

**INFORME FINAL DE LA COMISION DE ESPECIALISTAS QUE ESTUDIA
LAS MODALIDADES DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL
EXTRANJERO
12 de Noviembre de 1998**

INDICE

1. PRESENTACIÓN

Consideraciones Generales

Mandato

Marco Metodológico

2. MARCO SOCIODEMOGRÁFICO

3. MODALIDADES DE REGISTRO

Criterios de construcción de las modalidades de registro

Modalidad 1. Registro, con Padrón y con Credencial para Votar con Fotografía expedida en el Extranjero.

Modalidad 2. Registro, con Padrón y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía expedida en el Extranjero.

Modalidad 3. Sin registro, sin padrón y con Credencial para Votar con Fotografía expedida en México

4.-MODALIDADES DE EMISIÓN DEL VOTO

Modalidades Básicas. Introducción

Modalidad 1: Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y Credencial para Votar con Fotografía

Modalidad 2: Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía

Modalidad 3: Voto en casilla especial, sin lista nominal y con Credencial para Votar con Fotografía

Modalidad 4: Voto en casilla especial, sin lista nominal y con Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía

Modalidad 5: Voto a distancia, con lista nominal y Credencial para Votar con Fotografía

Modalidad 6: Voto a distancia, con lista nominal y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía

5. DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS

6. CAMPAÑAS, MEDIOS Y FISCALIZACIÓN

7. AUTORIDADES ELECTORALES

8. ARREGLOS INTERNACIONALES

9. UN NUEVO LIBRO DEL COFIPE

10. ASPECTOS PENALES

11. DE LO CONTENCIOSO EN MATERIA ELECTORAL

12. EL PRINCIPIO DE NO PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD MEXICANA Y EL EJERCICIO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

13. CONSIDERACIONES FINALES

1. PRESENTACIÓN

Consideraciones Generales

1. En virtud de la reforma al artículo 36 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en el que se encuentren el día de las elecciones.

2. Este derecho se podrá ejercer en el extranjero para la elección presidencial del año 2000, una vez que el Congreso de la Unión establezca las reformas legales correspondientes que posibiliten su puesta en práctica.

3.-El IFE es, según el mismo artículo, la única autoridad encargada de la organización de los procesos electorales federales. En virtud de ello, el Instituto deberá ser la instancia responsable de instrumentar los procedimientos necesarios para que los mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional puedan ejercer su derecho al sufragio.

4.-La organización de las elecciones federales en México se basa en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad establecidos en el párrafo tercero del artículo 41 constitucional.

5.-La traducción de estos principios constitucionales en legislación, instituciones y prácticas electorales ha requerido un largo esfuerzo de concertación entre los partidos políticos y los órganos del poder federal. Encontrar la fórmula para aplicar en el extranjero, los principios constitucionales que hoy norman y dan confianza a la organización de las elecciones en nuestro país, es una tarea compleja que reclama un esfuerzo de concertación equivalente.

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

- La ruta para brindar a los participantes la plena garantía de transparencia, ha llevado a un alto grado de complejidad en la ley y en las instituciones electorales vigentes.
- La aplicación y acción extraterritorial de la legislación electoral implica realizar algunos arreglos con instancias en el exterior y desplegar un trabajo logístico nunca antes realizado.
- El electorado potencial que se encuentra fuera del territorio nacional es de considerable magnitud.

7.-Con base en lo anterior, la Comisión procedió a la identificación de las condiciones objetivas y jurídicas para la realización de elecciones fuera del territorio nacional, así como a la elaboración y evaluación del rango más amplio posible de modalidades para el ejercicio del voto en el extranjero, las cuales garanticen condiciones aceptables de cobertura, seguridad y equidad del proceso electoral en el exterior, similares a las que prevalecen en el país. Se cuidó particularmente que dichas modalidades respetaran escrupulosamente la confiabilidad del proceso electoral, a fin de preservar los avances que el país ha logrado alcanzar en la materia.

8.-Para ello, la Comisión realizó los estudios jurídicos, internacionales, demográficos, sociológicos, logísticos y técnicos necesarios para lograr este propósito, en virtud del mandato legal que dio origen a sus trabajos.

9.-La Comisión concluyó que es técnicamente viable llevar a cabo la elección presidencial de año 2000 con la participación de lo votantes mexicanos en el exterior y que para ello es posible acudir a diversas modalidades para la emisión del voto, aquí identificadas, que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano.

Mandato

El mandato legal de la Comisión establece como núcleo de sus trabajos, una tarea esencialmente de investigación, orientada a la identificación y el análisis de las condiciones operativas, logísticas, jurídicas, administrativas e internacionales, que posibiliten el voto de los mexicanos en el extranjero. La cuestión central de los estudios emprendidos no fue el derecho de los mexicanos a votar fuera del territorio, sino el cómo instrumentar ese derecho constitucional. En suma, es importante resaltar que el objetivo fundamental de la Comisión, fue el de generar los insumos necesarios y suficientes, con base en datos confiables, para que, en su momento, las autoridades competentes decidan acerca de las modalidades y reformas legales pertinentes para materializar el derecho que le otorga a los ciudadanos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el mandato legal de la Comisión emana de la reforma al artículo 36 Constitucional, del artículo 8º transitorio, del artículo 1º del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el que se designa una Comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley..."

Artículo Octavo:

"...Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en la elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realicen los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes..."

En su sesión ordinaria del día 29 de abril de 1998, tomó el siguiente punto de acuerdo:

"PRIMERO.- Se designa la comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos..."

Marco Metodológico

Para llevar a cabo sus labores, la Comisión se organizó en cuatro subcomisiones, destinadas respectivamente al análisis de los temas referentes a: asuntos internacionales, logísticos, jurídicos y socio-demográficos.

En los anexos, se encontrarán los estudios que fueron elaborados por cada una de las subcomisiones. La Comisión confía en que estos estudios constituyan un material de consulta valioso para encarar los problemas centrales de las elecciones en el exterior, tales como: la magnitud y ubicación de la población mexicana en edad ciudadana; identificación de los impactos y sentidos normativos de las modalidades estudiadas; aspectos internacionales relativos a la doble nacionalidad, así como a sus efectos y a los arreglos internacionales.

Los criterios metodológicos que guiaron los trabajos de esta Comisión fueron los siguientes:

- La elaboración de propuestas que faciliten la organización para el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, en la elección presidencial prevista para el año 2000.
- El análisis y discusión de la más amplia gama de modalidades de voto, sin descartar *a priori* ninguna de ellas.
- La selección de las modalidades que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano.
- La identificación de las condiciones jurídicas internacionales, en las que se enmarca la organización electoral fuera del territorio nacional.
- La discusión de las modalidades que favorecen la universalidad, equidad, transparencia y confiabilidad del sufragio.
- El análisis de las modalidades, en términos de la cobertura del universo de electores potenciales en el extranjero.
- El análisis socio-demográfico detallado de los mexicanos en el extranjero, en particular de los que se encuentran en los Estados Unidos de América, dado que en ese país se encuentra el 99 por ciento de los mexicanos en el exterior.
- La adopción de un enfoque que permita, dada la heterogeneidad que la realidad impone, opciones flexibles de instrumentación gradual, parcial y combinada de las modalidades posibles.

Por último, se tomaron en consideración las realidades sociales, económicas y culturales de los mexicanos en el extranjero.

2. MARCO SOCIODEMOGRÁFICO

Introducción

El proyecto de instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero constituye un capítulo inédito en la historia electoral de nuestra nación y un reto para sus instituciones. Adicionalmente, la magnitud, la diversidad, la distribución y la movilidad de la población mexicana residente en el extranjero, hacen de México un caso único en el mundo. Ambas condiciones hicieron necesarios el acopio y la producción de información actualizada y confiable que sirviera de marco a los trabajos de la Comisión. En este capítulo se ofrecen los insumos (datos, estimaciones y cartografías) que fueron utilizados para la adecuada definición de los instrumentos, mecanismos y procedimientos electorales que puedan hacer posible el voto de los mexicanos en el extranjero.

Mediante estos insumos se intentó dar respuesta a una serie de interrogantes sociodemográficas que la Comisión se planteó desde el inicio de sus trabajos: la magnitud de la población de mexicanos en edad ciudadana que estará en el extranjero en el año 2000; los países en los que están los mexicanos en edad ciudadana; la condición jurídica migratoria de los mexicanos en el extranjero; las principales zonas de origen de los emigrantes internacionales mexicanos; la magnitud del grupo de mexicanos que poseen doble nacionalidad (*de jure* o *de facto*); la magnitud del grupo de mexicanos que viven en México y trabajan periódicamente en el extranjero; la distribución geográfica de los mexicanos en Estados Unidos de América; el tamaño del padrón electoral en el año 2000, si se integra la totalidad de mexicanos en el extranjero y la proporción representada por ellos; la posesión de credencial para votar con fotografía entre los mexicanos que radican en el extranjero; la participación electoral de los mexicanos que se encontraban en los Estados Unidos de América en 1994; el interés que tienen los mexicanos en los Estados Unidos de América en participar en las próximas elecciones presidenciales.

Para dar respuesta a estas interrogantes, la Comisión analizó distintas fuentes de datos disponibles. Al tiempo, realizó encuestas, sondeos, así como análisis especiales de las encuestas de verificación encomendadas por el IFE. Como es de esperarse, los análisis se centran especialmente en la población mexicana radicada en los Estados Unidos de América, que es el país que concentra 98.7 por ciento de la misma y donde los retos son mayores para la instrumentación del proceso electoral.

Los resultados de nuestras investigaciones confirman la magnitud ya conocida del fenómeno migratorio e identifican conjuntos y subconjuntos de población que resultan cruciales para el diseño de la logística electoral. En segundo lugar, el análisis de la distribución geográfica de la población mexicana en los Estados Unidos de América pone al descubierto dos patrones de asentamiento que deben tomarse en cuenta en cualquiera de las modalidades que se elija. En tercer lugar, la Comisión llegó a determinar el grado de credencialización que existe entre la población mexicana en los Estados Unidos de América, dato inédito que resulta indispensable para poder instrumentar varias de las modalidades propuestas. En cuarto lugar, la Comisión pudo constatar una amplia y difundida disposición a participar en las elecciones en el exterior.

El trabajo ha sido realizado en cinco secciones ordenadas de tal manera, que se puede seguir una secuencia lógica y articulada de cada uno de los acapites, todos ellos referidos a la población mexicana ciudadana. El primer tema corresponde al análisis de los diferentes conjuntos y subconjuntos de población; el segundo apartado corresponde a las zonas de origen de la emigración; el tercero se aboca al análisis de la distribución geográfica en los estados Unidos de América; el cuarto tema se refiere a la participación electoral y el deseo de voto; finalmente en el último apartado se trata el tema de la posesión de credencial para votar con fotografía en los Estados Unidos de América.

Población mexicana en edad ciudadana en el extranjero (estimaciones al año 2000)

La Comisión realizó un conjunto de estimaciones a fin de contar con cifras probables sobre el número de mexicanos en edad ciudadana residentes en el territorio nacional o en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000 (véase Anexo I). El total calculado de esta población es de 70.158 millones de personas, y se desagrega en los siguientes conjuntos:

A. Los *residentes en México* representan cerca del 85.88 por ciento (60.254 millones).

A.1 Los mexicanos *residentes* en el país *presentes en la República Mexicana* durante la jornada electoral, constituirían el 84.62 por ciento del electorado potencial (59.371 millones).

A.2 Los mexicanos *residentes* en el país *ausentes de la República* en la misma fecha, integrarían el 1.26 por ciento del total (883 mil personas). Esta cifra puede descomponerse a su vez en los siguientes subconjuntos:

A.2.1 Las personas que están en el exterior por motivos turísticos abarcarían a 0.55 por ciento del total (383 mil personas).

A.2.2 Los *migrantes temporales* constituirían alrededor de 0.67 por ciento (475 mil personas).

A.2.3 Los *transmigrantes* o "commuters" comprenderían 0.04 por ciento del total (25 mil personas).

B. Los *mexicanos radicados en el extranjero* representarían 14.12 por ciento de la población mexicana en edad ciudadana (9.904 millones de personas). De este total:

B.1 Los *residentes en Estados Unidos* conformarían 13.97 por ciento (9.8 millones de personas) y se desagregarían en:

B.1.1 Los *funcionarios del Servicio Exterior Mexicano*, que no alcanzarían a representar una milésima de punto porcentual (420 personas).

B.1.2 Los *inmigrantes* nacidos en México comprenderían 10.15 por ciento (7.126 millones). De este subconjunto, 1.43 por ciento (un millón de personas aproximadamente), corresponde a los inmigrantes que adquirieron la nacionalidad estadounidense por naturalización, y 8.72 por ciento (6.126 millones) comprende a los inmigrantes mexicanos no naturalizados.

B.1.3 Las personas que *nacieron en Estados Unidos de América que son hijos de padre y/o madre mexicanos* representarían 3.82 por ciento (2.674 millones). Es decir, 2.10 por ciento (1.472 millones) de ambos padres mexicanos; 0.76 por ciento (531 mil individuos) de madre mexicana y 0.96 por ciento (671 mil personas) de padre mexicano.

B.2 Los mexicanos *radicados en otros países* (excepto en Estados Unidos) sumarían alrededor de 0.15 por ciento (104 mil personas). De este total, la proporción representada por 740 funcionarios del Servicio Exterior Mexicano sería poco relevante; los inmigrantes nacidos en México abarcarían cerca de 0.11 por ciento (76 mil personas), y las personas nacidas en el extranjero que son hijos de padre y/o madre mexicana comprenderían 0.04 por ciento (un total de 27 mil personas).

En suma, el universo potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero se puede estimar sumando el monto correspondiente a los mexicanos radicados en el exterior y el monto de los mexicanos residentes en el país, pero ausentes de la República durante la jornada electoral. Este universo sería de 10.787 millones de personas (es decir, 15.38 por ciento de los mexicanos en edad ciudadana en el año 2000), siendo posible distinguir cuatro grandes subconjuntos:

(I) Los inmigrantes residentes en el extranjero (Estados Unidos u otros países) que no adquieren otra nacionalidad: 8.83 por ciento (6.202 millones de personas).

(II) Los inmigrantes que adquirieren otra nacionalidad por naturalización: 1.43 por ciento o alrededor de 1 millón de personas.

(III) Las personas nacidas en el extranjero (Estados Unidos u otros países) que son hijos de padre y/o madre mexicanos: 3.86 por ciento (2.701 millones de personas).

(IV) Las personas radicadas en México pero que se encontrarían ausentes del territorio nacional durante la jornada electoral por razones laborales, de negocios o de recreación: 1.26 por ciento (883 mil personas). De este total, se prevé que alrededor de 1.22 por ciento (857 mil personas) se encontrarán en el vecino país del norte al momento de realizarse las elecciones del año 2000.

La gran mayoría del universo total potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero (98.7 por ciento), se encontraría en los Estados Unidos de América, ya sea residiendo en ese país (90.7 por ciento), visitando el interior del territorio estadounidense su zona fronteriza (3.4 por ciento), o bien trabajando como migrante temporal (4.3 por ciento) o como *commuter* (0.3 por ciento). El restante 1.3 por ciento se encontraría radicando en otros países (1 por ciento), se encontraría presente en ellos por motivos turísticos (0.2 por ciento) o bien, estaría trabajando como migrante temporal en Canadá (0.1 por ciento).

Se prevé, además, que una proporción significativa del universo potencial de electores en el extranjero (es decir, uno de cada cuatro de los 10.787 millones de mexicanos en edad ciudadana), se encontraría en los Estados Unidos de América en una situación jurídica migratoria irregular no autorizada (indocumentada).

Finalmente, conviene reiterar que el número de residentes en el extranjero, incorpora tanto a los nacidos en México que adquirieron otra nacionalidad por naturalización (aproximadamente un millón de personas en los Estados Unidos de América, como a los que nacieron en el extranjero que son hijos de padre o madre mexicanos (cerca de 2.701 millones de personas). Los integrantes de estos dos subconjuntos constituyen los beneficiarios potenciales principales de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la expedición de la Ley de Nacionalidad. La cifra en cuestión, que asciende a 3.701 millones de personas, ofrece un techo máximo posible o cota superior de los mexicanos con doble nacionalidad (*de jure* o *de facto*).

Zonas de origen de los emigrantes mexicanos

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

La región histórica agrupa a las entidades cuya tradición migratoria se remonta a comienzos de siglo; está concentrada en el occidente de México y se caracteriza por haber mantenido muy altos sus niveles de participación migratoria. La región está formada por los Estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí y Durango, e incluye geográficamente a los Estados menos poblados de Colima, Nayarit y Aguascalientes. En la región histórica se concentra, en la actualidad, del 55 al 60 por ciento de la emigración mexicana a los Estados Unidos de América.

Le sigue en importancia la región norte, que comprende a los Estados fronterizos con los Estados Unidos de América: Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, e incluye a los Estados aledaños de Baja California Sur y Sinaloa. Esta región contribuye, en la actualidad, con 20 ó 25 por ciento de movimiento migratorio.

En tercer lugar se sitúa la región centro, compuesta por los Estados de Querétaro, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, México, Distrito Federal, Guerrero, Morelos y Oaxaca. Esta región, densamente poblada y con

fuerte influencia de carácter étnico, sobre todo en Oaxaca, Guerrero y Puebla, contribuye con 15 ó 20 por ciento del total de la emigración mexicana a los Estados Unidos de América.

Finalmente, la región sureste, con muy poca tradición migratoria, aporta una mínima parte, entre un 2 a 3 por ciento del total, y está formada por los Estados de Veracruz, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

El análisis estadístico al nivel municipal confirma este panorama general. De los más de 2428 municipios del país, 62 por ciento muestra algún grado de actividad migratoria a los Estados Unidos de América, aunque 18 por ciento presenta escasa o nula intensidad migratoria. La emigración, de hecho, se origina principalmente en 99 municipios clasificados como de alta actividad migratoria. La mayoría de ellos se encuentra en los Estados de Jalisco (22), Michoacán (27) y Zacatecas (22), los cuales junto con Guanajuato (3), constituyen la zona de emigración de mayor antigüedad. Le siguen, en orden de importancia, los Estados de Nayarit, Durango, San Luis Potosí, Colima, Guerrero y Chihuahua. Otras regiones, que durante décadas habían participado poco en el monto total de la emigración, son origen de nuevos flujos migratorios internacionales; así, por ejemplo, 5 municipios de Puebla y dos de Oaxaca presentan actualmente intensa actividad migratoria (ver Anexo II).

Conocer los lugares de origen de los emigrantes facilita la difusión, dentro del territorio nacional, de la información electoral relativa al voto de los mexicanos en el exterior. El sondeo realizado en los Estados Unidos de América por la Comisión, revela que los familiares de los emigrantes constituyen una fuente privilegiada de información acerca de lo que pasa en México. Adicionalmente, prestar especial atención a las principales zonas de origen podría contribuir a la cobertura del padrón electoral, particularmente de los migrantes temporales y, en menor medida, de los permanentes.

Distribución geográfica de los mexicanos residentes en Estados Unidos en edad ciudadana nacidos en México

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

Para los cálculos de la distribución territorial se utilizó, como base, el número estimado de personas nacidas en México en edad ciudadana y residentes en los Estados Unidos de América para el año 2000 (7.1 millones). Asimismo, se combinaron fuentes censales y encuestas recientes para describir los patrones de concentración/dispersión. Dentro de estos patrones se analizan con especial detalle las regiones fronterizas. Esta distinción es relevante para los objetivos de la Comisión, en la medida que una parte de la logística electoral podría instrumentarse desde el territorio nacional, especialmente aquella dirigida a atender a los posibles votantes que se concentran en los condados fronterizos del sur de los Estados Unidos de América.

En este apartado no se incluye en el análisis a los cerca de 2.7 millones de personas en edad ciudadana, hijos de padres mexicanos nacidos en el extranjero, ni tampoco a los residentes en México presentes en Estados Unidos durante la jornada electoral.

Patrones de concentración

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

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

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

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

Patrones de dispersión

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

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

Patrones de asentamiento y localización de las casillas electorales

La relación entre distribución territorial y densidad poblacional sugiere tres observaciones de logística electoral:

Primera: la instalación de módulos de registro y casillas en las ciudades y condados con mayor concentración poblacional.

Segunda: la organización de un servicio electoral *ad hoc* desde las ciudades fronterizas del norte de México, que podría brindar acceso a la población.

Tercera: el diseño de distintas estrategias combinadas de logística electoral que tuviesen en consideración, simultáneamente los patrones de concentración y de dispersión al nivel de Estado, condado, zona metropolitana y barrio.

La estimación del número máximo de casillas por Estado necesarias para atender el voto de los mexicanos en los Estados Unidos de América se presenta en el mapa de casillas del Anexo III. Se

reconoce que la determinación de su número depende no sólo del tamaño de la población, sino también de los niveles de participación electoral de la misma. En principio, y asumiendo que con esta modalidad es posible atender a todos los electores potenciales, se requerirían de 9,141 casillas, de 750 electores, distribuidas en 38 Estados. Este número máximo se vería reducido en función de los diferentes escenarios previstos de participación electoral.

Considerando que el 75 por ciento de la población mexicana en los Estados Unidos de América se concentra en 33 condados ubicados en siete Estados, sería conveniente explorar la posibilidad de instalar centros de votación que agrupen hasta 25 casillas cada uno. De tal modo que en un condado como Los Angeles, donde se concentra 26.6 por ciento de la población mexicana que radica en los Estados Unidos de América, podrían instalarse hasta 82 centros de votación. Esta modalidad contribuiría de manera práctica y efectiva a la organización de las elecciones en lugares de alta concentración de población.

Patrones de asentamiento y localización de los consulados

Las encuestas realizadas por la Comisión permiten advertir que las representaciones consulares de México constituyen lugares de referencia bien conocidos por una proporción importante de los mexicanos que radican fuera del país. La instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero deberá tomar en consideración este resultado.

Sin embargo, el análisis geográfico de la localización de los consulados en los Estados Unidos de América, muestra que no hay una clara correspondencia entre la concentración de mexicanos y la oferta de servicios consulares (véase Anexo IV). California, que concentra a 46 por ciento de los mexicanos, solamente cuenta con nueve consulados, mientras que en el territorio de Texas hay catorce consulados, a pesar de que concentra solamente 21 por ciento de la población. Illinois, Estado que ocupa el 4° lugar en concentración de la población mexicana, tiene un consulado, en comparación con La Florida (6° lugar) que tiene dos consulados.

Participación electoral y deseo de voto

Para disponer de información sobre las expectativas, percepciones y posible participación electoral de los integrantes de los conjuntos o subconjuntos específicos de población de mayor magnitud, la Comisión encomendó la realización de dos encuestas. En ellas, se utilizó una estrategia metodológica que privilegia el análisis de los flujos migratorios que ocurren entre ambos países, los cuales fueron captados en cinco aeropuertos seleccionados del país y en las principales localidades de cruce de la frontera norte. Los hallazgos son representativos de los flujos observados durante el periodo de referencia (del 17 de agosto al 16 de septiembre de 1998), y son indicativos de las expectativas y comportamientos de los conjuntos y subconjuntos de población de los cuales se originan dichos flujos.

En relación a los *mexicanos que radican en los Estados Unidos de América*, que incluye a los inmigrantes no naturalizados y a los inmigrantes que adquirieron la nacionalidad estadounidense por naturalización, es posible mencionar los siguientes hallazgos:

- Una elevada proporción (65 por ciento) de los que integran los flujos de residentes en los Estados Unidos de América, declaró saber que en el año 2000 habrá elecciones para Presidente de México.
- La gran mayoría de estos migrantes expresó su deseo de votar en las elecciones mexicanas del año 2000, si éstas se llevaran a cabo en los Estados Unidos (83 por ciento).
- Para conocer qué tan interesados o determinados están los integrantes de los flujos en participar en las elecciones del año 2000 (en caso de que se abra esa posibilidad en los Estados Unidos de América), se preguntó, a los que habían manifestado su deseo de votar, respecto de la cantidad de tiempo que estarían dispuestos a invertir para emitir su sufragio. Las respuestas obtenidas pueden servir de base para conformar tres escenarios meramente ilustrativos: (i) *un escenario de*

elevada participación electoral, que incluiría a todos los que simplemente expresan su interés o deseo de participar en las elecciones mexicanas; (ii) *un escenario intermedio*, que excluye a los que sólo estarían dispuestos a invertir menos de una hora para ir a votar (es decir, deja a un lado a 28 por ciento del electorado potencial); y (iii) *un escenario de baja o moderada participación electoral*, formado por quienes manifiestan un interés decidido de participación, indicado por la disposición de invertir un día o más de su tiempo para cristalizar su deseo.

- De acuerdo a las respuestas ofrecidas, el primer escenario implicaría la participación, durante la jornada electoral del año 2000, del 83 por ciento de los integrantes de los flujos de residentes en los Estados Unidos de América; el segundo escenario abarcaría al 55 por ciento del total; y el tercer escenario incluiría al 21 por ciento.
- Respecto del lugar donde los migrantes estarían dispuestos a trasladarse para poder sufragar, llama la atención que una proporción considerable de los flujos menciona el consulado más cercano como el espacio al que eventualmente acudirían para ir a votar. Ello indica que un número importante de nuestros compatriotas, identifica y conoce la localización de alguna de las 40 representaciones consulares de México en los Estados Unidos de América. Este hecho confirma que los consulados constituyen ámbitos o espacios de interacción y contacto imprescindibles para difundir en las comunidades de mexicanos en ese país, información sobre las elecciones, los requisitos para un eventual registro en el padrón electoral y la correspondiente obtención de la credencial o identificación para votar, así como para la ubicación de las casillas electorales, entre otros aspectos.
- Además de los consulados, una proporción importante de los integrantes de los flujos de residentes en los Estados Unidos de América está dispuesta a trasladarse, si fuera necesario, a alguna ciudad de la frontera; a algún otro condado o a alguna otra ciudad de ese país para ejercer el derecho al sufragio. Estos datos sugieren la existencia de un franco y notorio interés de segmentos importantes de la población radicada en el vecino país del norte, de hacer lo que sea necesario para cristalizar su deseo de votar en las elecciones mexicanas. Asimismo, ponen de manifiesto la importancia de las ciudades fronterizas mexicanas como núcleos estratégicos para la ubicación de oficinas de registro y casillas electorales.
- Finalmente, resulta conveniente hacer notar que los cuestionarios utilizados por las encuestas de flujos, también incluyeron una serie de preguntas orientadas a indagar si los electores potenciales estarían dispuestos a registrarse en un padrón electoral, y si llevarían a cabo los trámites necesarios para obtener una credencial o identificación especial para votar. Si los entrevistados contestaban en cada caso afirmativamente, de nueva cuenta se les preguntaba por el tiempo que invertirían en esos trámites y si se trasladarían a lugares como el consulado más cercano, una ciudad mexicana de la frontera norte, otra ciudad de los Estados Unidos de América u otro condado para poder hacerlo. Un aspecto sobresaliente de las respuestas a estas preguntas es que, en general, siguen un patrón nítidamente similar a las obtenidas en el caso del mencionado deseo o interés de votar. Los más convencidos no parecieron verse intimidados o desalentados a pesar de la agregación de trámites y requisitos, y continuaron respondiendo que estarían dispuestos a hacer lo necesario para poder votar. Asimismo, los que muestran menos determinación también guardaron consistencia en sus respuestas, reiterando que, cualquiera que fuera el número de trámites, sólo estarían dispuestos a participar en las elecciones mexicanas, si ello les significara invertir el menor tiempo posible.

Fuentes de información

Fue de interés de la Comisión, indagar sobre la manera en la que los mexicanos que radican en los Estados Unidos de América se informan sobre los sucesos de la vida nacional. Un sondeo realizado por la Comisión en seis ciudades de los Estados Unidos de América (ver Anexo V) indicaría que los noticieros de las cadenas televisoras en español son los medios privilegiados de información sobre México; este medio se complementa con la información que les proporcionan los familiares que viven en nuestro país vía telefónica, cartas o visitas. El sondeo, a su vez, parece mostrar que la prensa, la radio y

especialmente el internet, son fuentes muchos menos utilizadas para mantenerse informado sobre lo que pasa en nuestro país.

Posibles acciones del Servicio de Inmigración y Naturalización

Una proporción significativa del universo potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero se encuentra en una situación jurídica migratoria irregular (no autorizada o indocumentada). Se estima que, para el año 2000, esta población alcanzaría la cifra de 2.7 millones (25 por ciento del total de votantes potenciales). Por ello, fue de sumo interés para la Comisión proponer modalidades de voto que garanticen a nuestros connacionales migrantes indocumentados plena seguridad, libertad en el ejercicio del sufragio y respeto a su integridad personal.

La Comisión no contó con todos los elementos necesarios para determinar escenarios, ni aún hipotéticos, del posible comportamiento del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos de América (SIN), según la modalidad o modalidades que sean adoptadas. Sin embargo, la experiencia de otros países, como las elecciones peruanas en los Estados Unidos de América, sugiere que el SIN no pondrá en marcha operativos especiales que interfieran en la jornada electoral. Asimismo, se sabe que la mayoría de las detenciones se efectúan en la franja fronteriza.

Por último, los datos recogidos por la Comisión, a través de las encuestas en México y del sondeo en los Estados Unidos de América sugieren, por un lado, que las posibles acciones del SIN en la jornada electoral son fuente de preocupación para una proporción importante de migrantes. Sin embargo, por otro lado, existen indicios de que estas percepciones no parecen inhibir el deseo de voto en ellos. De cualquier forma, se recomienda que estos temores sean encarados a través de acciones educativas y de comunicación, dirigidos a informar a los residentes documentados e indocumentados de las modalidades y opciones que propician el ejercicio del sufragio en condiciones de seguridad y libertad.

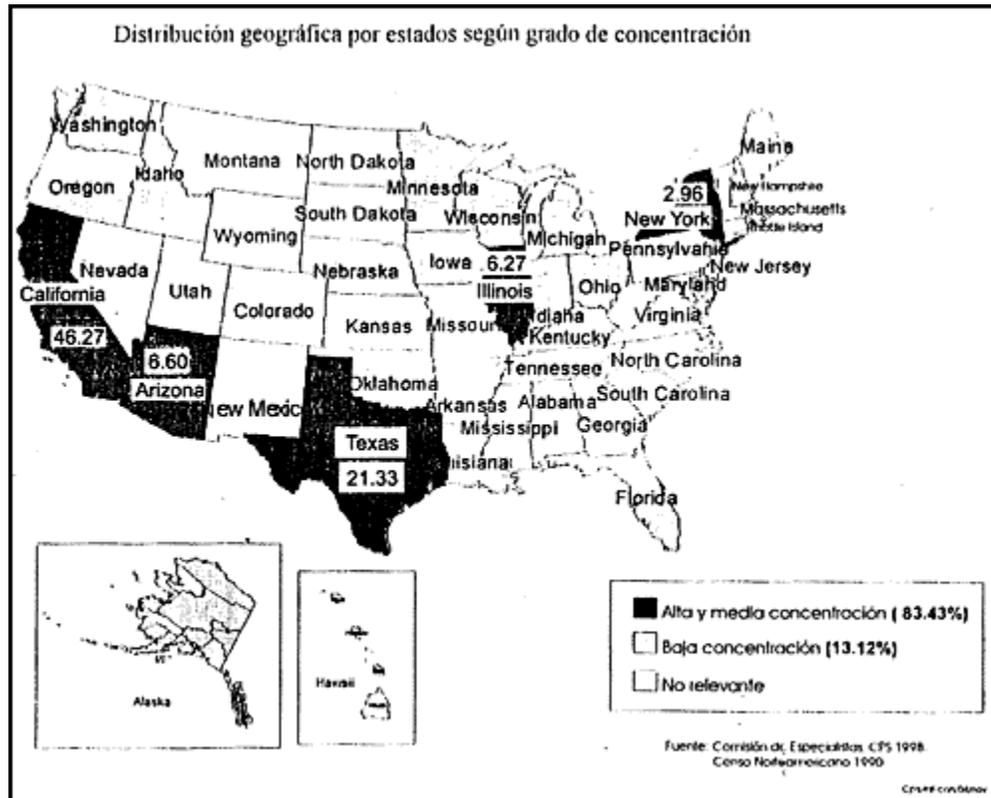
Credencial para votar con fotografía y otros documentos de identificación

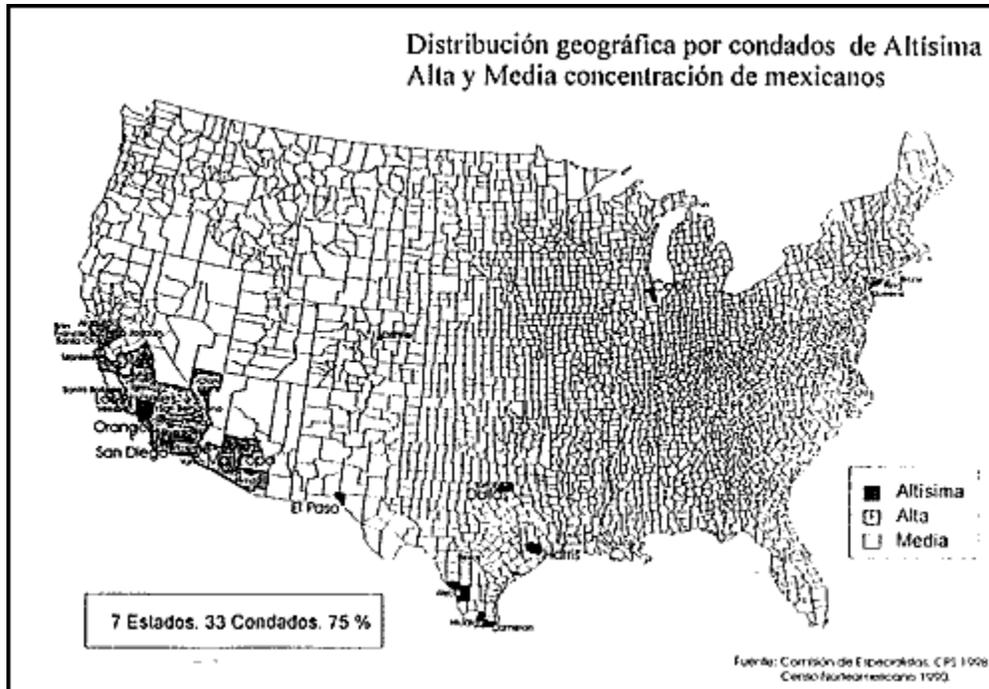
Un aspecto de importancia crucial para el proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero, consiste en determinar la proporción de personas residentes en los Estados Unidos de América, que cuentan con la credencial para votar con fotografía (CPVF). La formación del padrón electoral y la expedición de la actual CPVF se inició a principios de los años noventa, con lo cual resulta a todas luces probable que un número significativo de personas que emigraron a los Estados Unidos de América durante la presente década cuente con este instrumento. Las encuestas sobre flujos migratorios revelan que:

- Cerca del 22 por ciento de los que declararon radicar en los Estados Unidos de América (REU) tiene la CPVF. Una proporción importante de ellos (en promedio dos de cada tres) declara traerla consigo al momento de la entrevista. Entre quienes no cuentan con ella, uno de cada dos piensa tramitarla.
- 74 por ciento de los migrantes entrevistados en aeropuertos tiene la credencial para votar con fotografía (CPVF) y también una proporción mayoritaria la trae consigo (casi nueve de cada diez). Entre quienes no cuentan con este instrumento, dos de cada tres piensan llevar a cabo los trámites para obtenerlo.
- Cerca del 77 por ciento de los entrevistados en la frontera tiene la CPVF y dos de cada tres la portan. Asimismo, dos de cada tres de los que no la tienen piensan obtenerla.

Tomando en cuenta los parámetros que ofrece esta encuesta, es posible prever que en julio del año 2000 residirán en los Estados Unidos de América alrededor de 1.5 millones de personas que cuentan con la CPVF. La disponibilidad de otra fuente de información (encuesta asociada al diagnóstico al padrón electoral de 1996) y la aplicación de un procedimiento metodológico alternativo permitió derivar una estimación adicional del orden de 1.3 millones, lo que sugiere que el número real de mexicanos con CPVF se encuentra comprendido entre esas estimaciones. La Comisión adoptó como techo máximo la cifra de 1.5 millones de personas residentes en Estados Unidos con CPVF.

Un aspecto crucial para el éxito de la eventual formación de una padrón electoral en el extranjero es la tenencia de documentos que acrediten la nacionalidad mexicana o la identidad de las personas. La encuesta de flujos indagó acerca de la condición de tenencia de los siguientes documentos: pasaporte mexicano, matrícula consular, licencia mexicana para manejar y credencial para votar con fotografía. Los resultados son sumamente reveladores y sugieren que el pasaporte y la matrícula consular son los documentos mexicanos más usuales con que cuentan los integrantes de los flujos de residentes en los Estados Unidos de América. El sondeo realizado en ciudades de ese país, además, parece indicar que una proporción importante de los mexicanos que viven allí acostumbran tener su acta de nacimiento.





3. MODALIDADES DE REGISTRO

En la construcción de las modalidades de registro y emisión del voto de los mexicanos en el extranjero se tuvo en cuenta, principalmente, que su adecuada instrumentación sólo se logrará partiendo de las bases del derecho electoral mexicano vigente. La Constitución y el COFIPE son la base sobre la que se construye el sistema electoral mexicano.

Las disposiciones constitucionales que integran la titularidad, el ejercicio y la eficacia del voto, se pueden agrupar en dos categorías: la que se refiere al sujeto activo del derecho (base subjetiva) y la que se refiere a los órganos que tienen a su cargo la organización de las elecciones (base institucional).

La legislación electoral mexicana ha creado un sistema institucional que deposita la autoridad electoral en un órgano que es independiente en sus decisiones y funcionamiento; ha depositado la responsabilidad de recibir y contar los votos en mesas directivas de casilla integradas por ciudadanos. Éstos, a su vez, gozan del derecho al voto y para su seguridad se conforma un padrón electoral y la credencial para votar con fotografía que los identifica. Así, el IFE, las mesas directivas de casilla, los ciudadanos, el padrón electoral y la credencial para votar con fotografía, constituyen los elementos que conforman el núcleo duro del sistema electoral mexicano.

Desde luego, es necesario ajustar estos elementos a las especificidades y requerimientos del contexto extraterritorial en que se efectuaría la elección, por lo que ha sido menester diseñar instrumentos alternativos que no alteren los principios de los artículos 41, fracción III, párrafo 2º *in fine* y 36 fracción III de la Constitución, así como el artículo 6, párrafo 1 del COFIPE, para no poner en peligro la confiabilidad alcanzada en el sistema electoral mexicano.

Criterios de construcción de las modalidades de registro

La definición de quiénes pueden ejercer el derecho al voto, es la base para determinar el desarrollo de cualquier proceso electoral. El mismo artículo 8º Transitorio del artículo 1º del Decreto por el que se

reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone:

"Artículo Octavo. Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación publicará el Acuerdo mediante el cual dará a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana, con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores.

Si al aplicarse los procedimientos técnicos y administrativos que tiendan al logro del propósito señalado en el párrafo que antecede, se presentaran inconsistencias en la información de los registros civiles del país que impidieran la adecuada expedición o utilización de la Cédula de Identidad Ciudadana en las elecciones federales del año 2000, se harán al efecto los planteamientos de ajuste que se requieran..."

Al respecto, la Comisión no contó para sus trabajos con las especificaciones del Registro Nacional Ciudadano que deberá ser establecido, ni de la Cédula de Identidad Ciudadana que deberá ser expedida. También tomó nota de que el Secretario de Gobernación ha informado que no considera que sea posible contar con el Registro y la Cédula antes del año 2000. Fue en ese contexto que la Comisión procedió a desarrollar modalidades alternativas para el registro de votantes. Ninguna de ellas permite, ni pretende diferenciar a la población mexicana en el extranjero, por ejemplo, según tiempo o condición migratoria. Todas ellas debieran tener las garantías de seguridad que hoy ostenta la credencial para votar con fotografía, así como la posibilidad de vigilancia de la que hoy gozan los partidos políticos.

Para determinar los elementos principales que intervendrían en la elaboración de las modalidades de registro, fue necesario analizar la ruta crítica de la construcción de los elementos de confianza contenidos en las reformas electorales de los últimos veinte años.

Esto condujo a que en la elaboración de las modalidades de registro, se tomaran en cuenta estos tres elementos, con el objeto de contar con una racionalidad jurídica (ya que estos elementos se encuentran legislados en el actual Código Electoral), así como una Nacionalidad logística (ya que éstos elementos permiten organizar eficientemente la etapa correspondiente al proceso electoral).

La Comisión ubicó tres posibilidades para llevar a cabo el registro de mexicanos con derecho a voto en el extranjero. La primera, sería hacer una campaña de credencialización en el extranjero; la segunda, implica expedir en el extranjero una tarjeta de identificación electoral con fotografía; y la tercera, supone que el registro de votantes y la emisión de la credencial para votar con fotografía se efectúe únicamente en territorio nacional. Es decir, dos de las modalidades levantan un registro de mexicanos en el extranjero y la otra, simplemente permite votar en el extranjero con el mismo instrumento de identificación que se expide en México.

Aunque cada modalidad de registro implica diferencias operativas y jurídicas, cabe destacar que dichas modalidades no resultan excluyentes entre sí, ya que dependiendo de la modalidad que el Congreso decida aprobar, se pueden instrumentar al menos dos modalidades de registro simultáneas.

Modalidad 1. Registro, con Padrón y con Credencial para Votar con Fotografía expedida en el Extranjero.

1. REQUISITOS PARA EL REGISTRO	DOCUMENTACIÓN SOLICITADA AL CIUDADANO
	1. Cualquier documento expedido por las autoridades mexicanas que acredite nacionalidad y mayoría de

	<p>edad, como los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acta de nacimiento. • Certificado de nacionalidad mexicana. • Carta de naturalización. • Pasaporte. • Cédula de identidad. • Certificado de recuperación de la nacionalidad. • Credencial para votar con fotografía, expedida por el IFE • Cartilla del Servicio Militar Nacional. <p>Además de algún documento que acredite su identidad. Entre estos documentos, se pueden citar los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cédula profesional. • Licencia de Manejo • Credenciales con fotografía expedidas por instituciones del sector salud. • Credenciales con fotografía expedidas por escuelas de enseñanza media superior y universidades públicas. • Credenciales con fotografía expedidas por el INSEN. • Matrícula Consular.
<p>2. MODALIDADES DE REGISTRO.</p>	<p>2.1 Registro personal ante sedes en el extranjero del IFE.</p> <p>El ciudadano que esté interesado en participar en las elecciones del 2 de julio del año 2000, podría solicitar su empadronamiento o registro:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En sedes habilitadas para tal efecto, como oficinas de líneas aéreas mexicanas, oficinas de bancos mexicanos, casas particulares, escuelas, oficinas comerciales, casas de los Estados, clubes, centros deportivos, lugares de diversión, estadios, parques, vía pública, atrios de iglesias. • En aquellas áreas donde se presenta una gran dispersión de la población mexicana en el territorio de los Estados Unidos, para poder facilitar el proceso de empadronamiento. • Consulados, agencias consulares y oficinas del Gobierno Federal en el extranjero, previamente habilitadas. <p>2.2 Registro en zonas de origen y puntos fronterizos.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Se podrían instrumentar módulos especiales para empadronar a los mexicanos radicados en Estados Unidos en puntos ubicados estratégicamente en el territorio nacional, como son los municipios de expulsión y aquellas zonas de gran afluencia y tránsito migratorio. A través de campañas de difusión en medios electrónicos y prensa se convocaría a los ciudadanos a que se trasladaran a estas sedes para poder efectuar su registro.
<p>3. FUNCIONARIOS DE REGISTRO</p>	<p>3.1 Los funcionarios que atenderían las sedes del IFE en el extranjero, serían seleccionados exclusivamente por el IFE, a fin de garantizar la eficacia y confiabilidad del proceso de empadronamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediante personal preferentemente mexicano contratado en el extranjero en los términos de la ley. • A través de personal designado por el propio Instituto.
<p>4. - REGISTRO Y EMISIÓN DE CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA.</p>	<p>Los datos que se le solicitarán al ciudadano interesado serían los siguientes:</p> <p>Nombre/ Edad/ Sexo/ País/ Estado / Condado donde reside / Referencia domiciliaria convencional.</p> <p>Esta credencial sería de carácter permanente y en su fabricación, se incluirían los mismos mecanismos de seguridad contenidos en la credencial para votar con fotografía que actualmente se utiliza para votar dentro del territorio nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El solicitante haría el trámite de registro ante las autoridades del IFE, en las sedes previamente establecidas. • Una vez recibida la solicitud, las oficinas en el exterior turnarían los recibos al centro nacional de cómputo para hacer una compulsa con la base de datos nacional, verificaría que no haya dobles folios y expediría la clave única de elector. • Si la solicitud es una alta exitosa, quedaría registrada en una cinta magnética y se iniciaría el proceso de producción del formato de credencial. Si no, se le notificaría al ciudadano por correo para que acudiera a efectuar las correcciones necesarias. • Una vez concluida la producción, el material se turnaría a las sedes. Ahí el ciudadano recogería su credencial para votar, previa foto, huella digital y firma, tanto en la credencial como

	<p>en el recibo. Los recibos serían el principal insumo para la elaboración de las listas nominales con fotografía.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hay que hacer notar que los partidos estarían presentes en todos y cada uno de los pasos, y muchos de ellos se harían previo levantamiento de actas. • Bajo esta modalidad, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) abriría un campo 34 en su base de datos, para todos los electores en el extranjero.
5. PLAZOS	<ul style="list-style-type: none"> • Empadronamiento: el proceso de empadronamiento podría dar inicio, tan pronto como el Congreso de la Unión determine cuál es la modalidad idónea para instrumentar el voto en el extranjero. La fecha límite de este proceso de empadronamiento sería febrero del 2000. • Entrega de credenciales: de febrero a abril del 2000.
6.CONVOCATORIA	<p>SISTEMA DE DIFUSIÓN PARA PROMOVER EL EMPADRONAMIENTO.</p> <p>6.1 Medios masivos de comunicación: se podrían utilizar spots de radio y televisión dirigidos a la población mexicana en el extranjero. Además, se podría publicar la información pertinente a este proceso en periódicos de habla hispana.</p> <p>6.2 Carteles y trípticos: debido a la afluencia de connacionales, la información sobre el empadronamiento electoral a través de carteles y trípticos se podría ubicar y distribuir en las sedes, consulados y oficinas del Gobierno Federal en el exterior. Dicha información, también se podría ubicar en lugares de concentración de la población mexicana, tales como universidades, iglesias, plazas, centros deportivos y culturales, así como en bibliotecas.</p> <p>6.3 Página en Internet: este medio podría ser una forma de difusión importante, aunque se debe de tomar en cuenta que no toda la población tendría acceso a él.</p> <p>6.4 Vía Telefónica o correo: otro medio de difusión podría ser la comunicación entre los familiares de mexicanos residentes en el extranjero, vía telefónica o por correo.</p> <p>Es importante señalar que también se instrumentarían campañas intensas de difusión en aquellos municipios expulsores y en zonas</p>

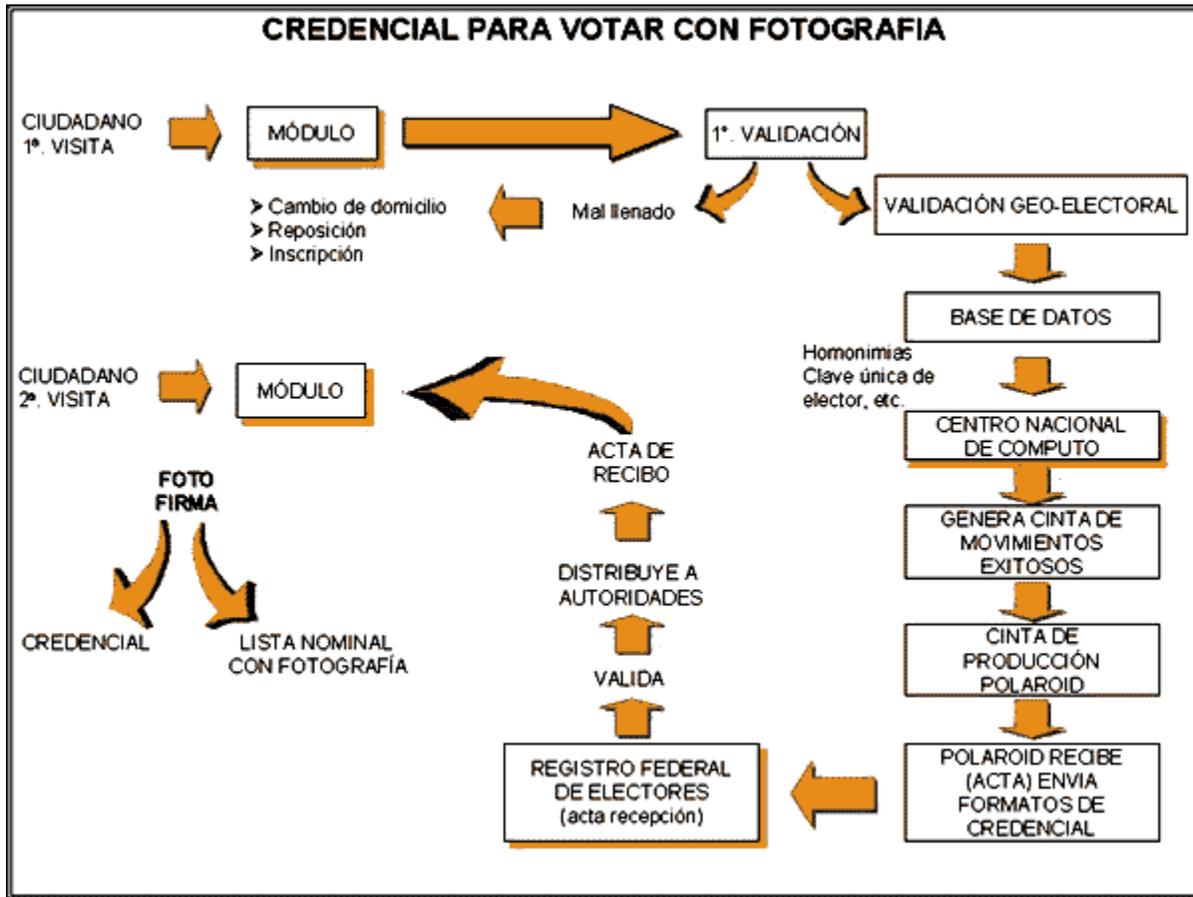
	<p>cercanas a la frontera con los Estados Unidos.</p>
<p>7. - IMPACTO A LAS REGLAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regla que atribuye competencia exclusiva a los Consejos Generales, Locales y Distritales; y Comisiones de Vigilancia, para acceder la información que conforma el padrón electoral (artículo 135). • Regla que establece la mecánica de integración del Catálogo General de Electores, que en las secciones correspondientes a los electores en el extranjero no podrá integrarse mediante la técnica censal total (artículos 138, 141). • Regla que dispone el procedimiento de incorporación de los ciudadanos al padrón electoral (artículo 144). • Regla que dispone el mecanismo de obtención del documento indispensable para ejercer el derecho de voto (artículos 144 y 145). • Reglas sobre salvaguarda de formatos de credencial (artículo 144.5). • Reglas sobre la integración de las listas nominales de electores (artículo 145). • Reglas sobre la actualización del Catálogo General de Electores y padrón electoral (146 al 154). • Regla que dispone procedimientos extraordinarios ante la DERFE para la obtención de la credencial para votar o de la inscripción en la lista nominal, cuando habiendo realizado los trámites oportunamente, éstos no hubieren culminado exitosamente (artículo 151) • Regla que dispone que las credenciales para votar con fotografía estarán a disposición de los interesados en las oficinas o módulos que determine el IFE hasta el 31 de marzo del año de la elección (artículo 154). • Reglas que disponen procedimientos sobre la integración de las listas nominales de electores y su revisión (artículos 155 al 163). • Regla que dispone que las listas nominales de electores contienen los datos de los electores que recogieron su credencial para votar con fotografía agrupados por distrito y sección (artículo 155.1). • Regla que establece que la sección electoral se constituye por fracciones territoriales de los distritos electorales uninominales (artículo 155). • Regla que dispone los procedimientos de exhibición de las listas nominales de electores (artículo 156). • Regla que dispone el procedimiento para incorporar a las listas nominales las observaciones hechas por las instancias pertinentes (artículos 157, 158, 159, 160).

	<ul style="list-style-type: none"> • Regla que dispone la integración final de las listas nominales de electores (artículo 161) • Regla que dispone los efectos de no acudir al módulo a obtener la credencial tramitada (artículo 163) • Regla que dispone los contenidos de la credencial para votar (artículo 164). • Regla que dispone los procedimientos de integración y funcionamiento de las comisiones de vigilancia.
<p>8. - SENTIDO DE LAS ADECUACIONES LEGALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disponer qué autoridades estarán facultadas para acceder a la información que integra el padrón electoral. • Disponer mecanismos para la integración de las secciones de electores en el extranjero que se incorporarán al Catálogo General de Electores. • Disponer mecanismos de incorporación de electores en el extranjero al padrón de electores, así como mecanismos de integración de listas nominales de electores. • Disponer procedimientos especiales para la entrega de la credencial para votar. • Disponer reglas especiales para la salvaguarda de las credenciales y los formatos respectivos. • Disponer reglas especiales sobre los contenidos de la credencial para votar con fotografía, específicamente del campo treinta y tres, que se refiere al seccionamiento territorial. • Disponer remedios para que quienes, habiendo realizado oportunamente los trámites de obtención de la credencial, no la hubieren recibido. • Disponer órganos con facultades análogas a las de las Comisiones de Vigilancia.

En términos generales, la modalidad de registro con credencial para votar con fotografía tiene la ventaja de que se podría contar con un registro de mexicanos en el extranjero que replicara exactamente los mismos controles y diera la misma certidumbre a las autoridades electorales y a los partidos políticos. Adicionalmente, el hecho de poder contar con un padrón electoral permite asegurar la elaboración de listas nominales con fotografía y llevar a cabo una mejor organización de todo el proceso previo a la jornada electoral (cálculo de boletas, estimaciones de la cantidad y tipos de casillas a instalar, ubicación, así como, la posibilidad de utilizar el mismo método de insaculación y capacitación para la integración de las mesas directivas de casilla que se emplea en territorio nacional). Al existir un padrón electoral, la emisión del sufragio se puede realizar tanto en casillas como a distancia (por correo o por teléfono).

La principal desventaja de esta modalidad es su costo y la complejidad logística, dado que su instrumentación implicaría ubicar una gran cantidad de sedes de registro, y contratar personal numeroso. Por otra parte, supone que los ciudadanos interesados tendrían que efectuar una doble visita al módulo de registro. Asimismo, un dato que podría mitigar la complejidad operativa del empadronamiento, es la

distribución geográfica de los mexicanos en los Estados Unidos de América: en 33 condados, pertenecientes a 7 Estados, se concentra el 75 por ciento de la población mexicana.



Modalidad 2. Registro, con Padrón y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía expedida en el Extranjero.

<p>1. REQUISITOS PARA EL REGISTRO</p>	<p>DOCUMENTACION SOLICITADA AL CIUDADANO</p> <p>1. Cualquier documento expedido por las autoridades mexicanas que acredite nacionalidad y mayoría de edad (ver primer apartado, Modalidad 1 de Registro).</p>
<p>2. MODALIDADES DE REGISTRO.</p>	<p>2.1 Registro personal en oficinas en el extranjero del IFE.</p> <p>El ciudadano que esté interesado en participar en las elecciones del 2 de julio del año 2000, podría solicitar su empadronamiento o registro:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En sedes habilitadas para tal efecto, como oficinas de líneas

	<p>aéreas mexicanas, oficinas de bancos mexicanos, casas particulares, escuelas, oficinas comerciales, casa de los Estados, clubes, centros deportivos, lugares de diversión, estadios, parques, vía pública, atrios de iglesias, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se podrían instrumentar oficinas móviles en aquellas áreas donde se presenta una gran dispersión de la población mexicana en el territorio de los Estados Unidos, para poder facilitar el proceso de empadronamiento. • Consulados, Agencias Consulares y oficinas del Gobierno Federal en el extranjero, previamente habilitadas. <p>2.2 Registro en zonas de origen y puntos fronterizos.</p> <p>Se podrían instrumentar módulos especiales para empadronar a los mexicanos radicados en Estados Unidos en puntos ubicados estratégicamente en el territorio mexicano, como son los en municipios de expulsión y en aquellas zonas de gran afluencia y tránsito migratorio. A través de campañas de difusión en medios electrónicos y prensa se convocaría a los ciudadanos a que se trasladaran a éstos módulos para poder efectuar su registro.</p>
<p>3. FUNCIONARIOS DE REGISTRO</p>	<p>3.1 Los funcionarios que atenderían las oficinas del IFE en el extranjero serían seleccionados exclusivamente por el IFE, a fin de garantizar la confiabilidad del proceso de empadronamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediante personal preferentemente mexicano contratado en el extranjero. • A través de personal comisionado del propio Instituto.
<p>4. REGISTRO Y EMISIÓN DE TARJETAS DE IDENTIFICACIÓN ELECTORAL CON FOTOGRAFÍA.</p>	<p>Los datos que se le solicitarán al ciudadano interesado serían los siguientes:</p> <p>Nombre/ Edad/ Sexo/ País/ Estado / Condado donde reside / Referencia domiciliaria convencional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La tarjeta de identificación electoral con fotografía, se podría entregar en el momento que se concluya el trámite de empadronamiento en una sola visita. En la parte posterior de la tarjeta, se incluirá la firma y huella digital del ciudadano. • La presente tarjeta sólo tendría vigencia para la elección del

	2 de julio del año 2000.
5. PLAZOS	<ul style="list-style-type: none"> Empadronamiento y entrega de tarjeta de identificación electoral con fotografía: el proceso podría dar inicio después de que el Congreso de la Unión determine cuál es la modalidad idónea para instrumentar el voto en el extranjero. La fecha límite de este proceso sería abril del 2000.
6. CONVOCATORIA	<p>SISTEMA DE DIFUSIÓN PARA PROMOVER EL EMPADRONAMIENTO.</p> <p>6.1 Medios masivos de comunicación: se podrían utilizar spots de radio y televisión dirigidos a la población mexicana radicada en el extranjero. Además, se podría publicar la información pertinente a este proceso en periódicos de habla hispana.</p> <p>6.2 Carteles y trípticos: Debido a la afluencia de connacionales, la información sobre el empadronamiento electoral a través de carteles y trípticos se podría ubicar y distribuir en las sedes del gobierno federal en el exterior. Dicha información también se podría ubicar y distribuir en lugares de concentración de la población mexicana, tales como universidades, iglesias, plazas, centros deportivos y culturales, así como en bibliotecas.</p> <p>6.3 Página en Internet: Este medio podría ser una forma de difusión importante, aunque se debe de tomar en cuenta que no toda la población tendría acceso a este medio.</p> <p>6.4 Vía Telefónica o Correo: Otro medio de difusión podría ser la comunicación entre familiares de mexicanos residentes en el extranjero, vía telefónica o por correo.</p> <p>Es importante señalar que también se instrumentarían campañas intensas de difusión en aquellos municipios expulsores y en zonas cercanas a la frontera con los Estados Unidos.</p>
7. IMPACTO A LAS REGLAS	<ul style="list-style-type: none"> Regla que atribuye competencia exclusiva a los Consejos Generales, Locales y Distritales; y Comisiones de Vigilancia, para acceder la información que conforma el padrón electoral (artículo 135). Regla que establece la mecánica de integración del Catálogo General de Electores, que en las secciones correspondientes

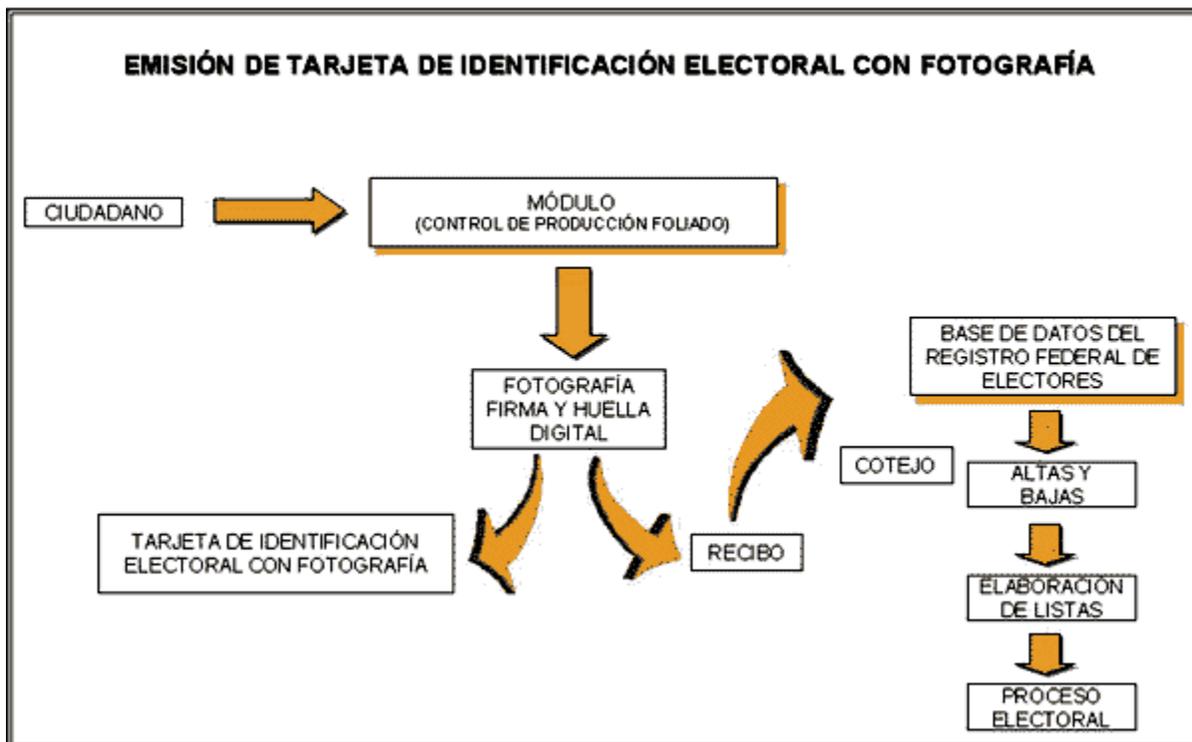
a los electores en el extranjero no podrá integrarse mediante la técnica censal total (artículos 138, 141).

- Regla que dispone que la DERFE procederá, con base en el Catálogo General de Electores, a la formación del Padrón Electoral y en su caso, a la expedición de la credencial para votar con fotografía (artículo 142).
- Regla que dispone el procedimiento de incorporación de los ciudadanos al Padrón Electoral (artículo 144).
- Regla que dispone el mecanismo de obtención del documento indispensable para ejercitar el derecho de voto (artículos 144 y 145).
- Reglas sobre salvaguarda de formatos de credencial (artículo 144.5).
- Regla que dispone los procedimientos según los cuales se verificará que los datos de los ciudadanos que no hayan acudido a recoger su credencial para votar con fotografía, no aparezcan en las listas nominales de electores (artículo 144.6).
- Reglas sobre la integración de las listas nominales de electores (artículo 145)
- Reglas sobre la actualización del Catálogo General de Electores y Padrón Electoral (146 al 154).
- Regla que dispone que el comprobante de solicitud de inscripción al padrón, deberá devolverse al momento de recoger la credencial para votar (artículo 148.3).
- Regla que dispone procedimientos extraordinarios ante la DERFE para la obtención de la credencial para votar o de la inscripción en la lista nominal, cuando habiendo realizado los trámites oportunamente, éstos no hubieren culminado exitosamente (artículo 151).
- Regla que dispone que las credenciales para votar con fotografía estarán a disposición de los interesados en las oficinas o módulos que determine el IFE hasta el 31 de marzo del año de la elección (artículo 154).
- Reglas que disponen procedimientos sobre la integración de las listas nominales de electores y su revisión (artículos 155 al 163).
- Regla que dispone que las listas nominales de electores contienen los datos de los electores que recogieron su credencial para votar con fotografía agrupados por Distrito y Sección (artículo 155.1).
- Regla que establece que la sección electoral se constituye por fracciones territoriales de los distritos electorales uninominales (artículo 155).
- Regla que dispone los procedimientos de exhibición de las listas nominales de electores (artículo 156).

	<ul style="list-style-type: none"> • Regla que dispone el procedimiento para incorporar a las listas nominales las observaciones hechas por las instancias pertinentes (artículos 157, 158, 159, 160). • Regla que dispone la integración final de las listas nominales de electores (artículo 161). • Regla que dispone los efectos de no acudir al módulo a obtener la credencial tramitada (artículo 163). • Regla que dispone los contenidos de la credencial para votar (artículo 164). • Regla que dispone los procedimientos de integración y funcionamiento de las comisiones de vigilancia. • Regla que dispone que la credencial para votar con fotografía es un documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercitar su derecho al voto (artículo 140).
<p>8.- SENTIDO DE LAS ADECUACIONES LEGALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disponer qué autoridades estarán facultadas para acceder la información que integra el padrón electoral. • Disponer, en caso de que se determine que es necesario, mecanismos para la integración de las secciones de electores en el extranjero, que se incorporarán al Catálogo General de Electores. • Disponer mecanismos de incorporación de electores en el extranjero al padrón de electores, y mecanismos de integración de listas nominales de electores. • Disponer procedimientos especiales para la entrega de la tarjeta de identificación electoral con fotografía . • Disponer reglas especiales para la salvaguarda de las tarjetas y los formatos respectivos. • Disponer reglas especiales sobre los contenidos de la tarjeta de identificación electoral con fotografía. • Disponer remedios administrativos y jurisdiccionales acelerados para que quienes, habiendo realizado oportunamente los trámites de obtención de la tarjeta, no la hubieren recibido. • Disponer órganos con facultades análogas a las de las Comisiones de Vigilancia. • Disponer mecanismos especiales para integrar las listas de electores que hubieren obtenido su tarjeta de identificación electoral con fotografía (puesto que este documento se emite con una sola visita al módulo del IFE, algunos electores podrían tramitarla varias veces, de tal manera que

es necesario que los datos de quienes hubieren tramitado la tarjeta más de una vez sean suprimidos de tales listas, e incluidos, a su vez, en la lista de electores inhabilitados).

Esta modalidad tiene los mismos requisitos para el registro de ciudadanos, estaría operada también por funcionarios del IFE y en sedes similares a la anterior modalidad. Su principal diferencia estriba en el procedimiento de producción del instrumento de identificación. Dada la complejidad implícita del proceso de registro, la Comisión estimó conveniente proponer un instrumento que pudiera llegar a las manos del interesado en una sola visita a los módulos. Así, a diferencia de la anterior, los módulos de registro tendrían la capacidad técnica para producir la tarjeta en el mismo sitio. Al indagar sobre la tecnología disponible, la Comisión encontró que es perfectamente conjugable la producción *in situ*, con la posibilidad de imprimir diversos mecanismos de seguridad a la tarjeta de identificación electoral con fotografía.



Dependiendo de la tecnología que se seleccione, los partidos políticos podrían conservar capacidad de fiscalización sobre el proceso, mediante el control de la producción de tarjetas, el foliado y la inserción de códigos de seguridad, entre otros. Asimismo, el proceso para verificar la autenticidad de la tarjeta que se presente en casilla, estaría en función de la tecnología que se adoptara.

Esta modalidad conserva todas las ventajas del registro con credencial para votar con fotografía, en la medida en que se cuente con un padrón electoral que permita una correcta planeación de todos los actos previos a la jornada electoral. Otra ventaja es que no se estaría produciendo un documento permanente, sino que éste sería usado únicamente en el proceso federal del año 2000. Su principal ventaja respecto de la credencial para votar con fotografía sería el costo.

La principal desventaja de esta modalidad es, además de la complejidad logística, el uso de tecnologías nuevas. Ello podría generar cierta suspicacia pues implica, también, desarrollar nuevas formas de

fiscalización técnica, tanto para los partidos políticos, como para la autoridad electoral. El tema del resguardo y seguridad de los formatos de la tarjeta eventualmente podría ser complicado.

Modalidad 3. Sin registro, sin padrón y con Credencial para Votar con Fotografía expedida en México

1. REQUISITOS PARA VOTAR	<p>DOCUMENTACIÓN SOLICITADA AL CIUDADANO EN EL EXTRANJERO.</p> <p>El único documento de identificación válido para ejercer el derecho al voto en el extranjero sería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Credencial para votar con fotografía, expedida en México por el IFE.
2. CAMPAÑA DE CREDENCIALIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Con la finalidad de que un número mayor de mexicanos pudiera tener la credencial para votar con fotografía, el IFE debería emprender una intensa campaña de credencialización, sobre todo en los municipios expulsores y fronterizos.
3. LISTA DE ELECTORES	<ul style="list-style-type: none"> • El día de la elección, se anotarían los datos generales de cada uno de los votantes, es decir: <p>Nombre /Núm. de credencial para votar con fotografía/País /Estado.</p>
4. CONVOCATORIA	<p>SISTEMA DE DIFUSIÓN PARA VOTAR SIN PADRÓN</p> <p>4.1 Medios masivos de comunicación: se podrían utilizar spots de radio y televisión, dirigidos a la población mexicana en el extranjero. Además, se podría publicar la información pertinente a este proceso en periódicos de habla hispana.</p> <p>4.2 Carteles, trípticos y propaganda: debido a la afluencia de connacionales, la información sobre el voto, a través de carteles y trípticos, se podría ubicar en lugares de concentración de población mexicana, tales como universidades, iglesias, plazas, centros deportivos y culturales, así como en bibliotecas.</p> <p>4.3 Página en Internet: Este medio podía ser una forma de difusión importante, aunque se debe tener en cuenta que no toda</p>

	<p>la población tendría acceso a él.</p> <p>4.4 Vía telefónica o correo: Otro medio de difusión podría ser la comunicación entre los familiares de mexicanos residentes en el extranjero, vía telefónica o por correo.</p>
<p>5. IMPACTO A LAS REGLAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regla que dispone el procedimiento de incorporación de los ciudadanos al padrón electoral (artículo 144). • Regla que dispone el mecanismo de obtención del documento indispensable para ejercitar el derecho de voto (artículos 144 y 145). • Reglas sobre la actualización del Catálogo General de Electores y padrón electoral (146 al 154). • Regla que dispone procedimientos extraordinarios ante la DERFE para la obtención de la credencial para votar o de la inscripción en la lista nominal, cuando habiendo realizado los trámites oportunamente, éstos no hubieren culminado exitosamente (artículo 151). • Regla que dispone que las credenciales para votar con fotografía estarán a disposición de los interesados en las oficinas o módulos que determine el IFE hasta el 31 de marzo del año de la elección (artículo 154). • Reglas que disponen procedimientos sobre la integración de las listas nominales de electores y su revisión (artículos 145 y 155 al 163). • Regla que dispone que las listas nominales de electores contienen los datos de los electores que recogieron su credencial para votar con fotografía agrupados por distrito y sección (artículo 155.1). • Regla que establece que la sección electoral se constituye por fracciones territoriales de los distritos electorales uninominales (artículo 155). • Regla que dispone los procedimientos de exhibición de las listas nominales de electores (artículo 156). • Regla que dispone el procedimiento para incorporar a las listas nominales las observaciones hechas por las instancias pertinentes (artículos 157, 158, 159, 160). • Regla que dispone la integración final de las listas nominales de electores (artículo 161). • Regla que dispone los efectos de no acudir al módulo a obtener la credencial tramitada (artículo 163). • Regla que dispone los contenidos de la credencial para votar (artículo 164). • Regla que dispone los procedimientos de integración y funcionamiento de las comisiones de vigilancia.

6.- SENTIDO DE LAS
ADECUACIONES
LEGALES

- Disponer qué autoridades estarán facultadas para acceder la información que integra el padrón electoral.
- Disponer mecanismos para la integración de las secciones de electores en el extranjero que se incorporarán al Catálogo General de Electores.
- Disponer mecanismos de incorporación de electores en el extranjero al padrón de electores, y mecanismos de integración de listas nominales de electores.
- Disponer procedimientos especiales para la entrega de la credencial para votar.
- Disponer reglas especiales sobre los contenidos de la credencial para votar con fotografía, específicamente del campo treinta y tres, que se refiere al seccionamiento territorial.
- Disponer remedios para que quienes, habiendo realizado oportunamente los trámites de obtención de la credencial, no la hubieren recibido.
- Disponer órganos con facultades análogas a las de las Comisiones de Vigilancia.

Esta modalidad, en principio, no supone un esfuerzo mayor del que realizaría normalmente el IFE, es decir, la campaña intensiva del Registro Federal de Electores se llevaría a cabo en territorio nacional conforme al calendario previsto. Al no implicar un proceso de credencialización en el extranjero, se omite toda la complejidad logística. En ese sentido, es la modalidad de registro más simple y la menos costosa; no supone modificación alguna al marco jurídico-institucional vigente en esa materia; se preservan todas las garantías de transparencia y credibilidad imputables al instrumento de identidad electoral; se permite el voto tanto a ciudadanos residentes en el extranjero, como a aquellos que se encuentran en tránsito el día de la elecciones. La idea es que puedan ejercer su derecho al voto todos aquellos ciudadanos que porten la credencial para votar con fotografía, lo cual implicaría votar en casillas especiales.

Sin embargo tiene varias desventajas. En términos de cobertura, excluye a todos aquellos ciudadanos que no cuentan con la credencial para votar con fotografía. Los cálculos de la Comisión indican que el número de ciudadanos residentes en el extranjero al año 2000 con credencial para votar con fotografía expedida en México sería del orden de 1.3 a 1.5 millones de personas. Ese universo podría implicar las siguientes complicaciones logísticas: al no existir un padrón electoral, sería complicado determinar el número de casillas que se necesitaría instalar; no habría datos ciertos para calcular el número de boletas; la integración de la mesas directivas de casilla no se podría efectuar bajo el método de la insaculación; y la vigilancia por parte de los partidos políticos y las autoridades electorales sólo se podría instrumentar hasta el día de la jornada electoral.

Los mecanismos de seguridad disponibles, únicamente serían la no duplicidad de la credencial para votar con fotografía, el talón foliado de la boleta electoral, así como el uso del líquido indeleble. Otra posible limitante de esta modalidad es que sólo es compatible con la emisión del voto en casillas, es decir, no se puede conciliar con el voto a distancia (correo o teléfono), en la medida que el domicilio del elector no es un dato relevante. Adicionalmente, hay que señalar que por sus características, el voto en casilla especial es la modalidad que captura menos votos. Según cálculos efectuados tras los comicios federales de 1997, el proceso para anotar los datos y emitir el voto, tarda aproximadamente tres minutos por elector; si la urna está abierta diez horas, es decir 600 minutos, el número máximo de electores que pueden sufragar es de 200 electores por casilla.

Una posibilidad para mitigar las desventajas implícitas en esta modalidad sería hacer un registro previo de electores; es decir, que además de la modalidad de voto en casilla especial (típicamente el modo de capturar el voto de los ciudadanos en tránsito), pudieran existir casillas ordinarias. Para tal efecto, los electores que cuentan con credencial para votar con fotografía y conocen el lugar donde estarán el día de la votación, integrarían un registro con el cual el IFE podría conformar casillas ordinarias, esto es, con lista de electores y cuya integración de mesa directiva se podría hacer insaculando ciudadanos de esas listas previas. Ciertamente, el procedimiento para integrar las casillas ordinarias se aparta de lo establecido en el COFIPE, pero de esa manera se podría salvar una de las desventajas más evidentes de la modalidad: capturar el voto de un mayor número de ciudadanos de la cifra señalada anteriormente, que se daría únicamente en casillas especiales. Dicho registro previo también podría, eventualmente, habilitar a esta modalidad para el voto a distancia (en la medida que se incluya el domicilio del elector), y abriría la posibilidad de depurar las listas nominales en territorio nacional, al ofrecer un listado de aquellos ciudadanos que estarían fuera del país el día de los comicios.

4.-MODALIDADES DE EMISIÓN DEL VOTO

Modalidades Básicas. Introducción

Una vez ubicadas las modalidades de registro, la Comisión procedió a identificar las modalidades posibles de emisión del voto y, en general, lo referente a la organización de la jornada electoral. En este sentido, se ubicaron tres grandes modalidades de votación: la emisión del sufragio en casilla ordinaria; la votación en casilla especial; y el voto a distancia (por correo o por teléfono). Las dos primeras modalidades, tienen referencias claras en nuestra legislación vigente y tendrían que responder a ciertas adecuaciones logísticas. La tercera implica, ciertamente, un procedimiento novedoso. Así, para arribar a la construcción de las seis modalidades básicas, se combinaron los dos instrumentos de identificación electoral (credencial para votar con fotografía y tarjeta de identificación electoral con fotografía) y las tres modalidades de votación (casilla ordinaria, casilla especial y voto a distancia).

		DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN	
	MODALIDADES DE VOTACIÓN	CREDENCIAL PERMANENTE DE ELECTOR CON FOTOGRAFÍA	TARJETA DE IDENTIFICACIÓN ELECTORAL CON FOTOGRAFÍA
	CASILLA ORDINARIA	Modalidad 1 de Emisión	Modalidad 2 de Emisión
	CASILLA ESPECIAL	Modalidad 3 de Emisión	Modalidad 4 de Emisión
	VOTO A DISTANCIA	Modalidad 5 de Emisión	Modalidad 6 de Emisión

5. DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS

La Comisión identificó no solamente 6 modalidades básicas para la emisión del voto, que demuestran la viabilidad de la elección con participación de votantes en el exterior, sino que pudo identificar también una amplia gama de derivaciones de las mismas, mediante combinaciones que resultaron apropiadas,

sobre todo en la medida que respetan el criterio de racionalidad jurídica, es decir, que son consistentes con los elementos sustantivos del régimen electoral constitucional y legal vigente en México.

En efecto, entre la opción de poner en práctica alguna de las 6 modalidades básicas de manera aislada o la de ponerlas en práctica, de manera simultánea, hay una gama amplia de posibilidades. Cada una de ellas presenta un costo y un grado de dificultad determinados, y cada una de ellas cubre a un cierto universo de electores potenciales. Para determinar cuál de esas combinaciones es la preferible, sólo es necesario aplicar los criterios de racionalidad económica y de racionalidad logística, es decir, aproximar el modelo electoral a las condiciones que la realidad impone.

El resultado más significativo del ejercicio, del cual se desprende la derivación de las modalidades básicas de voto en el extranjero, es que no hay condición jurídica, económica o logística que provoque como solución a la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero su negación; siempre habrá, en la gama de posibilidades, alguna que satisfaga las condiciones que el principio de realidad impone, es decir, siempre existirá una respuesta afirmativa a la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero.

Finalmente, es conveniente recordar en este punto, que para cada modalidad básica se desarrollaron secciones de impacto en las reglas y sentido de las adecuaciones legales. En tales secciones se incorporaron consideraciones relativas a las consecuencias que la implementación de las modalidades acarrearía en términos de la legislación vigente, y se integraron esbozos de la normatividad que sería necesario emitir, tanto para instrumentar las modalidades, como para evitar contradicciones de tal normatividad con el ordenamiento jurídico vigente. Puesto que la mecánica operativa de cada modalidad derivada incorpora los mecanismos de las modalidades básicas, el impacto en las reglas y sentido de la regulación expresados en ellas son aplicables a las modalidades derivadas.

La consecuencia natural del trabajo desarrollado, es que cada una de las derivaciones de las modalidades básicas construidas, ofrece un sistema de soluciones apropiado para un sector de problemas identificados. (El desarrollo *in extenso* se incorpora a los anexos).

Las 23 derivaciones de las modalidades básicas se presentan de manera esquemática y agrupadas bajo ciertos criterios; el propósito es facilitar el primer acceso a esta información. Los criterios de agrupación son:

î Credencial para votar con fotografía. Supone, bien una campaña de credencialización en el extranjero, que emita una credencial permanente para votar con fotografía para quienes están en el exterior, o bien, sólo la emisión de las credenciales en territorio nacional.

î Tarjeta de identificación electoral con fotografía. Supone una campaña en el extranjero de emisión de tarjetas de identificación electoral con fotografía.

î Voto con credencial para votar con fotografía o tarjeta de identificación electoral con fotografía. Supone dar plena validez a la credencial para votar con fotografía en el voto en el extranjero y, también, una campaña de emisión de tarjetas de identificación electoral con fotografía.

î Incluyentes para votantes en tránsito. Se hace énfasis en la instalación de casillas especiales, en las que puedan votar quienes se encuentran en tránsito.

î La más amplia cobertura. Se agrupan en esta última categoría las cuatro modalidades derivadas que, por sus características, cubren un mayor universo de votantes potenciales.

Siguiendo los criterios de concentración y dispersión de la población, en los cuadros siguientes se identifican tres grandes grupos:

La población en tránsito, que se refiere tanto a los personas que residen en México, pero que durante la jornada electoral se encontrarán presentes en otros países, principalmente los Estados Unidos de América, como a los mexicanos residentes en la ese país que durante esa fecha se encontrará ahí pero en un lugar distinto al de su residencia. La Comisión cuenta con una estimación del primer subgrupo identificado, que asciende a un total de 883 mil personas y que está integrado por 21 mil turistas mexicanos en diversos países, 94 mil turistas mexicanos en el interior de los Estados Unidos de América, 268 mil turistas o excursionistas fronterizos en Estados Unidos, 470 mil trabajadores temporales en dicho país y 5 mil en Canadá. No se cuenta en la actualidad con una estimación del segundo subgrupo.

La población que reside en zonas de concentración demográfica, que se refiere a la establecida en 33 condados de los Estados Unidos de América y sus respectivas áreas de influencia, donde se agrupa casi el 75 por ciento del total radicado en ese país (alrededor de 5.3 millones de los nacidos en México y cerca de 2 millones de las personas nacidas en los Estados Unidos de América que son hijos de padres mexicanos).

La población que reside en zonas caracterizadas por una alta dispersión demográfica, que suma alrededor del 25 por ciento de los residentes en los Estados Unidos de América y que se distribuye en más de 395 condados, localizados en casi todo el territorio de ese país (1.8 millones de los nacidos en México y alrededor de 700 mil de las personas nacidas en ese país que son hijos de padres mexicanos. Incluye, asimismo, a la población que reside en más de 60 países y cuyo monto es de aproximadamente 104 mil personas. En cada uno de ellos residen menos de 3 mil ciudadanos mexicanos, con excepción de Canadá, Bolivia, Paraguay, Alemania y España, donde se concentra el 57 por ciento de ese total.

DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS <i>CRITERIO DE AGRUPACIÓN:</i> <i>CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA</i>	FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO			CREDENCIAL		COBERTURA
	IN SITU		A DISTANCIA	CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	
	CASILLA ORDINARIA	CASILLA ESPECIAL				
1. > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES		✓		✓		Ciudadanos en tránsito
> VOTO A DISTANCIA			✓	✓		Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional
2. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS	✓			✓		Residentes en zonas de concentración poblacional
> VOTO A DISTANCIA			✓	✓		Residentes en zonas de dispersión poblacional
3. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS	✓			✓		Residentes en zonas de concentración poblacional
> VOTO EN CASILLAS ESPECIALES		✓		✓		Ciudadanos en tránsito
4. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS	✓			✓		Residentes en zonas de concentración poblacional
> VOTO EN CASILLAS ESPECIALES		✓		✓		Ciudadanos en tránsito
> VOTO A DISTANCIA			✓	✓		Residentes en zonas de dispersión poblacional

DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS	FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO			CREDENCIAL		COBERTURA
	IN SITU		A DISTANCIA	CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	
	CASILLA ORDINARIA	CASILLA ESPECIAL				
5. > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES > VOTO A DISTANCIA		✓			✓	Ciudadanos en tránsito
			✓		✓	Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional
6. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS > VOTO A DISTANCIA	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional
			✓		✓	Residentes en zonas de dispersión poblacional
7. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional
		✓			✓	Ciudadanos en tránsito
8. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES > VOTO A DISTANCIA	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional
		✓			✓	Ciudadanos en tránsito
			✓		✓	Residentes en zonas de dispersión poblacional

DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS	FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO			CREDENCIAL		COBERTURA
	IN SITU		A DISTANCIA	CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	
	CASILLA ORDINARIA	CASILLA ESPECIAL				
9. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero
	✓			✓		Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en México
10. > VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN. > VOTO A DISTANCIA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA			✓		✓	Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional credencializados en el extranjero
			✓	✓		Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional credencializados en México

DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS <i>CRITERIO DE AGRUPACIÓN: INCLUYENTES PARA VOTANTES EN TRÁNSITO</i>	FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO			CREDENCIAL		COBERTURA
	IN SITU		A DISTANCIA	CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	
	CASILLA ORDINARIA	CASILLA ESPECIAL				
11. > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA		✓		✓		Ciudadanos en tránsito credencializados en México
> VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN			✓		✓	Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional credencializados en el extranjero
12. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero
> VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA		✓		✓		Ciudadanos en tránsito credencializados en México
13. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero
> VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	✓			✓		Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en México
> VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA		✓		✓		Ciudadanos en tránsito credencializados en México

DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS <i>CRITERIO DE AGRUPACIÓN: INCLUYENTES PARA VOTANTES EN TRÁNSITO</i>	FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO			CREDENCIAL		COBERTURA
	IN SITU		A DISTANCIA	CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	
	CASILLA ORDINARIA	CASILLA ESPECIAL				
14. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero
> VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN			✓		✓	Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional credencializados en el extranjero
> VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA		✓		✓		Ciudadanos en tránsito credencializados en México
15. > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN		✓			✓	Ciudadanos en tránsito credencializados en el extranjero
> VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN			✓		✓	Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional credencializados en el extranjero
> VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA		✓		✓		Ciudadanos en tránsito credencializados en México

DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS CRITERIO DE AGRUPACIÓN: <i>INCLUYENTES PARA VOTANTES EN TRÁNSITO</i>	FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO			CREDENCIAL		COBERTURA
	IN SITU		A DISTANCIA	CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	
	CASILLA ORDINARIA	CASILLA ESPECIAL				
16. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero
> VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	✓			✓		Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en México
> VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN			✓		✓	Residentes en zonas de dispersión poblacional credencializados en el extranjero
> VOTO A DISTANCIA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA			✓	✓		Residentes en zonas de dispersión poblacional credencializados en México
> VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA		✓		✓		Ciudadanos en tránsito credencializados en México

DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS CRITERIO DE AGRUPACIÓN: <i>INCLUYENTES PARA VOTANTES EN TRÁNSITO</i>	FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO			CREDENCIAL		COBERTURA
	IN SITU		A DISTANCIA	CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	
	CASILLA ORDINARIA	CASILLA ESPECIAL				
17. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero
> VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN		✓			✓	Ciudadanos en tránsito credencializados en el extranjero
> VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA		✓		✓		Ciudadanos en tránsito credencializados en México
18. > VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN			✓		✓	Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional credencializados en el extranjero
> VOTO A DISTANCIA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA			✓	✓		Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional credencializados en México
> VOTO DE CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA		✓		✓		Ciudadanos en tránsito credencializados en México

DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS	FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO			CREDENCIAL		COBERTURA
	IN SITU		A DISTANCIA	CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	
	CASILLA ORDINARIA	CASILLA ESPECIAL				
19. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN > VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero
		✓			✓	Ciudadanos en tránsito credencializados en el extranjero
			✓		✓	Residentes en zonas de dispersión poblacional credencializados en el extranjero
		✓		✓		Ciudadanos residentes en México que estén en tránsito en los Estados Unidos.

DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS	FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO			CREDENCIAL		COBERTURA
	IN SITU		A DISTANCIA	CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	
	CASILLA ORDINARIA	CASILLA ESPECIAL				
20. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero
	✓			✓		Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en México
		✓			✓	Ciudadanos en tránsito credencializados en el extranjero
		✓		✓		Ciudadanos en tránsito credencializados en México
21. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETAS DE IDENTIFICACIÓN > VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN > VOTO A DISTANCIA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en Estados Unidos
			✓		✓	Residentes en zona de dispersión poblacional credencializados en Estados Unidos
			✓	✓		Residentes fuera de México y de Estados Unidos, credencializados en México

DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS CRITERIO DE AGRUPACIÓN: <i>MÁS AMPLIA COBERTURA</i>	FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO			CREDENCIAL		COBERTURA
	IN SITU		A DISTANCIA	CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	
	CASILLA ORDINARIA	CASILLA ESPECIAL				
22. > VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN			✓		✓	Residentes en zonas de dispersión poblacional credencializados en Estados Unidos
> VOTO A DISTANCIA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA			✓	✓		Residentes en zonas de dispersión poblacional credencializados en México
>VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN		✓			✓	Ciudadanos en tránsito credencializados en Estados Unidos
> VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA		✓		✓		Ciudadanos residentes en México, que estén en tránsito en los Estados Unidos

DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS CRITERIO DE AGRUPACIÓN: <i>MÁS AMPLIA COBERTURA</i>	FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO			CREDENCIAL		COBERTURA
	IN SITU		A DISTANCIA	CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	TARJETA DE IDENTIFICACIÓN	
	CASILLA ORDINARIA	CASILLA ESPECIAL				
23. > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETAS DE IDENTIFICACIÓN	✓				✓	Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero
> VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA	✓			✓		Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en México
> VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN		✓			✓	Ciudadanos en tránsito credencializados en el extranjero
>VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA		✓		✓		Ciudadanos en tránsito credencializados en México
> VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN			✓		✓	Residentes en zonas de dispersión poblacional credencializados en el extranjero
>VOTO A DISTANCIA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA			✓	✓		Ciudadanos en tránsito credencializados en Estados Unidos

6. CAMPAÑAS, MEDIOS Y FISCALIZACIÓN

La Comisión estima que es necesario establecer principios generales, para garantizar el acceso de los mexicanos residentes en el extranjero a la información referente a los candidatos y las plataformas de los partidos políticos que participen en la contienda, respetando el principio de equidad y tomando en cuenta el contexto particular en que se desarrollarán las elecciones en el exterior. Asimismo, la autoridad electoral deberá quedar dotada de los instrumentos necesarios para garantizar el derecho de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, en cuanto a la información de campaña así como el derecho de los partidos políticos a la equidad de las condiciones de la competencia.

La Comisión recomienda que, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se otorgue la facultad al Consejo General del Instituto Federal Electoral para contratar tiempo en los medios masivos de comunicación, así como el uso de locales en los que se puedan llevar a cabo actos de campaña en el extranjero. Para asegurar la equitativa distribución del uso de los tiempos en los medios y de los locales entre los partidos políticos, se deberá aplicar el criterio existente en la legislación vigente: 30 por ciento de manera igualitaria y 70 por ciento en proporción a la votación obtenida por los partidos en el proceso electoral federal inmediatamente anterior. Los partidos políticos tendrán, en los términos que establezca el Código, el derecho a realizar actos de campaña y propaganda en la medida de sus propias determinaciones y usando sus propios recursos.

Se deberá garantizar el establecimiento de eficaces mecanismos de fiscalización de los gastos de campaña en el extranjero, por parte de los partidos políticos. Para ello, los partidos deberán realizar la contratación de servicios y compra de materiales de campaña en el extranjero, a través del Instituto Federal Electoral.

Finalmente la Comisión recomienda establecer dentro del Código una figura de tope a los gastos de campaña presidencial en el extranjero, cuya base de cálculo sea distinta a la que actualmente se emplea para limitar los gastos de la campaña presidencial en territorio nacional. Asimismo, se debería mantener el principio según el cual los partidos políticos se encuentran inhabilitados para recibir recursos de partidos políticos, personas físicas o morales extranjeros y, de los organismos internacionales de cualquier naturaleza. La Comisión no arribó a una conclusión sobre la conveniencia o inconveniencia de mantener este principio para los mexicanos que viven o trabajan en el extranjero.

Sería conveniente que el IFE suscribiera arreglos con los medios de comunicación que tienen audiencias mexicanas, con el objeto de difundir la información respecto del proceso electoral y de regular los tiempos y espacios en los medios para asegurar la equidad. Por otra parte, con el propósito de asegurar al máximo la moratoria de encuestas de salida, como se establece en el artículo 190 del COFIPE, el Instituto podría buscar "pactos de caballeros" con dichos medios, en los lugares de mayor concentración de votantes, para que observen dicha moratoria.

Asimismo, podría resultar útil que el IFE concluyera con las autoridades locales, los arreglos que sean necesarios para asegurar una permisibilidad equitativa a los partidos políticos respecto del uso de los espacios públicos para actos de campaña, e inclusive, para la realización de la jornada electoral (exceptuando los inmuebles gubernamentales y los recintos religiosos).

Por otra parte, sería necesario que el IFE concertara arreglos adecuados con dichas autoridades en materia de seguridad, en al menos cuatro rubros:

1. La realización de actos de campañas en espacios públicos.
2. La seguridad de los candidatos que realicen actos de campaña.
3. La protección de los sitios de votación en la jornada electoral.
4. La promoción de la paz, la tranquilidad y el orden en los sitios de registro, sobre todo en las fechas cercanas a la conclusión del límite de tiempo en el que dicho registro estará abierto.

El IFE, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, podría también negociar arreglos con las embajadas de los países de destino, respecto de las visas con las que deberán contar los representantes de partidos políticos y sus respectivos candidatos para realizar sus actos de campaña. En el caso de estos últimos, podría concebirse que viajen con pasaporte oficial, con lo cual quedarían exentos del requisito de visa en aquellos casos en los que existan acuerdos de supresión.

7. AUTORIDADES ELECTORALES

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

Respecto del primer punto, el artículo 41 constitucional establece que:

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia..."

La propuesta de la Comisión es que los funcionarios que organicen las elecciones en el extranjero tendrían que ser nombrados por el IFE.

El IFE podría considerar la conveniencia de establecer los órganos y mecanismos necesarios para realizar las elecciones en el exterior y para adaptarse a esta situación inédita, proponiendo las adecuaciones legales necesarias. Un órgano específico que la Comisión recomienda sería una Comisión de Radiodifusión encargada, específicamente, de esa materia en el extranjero.

Como la elección federal a la que alude el Octavo Transitorio se refiere a la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, entonces no sería necesaria una división del trabajo representativa por distritos sino una funcional, es decir, por concentración de población. Se sugiere que, una vez ubicadas las áreas más densamente pobladas, se determine cuáles de ellas necesitan contar con un órgano ejecutivo especial. Estas pueden ser desde simples delegaciones que controlen la llegada de materiales electorales y que vigilen el correcto y oportuno traslado de los mismos, hasta instancias que se hagan cargo de las tareas más completas de organización, registro y capacitación.

El IFE tendría que llegar a algún entendimiento, tanto con la Procuraduría General de la República como con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo que concierne al papel que desempeñarían los agentes consulares, en su calidad de fedatarios, ante la necesidad de dar fe de hechos, auxiliares del Ministerio Público, en la comisión de delitos electorales, particularmente durante la jornada electoral. Por otra parte, sería conveniente que el IFE considerara qué alternativa resultaría más viable, en caso de que se decidiera que los cónsules se abstuvieran de participar en esa capacidad.

Asimismo, podría considerarse la conveniencia de solicitar a los gobiernos nacionales de los países de destino, sobre todo en los de mayor concentración de votantes, que tengan a bien designar a un funcionario de enlace con el funcionario que nombre el IFE, con el fin de atender cualquier contingencia durante el proceso y, sobre todo, durante la jornada electoral, particularmente en lo que se refiere a cuestiones de seguridad.

Si el IFE decidiese que requiere enviar –en las distintas etapas del proceso, a partir del registro y hasta la jornada electoral- a algunos de sus funcionarios, podría resultar de utilidad que dicho Instituto se acercara a las embajadas respectivas para asegurarles visas que les permitan desarrollar las actividades a las que estarían dedicados.

Al respecto, podría concebirse la posibilidad de que las visas fueran de carácter oficial, para asegurar la inmunidad de sus archivos, documentación, correspondencia y medios de transporte, así como de los sitios donde se resguardaría la documentación electoral.

8. ARREGLOS INTERNACIONALES

POSIBLES ARREGLOS QUE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PODRÍA GESTIONAR PARA LA REALIZACIÓN DEL VOTO EN EL EXTERIOR

1. Con los órganos electorales

Habría la posibilidad de suscribir convenios con distintos órganos electorales; sin embargo, los estudios que ha realizado la Comisión demuestran que, bajo cualquiera de las modalidades propuestas, podrían celebrarse las elecciones sin que para ello sea necesario establecer formalmente la colaboración con dichos órganos.

Si se estima conveniente, podrían firmarse acuerdos con los órganos electorales de aquellos países que cuentan con mayor concentración de votantes mexicanos.

Durante el "Seminario Internacional sobre el Voto de los Nacionales en el Extranjero", celebrado en la Ciudad de México los días 11 y 12 de agosto de 1998 y la "Conferencia Trilateral México-Canadá-Estados Unidos sobre el Voto en el Exterior" que se llevó a cabo el 2 y 3 de septiembre de este año, surgieron algunos ofrecimientos de apoyo para celebrar las elecciones en el exterior, sobre todo por parte de Canadá, lo cual podría tomarse en cuenta.

2. Con proveedores de material electoral

Habría que prever la firma de contratos con proveedores de material electoral, con el propósito de reducir los costos de su transporte desde México, cumpliendo con la ley de adquisiciones y con la debida atención a las medidas de seguridad que se requieren para el caso.

3. Con los medios de comunicación

En México, el IFE realiza propaganda durante el proceso electoral para incentivar el voto. Para efectuar estas actividades en el exterior, se podría suscribir algún tipo de convenio con los medios de comunicación que tienen audiencias mexicanas, con el objetivo de publicitar lo correspondiente al proceso electoral, como la invitación a los votantes para que participen en la jornada, el proveerles de información sobre la mecánica de la votación, los requisitos a llenar, los lugares a los cuales acudir, entre otros. Para ello, habría que poner énfasis en los canales que tienen mayor cobertura entre la población mexicana.

Adicionalmente, como lo analizó la Comisión al estudiar la cuestión de actos de campaña y, particularmente de propaganda, se previó la conveniencia de que el IFE buscara convenios con los medios, cuyo objetivo sería difundir la información correspondiente al proceso electoral y, regular los tiempos y espacios en dichos medios para asegurar la equidad.

Por otra parte, con el propósito de asegurar al máximo la moratoria de encuestas de salida que establece la ley, el IFE podría buscar "pactos de caballeros" con los medios de comunicación en los lugares de mayor concentración en sitios de votación, para que observen dicha moratoria.

4. Con el Servicio de Inmigración y Naturalización

Podría acercarse a dicho servicio y demás autoridades coadyuvantes, con miras a que las elecciones se celebren en un clima de seguridad para los votantes.

5. Con asociaciones cívicas de mexicanos

Podría considerarse la posibilidad de suscribir algún tipo de convenio con estas asociaciones, con el fin de lograr su apoyo en la difusión del proceso electoral y sobre las características del IFE.

6. Con las autoridades locales

Podría resultar útil el hecho de que el IFE tuviera un papel facilitador ante las autoridades locales, concluyendo con ellas los arreglos que sean necesarios, para asegurar una permisibilidad equitativa a los partidos políticos respecto del uso de espacios públicos para actos de campaña e incluso para la realización de la jornada electoral (desde luego no en inmuebles gubernamentales del país de destino ni en recintos religiosos).

Podría resultar prudente que el IFE realice consultas con las autoridades locales respecto de su plan de ubicación de las casillas electorales y, sobre todo, de centros electorales.

7. Con los vecinos inmediatos y organizaciones vecinales

El IFE debería considerar la conveniencia de acercarse a los vecinos inmediatos y a las organizaciones vecinales de los lugares donde decida ubicar los centros de votación, para solicitar su comprensión durante la jornada electoral.

8. Con los servicios postales

En caso de que se decidiera realizar el voto por correo, habría que suscribir convenios con los servicios postales de los distintos países.

9. Con las compañías telefónicas y de informática

Si se optara por la modalidad del voto por teléfono, ello podría requerir acuerdos con algunas compañías telefónicas y de informática (esto último es válido también para el voto por correo).

10. Con la Procuraduría General de la República

Aunque no se trata de acuerdos o convenios, el IFE deberá lograr un entendimiento con esta instancia, respecto del posible papel que desempeñarían los agentes consulares en su calidad de funcionarios auxiliares del Ministerio Público, dotados de fe pública, en el caso de la comisión de delitos electorales y de la necesidad de dar fe sobre hechos, particularmente durante la jornada electoral. Por otra parte, sería conveniente que el IFE considerara cuál sería la alternativa en caso de que se decidiera que los cónsules se abstuvieran de participar en esa capacidad.

11. Con la Secretaría de Relaciones Exteriores

Sin que de ninguna manera sea requerido por el Derecho Internacional, ni por obligación alguna asumida por nuestro país con otras naciones, podría resultar conveniente que el IFE solicitara al gobierno de México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su calidad de órgano de relaciones con el exterior del Estado mexicano que, como un acto de cortesía internacional, cursara Notas Diplomáticas, al menos con los países de mayor concentración de votantes mexicanos, para informarles sobre el proceso electoral, de la manera como se efectuará. En ellas se señalaría que posiblemente será necesario concluir arreglos con autoridades locales para ciertos aspectos relacionados con los actos de campaña y con la jornada electoral, dando seguridades de que el IFE procurará, en todo momento, asegurar el respeto de las disposiciones legales vigentes en dichos países, mencionando además, que todo ello constituye un avance en el proceso democrático mexicano. Cabría destacar al respecto, que en todos los casos habría que ofrecer reciprocidad.

Asimismo, en caso de que se decida usar el correo diplomático y la valija para llevar el material electoral (al lugar de destino) y regresar los paquetes electorales y los expedientes de las casillas a nuestro país, con amparo en las disposiciones jurídicas internacionales ya identificadas, convendría que el Instituto realizara los arreglos correspondientes para que dichos correos fuesen funcionarios del IFE, debidamente acreditados diplomáticamente ante los gobiernos de los países de destino.

Podría incluso considerarse la conveniencia de llegar al extremo de solicitar a los gobiernos nacionales de los principales países de destino, sobre todo en los de mayor concentración de votantes, que tengan a bien designar a un funcionario de enlace con el funcionario que nombre el IFE, para atender cualquier contingencia durante el proceso electoral y sobre todo en el desarrollo de la jornada electoral, particularmente en lo que se refiere a cuestiones de seguridad.

Si el IFE decidiese que requiere enviar -en las distintas etapas del proceso, a partir del registro y hasta la jornada electoral- a algunos de sus funcionarios, podría resultar de utilidad el que dicho Instituto, se acercara a las embajadas respectivas para asegurarles visas que les permitieran desarrollar las actividades a las que estarían dedicados.

En este sentido, el IFE podría también llegar a arreglos con las Embajadas de los países de destino, respecto de las visas con las que deberán contar los representantes de partidos políticos y sus respectivos candidatos para realizar sus actos de campaña. En el caso de estos últimos, podría concebirse que viajen con pasaporte oficial, con lo cual quedarían exentos del requisito de visa, en aquellos casos en los que existan acuerdos de exención.

Otro asunto importante, que tiene relación con el apoyo que se requeriría de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es que, dado que en la mayoría de los tratados de extradición (que podrían resultar aplicables para someter a la justicia mexicana a quienes cometan delitos electorales) normalmente se exceptúan los delitos políticos, convendría que la Cancillería generara un entendimiento con los gobiernos de los países de mayor concentración de mexicanos, al menos de que los delitos electorales no se equipararán al concepto de delitos políticos, por más que deban estar sujetos al requisito de doble criminalidad.

La Comisión encontró que estas recomendaciones de posibles arreglos que el IFE podría gestionar para la realización del voto en el exterior, serían aplicables a todas y cada una de las modalidades de registro y emisión de voto.

9. UN NUEVO LIBRO DEL COFIPE

Para instrumentar en la legislación electoral el voto de los mexicanos en el extranjero, resulta necesario reformar o adicionar, principalmente, los siguientes ordenamientos: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Código Penal (en la parte relativa a los delitos electorales) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La Comisión identificó y analizó tres posibilidades para implementar el voto de los mexicanos en el extranjero:

- * Una ley especial;
- * Una reforma lineal del COFIPE;
- * La adición de un libro nuevo al COFIPE;

La primera opción presenta el inconveniente de que se dispersa innecesariamente la legislación electoral, agregando un factor de complejidad a una regulación ya de por sí compleja.

En cuanto a la segunda opción, si bien no presenta el inconveniente de la anterior, resulta inadecuada porque con ello se corre el riesgo de que con la reforma se generen lagunas y contradicciones y se dificulte la aplicación del COFIPE por parte de quienes tienen a su cargo la tarea de aplicarlo.

Por lo anterior, la Comisión estima que la opción más apegada a la técnica jurídica sería aquella que agregara un libro nuevo al COFIPE, el cual comprendería, entre otros, los siguientes aspectos, en la medida que resultaran necesarios:

- Aclarar que el voto de los mexicanos en el extranjero, en el año 2000, será únicamente para las elecciones de Presidente de la República;
- Establecer las formas en que se aplicarán las sanciones administrativas y penales por actos cometidos en el extranjero;
- Determinar la forma en que el IFE establezca oficinas, casillas y módulos en el extranjero, de manera tal que se puedan organizar y llevar a cabo las elecciones;
- Establecer, dentro del Registro Federal de Electores, un Padrón de Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero.
- Otorgar facultades al IFE para que organice y lleve a cabo el proceso electoral y el ejercicio del derecho de voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero;
- Definir la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores con el IFE para la realización y celebración de dichos comicios;
- Disponer lo relativo a actos preparatorios de la elección;
- Definir la normatividad sobre las campañas electorales efectuadas en el extranjero;
- Posibilitar los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casillas situadas en el extranjero;
- Regular el registro de ciudadanos;
- Establecer normas sobre la producción, distribución y resguardo de la documentación y material electoral;
- Definir reglas referentes al desarrollo de la jornada electoral;
- Disponer la normatividad sobre la instalación y apertura de casillas;
- Establecer reglas sobre la actuación y el registro de representantes de partidos políticos ante mesas directivas de casilla;
- Definir reglas sobre la votación;
- Disponer normas sobre el escrutinio y el cómputo en la casilla;
- Establecer reglas sobre la remisión del expediente electoral;
- De los actos posteriores a la elección y los resultados electorales, y
- De los resultados de la votación.

10. ASPECTOS PENALES

Con base en una revisión del Derecho Internacional Positivo, la Comisión realizó un dictamen sobre la aplicación extraterritorial de la legislación mexicana relevante para el voto de los mexicanos en el extranjero. En el documento se concluye que el Derecho Internacional permite que los Estados legislen, con efectos extraterritoriales, respecto de personas que están bajo su jurisdicción, pero sustraídos de su territorio, para regular actos que pueden tener efectos en el territorio de ese Estado, aunque se lleven a cabo en el exterior. Las limitaciones a ese principio son:

1. Que no se pretenda una obligación de respeto por parte de las autoridades del Estado extraterritorial, a menos que ese respeto se haya convenido entre ambos Estados, como en el caso de los convenios de relaciones diplomáticas y consulares y los de extradición, o incluso que ambos hayan convenido cooperar para asegurar esa aplicación extraterritorial, como es el caso de los convenios de asistencia mutua en materia legal.
2. Que al aplicar extraterritorialmente una legislación del Estado territorial, se resuelva cualquier conflicto en que se entre con la legislación del Estado extraterritorial, sin mengua de la jurisdicción y soberanía de este último.

3. Que la aplicación de la legislación extraterritorial no incida en la paz, orden y buen gobierno del Estado extraterritorial o afecte derechos de personas públicas o privadas bajo su jurisdicción, pues en ese caso, el Estado territorial tendría que buscar su cooperación e incluso consentimiento mediante las gestiones diplomáticas necesarias.
4. Si bien el Derecho Internacional reconoce el derecho de los Estados a legislar normas cuyos efectos o aplicación son extraterritoriales, cualquier intento de tomar medidas para asegurar la ejecución, observancia y cumplimiento de esas normas en el Estado extraterritorial, requiere del consentimiento y cooperación de este último, en respeto al principio de que las únicas autoridades que pueden efectuar actos de autoridad que afecten los derechos e intereses de las personas, independientemente de su nacionalidad, son las autoridades competentes de ese Estado, conforme a las leyes locales. Es por ello que, tanto en los convenios de extradición, como en los de asistencia recíproca mutua en materia legal, las autoridades que actúan en el Estado extraterritorial son sus propias autoridades y no las del Estado territorial.

Por ello, la aplicación de las normas nacionales mexicanas, directa o indirectamente relacionadas con el proceso electoral para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2000, que necesariamente ocurrirá más allá del territorio nacional como resultado de la participación de ciudadanos mexicanos en ese proceso y desde territorios de otros Estados, tendrá que darse dentro de las limitaciones –arriba mencionadas- que impone el Derecho Internacional a la aplicación extraterritorial de esas leyes. En consecuencia, es menester identificar en qué casos se requerirá de la cooperación y anuencia del Estado extranjero; en cuáles esa cooperación y anuencia ya está convenida y, finalmente, en qué otros nada de lo anterior resulta necesario.

En la legislación nacional, se identificaron 14 instrumentos legislativos, cuyas disposiciones requerirán una aplicación extraterritorial al momento de celebrarse elecciones de los mexicanos en el extranjero. Estos son:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 30-2).
2. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (artículos 1, 12 y 13).
3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 267).
4. Código Federal de Procedimientos Civiles (artículos 543 al 548).
5. Código Federal de Procedimientos Penales y sus reformas (artículos 7, 8, 9, 58 y 59).
6. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal (artículos 1 al 5).
7. Ley de Extradición Internacional.
8. Ley de Nacionalidad (artículos 3, 13 y 14).
9. Ley del Notariado para el Distrito Federal (artículo 5).
10. Ley del Servicio Exterior Mexicano (artículos 2, 44 y 57).
11. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
12. Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
13. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículo 19).
14. Ley sobre la Celebración de Tratados.

México ha firmado tratados bilaterales en materia consular; de cooperación judicial, legal y de asistencia jurídica y de extradición. (Ver Anexo II).

Considerando que la mayoría de los tratados de extradición (que podrían resultar aplicables para someter a la justicia mexicana a quienes cometan delitos electorales) normalmente exceptúan los delitos políticos, el IFE requeriría el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para generar un entendimiento con los gobiernos de los países de mayor concentración de mexicanos, a fin de que los delitos electorales no se equiparen al concepto de delitos políticos, por más que deban estar sujetos al requisito de doble criminalidad.

Después de un análisis del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y el Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua, así como de la Ley de Extradición Internacional, se concluye que se disponen los siguientes requisitos para que la extradición sea concedida:

- Que se satisfaga el principio de doble criminalidad;
- Que la sanción consista en privación de la libertad de al menos un año;
- Que la extradición no sea solicitada por la Comisión de delitos políticos;
- En el caso de tratados celebrados con los Estados Unidos de América, que el delincuente no sea también nacional de ese país y
- Que el delito no sea del orden militar.

11. DE LO CONTENCIOSO EN MATERIA ELECTORAL

Con relación a los diversos recursos o medios de impugnación que se pudieran presentar en aspectos vinculados con el voto emitido por los mexicanos residentes en el extranjero, y a su recuento, es indispensable sugerir la modificación de algunos preceptos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al artículo primero de la ley, se sugiere agregarle un segundo párrafo en el que se establezca que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocerá de las impugnaciones enviadas por los ciudadanos mexicanos que voten desde el extranjero, así como de los recursos interpuestos por los partidos políticos con relación al cómputo de dichos votos, en los términos que se establezcan en el COFIPE y la ley correspondiente.

Asimismo, sería recomendable enmendar también el artículo 50 de la ley que se comenta y establecer que son actos impugnables, a través del juicio de inconformidad, en los términos del COFIPE y de la ley en los siguientes términos:

"En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los... resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético".

Dicho inciso debería ser adecuado para que se considere como acta distrital de cómputo la levantada en relación al recuento de votos de los mexicanos en el extranjero.

De igual forma, deberá modificarse el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de establecer que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, será aplicable a los mexicanos que vivan en el extranjero mediante un agregado a la letra g), del inciso primero, del citado artículo en el sentido de que el mexicano que resida o se encuentre en el extranjero podrá, a través de un escrito redactado por sí mismo, y dirigido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expresar los agravios que afecten su situación con respecto a su inscripción en el Padrón de Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero, en los términos del artículo 81 de dicha ley. De igual manera, podrá el ciudadano mexicano que reside o esté en el extranjero, nombrar en dicho escrito, si así lo desea, a un representante o apoderado legal con residencia dentro del territorio nacional, preferentemente en el Distrito Federal, quien lo representará durante el trámite, pudiendo inclusive notificársele la resolución correspondiente. Para lo anterior será necesario exhibir carta poder o testimonio notarial.

Se sugiere que se consulte con el Tribunal Electoral los párrafos anteriores a fin de lograr una redacción adecuada o una ampliación a otras hipótesis no contempladas en esta sección.

12. EL PRINCIPIO DE NO PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD MEXICANA Y EL EJERCICIO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

La Comisión de especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero llevó a cabo un estudio acerca de las posibles implicaciones de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997 y en vigor a partir del 20 de marzo de 1998, por las cuales se establece el principio de no pérdida de la nacionalidad mexicana, con relación a su incidencia en diversos aspectos y en las posibles modalidades del voto.

Dado que la consecuencia más importante de estas reformas es la posibilidad con que cuentan los mexicanos de poseer otra nacionalidad, además de la mexicana, el estudio de la Comisión se abocó a la tarea de identificar y evaluar los posibles problemas de incompatibilidad de leyes por doble nacionalidad, que la implementación del voto de los nacionales fuera del territorio pudiera suscitar con respecto a las normas de Derecho Internacional y de derecho extranjero, particularmente en los países donde reside un mayor número de mexicanos, así como en relación a la normatividad constitucional y electoral mexicana. (Véase Anexo II)

El estudio de compatibilidad jurídica realizado por la Comisión arroja los siguientes resultados:

Primero: el marco jurídico y la práctica internacional en materia de nacionalidad y ciudadanía, atraviesan por una etapa de profunda revisión. Las legislaciones nacionales sobre nacionalidad en alrededor de 50 países, han experimentado reformas importantes que responden a las nuevas realidades de la creciente migración internacional, la integración económica y a los cambios geopolíticos a raíz del fin de la guerra fría.

Segundo: la tendencia general en el mundo apunta hacia una expansión y una aceptación creciente del fenómeno de nacionalidad múltiple. En la actualidad, al menos 55 países reconocen el principio de no pérdida de la nacionalidad original. Un número creciente de convenciones y acuerdos internacionales cuenta con disposiciones que garantizan el derecho a conservar la nacionalidad de origen.

Tercero: en lo que respecta a la legislación estadounidense, no se identificaron disposiciones que impidan la posibilidad de que tanto los mexicanos naturalizados estadounidenses, como los nacidos en los Estados Unidos de América, hijos de padres mexicanos que se acojan a la Ley de Nacionalidad mexicana, ejerzan el derecho a votar en las elecciones mexicanas, siempre que cumplan con los requisitos que marque la legislación electoral en México.

Cuarto: el marco jurídico mexicano no contiene referencias acerca del derecho a votar por parte de los nacionales con doble nacionalidad. En cambio, tanto la Constitución como la Ley de Nacionalidad, contienen disposiciones explícitas que impiden a los mexicanos con otra nacionalidad, desempeñar cargos de elección y otras funciones públicas. Estas restricciones, que afectan principalmente la integración de mesas directivas de casillas y el funcionamiento de los partidos políticos, deberán ser observadas durante la organización del proceso electoral en el extranjero.

Quinto: las disposiciones de los artículos 37 y 38 de la Constitución, no consideran la posesión de otra nacionalidad entre las causas de pérdida o suspensión de la ciudadanía. Por tanto, las disposiciones relativas a la pérdida o suspensión de la ciudadanía, aplican por igual a ciudadanos mexicanos con nacionalidad única y a aquellos con doble nacionalidad.

Sexto: en cuanto a las dimensiones del fenómeno de la nacionalidad múltiple en México, se advierte que no existen estimaciones directas confiables, dado que no se cuenta con convenios que permitan contrastar los registros oficiales de adquisición, retención y pérdida de nacionalidad. Las estimaciones preliminares de la Comisión indican lo siguiente:

- Para agosto de 1998, el número de doble nacionales *de jure*, ascendía a un total de 2,572 personas.

- Para julio del año 2000, se estima que el número potencial de doble nacionales *de facto*, residentes en los Estados Unidos de América, ascenderá a 3,7 millones de personas, un millón de mexicanos por nacimiento naturalizados estadounidenses y 2.7 millones de personas nacidas en ese país, de padres mexicanos.

13. CONSIDERACIONES FINALES

Cada modalidad de registro y voto, atiende a segmentos poblacionales diferentes del universo total de electores en el extranjero. Las más incluyentes aspiran a atender al total de ciudadanos mexicanos en el año 2000, estimado en los 10. 8 millones. El 99 por ciento vive en los Estados Unidos de América.

La Comisión no consideró que fuera relevante el tiempo de residencia en el exterior para la inclusión de ciudadanos mexicanos en el padrón electoral especial para la votación en el extranjero. Por tal motivo, se atendió a la base subjetiva del derecho al voto, que establece exclusivamente dos condiciones para otorgar el sufragio: la nacionalidad mexicana y la mayoría de edad.

Se proponen tres modalidades para el registro e identificación de electores, que son: credencial para votar con fotografía emitida en el extranjero, tarjeta de identificación electoral con fotografía emitida en el extranjero; y credencial para votar con fotografía emitida en México. Para conservar los requisitos de seguridad en la elaboración del padrón electoral se observarían los procedimientos establecidos por el COFIPE, y al elaborarse un padrón específico de ciudadanos en el extranjero sería posible utilizar nuevas tecnologías que permitan realizar las verificaciones necesarias, incluso en el momento de solicitud y emisión de los documentos de identificación electoral. Se consideró factible publicar las listas nominales de electores en las mismas sedes en las que se realice el proceso de registro. Esta medida daría las garantías a los ciudadanos para que ellos mismos puedan hacer valer sus derechos y confirmar su correcto registro.

Se consideraron seis modalidades básicas para la emisión del voto. Estas seis modalidades básicas, que van desde el voto *in situ* hasta el voto a distancia, pueden combinarse en 23 posibilidades, las cuales tienen universos de cobertura diversos, atienden los patrones de dispersión o concertación de la población mexicana y toman en cuenta la condición jurídica migratoria de las personas.

No se identificaron condiciones internacionales que pudieran impedir el voto en el extranjero. Asimismo, sería conveniente que la autoridad electoral pidiera a la Secretaría de Relaciones Exteriores, enviar notas de cortesía diplomática a los gobiernos de los países en los cuales se organizaría la elección y con ello solicitar la expedición de visas oficiales al personal del IFE involucrado.

Se consideró necesario mantener el requisito de nacionalidad mexicana para poder fungir como funcionario de casilla. Por tal motivo, aquellos ciudadanos que tengan doble nacionalidad, no podrán desempeñar esta importante función en el extranjero. No obstante y en la medida de sus posibilidades, podrán coadyuvar a la realización de otras tareas necesarias para el buen desempeño del proceso electoral.

De acuerdo con lo que prescriben las leyes vigentes, el IFE es la autoridad competente en materia electoral. Sin embargo, tal y como sucede en el territorio nacional, deberá contar con el apoyo y colaboración de otras instancias gubernamentales. Para el caso de la organización del proceso electoral en el extranjero, la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores será significativa, sobre todo si se toma en cuenta que las representaciones consulares mexicanas en el extranjero son punto de referencia de la población mexicana. Desde luego, sin que se desplace de manera alguna la responsabilidad de la autoridad electoral. Evidentemente, la Fiscalía Especial para la Investigación de los Delitos Electorales, también deberá contar con el apoyo del cuerpo consular, en su carácter de fedatarios de actos que pudieren configurar delitos electorales realizados en el extranjero.

Con base en una revisión del Derecho Internacional Positivo, la Comisión realizó un dictamen sobre la aplicación extraterritorial de la legislación mexicana relevante para el voto de los mexicanos en el extranjero. En el documento se concluye que el Derecho Internacional permite que los Estados legislen, con efectos extraterritoriales, respecto de personas que están bajo su jurisdicción, pero sustraídos de su territorio, para regular actos que pueden tener efectos en el territorio de ese Estado, aunque se lleven a cabo en el exterior.

Dadas las condiciones específicas de los ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional, será imposible utilizar la técnica censal para la elaboración del Catálogo General de Electores. Sin embargo, con un eficiente sistema de convocatoria a través de los medios masivos de comunicación, será posible conformar el Padrón Electoral de Ciudadanos en el Extranjero. Dos de las tres modalidades de registro propuestas por la Comisión cumplen con este requisito. En ambos casos, los ciudadanos deberán proporcionar a la autoridad electoral, su domicilio en el extranjero. Dadas las condiciones de temporalidad de la permanencia de esos ciudadanos en el extranjero, la autoridad podrá aceptar como válidos los domicilios convencionales.

Algunas modalidades de emisión del sufragio y una de las tres modalidades de registro propuestas por la Comisión implican el uso de la credencial para votar con fotografía expedida en México, como medio de identificación para votar. Esas modalidades, por este hecho, se instrumentarían en casillas especiales, lo que facilitaría el voto de los ciudadanos que se encuentren en el exterior, aun cuando implicaría algunas desventajas logísticas, que se encuentran señaladas en las propuestas respectivas.

Ante la inquietud de que alguna o algunas de las medidas de seguridad con las que hoy cuenta el proceso electoral pudieran sacrificarse, la Comisión consideró conveniente proponer mecanismos de seguridad que, en función de las características específicas de cada modalidad de registro o emisión de voto preserven, aseguren y garanticen la total confiabilidad, transparencia, equidad y objetividad en el proceso.

Las modalidades propuestas por la Comisión, abren la posibilidad de innovar el uso de ciertos materiales electorales. Aprovechando los adelantos tecnológicos que ya se utilizan en los procesos electorales de otros países, se podrían utilizar máquinas especiales para votar y sistemas computacionales desarrollados específicamente para garantizar la certeza del sufragio, a la vez que reducir los costos de organización del proceso. Esta propuesta implicaría que no en todas las modalidades se utilizarían los materiales electorales que tradicionalmente son empleados en el territorio nacional. Las medidas de seguridad tradicionales también deberán adecuarse a las condiciones de la organización del proceso electoral en el exterior.

Para determinar la ubicación de los sitios de votación, la autoridad electoral deberá realizar estudios demográficos que den cuenta de los patrones de dispersión y concentración de los asentamientos de ciudadanos mexicanos en otros países. Sobre la base de esos estudios, la autoridad deberá tomar decisiones respecto de los métodos de emisión del sufragio más convenientes. En algunos países, las modalidades de voto a distancia no sólo serían las que mejor cubrieran a la población dispersa, sino que además, serían las que, a bajo costo, permitieran una eficaz organización del proceso. En otros en cambio, sería necesario instalar casillas e incluso centros de votación que logren atender a una población altamente concentrada. Para la atención de esos sitios de votación, la autoridad deberá quedar dotada de los instrumentos necesarios para realizar la integración de las mesas directivas de casilla, a partir de los procedimientos de insaculación y capacitación establecidos por la legislación vigente.

Las propuestas de la Comisión de especialistas, permiten diversas modalidades para la realización de los cómputos y escrutinios de la votación. Si la autoridad opta por la instalación de casillas y centros de votación, los procedimientos de cómputo y escrutinio se deberán realizar en los términos que establece la legislación vigente. En cambio, si se decide instrumentar la votación a distancia, será necesario establecer en el Código nuevas modalidades para el cómputo y escrutinio de los votos. Si los ciudadanos votan por correo, las sedes del IFE en el extranjero deberán realizar los procedimientos que permitan autenticar al emisor del voto y garantizar la secrecía del sufragio. Si el voto es recibido por sistemas

telefónicos u otros medios computarizados, los procedimientos de cómputo y escrutinio se realizarán automáticamente. En éstos casos, los sistemas de cómputo que se utilicen, deberán cumplir con las características técnicas necesarias para ser auditados por los partidos políticos, y así garantizar la total transparencia y certeza en los procedimientos de cómputo y escrutinio. En virtud de que los ciudadanos en el extranjero participarán exclusivamente en la elección presidencial en el año 2000, los resultados de los cómputos de dichos votos se agregarán al cómputo general que la autoridad electoral deberá realizar.

Como medida adicional que garantice el apego a la legalidad por parte de las autoridades responsables de la organización del proceso electoral en el extranjero, se podrán replicar las figuras de observadores electorales y visitantes extranjeros. Los observadores deberán realizar las previsiones necesarias para trasladarse a los sitios en el extranjero en los que deseen participar. Para la acreditación de visitantes, se deberán realizar las previsiones que les permitan desarrollar su actividad fuera del territorio nacional.

En materia de lo contencioso electoral, la Comisión propone que se mantenga como máxima autoridad, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De igual manera, será aplicable la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esas serán la autoridad competente y la ley aplicable en la resolución de las impugnaciones que se originen, como producto de la organización de las elecciones fuera del territorio nacional.

En virtud de que el proceso electoral organizado en el extranjero tiene como objetivo fundamental la elección de Presidente de la República Mexicana, la Comisión de especialistas consideró conveniente mantener el principio según el cual, los partidos políticos se encuentran inhabilitados para recibir recursos de organizaciones políticas y personas físicas o morales extranjeras, y por parte de organizaciones internacionales de todo tipo. No obstante, no arribó a una conclusión acerca de mantener el mismo principio para los ciudadanos mexicanos que viven o trabajan en el extranjero. Se convino, por otra parte, mantener el principio según el cual, el financiamiento privado a los partidos políticos no podrá exceder del 10 por ciento del total. Asimismo, se consideró pertinente proponer el establecimiento de un tope a los gastos de campaña en el extranjero y de un riguroso mecanismo de fiscalización de esos gastos. Las labores de fiscalización serían realizadas por el Consejo General del Instituto, en su sede de la Ciudad de México.

Con el objeto de garantizar a los ciudadanos en el extranjero acceso a la información relativa a las plataformas y candidatos presidenciales de los distintos partidos, y garantizar a éstos una distribución equitativa de su presencia en los medios de comunicación, la Comisión acordó proponer que sea el IFE el encargado de contratar los tiempos en radio y televisión en el extranjero, y que éstos sean distribuidos entre los partidos políticos con las actuales reglas del COFIPE.

Una vez que el Congreso de la Unión determine las modalidades que se instrumentarán para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, las autoridades mexicanas habrán de desplegar los programas operativos necesarios para conformar la estructura administrativa que haga posible la realización del proceso electoral del año 2000. Los funcionarios y el personal operativo encargado de realizar las labores correspondientes, deberán ser capacitados en los mismos tiempos y con procedimientos similares a los que se utilizan en el territorio nacional.

Con el objeto de que los resultados preliminares del proceso electoral en el exterior sean conocidos con la misma oportunidad con la que lo son los resultados de las elecciones en México, se difundirán a los medios de comunicación y a la opinión pública con los mecanismos tecnológicos más adecuados.

A lo largo del informe, la Comisión identificó y propuso posibles arreglos que el IFE podría gestionar para la realización del voto en el extranjero, que involucrarían a los órganos de los países de destino, a los proveedores de material electoral, a los medios de comunicación; en el caso de los Estados Unidos de América, al Servicio de Inmigración y Naturalización, asociaciones cívicas, autoridades locales, a vecinos inmediatos y organizaciones vecinales, en su

caso los servicios postales, y a las compañías telefónicas y de informática, y desde luego, a la Procuraduría General de la República y a la Secretaría de Relaciones Exteriores.