudadano decide no sufragar, ese ya es otro tema. Al IFE le corresponde eliminar el mayor número de obstáculos para conseguir ampliar el número de votantes.

Actividades proselitistas en el extranjero. Según lo prescribe el artículo 336 del Cofipe, los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral dirigidos a la obtención del voto.

Con el objeto de brindar la mayor información posible, procurando que el sufragio fuere razonado y libre, se incorporó en el PEP información relevante sobre las plataformas de los partidos y coaliciones, así como las propuestas de los candidatos. Esta información pudo enviarse en formato audiovisual mediante discos compactos y DVD's, además de los materiales impresos. Como puede apreciarse se trató de información que sólo pudo conocer un reducido número de nacionales en el exterior. Para propiciar mayor participación política es pertinente considerar la realización de actividades proselitistas en el exterior, sobre este aspecto es recomendable:

- Evaluar la posibilidad de establecer mecanismos de contacto entre los partidos y candidatos con las comunidades de mexicanos en el extranjero.
- Permitir la realización de actos de campaña en el extranjero.
- Limitar los actos de campaña en el extranjero a sitios preestablecidos indicados por el Instituto Federal Electoral.
- Mantener la prohibición de utilizar en la realización de actos de campaña recursos y financiamiento procedentes del exterior.
- Fiscalizar los actos de campaña que los partidos políticos y candidatos realicen en el extranjero.
- Exigir la presentación de informes sobre las actividades y gastos que representó la campaña en el extranjero.

Participación del Servicio Exterior Mexicano. México cuenta con un sistema consular sumamente sólido en los Estados Unidos, se trata de un servicio exterior amplio y fortalecido que apoya a la población extranjera más numerosa en aquel país. Presente en las principales ciudades de la Unión Americana, su participación en la instrumentación del voto transnacional puede resultar estratégica.

Suscrito en agosto de 2005, el Convenio de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene como objeto establecer los mecanismos bajo los cuales el IFE, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, proporcionará a la SRE los formatos de solicitud de inscripción, misma que los pondrá a disposición de los ciudadanos mexicanos en las sedes diplomáticas y consulares de México en el extranjero. Es compromiso de la Secretaría asegurar el manejo eficiente, seguro y oportuno de la documentación objeto del presente convenio. En realidad se trata

de un compromiso limitado y de poco alcance (IFE, Convenio, 2005: cláusula primera).

Instrumento que precisa un ámbito de responsabilidad muy reducido para la Cancillería, el convenio de colaboración pone de manifiesto que en la planeación interinstitucional se escatimó el papel de ciertas dependencias. Por lo que toca a la Secretaría, en la instrumentación del voto en el extranjero, debe involucrarse de manera más amplia la participación del Servicio Exterior Mexicano. A continuación se señalan algunas actividades por desarrollar:

- Modificar el convenio de colaboración a fin de incorporar actividades permanentes dirigidas a promover la participación política de los migrantes.
- Asignar al Servicio Exterior Mexicano actividades adicionales a la distribución de los formatos de solicitud de inscripción al LNERE.
- Operar en las embajadas y consulados módulos para la credencialización de mexicanos en el exterior.
- Instalar en las sedes diplomáticas y consulares buzones para el depósito de solicitudes de inscripción al LNERE.
- Extender la capacitación del personal diplomático y consular para orientar en el trámite de inscripción al LNERE.

Modificaciones normativas. Calificar de insuficiente el marco jurídico relativo al voto de los mexicanos en el extranjero, con relación a las expectativas planteadas, es un señalamiento realizado de diferentes maneras y en distintos momentos. Con la finalidad de mejorar el procedimiento de votación, así como explorar otras modalidades de participación, es viable pronunciarse por modificar el Libro Sexto del Cofipe.

En efecto, parece que las reglas básicas no cumplieron con las expectativas, ampliar los niveles de participación política de los mexicanos en el exterior hace patente la necesidad de introducir reformas a la legislación vigente. Retomando las recomendaciones realizadas en los puntos anteriores, es pertinente sugerir las siguientes modificaciones al marco legal.

Según lo establece el artículo 180 del Cofipe, los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de solicitar y obtener su credencial

para votar con fotografía. En virtud de la propuesta de credencialización en el exterior, es recomendable modificar el precepto estableciendo que los ciudadanos residentes en el extranjero podrán acudir a las oficinas o módulos del Instituto Federal Electoral que se encuentren ubicados en los consulados mexicanos o en cualquier otro sitio dispuesto por el Instituto, a fin de solicitar su inscripción al Registro Federal de Electores y obtener su credencial para votar con fotografía.

De manera complementaria, del mismo modo como opera en territorio nacional, podrá disponerse que el personal del IFE llenará la solicitud respectiva, la cual será firmada por el ciudadano interesado. Hecho lo anterior, la solicitud y los documentos respectivos se remitirán a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para que se realicen los movimientos correspondientes al Padrón Electoral y se expida la credencial para votar con fotografía. Una vez expedida la credencial, será remitida al consulado mexicano o a la oficina o módulo que determine el Instituto para entregarse al ciudadano.

Previsto en el artículo 315 del Cofipe, los ciudadanos mexicanos que cumplan con los requisitos para estar inscritos en el LNERE, enviarán solicitud por correo certificado en el formato aprobado por el Consejo General, acompañada de los documentos siguientes:

- a) Fotocopia legible del anverso y reverso de su credencial para votar con fotografía, el elector deberá firmar la fotocopia o, en su caso, colocar su huella digital.
- b) Documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero.

Asegurar la gratuidad en el trámite de inscripción al LNERE, implica eliminar el costo que representa el envío de la solicitud por correo certificado. Sugerido de manera puntual en el presente trabajo, la inscripción puede llevarse a cabo por conducto del Servicio Exterior Mexicano, de tal suerte, debe modificarse el precepto agregando la posibilidad de que la solicitud sea entregada a la oficina o módulo del Instituto Federal Electoral que se encuentre ubicada en un consulado mexicano o en cualquier otro sitio que el Instituto disponga.

Para efecto de verificar que la solicitud se entregó dentro del plazo legal establecido, se tomará como elemento de prueba la fecha de expedición de la solicitud de inscripción que el servicio postal de que se trate estampe en el sobre de envío o, en su caso, el sello de recibido que

estampe el personal de la oficina o módulo del IFE ubicado en el consulado mexicano o en cualquier otro sitio dispuesto por el Instituto.

De considerar pertinente ampliar el plazo para el trámite de inscripción al LNERE, el primer párrafo del precepto en estudio debería modificarse. De acuerdo con la disposición, el plazo corre del 1o. de octubre del año previo hasta el 15 de enero del año de la elección presidencial. Otorgar un plazo mayor conlleva la reforma pertinente.

Indicado en el artículo 336 del Cofipe, está prohibido que los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular realicen actos de campaña en el extranjero, en consecuencia, no se permite desplegar actividades, actos y propaganda electoral. Establecer mecanismos de contacto entre los partidos y candidatos con las comunidades de mexicanos en el exterior, a fin de incrementar su participación política, implica de manera necesaria la realización de tales actividades.

Bajo la fiscalización del IFE, debe permitirse que los partidos políticos nacionales, las coaliciones y sus candidatos a cargos de elección popular, puedan realizar actos de campaña en el extranjero para la elección presidencial. Las actividades de campaña podrán iniciar a partir del día siguiente al de la sesión de registro de las candidaturas que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral, debiendo concluir tres días antes de la jornada electoral.

Para la realización de estas actividades debe mantenerse la prohibición de utilizar recursos procedentes del extranjero, sin embargo, sale sobrando el segundo párrafo del citado artículo, pues se podrían emplear las modalidades de financiamiento previstas en la legislación electoral.

Mantener una política pública dirigida a los mexicanos residentes en el extranjero, sugiere la puesta en operación de una oficina permanente especializada en la instrumentación del voto extraterritorial, a la cual correspondería articular los proyectos y actividades desarrolladas por las áreas sustantivas del Instituto y fortalecer los vínculos con organizaciones, líderes y ciudadanos en el exterior. Bajo tal panorama, puede sugerirse reformar el artículo 337 del Cofipe. En los términos actuales se dispone que para el cumplimiento de las atribuciones y tareas que se otorgan al IFE en la instrumentación del voto foráneo, la Junta General Ejecutiva propondrá al Consejo General, en el año anterior al de la elección presidencial, la creación de las unidades administrativas que se requieran, es decir, se trata de unidades temporales.

Si se pretende mantener programas de credencialización permanentes y sobre todo extender los vínculos con las comunidades de nacionales establecidas en el exterior, la instrumentación del voto en el extranjero amerita la creación de unidades con presencia definitiva en el organigrama del Instituto.

Aun cuando logre incorporarse a las sedes diplomáticas y consulares en el trámite de inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, la modalidad del envío de la solicitud por correo certificado debe conservarse. En tal supuesto, amerita modificarse el artículo 338 del Cofipe. Se recomienda agregar un segundo párrafo donde se disponga el reembolso de los gastos realizados por el ciudadano si remite por correo certificado su solicitud. Será decisión del interesado disponer la manera en que se realizará el reembolso, ya sea indicando número de cuenta o su preferencia de recibir cheque o documento que ampare la cantidad erogada.

Proponer los cambios normativos aludidos no entraña ninguna reforma constitucional, las modificaciones al Cofipe no requieren ajustes en la Constitución general de la República. Para la elección presidencial de 2012 la aproximación a una reforma legal era viable, así como la definición de nuevas estrategias en la instrumentación del voto en el extranjero. De manera lamentable la reforma política que se discute en el Congreso de la Unión no ha sido aprobada, desaprovechando la oportunidad de realizar los ajustes legales en la materia. Ahora sólo resta que el IFE decida llevar a cabo los ajustes operativos más adecuados.

IV. Bibliografía

- CALDERÓN CHELIUS, Leticia, 2004, *Votar en la distancia, experiencia de una ciudadanía en movimiento*, 2a. ed., México, Instituto Mora.
- CARPISO, Jorge, 1998, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CHÁVEZ RAMOS, Edith, 2004, *La experiencia argentina del voto en el exterior: los ciudadanos migrantes, Votar en la distancia*, 2a. ed., México, Instituto Mora.
- LÓPEZ MONTIEL, Gustavo, 2006, “Los votos olvidados”, *Revista Voz y Voto, Política y Elecciones*, México, núm. 163, septiembre.

- MACAÍSTA MALHEIROS, Jorge y CALDEIRA BOAVIDA, María, 2004, *El voto, arma del pueblo: la participación política de los emigrantes portugueses, Votar en la distancia*, 2a. ed., México, Instituto Mora.
- MORALES, Rodrigo, 2005, “El voto de la diáspora”, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Nuevo Horizonte Editores.
- NOHLEN, Dieter y GROTZ, Florian, 2002, “Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 16.
- PERAZA PARGA, Luis, 2004, *El voto en el exterior de los nacionales españoles. Votar en la distancia*, 2a. ed., México, Instituto Mora.

Documentos

- Convenio de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.
- IFE, 2006, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, tomo II.
- IFE, 2006, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, tomo IV.
- IFE, 2006, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, tomo VI.
- IFE, 2006, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, Evaluación.
- IFE, 2006, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, Anexo de Evaluación.
- IFE, 2006, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, Resumen Ejecutivo.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.