

VOTO EN EL EXTRANJERO y Nuevas Tecnologías



IV Congreso Internacional
de Derecho Electoral

y

IV Congreso Nacional
de Tribunales y Salas Estatales Electorales

MEMORIA

**Morelia, Michoacán, México
2002**

5



CONFERENCIA MAGISTRAL

PROCESOS ELECTORALES Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

*Juan Ignacio GARCÍA RODRÍGUEZ**

SUMARIO: I. Introducción; II. Conceptos previos; III. Diversas aplicaciones de las nuevas tecnologías a los procesos electorales; IV. Conclusiones; V. Consecuencias para el derecho electoral.

I. INTRODUCCIÓN

Es indiscutible que los avances tecnológicos se han incorporado de un modo casi indispensable a los quehaceres de la vida cotidiana. Las nuevas generaciones los manejan con total naturalidad y las demás no pueden discutir que su empleo otorga mayor eficiencia a sus labores y una apreciable simplificación de las mismas.

El avance tecnológico se manifiesta principalmente en tres áreas: en el de la información, las comunicaciones y la automatización. Lo anterior lo podemos apreciar en nuestra vida diaria. Nos estamos informando, ya no sólo en la radio o en la televisión también, que en internet, en los *web sites* y otros de similar potencial. En nuestra vida diaria estamos usando cada día más sistemas automatizados en todo orden de aparatos de uso doméstico. Y para qué mencionar el tema de la telefonía móvil tan incorporada a nuestro quehacer diario.

Los procesos electorales no están ajenos a ello. Es así como la forma de votar y los sistemas de recuento de votos no son indiferentes a este progreso desde hace ya algunos años.

* Director del Servicio Electoral de la República de Chile.

Del mismo modo es indiscutible que la incorporación de nuevas tecnologías al ámbito comunicacional también ha adquirido incidencia en este aspecto. Es así como internet se ha convertido en un vasto sistema de información, comunicación e incluso de emisión de sufragio. Esto es posible en atención a la adecuación normativa pertinente en cada uno de los países, a la cada vez mayor certeza de fiabilidad de los datos transmitidos de este modo, a la generalizada aceptación de la validez de la firma digitalizada, y a su respaldo a través de las certificaciones digitales que garantizan, entre otros:

1. Que el emisor de un mensaje suscrito con un certificado digital no puede repudiarlo porque se puede comprobar que el remitente ha aprobado el contenido del mismo;
2. Que el contenido del mensaje no ha sido alterado y es recibido por su destinatario tal cual lo remitió el emisor.

No obstante lo anterior, es necesario insistir en el hecho de la necesidad de adecuación normativa previa a su implementación, en orden a reglamentar adecuadamente sistemas de verificación de identidad que permitan la adopción plena de las nuevas tecnologías en los procesos electorales, incluso el sufragio por internet.

II. CONCEPTOS PREVIOS

NUEVAS TECNOLOGÍAS. Para estos efectos consideraremos nuevas tecnologías aquellas herramientas computacionales, informáticas y de comunicaciones, cuya aplicación permite la automatización y adecuada fiscalización de los procesos electorales, particularmente en lo relativo a la votación, desarrollo del escrutinio y participación de las fuerzas políticas.

VOTO ELECTRÓNICO. Sistema de votación que busca sustituir los elementos materiales de una elección (papeleta de voto + conteo manual) por un sistema computacional de emisión de sufragio o por un dispositivo informático para voto u otro similar y, eventualmente, por un escrutinio electrónico.

III. DIVERSAS APLICACIONES DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS A LOS PROCESOS ELECTORALES

Dentro de los procesos electorales las nuevas tecnologías pueden aplicarse en distintos ámbitos. Sin embargo, este trabajo se abocará sólo a tres de ellos, a saber:

- A.** Emisión de sufragio.
- B.** Control de escrutinio.
- C.** Participación de los partidos políticos.

A. Emisión del sufragio

La aplicación de nuevas tecnologías a los procesos electorales en lo relativo a la emisión del sufragio dice relación con el denominado voto electrónico, que ya hemos conceptualizado, cuyos objetivos principales son:

1. Facilitar la emisión del sufragio

Debe considerarse que cualquiera que sea el método a adoptar es necesario realizar estudios sociológicos previos para garantizar que los ciudadanos estén en condiciones de emplear el sistema y de asumirlo como transparente y confiable. Debe tenerse presente que todos ellos, en mayor o menor medida, necesitarán de asesoría para votar correctamente, en especial la población de mayor edad y la que habite centros que no constituyan polos de desarrollo que, *per se*, requieren de explicaciones menos técnicas y reiteradas en el tiempo.

2. Garantizar la transparencia

Los criterios de excelencia y operatividad tecnológica deben ir acompañados de los de validez y fiabilidad operativa, ya que la asequibilidad económica y tecnológica no bastan para legitimar la adopción de estos sistemas, los que además deben ser social y políticamente aceptados en atención al resguardo de la certeza de los resultados y a la legitimidad de origen de las autoridades elegidas a través de ellos. Debe evitarse, en lo posible, la existencia de cual-

quier recelo o desconfianza en el método adoptado, teniendo en consideración que las probabilidades de manipulación o alteración, o de un posible fraude, estarán siempre latentes en algún sector de la población.

3. Lograr inmediatez en el escrutinio

Quizás sea este uno de los objetivos que más se publicite respecto de la adopción de alguno de los sistemas de votación electrónica, ello en atención a que los sistemas manuales de recuento tienen, generalmente, el inconveniente de extenderse por períodos de tiempos muy superiores, los que a su vez se duplican o triplican respecto de lugares alejados de los centros urbanos o de difícil acceso. En cambio, los sistemas automatizados reducen el tiempo de espera que existe entre el cierre de los colegios electorales y el recuento de los votos, ofreciendo las posibilidades de contraste entre el recuento manual y el recuento electrónico de sufragios, y la auditoría de los mismos.

4. Rapidez en la difusión del resultado

Unido a lo anterior, la implementación de algún sistema de votación electrónica trae consigo la necesaria aplicación de redes informáticas y de comunicaciones que redundan en sistemas de difusión de resultados que, en mayor o menor medida, logran satisfacer las demandas informativas de un evento electoral. Lo anterior se logra mediante el diseño e implementación de bases de datos idóneas, dotadas de programas de consulta y proceso de datos, de modelos estadísticos de proyección, y de dispositivos de seguimiento de resultados que sirvan de adecuado soporte a los recuentos oficiales, para permitir su pronta difusión.

- CRITERIOS A CONSIDERAR ANTE LA ADOPCIÓN DE ALGÚN SISTEMA DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA

Para conjugar tradición y tecnología necesariamente deben garantizarse los siguientes principios:

1. El secreto y la autenticidad del voto.
2. La autenticidad del votante.
3. La fiabilidad de los resultados escrutados.

4. El principio democrático de participación.
5. Obtención de la máxima aceptación social basada en la eficiencia y credibilidad.
6. Los costos de implementación deben constituir una inversión amortizable.

Sin embargo, dependiendo del punto de vista que se considere y orientándose a una adecuada toma de decisiones, hay circunstancias que deben ser especialmente evaluadas, tales como:

- La inversión monetaria requerida es del todo considerable.
- El estrés que producirá a los votantes no habituados al uso de terminales o monitores computacionales, por el hecho de interactuar con ellos.
- La capacitación adecuada que deberá proporcionarse a los votantes.
- Los problemas técnicos a que están expuestos los equipos computacionales, como cortes de suministro eléctrico, fallas en las vías de comunicación de datos (redes), fallas del *hardware* (equipos en sí) como del *software* (programas de aplicación), etc.
- El proceso de modernización del Estado y el avance tecnológico del país.

Respecto del presupuesto requerido y la eventual dificultad de financiamiento, debe considerarse:

- El aprovechamiento del equipamiento existente, que podrá ser reasignado o reorientado.
- La utilización posterior del equipamiento con finalidades diversas, para aprovechar capacidades ociosas. En caso contrario, resolver sobre la custodia de dichos equipos.
- EL VOTO ELECTRÓNICO EN EL MUNDO¹

Algunos países cuyas legislaciones consagran sistemas de votación electrónica son los siguientes:

¹ Sobre la base de VOTO ELECTRÓNICO EN EL MUNDO, DEMOTEK e INFORME VOTO ELECTRÓNICO, Centro de Investigación de Expectativas Sociales (CINDES SL.).

Bélgica

El voto electrónico en Bélgica está regulado por ley de fecha 11 de abril de 1994, siendo uno de los países pioneros en la aplicación de estos sistemas de sufragio, ya que hacia 1989 el gobierno de la época encomendó un estudio de sustitución del sistema tradicional por otros procesos con tecnologías avanzadas. Las razones esgrimidas para aquello se derivaron de la necesidad de conocer con prontitud los candidatos elegidos, ante la grave situación que supone obtener los resultados con varios días de retraso al utilizar el escrutinio manual en el complejo sistema electoral de listas abiertas.

El método seleccionado es el de tarjeta con banda magnética en la que los datos se graban con la ayuda de una pantalla en la que aparecen las opciones y un lápiz óptico para su selección.

La primera experiencia piloto se realizó en 1991 en el cantón de Verlaine. En las últimas elecciones municipales celebradas el pasado 8 de octubre de 2000 este sistema fue utilizado por el 44% de los electores. La no extensión a la totalidad del territorio belga se debe básicamente al costo de implementación.

Brasil

En octubre de 1995 se aprueba la ley electoral que marca las directrices del voto electrónico, iniciándose hacia 1996 la implementación del mismo. El sistema utilizado es el de urna electrónica con teclado numérico.

Dentro de este marco el artículo 59 de la Ley N° 9.504 de 30 de septiembre de 1997 que establece las normas para las elecciones, fija como procedimiento habitual el voto electrónico y como excepcional el voto papel (regulado por los artículos del 82 al 89 de la misma ley).

En la reciente votación presidencial se empleó un sistema computarizado que identificó a cada candidato con un número y una foto, y cuyos datos, al cierre de la elección, se transmitieron, sin posibilidad de interferencia, a través de una red privada a los tribunales electorales regionales. El sistema contó con 414,000 “urnas electrónicas” y otorgó la inmediatez nece-

saría para el conocimiento de los resultados de todo el territorio nacional.

Estados Unidos de América

Estados Unidos es el país con mayor historia en la instauración de sistemas de votación automatizada, adoptando sus Estados diversos métodos de registro y recuento de votos.

Es preciso recordar que el primer uso oficial de una máquina de votar (conocida como *cabina automática de votar* “Myers Automatic Booth”) tuvo lugar en Nueva York en 1892. Hacia 1930, estas máquinas estaban instaladas en las principales ciudades de Estados Unidos y en 1960 más de la mitad de la población votaba mediante este sistema.

El año 2000 tuvo en este ámbito especial relevancia debido a los problemas suscitados en las elecciones presidenciales en el estado de Florida, en donde 63 condados usaron alguno de los métodos aprobados de voto electrónico.

India

India es uno de los pocos países que tiene un Ministerio específico de Tecnologías de la Información, no obstante lo anterior la implantación del voto electrónico en su sistema electoral es un aspecto que sólo comienza a emplearse hacia 1998, año en que se comienza a informatizar la emisión de sufragio en algunos estados del norte del país.

El método seleccionado es el de el llamado tablero electrónico (*Electronic Voting Machine*) en la que aparecen la lista de candidatos alineados con sendos interruptores. El votante selecciona con el interruptor sus candidatos preferidos.

No se han podido obtener datos globales pero, como ejemplo, en el segundo estado en tamaño dentro de la India (Rajasthan), se utilizaron 1,079 tableros electrónicos frente a 39.754 urnas de voto convencional en las elecciones al Parlamento de 1998 (Lok Sabha).

Venezuela

Los artículos 153 y 154 de su Reglamento General Electoral disponen que el proceso de votación será automático y sólo excepcionalmente y a juicio de la Comisión Nacional Electoral podrá ser manual, en aquellos casos que por razones de transporte, seguridad, infraestructura de servicios no se estime conveniente la instauración de un sistema automático.

No obstante lo anterior, la implementación de sistema de votación electrónica en los procesos electorales de este país no ha sido muy afortunada, ya que se han producido problemas de diversa índole, que incluso obligaron a retrasar varios meses los comicios.

Algunos países donde el voto electrónico está en estudio

Los avances tecnológicos y su aplicación a los sistemas de votación en la actualidad son una constante preocupación de los distintos países, los que tienen frente a sí no sólo la adecuación normativa previa que se requiere, sino que también conjugar la tradición y los factores sociológicos culturales previo a cualquier decisión sobre el particular.

Es así como Argentina, Australia, Bosnia, Costa Rica, Noruega, Dinamarca y Suecia, entre otros han realizado diversos estudios y *test* a los distintos sistemas ofrecidos por el mercado.

Destacable es la experiencia española en que el País Vasco se alza como la única comunidad autónoma que contempla legislativamente el voto electrónico. Es dentro de este marco que hacia 1995 tuvo lugar una primera experiencia piloto en dos colegios electorales en las elecciones al Parlamento de Cataluña de ese año, uno situado en la escuela pública de la Purísima Concepción de Barcelona y otro en la localidad gerundense de Anglés. El sistema utilizado fue el de tarjeta con banda magnética.

Otras experiencias piloto tuvieron lugar en dos colegios electorales en las elecciones al parlamento de Galicia en 1997 y en la Comunidad Valenciana donde los ciudadanos de Villena (Alicante) experimentaron el voto con tarjeta de banda magnética en las elecciones autonómicas del 13 de junio de 1999. La prueba no te-

nía validez legal, por tanto, se trató en todo momento de una votación voluntaria y paralela al sistema tradicional.

- VOTACIÓN POR INTERNET²

Es esta una de las formas más recientes que han adoptado los sistemas de votación electrónica y es, por cierto, un gran desafío.

Este sistema se enmarca dentro de las formas remotas de votación, ya que no se trata de emplear determinados terminales de votación como ocurre en la actualidad, sino que la red internet para transportar las decisiones de los electores en formato digital desde un cierto terminal hacia una urna electrónica es sin duda el sistema de votación electrónica que más comodidad traerá para ellos al poder sufragar desde su hogar, la oficina, etc.

Su implementación necesariamente requiere:

1. Plataformas de emisión del voto. Compuestas por algún tipo de dispositivo *hardware* y el *software* adecuado que posibilita la emisión del voto, adaptables a computadores personales e incluso a teléfonos móviles que cuenten con conexión a internet.

2. Servidores para recepcionar y almacenar los sufragios emitidos, previa aceptación de la conexión de los votantes y registro de sus preferencias.

3. Mecanismos que garanticen la privacidad de la información transmitida por internet, esto es, secreto del voto y de la identidad del votante. Debe ser imposible correlacionar los votos con los respectivos electores que los han emitido; solamente aquellos electores que cumplan con los requisitos legales, esto es que se encuentren habilitados para emitir su sufragio, podrán hacerlo y sólo por una vez en cada evento eleccionario; y deben ser capaces de comprobar, de manera independiente, que el voto ha sido oportunamente emitido. Esto puede conseguirse a través de métodos tales como:

² Riera, Andreu. *Aplicación de las Nuevas Tecnologías a los Procesos Electorales: Seguridad Tecnológica y Consideraciones Socio-Políticas del Voto Electrónico Remoto.*

- a) Uso de *passwords* o claves de identificación. Es un método sencillo de implementar y de usar, pero que no ofrece garantía suficiente de identificación y además es susceptible de numerosos ataques.
- b) Uso de firma digital. Ésta puede emplearse a través de *software* o de tarjetas inteligentes. Si bien revisten mayor seguridad, su implementación es más compleja al igual que sus costos.
- c) Uso de sistemas de identificación biométricos, tales como los de patrón del iris, huella dactilar, reconocimiento de la voz, etc. Estos sistemas son seguros en la medida que puedan garantizar que el patrón que se está verificando ha sido muestreado en ese mismo momento y no se trata de una copia utilizada previamente. Estos sistemas también son de difícil implementación y alto costo.

4. Mecanismos que garanticen una adecuada protección en contra de ataques cibernautas (*crackers*) que busquen impedir el funcionamiento, regular del sistema de votación, atentar contra la confidencialidad del voto y, en último término, modificar los resultados de las elecciones.

5. Mecanismos que garanticen un correcto escrutinio susceptible de verificación de resultados y auditoría externa. Los resultados de la votación deben ser correctos, en el sentido de que todos los votos validados deben aparecer sin ninguna alteración en el recuento final, y de que ningún voto puede ser añadido o preterido en forma fraudulenta. Unido al punto anterior, el votante afectado debe ser capaz de demostrar el fraude, sin que se requiera conocer su preferencia.

6. Mecanismos que garanticen la no influencia. Las tendencias que se vayan alzando durante el proceso electoral no deben darse a conocer antes de su culminación, todos los votos deben mantenerse en secreto hasta el fin de la votación para no afectar la decisión de los electores que no hayan sufragado.

7. Mecanismos para evitar el cohecho o cualquier otra forma de coerción. Debe ser imposible para los votantes demostrar cuál ha sido su voto, para evitar la compra de votos, la extorsión o cualquier otro ilícito.

B. Control del escrutinio

Las nuevas tecnologías pueden incorporarse a los procesos electorales en lo relativo a los procedimientos de captación y re-

cuento de votos, previa adaptación de la normativa vigente, garantizándose con ello una ilimitada accesibilidad a los resultados electorales en todo momento y, eventualmente, desde cualquier parte del mundo, permitiendo, en todo caso la auditoría de los mismos.

Al reemplazarse el conteo o recuento manual de votos por un sistema electrónico se reduce notoriamente el tiempo que media entre el término del proceso de emisión del sufragio y la obtención del resultado del proceso electoral.

- FORMAS DE IMPLEMENTACIÓN

- a) Sistemas automatizados

Se trata de sistemas que, empleando *software*, *hardware*, recursos comunicacionales y humanos, instauran sistemas de captación y recuento automático de los mismos, susceptibles de transmisión segura e inmediata a un centro de transferencia que es objeto de constante auditoría.

- b) Sistemas semiautomatizados

Se trata de sistemas que, empleando *software*, *hardware*, recursos comunicacionales y humanos, instauran sistemas de captación tradicional de votos (papeletas) y recuento automático de los mismos, susceptibles de transmisión segura e inmediata a un centro de transferencia que es objeto de constante auditoría.

Cualquiera sea el sistema adoptado éste debe ofrecer la posibilidad de constante auditoría externa e independiente e idealmente la posibilidad de contrastar, en caso de dudas, el recuento automático con uno manual, para garantizar su transparencia, eficiencia y confiabilidad.

C. Participación de los partidos políticos

La aplicación de las nuevas tecnologías a los procesos electorales necesariamente implican replantearse la concepción democrática, pues influyen directamente en lo que se denomina democracia representativa, ya que conllevan una nueva concepción del con-

cepto de ciudadanía, abriéndose nuevos espacios de participación ciudadana en la discusión y en la toma de decisiones públicas, circunstancia que se verá notablemente incrementada con una eventual adopción de sistemas de votación por internet.

Lo anterior a raíz de la rapidez del traspaso de la información, lo que sumado a niveles superiores de educación y desarrollo necesariamente darán mayor protagonismo al ciudadano, incluso en formas desconocidas distintas de las tradicionales formas de aglutinación de las fuerzas políticas, cuales son los partidos políticos, ya que ciudadanos comunes, con el carácter de independientes y con el sólo objetivo de hacer presente sus posiciones en orden a impedir fraudes y similares podrán ejercer fuertes fiscalizaciones sobre cualquier sistema automático de votación bajo amenaza de fractura social y desconfianza en él. De allí la importancia de la existencia de estudios sociológicos previos que guíen su implementación.

En la actualidad eso aún no ocurre de manera importante, siendo los partidos políticos las principales fuerzas políticas y dentro de este ámbito han adoptado nuevas tecnologías para cumplir las funciones que cada ordenamiento jurídico les confiere.

- EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA ELECTRÓNICA

En el marco socio político, esto redunda en el hecho de que avances tecnológicos, en especial Internet, ofrecen la posibilidad de facilitar la comunicación y las interacciones entre los ciudadanos y sus gobiernos. De este modo han nacido nuevos conceptos como el gobierno electrónico (*e-government*) o la democracia electrónica (*e-democracy*), conceptos que tienen el potencial de cambiar nuestra visión acerca del flujo de relaciones entre los ciudadanos y la administración, entre los electores y sus representantes.

El objetivo de la democracia electrónica es incrementar y agilizar la participación de la sociedad en las decisiones públicas, otorgando un carácter más activo en ese sentido a los ciudadanos. De entre el conjunto de mecanismos técnicos de los que se sirve la democracia electrónica destacamos, por su importancia, sensibilidad y actual aplicación, los mecanismos de voto electrónico.

Las ventajas que ofrecería el voto a través de internet son muy prometedoras. No obstante, la utilización de este tipo de mecanismos tec-

nológicos en el ámbito político-electoral debe realizarse correcta y progresivamente, ya que —como se ha dicho— además de ventajas, también existen amenazas y problemas que no deben ser ignorados, tales como los niveles de real fiabilidad de los sistemas electrónicos de voto y utilización, incluso para usuarios no experimentados, o su escalabilidad para soportar grandes números de electores y la seguridad del sistema, incluyendo la privacidad de los electores son factores técnicos muy importantes a la hora de analizar la viabilidad de las nuevas tecnologías como medio de expresar la opinión o de emitir un voto.

Dentro de la implementación de la democracia electrónica los partidos políticos en el Derecho Comparado están empleando internet para difundir sus programas y planteamientos y, en épocas eleccionarias, para realizar propaganda en apoyo de sus candidatos, ello porque las nuevas formas de difusión de la información son más influyentes y efectistas en la sociedad y algún día serán determinantes en forma absoluta en la toma de decisiones.

- IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE AUDITORÍA REMOTA

Los partidos políticos, como estructuras organizadas, son y han sido los principales entes fiscalizadores del desarrollo y resultado de los procesos electorales.

Dentro de este marco han implementado desde siempre sistemas de recuentos paralelos de votos basándose en los recuentos manuales efectuados por las entidades receptoras de sufragios (mesas receptoras de sufragios en el caso chileno).

Con la adopción de sistemas de votación electrónica y de escrutinio automatizado, corresponde dentro del marco de transparencia del proceso eleccionario el establecimiento de adecuados métodos de auditoría externa a cargo de entes especializados e independientes, sin perjuicio de las facultades que correspondieren a los diversos partidos participantes.

- CREACIÓN Y MANTENCIÓN DE SISTEMAS DE RECuento Y ESCRUTINIO PARALELOS

Como se señaló con anterioridad corresponde que un transparente sistema de votación entregue las facilidades adecuadas de

fiscalización, entre las que destaca la entrega de información relativa al número de votos emitidos, sus características y sus contenidos. Sin embargo, en aras de una auténtica imparcialidad esta información debe entregarse conjuntamente a todos quienes la requieran, sólo una vez totalmente finalizada la emisión de los sufragios y previo a su almacenamiento.

En esta perspectiva, las nuevas tecnologías aportan programas estadísticos que permiten marcar tendencias y realizar proyecciones que ayuden a realizar contrastes entre los resultados oficiales y los manejados por los entes contralores.

Corresponde, sin lugar a dudas, a los partidos políticos el empleo de estos sistemas en la creación y sostenimiento de sistemas de recuento de votos o escrutinios paralelos para asumir la legitimidad del resultado de cada proceso.

IV. CONCLUSIONES

Después de estudiar la diversidad de tecnologías de información disponibles en el mundo y su vasto campo de aplicación en los procesos electorales, y de analizar las también diversas formas de ser de cada pueblo, sólo parecen procedentes las **premisas** siguientes:

- No hay un sistema tecnológico mejor que otro. Todas las tecnologías de información son válidas y pertinentes en igual forma, todas ellas tienen ventajas y desventajas que, pueden determinar el acogerlas o desecharlas.
- No hay un sistema objetivo para decidir por el uso de tecnologías. No hay forma objetiva, precisa y válida para determinar si el uso o la aplicación de ciertas tecnologías es o no apropiado para cada país o sociedad. No se puede llenar un formulario o encuesta que, objetivamente, permita “saber” si una determinada tecnología es válida para implantar en una sociedad. Esto es un asunto del todo subjetivo, que depende de la historia, tradición, cultura, realidades e idiosincrasia de cada pueblo.
- El éxito de la aplicación de las tecnologías no depende de ellas. No importa qué tan sofisticadas o simples éstas sean, o si son muy costosas, o si son muy complejas, o si requieren mucha instalación previa, etc. El éxito no depende de la tecnología en sí misma, tam-

poco depende la etapa del proceso electoral en que se utiliza. Sólo depende de la sociedad misma, que la acepta y valida legitimando los resultados obtenidos a través de ella.

Por tanto, podemos concluir que “No hay una receta mágica, cada sociedad debe buscar y aplicar en sus procesos electorales el sistema que más le acomode, que represente mejor su realidad y a su pueblo”. No sirve copiar las experiencias de otros países ya que éstos cuentan con historia, cultura, tradiciones y realidades muy diversas.

V. CONSECUENCIAS PARA EL DERECHO ELECTORAL

Todo lo descrito en cuanto al desarrollo de nuevas tecnologías involucra un proceso de revisión paulatina de las normas electorales ya que ellas, en general, están relacionadas con el manejo manual de los sistemas, como consecuencia lógica de que nuestra legislación electoral difícilmente pudieran prever tales innovaciones.

Al mismo tiempo todo lo que se refiere a la información electoral, tan trascendental como es en un proceso electoral, debe ser revisado a la luz de las nuevas tecnologías. Citemos, por ejemplo, lo que representan los sitios *web* para la información del ciudadano elector, lo que representan los programas de información desarrollados por los organismos electorales con la colaboración de entidades internacionales y que se han transformado ya en redes de información que van más allá de las fronteras de los propios países.

Si le damos una mirada horizontal a cualquier legislación electoral nos vamos a encontrar con que cada una de sus etapas para llegar a la elección, se ven afectadas por decisiones tecnológicas. Baste señalar la inscripción automática de la ciudadanía, los padrones fotográficos, las firmas digitales, los adelantos en la identificación de personas y tantos otros elementos que configuran el proceso electoral.

Por todo lo expuesto debemos mirar con optimismo lo que representa el cambio tecnológico en nuestro Derecho Electoral. Tendrá que hacerse con la debida cautela para no provocar desconfianza en nuestra clientela natural que es el elector y en armonía con los procesos de modernización del Estado en que están empeñados la mayor parte de los Gobiernos. Ello permitirá que el Derecho Electoral se adecue en tiempo y forma a esas nuevas tecnologías.

VOTO EN EL EXTRANJERO

UNA APROXIMACIÓN AL DERECHO DEL VOTO DE LOS MIGRANTES

Luis Arturo CASARRUBIAS SOSA*

SUMARIO: Introducción; 1. El aparato estatal; 2. El aparato institucional y los partidos políticos; 3. Los migrantes en calidad de electores potenciales y de grupo de presión; 4. La experiencia internacional; 5. Consideraciones finales; Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

La migración y el derecho al voto pueden analizarse desde diversas aristas. Todas ellas nos llevan a una discusión compleja, reciente e inacabada. La movilidad poblacional de nuestros connacionales día a día cobra mayor fuerza. Es por ello que la tutela de los derechos políticos en la legislación nacional ha sido lenta y gradual y permeada de argumentos políticos, económicos e, inclusive culturales que constantemente afectan su posible implantación.

En cuanto al derecho al voto, diversos autores sostienen que su aplicación en el entorno migratorio mundial atiende a la *universalidad* del sufragio constituido como una premisa pregonada constantemente en diversos instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, tanto de derechos humanos, como en materia electoral. Otros tratadistas, en su mayoría politólogos, hablan de *ciudadanía inclusiva* como un elemento indispensable de toda *transición*

* Coordinador de Vinculación Institucional del Centro de Formación y Desarrollo, del Instituto Federal Electoral.

política, es decir, el reconocimiento del mayor número de votantes sin atender al lugar geográfico en que se encuentren. Aún más, los juristas fundamentan el derecho de los migrantes que se encuentran en el extranjero como un derecho político humano.

Lo cierto es que la tendencia jurídica mundial, así como las transformaciones político-sociales de la realidad migratoria —y de otras más— nos llevan a considerar de gran importancia la tutela de los derechos políticos de los migrantes como una cuestión fundamental, sujeta a una revisión exhaustiva por parte de la legislación mexicana electoral y de otras. Lo anterior es producto de la creciente movilidad de la población y de los procesos de democratización por los que atraviesan algunos países, lo cual ha creado la necesidad de garantizar una participación electoral que permita acceder cada vez a más ciudadanos que se encuentran en el exterior.

La tendencia de las legislaciones electorales modernas es, por supuesto, hacia la ampliación al máximo del electorado, a la extensión de derechos de sus nacionales, entre otros, los que se relacionan con la nacionalidad múltiple, ciudadanía múltiple y voto en el extranjero; prueba de ello lo tenemos en 50 países que actualmente permiten el voto extraterritorial. Son diversas las condiciones técnico-logísticas; el tipo de votación; los mecanismos de emisión del sufragio, ya sea algún método convencional o tecnológico; las autoridades que llevan a cabo la organización y administración de los comicios, los plazos, las medidas de control, la supervisión y vigilancia, entre otras.

Al respecto, en las últimas décadas los avances legislativos del gobierno mexicano son considerables; son significativos tanto en el plano nacional como internacional en materia de derechos humanos y en el ámbito electoral. Prueba de ello son algunas convenciones referentes a derechos humanos, declaraciones, pactos internacionales y convenios de las que México es parte. De igual manera, así lo demuestran las reformas constitucionales de 1996; el artículo octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; los acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y el Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero.

Sin embargo, la aplicación de tales disposiciones es prácticamente nula, aun cuando la propia Constitución federal obliga al Estado mexicano a cumplir con los tratados internacionales que

al efecto celebre, así como la reglamentación del voto extraterritorial. Es indudable que todos estos principios internacionales fundamentales quedan en buenas intenciones.

Hablar de migración en el caso mexicano nos lleva a analizar diversos factores económicos, sociales, culturales e inclusive políticos. Es indudable que en México el factor preponderante y determinante es el económico. Así, la migración de nuestros connacionales tiene como destino los Estados Unidos de América, en donde se localizan cerca de 98% de nuestros migrantes, constituyendo de esa manera el primer grupo minoritario más numeroso en la Unión Americana. De igual manera dichos migrantes cuentan con más de 3,000 organizaciones comunitarias, no lucrativas, dedicadas a actividades políticas, comerciales y de servicio social. La conformación de esta comunidad ha sido producto de un proceso que comenzó hace casi 150 años, continúa hasta la fecha y parece no tener fin.

En México, la tendencia a ampliar el electorado es evidente, e inicia con la eliminación del voto indirecto por el directo; el otorgamiento del voto a la mujer; la reducción de la mayoría de edad, sin importar el estado civil; el voto al clero, para llegar a posibilitar el voto extraterritorial, el cual, tiene como antecedente directo el establecimiento del voto en casillas extraordinarias. La demanda y el interés de la población mexicana por votar en las elecciones nacionales es una práctica constante; así se demostró durante la jornada electoral del 2 de julio de 2000, en la que miles de mexicanos, al no tener la posibilidad de sufragar en los Estados Unidos, cruzaron la frontera para poder hacerlo. Sin embargo, las casillas especiales instaladas en dicha jornada fueron insuficientes.

La migración y el derecho al voto nos llevan necesariamente a plantear el caso de los mexicanos en el extranjero, el cual analizaremos desde tres puntos de vista, a saber: 1) el aparato estatal, el aparato institucional; 2) el migrante en su calidad de elector y como grupo de presión, y 3) la experiencia internacional.

El proyecto es serio y requiere especial atención de todos los actores de la arena política. Se trata de facilitar la extensión de los derechos políticos a sectores de la población nacional que por no encontrarse dentro del territorio nacional, han carecido de canales de participación y representación. El reconocimiento de que no per-

dieran la nacionalidad mexicana originaria respondió al interés por reducir los obstáculos para la incorporación de los mexicanos residentes en el exterior como ciudadanos de pleno derecho en los países de su residencia habitual, sin que esto resultara pérdida de sus derechos civiles en México.

1. El aparato estatal

Actualmente el gobierno federal cuenta ya con las condiciones legislativas propicias para establecer el voto en el extranjero. Por un lado, existe la obligación del Estado mexicano de implementar y perfeccionar constantemente los mecanismos y procedimientos del derecho de participación en los asuntos públicos de los migrantes, dado que nuestro país ha firmado, ratificado, depositado y promulgado múltiples instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y que en términos del artículo 133 constitucional lo obligan a respetar el ejercicio de los derechos político-electorales de sus nacionales, so pena de incurrir en responsabilidad internacional.

Por el otro, contamos con las reformas constitucionales necesarias en materia de doble nacionalidad, y la reforma que elimina la obligación del ciudadano de votar en el distrito que le correspondiera. Desafortunadamente, no fue suficiente que la Cámara de Diputados haya aprobado en la Legislatura LVII iniciativas que presentaron diversas fracciones partidistas, puesto que en la Cámara de Senadores se canceló dicha posibilidad de reforma.

Aunado a lo anterior, el gobierno mexicano adoptó el Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en el que acordó que los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación. Y que los estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos (artículo 41 adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 18 de diciembre de 1990. México ya firmó, pero falta que la ratifique). En ese mismo sentido tenemos la Declaración Universal de Derechos Humanos; el

Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Especial atención merece la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores migratorios y de sus familiares, que bien vale la pena resumirla en los siguientes tres puntos:

- A. La Convención fija normas internacionales de tratamiento mediante la exposición detallada de los derechos humanos específicos de los trabajadores migratorios y de sus familiares. Tales normas sirven para defender los derechos humanos fundamentales de otros migrantes vulnerables, además de los derechos de los trabajadores migratorios.
- B. Los derechos humanos fundamentales se extienden a todos los trabajadores migratorios, tanto documentados como indocumentados, reconociéndoseles derechos adicionales a los documentos y a sus familiares.
- C. La Convención reconoce el papel decisivo que desempeña el trabajador migratorio en la economía global. Ello implica una serie de asuntos políticos, sociales, económicos, éticos y legales para millones de individuos y numerosos estados que no pueden ser ignorados. En este contexto, aún queda mucho por resolver por parte del gobierno federal. El tema aparece constantemente como uno de los temas pendientes y medulares de las agendas políticas nacionales. El desarrollo democrático del país requiere mantener adecuadas políticas de población y migratoria. Por ello, el Estado mexicano deberá ser congruente en el exterior a fin de facilitar, en la medida de lo posible, las condiciones que permitan llevar a buen término el voto extraterritorial en futuras elecciones.

2. El aparato institucional y los partidos políticos

La participación del aparato institucional en la organización y administración del proyecto del derecho al voto de los migrantes es crucial. Y se refiere principalmente a dos aspectos.

El primero de ellos está superado. El Instituto Federal Electoral cumplió en tiempo y forma el mandato del legislador en cuanto que acató lo dispuesto en el artículo 8° transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, entregar el Informe Final que presentó la Comisión de Especialistas que Estudió las

Modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero al H. Congreso de la Unión a efecto de que sirviera de base para proponer las reformas legales correspondientes.

El otro se refiere a mantener los índices de confianza y legitimidad obtenidos ante la ciudadanía mexicana y la comunidad internacional. Es decir, el proyecto en cuestión debe cuidarse desde un punto de vista cualitativo, de la limpieza y competitividad de las elecciones.

En lo que respecta a los partidos políticos, existe el argumento de que éstos son los más interesados en promover y llevar a cabo elecciones fuera del país o, en su caso, impedir su realización. Es indudable que el electorado que eventualmente se encontraría conformado por los migrantes es amplio y constituye un electorado sumamente atractivo para cualquier partido político.

En este marco, sin embargo, es evidente que no contamos con voluntad política. Los actores políticos nacionales no son congruentes con los consensos a los que arriban. La incipiente voluntad política del legislador se hace patente, a pesar de que el Poder Ejecutivo haya manifestado su beneplácito por consumir dicho proyecto en reiteradas ocasiones. Los partidos políticos acordaron reformar la Constitución federal y lo lograron, pero al momento en que se presentan las propuestas de reforma legal, sus intereses partidistas no permiten avances. Tal es el caso de la iniciativa de reforma del voto de los mexicanos en el extranjero que fue aprobada únicamente por la Cámara de Diputados, no así en la de Senadores.

3. Los migrantes en calidad de electores potenciales y de grupo de presión

En la actualidad es importante el número de comunidades mexicano-estadounidenses; algunas de ellas se dedican exclusivamente a pugnar por el voto de los mexicanos en el extranjero. Nuestros connacionales en Estados Unidos reclaman su participación en la política, esgrimiendo que participan considerablemente en la economía nacional y en la vida social del país.

El peso del voto de los migrantes en su calidad de electores es considerable y la voluntad del ciudadano constituido en elector debe ser

respetada. La Constitución Mexicana les reconoció un derecho fundamental, el cual es imposible negarles por el simple argumento de que el peso del voto es crucial para definir una elección. Y de así serlo, sería totalmente legítimo, en tanto que las democracias modernas se construyen con la decisión razonada de los votantes, alejada de cualquier prejuicio absurdo que ponga en duda el sentido del resultado de los comicios.

Para efectos de la legislación mexicana, los migrantes son mexicanos reconocidos cabalmente; portadores de derechos y obligaciones, sin que importe en lo más mínimo la condición jurídica que ostenten en la Unión Americana y cualquier otro país. El proyecto en cuestión no hace, al igual que la Carta Magna, ninguna diferenciación, ya sea por raza, sexo, educación, estado civil, etcétera.

En ese sentido, debemos tener muy en cuenta que los migrantes están organizados y han llevado a cabo a lo largo de los últimos años múltiples reuniones con diversas fracciones partidistas, tanto de la Cámara de Diputados, como la de Senadores, situación que nos lleva a pensar que este fenómeno lejos de cesar algún día, cada día toma más fuerza.

4. La experiencia internacional

El ámbito internacional permite recoger diversas experiencias en relación con sus migrantes. Así, el caso español señala textualmente el interés del legislador por reincorporar en algún momento a sus extranjeros, a través del otorgamiento y reconocimiento de sus derechos políticos en su país de origen. De igual manera, la experiencia de los bosnios y herzegovinos es ilustrativa, ya que ellos, no obstante las causas que obligaron a la mayor parte de su población a abandonar su territorio, lograron que en el Marco General del Acuerdo para la Paz (MGAP), también conocido como los Acuerdos Dayton, se conviniera la posibilidad de que los bosnios pudieran ejercer su derecho político fundamental sin importar el lugar en que se encontraban refugiados. Dichos acuerdos dispusieron que el ejercicio del voto por parte de un refugiado debía ser interpretado como la confirmación de su intención de regresar a Bosnia y Herzegovina.

También lo demuestra la experiencia argentina, que señala claramente que los fundamentos expuestos en la ley correspondiente tuvieron el ánimo de conceder a sus ciudadanos migrantes la posibilidad de intervenir en la vida política nacional de su país, lo cual permitiría “afirmar el sistema democrático en la República, así como fortalecer el nexo con los compatriotas que se encuentran fuera del país, reafirmando su sentimiento de pertenencia a la patria, que se considera no perdida”. Estimaron asimismo que ello contribuiría a perfeccionar sus prácticas democráticas acogiendo, por valiosas, las opiniones del argentino en el exterior y respetando el derecho al sufragio que tienen quienes continúan siendo ciudadanos argentinos, al darles la posibilidad de intervenir también en la elección de quienes dirigirán los destinos de su país de origen.

El caso mexicano no es la excepción, así lo demuestra la exposición de motivos de las reformas a la doble nacionalidad, en la que el espíritu constitucional es claro y contundente, toda vez que se expresa la intención de los actores políticos de dar la posibilidad a nuestros connacionales que se encuentran fuera del país, de ejercer el sufragio en las próximas elecciones presidenciales.

El punto, indudablemente delicado y complicado, es el referente al análisis comparado, dado que la magnitud de las elecciones mexicanas fuera del país es completamente inédito. No existe ningún punto de comparación con las experiencias internacionales que han implantado el voto extraterritorial. El número de votantes potenciales que eventualmente podrían sufragar fuera del país es inmensamente mayor al de cualquier país.

Por lo tanto es cuestionable pensar en la posibilidad de utilizar la experiencia internacional para legislar en el caso mexicano. Pero en cambio, es factible tomar como modelo algunas cuestiones técnico-logísticas referentes a la secrecía del voto y algunos otros avances tecnológicos debidamente comprobados.

5. Consideraciones finales

1. La fundamentación jurídica del derecho al voto de los migrantes es sólida y no admite discusiones; así, la existencia de la nacionalidad múltiple no es, en ningún sentido, contraria al dere-

cho internacional, ni tampoco conlleva como consecuencia necesariamente la condición de ciudadanía múltiple, la cual se refiere a situaciones en las que un mismo individuo cuenta con el reconocimiento pleno de los derechos y las obligaciones ciudadanos previstos por la legislación interna en más de un país. El reconocimiento formal de la titularidad de la ciudadanía por parte de dos o más estados abre la posibilidad de que las personas en esta situación lleguen a ejercer, en forma activa y plena, derechos políticos en varios países a la vez. En este caso, se hablaría de ciudadanía múltiple efectiva.

2. La legislación estadounidense no contempla ninguna restricción legal que limite el ejercicio del derecho al voto de extranjeros o ciudadanos estadounidenses que tengan doble nacionalidad en territorio de los Estados Unidos. Inclusive, dicha legislación acepta que sus nacionales voten en el extranjero. Es decir, sólo mediante renuncia expresa se puede perder la ciudadanía. La legislación de ese país no considera como una causal de expatriación el sufragar en elecciones extranjeras. Al respecto, no existe ningún tratado internacional que hayan celebrado los Estados Unidos que se refiera al voto de sus nacionales en las elecciones políticas en el extranjero.

3. De acuerdo con el artículo 133 de nuestra Carta Magna, el Estado mexicano está comprometido a garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos consignados en distintos instrumentos internacionales firmados y ratificados por nuestro gobierno. Por ello, éste ratificó la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que dispone en sus artículos 26, 27, 29 y 42.2, que todo Estado parte de un tratado no puede suspender su aplicación, ni invocar derecho interno en contrario una vez que se ha comprometido.

4. El proyecto de votación de nuestros migrantes allende nuestras fronteras es cuestión de voluntad política, ya que actualmente están dadas todas las condiciones para llevarlo a la práctica. Por un lado, la Comisión consideró técnicamente viable el proyecto en cuestión. Por el otro, con base en la experiencia de las pasadas elecciones, el Instituto Federal Electoral se consolidó como una institución capaz de organizar elecciones limpias, transparentes y respetuosas de la ley, con lo cual logró ganarse la confianza de la ciudadanía y los demás actores políticos. Esperemos que con la nueva conformación del H. Congreso de la Unión se dé la posibilidad

de aprobar en ambas cámaras las reformas necesarias que posibiliten el voto desde el exterior.

5. El fenómeno migratorio en México es un asunto que difícilmente podrá pararse. Por lo tanto, el legislador deberá cumplir con el espíritu constitucional que da origen a la posibilidad del voto extraterritorial. Es así que tendrá que tutelar y garantizar el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero. Cabe señalar que actualmente la figura de las casillas extraordinarias es insuficiente dado que el número de potenciales votantes que se encuentran fuera del país es muy elevado.

6. Llevar a la práctica la votación de los migrantes mexicanos en el exterior contribuiría al desarrollo y la ampliación de la democracia en México pues contaría con elecciones competitivas, de tipo incluyente, ya que hasta ahora han sido excluyentes al limitar a un sector tan grande de mexicanos que han emigrado del país por cuestiones principalmente económicas y que desde hace varias décadas han pugnado por que se les tome en cuenta políticamente, toda vez que contribuyen diariamente a la economía de México, enviando aproximadamente 7,000 millones de dólares al año, lo que representa la segunda fuente de divisas para el país, después del petróleo.

7. A lo largo del análisis detallado y objetivo del proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero, se han disipado todos aquellos tabúes que algunos sectores y actores políticos argumentaban en contra de dicho proyecto, tales como el “miedo a la migra”, la “doble lealtad”, el “voto de castigo para el PRI”, la poca confianza que tenía el electorado mexicano en sus instituciones electorales, etcétera. Otro de los argumentos para negarles el voto es que los mexicanos que viven en el extranjero supuestamente no están informados sobre lo que sucede en México, pero ¿qué más conciencia pueden tener aquellos que tuvieron que salir por necesidad?, ¿qué más necesitan saber para poder participar con su voto? cuando la razón real por la cual han tenido que emigrar al vecino país del norte no ha sido por gusto, sino por la falta de oportunidades en México.

8. El voto de los mexicanos pretende mantener vivo el vínculo político con nuestros compatriotas. Además, sería la primera confirmación constitucional de la redefinición de la soberanía nacio-

nal mexicana, es decir, se comprobaría jurídicamente que la nacionalidad mexicana existe más allá de sus límites legales como Estado-nación. El gran proyecto civilizador y democratizador de nuestro país consiste en trascender las fronteras geográficas para reconstruir un nuevo México por la vía de la democracia y la participación. Es de esperar que no haya temor por parte de los actores políticos en llevar a la práctica la votación en el extranjero, lo cual equivaldría casi a una traición al país, al involucrar en este campo. Sería un atraso para México el que intereses mezquinos, partidistas o reaccionarios impidieran que en el año 2006, por primera vez, los mexicanos que se encuentran fuera de su país votaran para presidente de la república en unas elecciones nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Anav Yedidia, Gil. “La Doble Nacionalidad en el Derecho Norteamericano”, en *Revista de la Facultad de Derecho*. Tomo XLVIII, UNAM, México, 1998.
- Anexo 2. Constitución formal de la Comisión de Especialistas que estudiará las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. “Intervención del Consejero Electoral Emilio Zebadúa ante el pleno del Consejo General”. IFE. México. 29 de abril de 1998, Inédito.
- Bidart Campos, Germán. *Teoría General de los Derechos Humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.
- Carvalho Vidigal, Edson. *La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación*. Ministro del Tribunal Superior Electoral. IFE. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, México, 11 de agosto de 1998. Ponencia. Inédito.
- Comisión de especialistas que estudió las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero. *Informe Final*. IFE, México, 12 de noviembre de 1998, Inédito.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1989.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. T. VI, México, UNAM, 1984.
- Fix Fierro, Héctor. *Los Derechos Políticos en el Ordenamiento Mexicano*. *Revista de la Facultad de Derecho*. México, UNAM, 1995, T. XLV.
- García Moreno, Víctor Carlos. “Breves notas sobre los Derechos Humanos”, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1998, inédito.
- “Aspectos Jurídicos del Voto de los Mexicanos en el Extranjero”, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1998, inédito.

—“El Voto de los Mexicanos en el Extranjero”, en Revista *QUÓRUM*, 2ª época, Año V, No. 43. Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. México, 1996.

González Roura, Felipe. “La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación: experiencias nacionales comparadas”. Secretario Judicial de la Cámara Nacional Electoral de Argentina. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, IFE, México, 12 de agosto de 1998. Ponencia, inédito.

Instituto Federal Electoral. *Memoria del Proceso Electoral Federal 1997*, México, 1998.

—*Proyecto de Presupuesto para el Voto en el Extranjero*, México, 12 de noviembre de 1998, inédito.

—*Referencias comparativas sobre el derecho al voto en el extranjero*, México, 1998, inédito.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos en colaboración con la Comisión de la Unión Europea, San José, Costa Rica, 1998.

Kingsley, Jean-Pierre. “Naturaleza, Organización y Alcances del Voto en el Extranjero, Organización y Logística en Canadá”. Director General de Elecciones Canadá. Conferencia Trilateral Canadá-EUA-México sobre el Voto en el Extranjero, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 3 de septiembre, 1998. Ponencia, inédito.

Marín Leiva, Félix. “La Modalidad del Voto Postal o por Correo”. Subdirector General de Política Interior y Procesos Electorales del Ministerio del Interior y Procesos Electorales del Ministerio de España. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, IFE, México, 12 de agosto, 1998. Ponencia, inédito.

Oppermann, Brenda. “Modalidades Combinadas o Alternas”. Coordinadora Adjunta del Programa del Voto en el Extranjero de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, IFE, México, 12 de agosto, 1998. Ponencia, inédito.

Subcomisión Internacional. Anexo I, *Legislación Electoral Comparada*, IFE, México, 12 de noviembre de 1998, inédito.

—Anexo II, *Actividad y Aplicación Extraterritorial*, IFE, México, 12 de noviembre de 1998, inédito.

—Anexo I, *Infraestructura y logística en el exterior*, IFE, México, 12 de noviembre de 1998, inédito.

—Anexo I, *Opiniones en prensa y bibliografía académica* IFE, México, 12 de noviembre de 1998, inédito.

Subcomisión sociodemográfica. Anexos I, II, III, IV y V. *Tamaño y características de la población mexicana en edad ciudadana residente en el país y en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000*. IFE, México, 1998, inédito.

Versión estenográfica de la reunión privada entre los expertos que participaron en la conferencia trilateral Canadá-Estados Unidos-México. Celebrada en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 12 de agosto de 1998, inédito.

Woldenberg Karakowsky, José. *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero*. Integración de la Comisión de Especialistas. Comisión de Coordinación y Apoyo del Consejo General del IFE. México, 12 de mayo de 1998, inédito.

HEMEROGRAFÍA

Chávez, Marcos. “Estimación e importancia de las remesas enviadas por los trabajadores en Estados Unidos”. Ficha técnica elaborada en el Programa de Ciencia y Tecnología de El Colegio de México, México, 1998.

“Dan carpetazo definitivo en el Senado a las reformas del COFIPE”, en *La Jornada*. México, 13 de agosto de 1999. p. 18.

Noah J. Picku, “Becoming American/American Becoming”. Reporte final presentado en Duke University Workshop on Immigration and Citizenship. USA, 1998.

—“Immigration and Citizenship in the 21st Century”, Lantam, MD, Rowman and Littlefield, 1998.

Ross Pineda, Raúl. “Voto Extraterritorial atorado en el Congreso”, en *La Jornada*, México, 26 de marzo de 1999. p. 12.

Vargas, Jorge A. “Dual Nationality for Mexicans; A comparative legal analysis of the dual nationality proposal and its eventual political and socio-economic implications”. *Chicano Latino. Law Review* 18, 1996.

LEGISLACIÓN Y CONVENCIONES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Nacionalidad.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Convención sobre Ciertas Cuestiones Relacionadas con el Conflicto de Leyes de Nacionalidad.

Convención Europea para la Reducción de Casos de Nacionalidad Múltiple y las Obligaciones Militares en Casos de Nacionalidad Múltiple (1963), los protocolos Adicional y Segundo de dicha Convención de 1977 y 1993, respectivamente.

Immigration and Nationality Act.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

EL VOTO Y LA REPRESENTACIÓN DE LOS MIGRANTES DEL ESTADO DE ZACATECAS

*Alfredo CID GARCÍA**

SUMARIO: I. Introducción: 1. El caso México; 2. Derecho Comparado: A. Colombia; B. Eritrea; C. Francia; D. Argentina; E. Brasil; F. Guinea; G. Austria; H. España; I. Portugal; J. Australia; II. El voto y la representación de los migrantes zacatecanos: 1. Diagnóstico; 2. Situación actual; 3. Problemática; 4. Propuesta; 5. Procedimiento; 6. Ventajas; 7. Impugnaciones y causas de nulidad de la elección; 8. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Existe un reclamo persistente de los principales actores políticos, para que se pueda instrumentar el voto de los ciudadanos residentes en otros lugares fuera de nuestras fronteras, como se hace en otros países; sin embargo, en México las condiciones que se presentan son diferentes a cualquiera de las experiencias internacionales, por lo que se debe hacer un análisis detallado, tomando en consideración nuestra experiencia relativamente reciente, en la evolución de la materia electoral.

Para tener puntos de referencia se analiza la doctrina, el derecho comparado, la legislación federal y local; y con estos elementos, se presenta una propuesta que pretende cubrir los principales aspectos involucrados como son: el aspecto legal, técnico y de viabilidad a corto plazo.

* Ex Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Zacatecas.

La propuesta tiene como principales puntos de partida el hecho de que la votación y representación de los ciudadanos residentes en el extranjero, debe ser gradual, es decir, no es posible pensar en que se pudiera abrir para elecciones totales del Ejecutivo y del Legislativo; se trata de una primera etapa en la que se incorporarían representantes de los núcleos de ciudadanos residentes fuera de la entidad en el órgano legislativo, para que posteriormente sean ellos mismos quienes puedan presentar y avanzar con sus propuestas al interior de los demás órganos de gobierno.

La pretensión de este trabajo no es que se tome como modelo para una elección de carácter federal, porque cada entidad federativa presenta un fenómeno diferente a este respecto; por lo tanto se trata de resolver la problemática para el Estado de Zacatecas, en donde vive una amplia población flotante en un continuo ir y venir hacia los Estados Unidos de América principalmente, y a quienes no se pueden negar sus derechos básicos de estar representados en la entidad.

Para esto, la propuesta se hace dentro de los límites de las facultades con que cuentan las entidades federativas sin vulnerar el Pacto Federal, ya que de otra manera habría que esperar a que primero se resolviera el problema federal y posteriormente que cada estado adoptara las medidas correspondientes, pero al considerar que la solución de la problemática nacional está muy lejos de tomarse, es preferible partir a la inversa de la costumbre y que ahora los estados tomen la iniciativa sobre el particular, como en el presente caso.

El voto en el extranjero podría definirse como el ejercicio del sufragio fuera de las fronteras nacionales, por parte de ciudadanos de un país donde se realiza una elección, cuando el ordenamiento jurídico local les reconoce dicho derecho al sufragio y los autoriza para ejercerlo.

El 15 de abril de 1996, cuando se presentó formalmente en la mesa para la reforma electoral, el documento con los acuerdos y conclusiones alcanzadas por los cuatro partidos políticos nacionales con representantes en las cámaras y el gobierno federal, se reportan los primeros avances concretos de la materia.

“Hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo 36 y adicionando un artículo transitorio

que establecería que este derecho sólo podría ejercerse para la elección presidencial. La forma de su ejercicio se determinará en la ley en la materia y estaría vinculado a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad.”¹

En el decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política aprobada el 30 de julio por la Cámara de Diputados y el Pleno del Senado, el 31 de julio de 1996, se consagra la reforma planteada a la fracción III del artículo 36, de tal forma que es obligación del ciudadano “votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”, y ya no en el distrito electoral que le corresponda, como disponía con anterioridad.

En el proceso de reforma a la legislación reglamentaria en materia electoral a nivel federal, del 31 de octubre de 1996, se introducen condiciones al tema. Así, en el párrafo tercero del octavo transitorio, correspondiente al decreto de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), se dispone textualmente lo siguiente:

“Con el propósito de estudiar las modificaciones para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de presidentes 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 realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las Cédulas de Identidad Ciudadana.”²

De esta manera, la reforma a la fracción tercera del artículo 36 constitucional y las disposiciones contenidas en el octavo transito-

¹ Carrillo Poblano, Manuel, *El Derecho al Voto de los Mexicanos. Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Compilador: J. de Jesús Orozco Henríquez. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, no. 13 Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1999. p. 518. Citado en el Análisis de la Propuesta de Participación Directa en las Elecciones Locales, de los Ciudadanos que se encuentran fuera del Estado de Zacatecas. Centro de Investigación Especializada en Derecho Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

² *Ibidem*, pp. 518 y 519.

rio del Código Electoral (Cofipe) constituyen el marco normativo donde se inscribe el tema del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Como marco referencial comparado, podemos citar algunos casos de países de América (Argentina, Brasil, Colombia y Perú), de Europa (Alemania, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Suecia), Asia (Filipinas e Israel), África (Argelia, Nigeria y Sudáfrica) y Oceanía (Australia y Nueva Zelanda), que reconocen el derecho al voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, de los que se resumen los siguientes aspectos:

1. Aplica para las elecciones nacionales, es decir, las relativas a la renovación de órganos de representación nacional;
2. El pleno goce de la calidad ciudadana es un requisito para poder ejercer el derecho al voto en el extranjero, que virtualmente se aplica de manera automática;
3. Es necesario que el ciudadano esté debidamente inscrito en el registro electoral correspondiente a su lugar de residencia permanente, o al menos a su último lugar de residencia en el país al que pertenece;
4. De manera casi generalizada, suele exigirse el trámite de inscripción en un registro especial, que habilita al ciudadano interesado para ejercer su derecho al voto en el extranjero.
5. La solicitud o el trámite debe ser realizado ante alguna autoridad u oficina electoral, ya sea nacional (como en Canadá) o a nivel condado, como en Estados Unidos; generalmente se permite que pueda realizarse vía postal e, incluso en algunos casos, hasta por fax como en Canadá.
6. En algunos casos el ciudadano residente en el extranjero debe renovar su capacidad para ejercer su derecho al voto en esa situación, o al menos para refrendar su permanencia en el registro correspondiente, después de transcurrido un determinado período de ausencia de su país de origen; siempre y cuando no esté cumpliendo responsabilidades oficiales.
7. En la mayoría de los países donde se reconoce el derecho al voto en el extranjero, éste se hace extensivo a todos los ciudadanos residentes en el extranjero que cumplan con los requisitos generalmente establecidos.

1. El caso México

Los razonamientos a favor y en contra del voto de los nacionales en el extranjero se pueden resumir de acuerdo a la obra del Dr. Jorge Carpizo y del Dr. Diego Valadés de la siguiente manera:

Razones a favor:

- Que debido a las grandes guerras del siglo realmente era injusto que quienes estaban defendiendo la soberanía de su nación se les privara de este derecho político puesto que constitucionalmente tenían la facultad y obligación, y su ausencia se debía al cumplimiento de la ley;
- Que no se encuentra una buena razón para violar el derecho al sufragio universal por el solo hecho de residir en el extranjero;
- Que es una forma inigualable para estrechar los lazos con los inmigrantes, haciéndolos sentir que aún pertenecen al país y en algunos casos ello puede tener efectos políticos benéficos;
- Que se amplía y fortalece la idea del sufragio universal y, por tanto, el propio sistema democrático del país;
- Que se les garantiza a esos ciudadanos voz en el gobierno y en el futuro del país;
- Que este siglo se caracteriza, entre otros aspectos, por grandes corrientes migratorias debidas a diversos factores políticos, económicos, religiosos y étnicos; que en múltiples ocasiones el migrante se ha visto forzado a abandonar el país contra su voluntad y es una forma de resarcirles de ese “exilio involuntario”, como los expatriados españoles a consecuencia de la guerra civil, o como los latinoamericanos a causa de las dictaduras.
- Que los migrantes en varios países envían a sus familiares fuertes cantidades de dinero, lo que adquiere importancia para la economía nacional...³

³ Cfr. Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero*. México, UNAM, 1988, pp. 75 y 76.

Razones en contra:

- a) “Votar no es un derecho en abstracto sino, al contrario, muy concreto. Se vota para elegir a un gobierno determinado o para expresar la voluntad en un referendo. El voto es hasta ahora el mejor método que existe para crear e intervenir en el gobierno propio y para controlarlo a través de elecciones periódicas o de referendos. Votar es algo extraordinariamente delicado porque si nos equivocamos, somos nosotros, el pueblo, la sociedad, los que pagaremos este error, situación completamente diversa acontece cuando un nacional vive en el extranjero y contribuye a la formación de un gobierno que no lo va a gobernar; si se equivoca tampoco le alcanzarán sus efectos negativos”.
- b) “Ciertamente se garantiza a esos ciudadanos voz en un gobierno que no los va a gobernar, para ellos es mucho más importante el gobierno del país en el cual residen porque sus decisiones los afectarán positiva o negativamente, lo que no acontece con el gobierno de su país de origen; se les garantiza voz en el futuro del país cuando muchos de ellos ya no tienen la intención de regresar a su país de origen porque han construido raíces en el otro”.
- c) “No hay duda de que es muy duro que una persona tenga que exiliarse contra su voluntad por las razones que sean. Por lo que medidas que pueden resarcirles de ese “exilio involuntario” son bienvenidas, pero ¿por qué tiene que ser necesariamente la facilidad de votar como si estuviera en su país de origen?, sin embargo, ello es factible si no representa ningún peligro político para dicho país”.
- d) “Los envíos de dinero de los migrantes a su país de origen pueden significar aportes económicos importantes para la economía de algunos Estados. En principio este argumento es válido y no presenta mayores problemas si no llega a crear los de carácter político; por el contrario, sería tanto como afirmar que el nacional residente en el extranjero está comprando su voto y el derecho a intervenir en el país y en el gobierno —que no lo va a gobernar— por razones económicas. Es tanto como decir que la formación del gobierno está a la venta, que se encuentra a disposición del mejor postor”.

2. Derecho comparado

Actualmente más de tres docenas de países cuentan con alguna modalidad de voto en el extranjero; la naturaleza controversial del tema ha generado un fuerte e intenso debate doctrinario tanto jurídico como político, y permite identificar, al menos en América Latina, dos corrientes principales de pensamiento: una claramente a favor de garantizar el derecho del voto a los nacionales que se encuentren en el extranjero, la otra en el extremo opuesto, basada en la distinción entre nacionalidad y ciudadanía, totalmente contraria a esta posibilidad.

A. Colombia

Es la ley 39 de 1961 la que autorizó a los ciudadanos colombianos que se encontraran en el exterior a cumplir con lo que la Constitución vigente en ese momento denominaba Función Constitucional del Voto y así, para las elecciones de Presidente de la República, celebradas en 1962 y siguientes, están habilitados para sufragar en la elección del primer mandatario de la República, previa inscripción de su documento de identidad.

Es importante mencionar que los ciudadanos colombianos residentes en el exterior también participaron en la consulta sobre la realización de la Asamblea Nacional Constituyente celebrada en 1991, la cual fue aprobada por la mayoría de los nacionales, y es aquí donde se dispuso elevar a norma constitucional la participación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior en la conformación del poder legislativo, mediante la participación directa en la elección del Senado de la República y la autorización de que, mediante ley, se apruebe la conformación de la circunscripción especial de los colombianos, residentes en el extranjero, para integrar la Cámara de Representantes.

B. Eritrea

El voto de los eritreos en el extranjero, se autorizó a partir del referéndum de 1993, organizado en abril de ese año, y que llevó a la independencia de Eritrea, este es un caso ejemplar de la modalidad del

voto de los nacionales en el extranjero, por dos razones, la primera, que el 30% de los votantes se encuentra fuera del territorio nacional, y la segunda, por las complicaciones diplomáticas que origina esta situación en una región problemática, hasta este momento.

Una de las primeras tareas de la Comisión para el Referéndum fue establecer la lista de votantes, tanto en Eritrea como en el extranjero, un comité directivo, presidido por un comisario adjunto, estuvo encargado de integrar esta lista cuando menos tres meses antes de la fecha del referéndum, fijada entre el 23 y el 25 de abril de 1993.⁴

Treinta años de guerra han provocado un flujo masivo de refugiados y migrantes a todos los continentes, sobre todo a Australia y Nueva Zelanda, en estos lugares es donde se llevó a cabo el voto, y fueron Sudán, Etiopía y los países del Medio Oriente los que registraron las cuatro quintas partes de los votos de los eritreos que vivían en el extranjero.

Mientras que en Eritrea el voto se llevó a cabo tres días, en el extranjero variaba entre uno y dos días, a partir del 16 de abril de 1993, los resultados se contabilizaron y se enviaron a Asmara, aunque su publicación estuvo estrictamente controlada por la Comisión para el Referéndum, también es importante mencionar que esta comisión introdujo el sistema de voto condicional, que permitía a los ciudadanos votar en distritos donde no se habían registrado, de esta manera hubo un total de cerca de 60 mil votos emitidos.

C. Francia

En el extranjero, el Ministerio de Asuntos Exteriores y sus puestos diplomáticos y consulares se encargan de la organización de las elecciones para los ciudadanos franceses que viven en el exterior, el derecho al sufragio puede ser ejercido tanto en Francia como en el extranjero por un elector francés residente fuera de Francia, según dos modalidades principales y una nueva facultad que se limita al espacio europeo.⁵

En Francia, la facultad de derecho común abierta a todo elector francés que se encuentre dentro o fuera del país al momento de

⁴ Huu Dong, Nguyen, El caso de Eritrea, en *Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero*, op. cit., p. 71.

⁵ Triscos, Didier, El caso de Francia, en *Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero*, op. cit., p. 86.

cualquier consulta política, voto en una casilla electoral de una comuna de Francia.

En el extranjero, la facultad especial en beneficio solamente de los franceses residentes fuera de Francia para tres consultas nacionales, elección de Presidente de la República, elección de representantes en el parlamento Europa y referéndum, en un centro de votación diplomático consular.

Facultad especial de los electores franceses en el extranjero residentes en un Estado miembro de la Unión Europea, que les permite ejercer su derecho para la elección de representantes en el Parlamento Europeo de su estado de residencia.

Estadísticas del Ministerio de Asuntos Exteriores arrojaban que los franceses en el extranjero representaban, a finales del año 1997, una población de alrededor de un millón setecientos mil expatriados, repartidos en 153 países del mundo.

D. Argentina

El hecho de que existiera una cantidad apreciable, aunque difícil de medir con exactitud, de argentinos que residían fuera de la República dio lugar, a partir de 1986, a reiterados proyectos legislativos tendientes a posibilitar su participación en las elecciones nacionales.⁶

El objetivo quedó concreto en 1993 con la sanción de la actual ley 24.007, originada en un proyecto del Poder Ejecutivo, se consideró que esto contribuiría a perfeccionar las prácticas democráticas recabando, las opiniones del argentino residente en el exterior y respetando el derecho al sufragio que tienen quienes continúan siendo ciudadanos argentinos, al darles la posibilidad de intervenir en la elección de quienes dirigirían los destinos de su país de origen.

El funcionamiento del sistema de votación exige una adecuada coordinación entre la Cámara Nacional Electoral, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio del Interior, en resumen la Cámara Nacional Electoral es la responsable de la confección del Registro de Electores Residentes en el Exterior, con base en la información que le proporcionan las representaciones en el exterior, que le están subordinadas en este aspecto.

⁶ González Roura, Felipe, El caso de Argentina, en *Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero*, op. cit., p. 106.

E. Brasil

Considerando que todos son iguales ante la ley en deberes y derechos, el derecho al voto en las elecciones se extiende, por consiguiente, a todos los nacionales brasileños residentes en el extranjero; esta experiencia en este campo comenzó con el Código Electoral (Ley No. 4737, del 15 de julio de 1965), que dispuso en el capítulo VII (Arts. 225 a 223) sobre el voto en el exterior.⁷

Aquí sólo son considerados electores con derecho y deber de voto en el exterior aquellos que estén registrados ante una misión diplomática, no son considerados electores los ciudadanos que están en tránsito por algún país, en viaje breve de negocios, turismo o estudios, la única excepción se da a pasajeros y tripulantes de barcos y aviones de guerra y marina que, el día de la elección, estén en la sede de una sección electoral.

Estar el día con las obligaciones electorales es una exigencia en el Brasil, no solamente para percibir el salario, en caso de ser servidor público, sino también para realizar cualquier trámite, desde la inscripción en las escuelas públicas hasta solicitudes de préstamos en bancos oficiales, esa es la contrapartida de la obligatoriedad del voto.⁸

F. Guinea

La República de Guinea es un país subsahariano de África Occidental y la ley prevé la participación en el extranjero en la elección del Presidente de la República (Artículo L 213 bis).⁹

Pero debido a irregularidades ocurridas en ciertas misiones diplomáticas consulares en ocasión de la elección presidencial de diciembre de 1993, no fue posible que los ciudadanos ubicados en el extranjero participaran en las elecciones legislativas del 11 de junio de 1995, estas irregularidades se debieron esencialmente a

⁷ Carvalho Vidigil, Edson, El caso de Brasil, en *Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero*, op. cit., p. 123.

⁸ *Ibidem*, p. 125.

⁹ Inapogi, Daoro, El caso de Guinea, en *Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero*, op. cit., p. 128.

que ciudadanos guineanos residentes en países limítrofes y que no poseían credencial de elector, fueron incitados por ciertos líderes de partidos políticos que no contaban con muchos adeptos en el interior, con el único objetivo de impedir y comentar actos de vandalismo el día de la elección.

La administración de los asuntos relativos a los nacionales en el extranjero requiere contar con un registro correcto en cada representación diplomática y consular.

G. Austria

Para los austriacos residentes en el extranjero, el sufragio fue posible hasta el 15 de marzo de 1990; en 1989, la Corte Constitucional austriaca decretó que los ciudadanos residentes en el extranjero tenían los mismos derechos que los austriacos residentes en el país, por lo tanto se les tenía que garantizar el derecho al voto.

Los ciudadanos austriacos residentes en el exterior están facultados, pero no obligados, a participar en los comicios federales:

Elecciones al Consejo Federal; Cámara Baja del Parlamento.

Elecciones para el Presidente Federal;

Elecciones para los miembros austriacos del Parlamento Europeo; y

Referendos, plebiscitos e iniciativas populares.

Una condición indispensable para que un ciudadano ejerza su derecho al voto es que se encuentre registrado en el padrón electoral oficial de una municipalidad austriaca, eso también aplica para los residentes permanentes en el extranjero.

Cualquier ciudadano residente en el exterior que desee votar tiene que solicitar su inclusión en el padrón electoral de su respectiva municipalidad, esta solicitud debe hacerse mediante el llenado de un formulario especial, el cual está a disposición de los interesados en las misiones diplomáticas de Austria, en el exterior y, finalmente estas solicitudes deben ser enviadas a la municipalidad respectiva directamente o bien de la representación diplomática, todos los ciudadanos austriacos residentes en el exterior, cuyas direcciones sean conocidas por las misiones diplomáticas austriacas, y cuyos nombres hayan sido incluidos alguna vez en una lista de votantes en el país, deben ser informados por

esta misión acerca de la fecha en que tendrá lugar algún proceso electoral.

H. España

El origen del voto de los ausentes se encuentra en el reconocimiento de derecho del sufragio por la Constitución del 27 de diciembre de 1978, como derecho fundamental, en el artículo 23.1, que establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente, o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.¹⁰

El origen en España, del ejercicio del derecho al voto por parte de los residentes ausentes en el extranjero, es constitucional, y ante tal mandato el legislador español estableció como mecanismo ordinario, para el ejercicio del derecho de voto del ausente, el de voto por correo, regulando una modalidad específica de éste para los españoles ausentes en el extranjero.

I. Portugal

La población portuguesa en 1974, año de inicio de una nueva fase del derecho electoral portugués, en el que se consagró el sufragio universal, la migración al extranjero fue una constante en la sociedad portuguesa a lo largo del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX.¹¹

La población residente en el país, en 1974, era cerca de 9 millones de habitantes; en cuanto a los ciudadanos nacionales residentes en el extranjero, estos alcanzaban un número probable de 4 millones.

Y es hasta 1997, que los derechos políticos de los portugueses residentes en el extranjero fueron restringidos a la elección de la Asamblea de la República y de manera diferente a la regla de proporcionalidad entre el número de electores y de escaños existentes en los círculos del territorio nacional, en cuanto a los círculos de Europa y fuera de Europa, la ley determina la existencia de

¹⁰ Marín Leiva, Félix, El caso de España, en *Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero*, op. cit., p. 151.

¹¹ Almeida, Kucinda, El caso de Portugal, en *Seminario Internacional sobre Voto en el Extranjero*, op. cit., p. 173.

un diputado para 55 mil electores y dos diputados si excede ese número.

Desde 1924 ha sido obligatorio para todos los votantes registrados sufragar en las elecciones federales y referéndum; sin embargo, el encontrarse fuera del país durante el tiempo de una elección se considera como una razón válida para no votar, y en estos casos no se impone ninguna sanción.

J. Australia

Es importante señalar que la Mancomunidad de Australia es una federación de colonias británicas gobernadas por separado, que se convirtió en nación el 1º de enero de 1901; la primera Ley Electoral de la Mancomunidad, de 1902, dispuso el voto postal (por correo) para los votantes registrados a lo largo de toda Australia, siempre que se cumpliera cabalmente una de las condiciones estipuladas, tales como enfermedad.¹²

Hasta 1983 el voto postal se mantuvo como el único medio por el cual los australianos en el extranjero podían votar en las elecciones federales; en ese año, el nuevo Gobierno Federal creó un Comité Selecto Conjunto para la Reforma Electoral del Parlamento, para revisar completamente el esquema y procedimientos electorales federales; entre los grandes cambios que se aprobaron durante el período 1983/84 a la Ley electoral de la Mancomunidad de 1918, se incluyeron dos que afectaron el voto en el extranjero:

1. Los votantes podrían votar en persona, en una casilla electoral en el extranjero.
2. Además de estar facultados para solicitar un voto postal, podían ahora devolver su material de votación completo, en una locación electoral en el extranjero, hasta la fecha límite para la recepción de los votos postales.

Actualmente, los métodos disponibles para que los votantes sufraguen desde locaciones en el extranjero, son idénticos a los que

¹² Wall, Alan, El caso de Australia, en *Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero*, op. cit., p. 190.

tienen a su disposición los electores dentro de Australia, para emitir su sufragio antes del día de las elecciones generales; los votos en el extranjero, provisión de materiales, capacitación e información para los electores han sido reducidos.¹³

II. EL VOTO Y LA REPRESENTACIÓN DE LOS MIGRANTES ZACATECANOS

1. Diagnóstico

Actualmente las leyes estatales no tienen elementos que permitan la participación directa en las elecciones locales de los ciudadanos zacatecanos, que por diversos motivos se encuentran fuera del territorio el día de la elección. Por otra parte, la entidad es una de las que se encuentran consideradas dentro de las de mayor origen de migración a nivel nacional, aspecto que además le permite obtener el principal ingreso para la misma.

De esta manera los grupos que aportan una parte sustancial de los recursos económicos, no tienen representatividad al interior del Estado ni participan en la elección directa de sus representantes, como lo harían los demás ciudadanos, por lo que se deben hacer las adecuaciones necesarias para que dentro de un marco legal idóneo, con controles previos y el diseño de la tecnología propia de una elección, se realice por primera vez la participación directa de este núcleo de población sin poner en riesgo la voluntad popular de los habitantes permanentes de la entidad.

2. Situación actual

La entidad renueva cada tres años 57 Presidencias Municipales y 30 escaños en la Legislatura Local (18 por mayoría y 12 de representación proporcional), así como cada seis años el Poder Ejecutivo Local. Conforme a la legislación en vigor, solamente los ciudadanos que se encuentren dentro de su sección electoral, distrito o la entidad, pueden votar; y solamente quienes cubran requi-

¹³ *Ibidem*, p. 198.

sitos de residencia y ciudadanía, entre otros, pueden tener derecho a ser candidatos a los puestos de elección popular.

Bajo este esquema es impensable el ejercicio del voto o la posibilidad de una candidatura por el hecho de encontrarse fuera de la entidad sobre todo en el extranjero.

3. Problemática

La legislación vigente no permite el ejercicio del voto fuera del territorio ni la posibilidad de ser candidatos a aproximadamente 250 mil zacatecanos (cifra estimada durante los meses de julio por el período agrícola) por el hecho de tener su residencia, ya sea temporal o permanente fuera del Estado. Existen principalmente dos limitantes: la legal, al pedir los requisitos de residencia y las que corresponden al desarrollo de cualquier jornada electoral; así como, la problemática que presenta la distancia para recabar la votación sin perder controles, sobre todo en el extranjero en donde de manera inicial, aparentemente se tendrían que desarrollar campañas políticas y actos propios de toda elección, y que solamente puede hacerse mediante convenios internacionales, mismos que corresponden exclusivamente a la competencia del Senado de la República y que por tanto estarían supeditados a una instancia fuera del ámbito local.

4. Propuesta

1. A efecto de no desarrollar polémica sobre la validez y peso de la institución de la representación, discusión que solamente tendría como consecuencia el desgaste lógico para llevar al fracaso cualquier propuesta; la votación debe ser dirigida exclusivamente hacia el terreno de la Representación Proporcional de los integrantes de la Legislatura Local. No se deben mezclar elecciones de presidentes municipales con sus respectivas fórmulas de regidores ni pensar en votación para diputados de mayoría relativa ni mucho menos para Gobernador (al menos en esta propuesta).

2. Los doce escaños de la Representación Proporcional son el espacio adecuado para que los zacatecanos que se encuentran fuera del territorio puedan estar representados, para lo cual se deben ajustar los siguientes aspectos:

- a) Eliminar del Código Electoral y la Constitución el requisito de residencia para tener derecho a ser diputado de representación proporcional, lo cual no rompe con el principio de igualdad dado que los candidatos de representación proporcional ya desde su origen tienen diferencias con el resto de los candidatos.
- b) La inscripción de las listas plurinominales corresponde a los partidos con registro ante el órgano local, por lo que deben abrirlas y registrar ante el Instituto Electoral local a los ciudadanos residentes fuera del territorio, con los cuales tendrán mayor captación de votos y aumentarán sus porcentajes tanto para la permanencia como partido político, como para aumentar el porcentaje de la votación que les sirve de base para el financiamiento público; esto dependerá obviamente del carisma y fuerza representativa que tengan sus candidatos en el exterior.

3. El Instituto Electoral del Estado instrumentará los mecanismos para el desarrollo de la jornada electoral en el exterior, para lo cual deberá considerarse:

- a) El desarrollo de una relación de ciudadanos previa, que se levante y promueva a través de un portal de internet y de los medios de comunicación nacionales y del extranjero (radio principalmente), considerando que únicamente se podrá votar con la Credencial expedida por el Instituto Federal Electoral (aparte de los controles, quien tiene credencial es porque ha estado en la entidad más de un mes, que es lo que se tarda la emisión y entrega del documento en términos reales; o bien, estuvieron al menos dos veces en el mismo año, ya que de otro modo su formato de credencial sería destruido por ley en septiembre de cada año). Esto confirma también su vinculación e interés por los asuntos locales.
- b) Con la relación que se levante por parte del Instituto Estatal Electoral y a la que nos referimos en el apartado anterior, previo cotejo con los datos que haya proporcionado el Registro Federal de Electores, se debe desarrollar una base de datos especial (*software*), que servirá a su vez para instrumentar los controles del día de la elección para la emisión y recepción del voto (ejem. una clave por ciudadano o un control cibernético para evitar se vote dos veces con la misma credencial, o se haga acopio de varias de ellas por una sola persona, la relación exacta del número potencial de votos

y su origen, etc.). El Instituto Federal Electoral tiene programas de depuración permanente del padrón por lo que no aparecerían en el padrón estatal quienes hubieran renunciado a la nacionalidad mexicana o estuvieran impedidos por otras causas, para ello es el cotejo previo.

- c) Con la información de la lista previa, es posible determinar lugares masivos de votación, los cuales pueden estar supervisados por representantes de los partidos políticos y del Instituto Electoral, ya que el resto, por ser votación vía electrónica la pueden emitir en diversos lugares en donde haya el servicio de internet.
- d) Instrumentar la recepción de votos proveniente de medios magnéticos en la sede del Instituto, al estilo de los resultados preliminares, a efecto de que sea transparente la emisión y recepción de los mismos.
- e) Se debe mantener una sola circunscripción plurinominal, que es lo más recomendable a efecto de evitar los conflictos de extraterritorialidad, ya que instrumentar la segunda circunscripción representa una problemática difícil de solucionar por los convenios internacionales (que corresponden al Senado de la República) así como la solución de los conflictos o impugnaciones que llegaran a presentarse.

5. Procedimiento

A. Al no existir campañas formales de los candidatos de Representación Proporcional dado que estos no realizan campañas, ni emisión-recepción de votos a la manera tradicional, no habría necesidad de convenios internacionales, ya que absolutamente todo se manejaría directamente ante el Instituto Electoral Estatal, con lo cual no habría impedimentos jurídicos o riesgos de trasgresión a normas federales, siendo el desarrollo electoral conforme al ámbito de competencia que marca el artículo 124 de la Constitución Federal. El proselitismo sería individual y de acuerdo al interés del propio candidato, para promover su imagen en las regiones que considere convenientes para obtener el voto para el partido que lo postula (por primera vez en la historia habría “proselitismo” de los candidatos de representación proporcional).

B. Para recabar la votación se necesita que se apruebe por el Instituto Electoral, un programa (a manera de ejemplo están las terminales bancarias) que permita la votación por medios magnéticos, es decir, vía internet-intranet (hay diversos programas probados como el del Registro Federal de Electores) ya que no es adecuado pensar por tiempos y logística en realizar la votación de manera tradicional por medio de boletas, aunque también sería posible pero no recomendable. Se debe desarrollar un portal en el cual pueda acceder el ciudadano desde la integración de la lista previa y posteriormente se le presenten las diferentes opciones políticas para que vote por una de ellas. La revolución de la informática y sobre todo la red de internet que permite transmitir información en cuestión de segundos, han influenciado la esfera política y hecho pensar en el voto tecnológico en su modalidad de electrónico, de hecho ya se han diseñado urnas electrónicas que permiten al ciudadano participar tecnológicamente.

Existen tres modalidades de voto tecnológico y se distinguen por su desarrollo y características: a) El voto mecánico. Procedimientos tradicionales combinados con urnas mecánicas. b) El voto electrónico. Combina procedimientos tradicionales con el uso de base de datos y urnas electrónicas, facilitan el registro e identificación de los electores y envía resultados a una base central. c) Voto vía internet. Comprende el uso total de computación y aplicaciones *web*, utiliza *software* libre en sistemas operativos libres; tiene un grado de complejidad mayor a los anteriores.

A estos sistemas de votación ya se les ha dado uso en diferentes partes del mundo; y para mencionar algunas experiencias: En el año 2000 en las votaciones presidenciales de Estados Unidos solo el 1.6% de los electores votaron utilizando papeletas convencionales. En Arizona se consideró legal, por primera vez que los ciudadanos votaran por internet y el resultado fue que votó el triple del electorado y más del 45% lo hizo por internet. En Europa las primeras experiencias con el voto electrónico fueron en Suecia y los Países Bajos en 1990 y en Francia en 1992. Para las elecciones del parlamento europeo en 1994 se sustituyeron materiales tradicionales por urnas electrónicas.

Además de que ya se han hecho pruebas piloto en un gran número de las ciudades europeas, en España el senado ya aprobó la

creación de una comisión de estudios del voto electrónico. Alemania planteó abiertamente la posibilidad de utilizar un sistema de votación mixta. Y en Latinoamérica, Venezuela y Brasil encabezan los esfuerzos por el desarrollo de este sistema de votación.

En Paraguay se utiliza un sistema similar al de Brasil. En Panamá se contempló este sistema tecnológico a partir de sus reformas electorales de 1993; y en Argentina y Costa Rica ya se discute el tema. Por último hay que mencionar que en Italia *E-poll* es el proyecto de votación más ambicioso por medio de una identificación digital del ciudadano.

La justificación política a lo anterior tal vez sería la facilidad y reducción en los tiempos del escrutinio de los votos, aunque este sistema podría prescindir de la convergencia ciudadana y trasladar la responsabilidad a expertos computacionales y corporaciones privadas que no les interesan los fundamentos tradicionales del voto sino la ganancia que esto les deriva. Pero a pesar de todo el voto electrónico es una realidad que va ganando terreno.¹⁴

C. Con la “lista previa” de los ciudadanos que hayan contestado a la convocatoria del Instituto Estatal Electoral, es posible determinar en qué puntos de la geografía podrían abrirse centros masivos de acopio de votos, regulados por representantes partidistas; en los lugares distantes o aislados el voto puede emitirse individualmente con el simple acceso a la página que el Instituto desarrolle en internet. Al realizarse el voto desde un equipo personal o de algún café internet, se evade el temor de ser detenidos en caso de estar ilegales en el extranjero, caso contrario se inhibiría el deseo de acudir a votar (cabe volver a recordar que el universo máximo estimado de votos es de 250 mil y que solo impactan en el porcentaje para la representación proporcional).

D. El formato con datos que llene el ciudadano al momento de inscribirse, servirá como elemento de control, a efecto de recabar la información personal del mismo e instrumentar una clave personal que evitaría entre otros aspectos, que pudieran concentrarse las credenciales por una sola persona y desviar el sentido

¹⁴ Conferencia presentada por Francisco Barrientos del Monte, en el XIV Congreso Nacional de Estudios Electorales de Mazatlán, Sinaloa, octubre de 2002.

de la voluntad individual, esto sin perjuicio de que se autorice en su momento pedir algún dato personal adicional de los que contiene el formato, para que sea contestado previamente a la emisión del voto.

E. Con los elementos anteriormente descritos, el resultado de la votación se tendrá de manera inmediata en el Instituto local al cierre de la jornada electoral y solamente esperará el momento en que se sume a la votación total del Estado, para que surta sus efectos en el porcentaje de votos por partido, lo cual equivale solamente a una tercera parte del porcentaje que pudiera influir en la votación total del partido, con derecho a la representación proporcional (esto depende de la votación final de cada partido, y obviamente el que gane más curules de mayoría tendrá menores beneficios dentro de sus listas plurinominales).

F. Dado que la ley contempla para el estado la fórmula de proporcionalidad pura, la instrumentación de estos votos sería la misma que la que se utiliza en las casillas especiales dentro de la entidad, de tal manera que no haría falta cambiar la fórmula aludida.

6. Ventajas

A. La votación exclusiva para la representación proporcional sin mezclarse con las demás elecciones, evita que se desvirtúen los principios del derecho al sufragio, en cuanto a que por la cantidad de votos potenciales pueden inclinar la decisión hacia un determinado candidato, cuyas consecuencias en caso de ser erróneo este voto, no sufrirían las consecuencias quienes lo emiten, por no estar radicando permanentemente en el territorio (lo cual es cuestionado por los residentes permanentes); pero por medio de la representación proporcional es posible que quienes se encuentran fuera del territorio tengan derecho a estar representados en el poder legislativo, desde donde pueden impulsar reformas generales sin poner en riesgo la voluntad popular en los otros ámbitos de gobierno, y tendrían salvaguardados los derechos que les corresponden como ciudadanos mexicanos, además de poder vigilar que los programas y proyectos que se realizan con los recursos económicos que envían (aproximadamente 2 millones de dólares diarios) se lleven a cabo debidamente.

B. La votación vía internet permite la participación abierta de todos los ciudadanos, sin que por ello se pierdan controles; hay resultados inmediatos vigilados por todos los involucrados dentro de la entidad, así como en cuanto a tiempos y costos es preferible a la votación tradicional.

C. Por primera vez se abre la posibilidad de participación de los ciudadanos fuera del Estado e incluso, desde el extranjero, principalmente, sin necesidad de esperar a modificaciones legales de carácter federal, a través de los convenios internacionales que corresponden al Senado y a otros intereses.

7. Impugnaciones y causas de nulidad de la elección

A. Las impugnaciones se harían como la marca la ley local por las mismas causas contemplada para la elección interna (en realidad nunca sale del control estatal).

B. En caso de presentarse causas que pudieran anular la votación proveniente del exterior, no anularían la elección totalmente ni afectarían el propósito de contar con representantes de los núcleos de población que se encuentran fuera del Estado, pues estos estarían registrados en la lista plurinominal de los partidos ante el Instituto Electoral del Estado y pueden acceder a la Legislatura con los votos emitidos dentro de la entidad, ya que solamente se anularían los externos y los registrados en el interior pueden dar el porcentaje suficiente para que se designen los 12 representantes plurinominales; de prosperar la nulidad sería el equivalente a la votación tal y como se realiza actualmente. El ejercicio tiene más ventajas que desventajas si llegara a tener problemas de anulación de votos del exterior.

8. Conclusiones

A. La propuesta se desarrolla para que sea viable dentro del ámbito de competencia de las entidades, sin vulnerar las facultades de la Federación, de manera gradual, de menos a más a efecto de instrumentarla en corto plazo.

B. Intenta que exista la representación para todos los ciudadanos zacatecanos, pero sin poner en riesgo la legitimidad y veraci-

dad ganada hasta el momento en las elecciones que se realizan internamente en el país; es decir, el voto del exterior solamente daría representación directa a quienes se encuentran fuera de la entidad, pero el resto de autoridades serían siendo electas directamente por quienes pueden sufrir las consecuencias de su voto, como lo es el de los residentes permanentes.

C. En términos de viabilidad económica y técnica no se vislumbra problema alguno, ya que incluso es menos costoso el desarrollo de un *software* para una base de datos de 250 mil registros, que la impresión de boletas, listas, actas, mamparas, capacitación y todos los elementos que requiere la votación tradicional con casillas para el mismo número de ciudadanos.

DELITOS ELECTORALES FEDERALES RELATIVOS AL VOTO SIN FRONTERAS

*María de los Ángeles FROMOW RANGEL**

SUMARIO: I. Introducción: 1. El voto en el extranjero: una visión comparada; 2. Evolución de los delitos electorales en el Código Penal Federal; 3. Implicaciones jurídico penales relativas al voto de los mexicanos en el extranjero; 4. Problemática fáctica para la integración de averiguaciones previas y seguimiento de procesos penales federales; II. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Me siento altamente complacida de encontrarme acompañada de todos ustedes en esta hermosa tierra michoacana, donde se han dado cita muy distinguidos representantes del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, del Instituto Electoral de este distinguido Estado, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el marco del Cuarto Congreso Internacional de Derecho Electoral, que se efectúa simultáneamente con el Cuarto Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales de los Estados Unidos Mexicanos.

Primeramente, debo establecer que el desarrollo de la sociedad mexicana en términos de participación política, reclamó en la última década del siglo pasado, la necesidad de un gobierno democrá-

* Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales.

tico. En este entendido, se conjugaron factores que propiciaron, con mayor rapidez, la transformación al sistema político electoral, dejando atrás las prácticas en las que únicamente eran modificados aspectos no relevantes de la normatividad electoral, por lo que el control del sistema se daba de manera hegemónica.

De esta manera se pasó del fortalecimiento de las instituciones electorales y su participación ciudadana, a la apertura de la pluralidad en el Congreso de la Unión. Asimismo, se transitó de un sistema de justicia electoral contaminado por el control gubernamental, al fortalecimiento, imparcialidad y autonomía de órganos que organizan, califican y procuran procesos creíbles y confiables. Es decir, la reforma normativa e institucional inicial abrió cauce a un proceso que acabó transformando el conjunto de la vida política de los mexicanos.

Sin embargo, este proceso de reformas dependía de restricciones, costumbres, creencias y valoraciones de su cultura política para que los ciudadanos se concibieran como sujetos con libertades políticas plenas, con derechos políticos capaces de expandirse y convertirlos en entes públicos participativos.

Así para 1995, se montó sobre la política mexicana un sobreentendido de transición pactada, en el que estarían presentes autoridades, partidos políticos y actores con el objetivo de negociar las reglas del juego democrático, institucionalizar la incertidumbre electoral y pactar el adecuado desarrollo de elecciones limpias, imparciales y transparentes.

En ese marco de negociación salió a la luz un tema que amplía los derechos y faculta a los ciudadanos para integrarse, por la vía del voto en el extranjero, a los asuntos que antes eran competencia sólo de los partidos políticos y del gobierno.

El sólo hecho de imaginar la posibilidad de la aplicación de este derecho, traía a los actores políticos una amplia gama de obstáculos, comenzando por el simple hecho de que el país para entonces, todavía no era capaz de organizar comicios creíbles dentro del territorio nacional, cómo podría organizarlos fuera.

Hoy por hoy, la actualidad mexicana ya no es la misma que en 1990 y 1996. El derecho internacional, que nunca ha sido un impedimento, sigue vigente; en nuestro país la institución encargada de organizar los comicios goza de credibilidad y con-

fianza, además de su infraestructura técnica; aunado a lo anterior, el proceso de globalización en materia tecnológica permitiría a los medios de comunicación participar directamente en los eventos, lo cual brinda transparencia.

1. El voto en el extranjero: una visión comparada

La regulación del voto en el extranjero es una práctica que se encuentra de manera más generalizada en países europeos. En el Continente Americano algunos países ya cuentan con ese derecho en sus legislaciones y otras, como México, que estudian la posibilidad de incorporarlo a la ley. Igualmente, se suman los dos países de Oceanía.

Muchas de las regulaciones y experiencias nacionales son relativamente recientes, pues datan de los últimos 15 o 20 años. Pero no pocos saben que la experiencia germinal se remonta a 1902 de la entonces recién constituida Australia que adoptó el método de votación postal para todos sus votantes registrados en el país y lo hizo extensivo, bajo ciertas condiciones, a sus ciudadanos en el extranjero.

En el plano internacional, la doctrina siempre ha respaldado al sufragio a través de distintos acuerdos, convenios y tratados. Sin embargo, y a pesar de que el derecho internacional ha estado presente, la puesta en práctica del voto en el extranjero se ha encontrado con dificultades para su instauración. En el continente americano, por ejemplo, al iniciarse los noventas solamente cuatro países contaban con esta figura, Brasil, Paraguay, Honduras y Panamá.

Para fin de la década se sumaron Perú, Argentina, Colombia, Venezuela y Bolivia, países que contemplan el sufragio de los nacionales residentes en el extranjero y a los viajeros en tránsito solamente para las elecciones presidenciales.

Este ejercicio democrático lo realizan en las Embajadas o Consulados, cuyos representantes quedan investidos con las funciones administrativas de jueces electorales, y son ellos quienes preparan todo lo relacionado con las elecciones, en coordinación con el órgano máximo de elecciones de sus países.

En el caso de Brasil, una vez cerrada las votaciones en las casillas receptoras de votos, las urnas o paquetes electorales que se abrieron en los consulados se envían a las Embajadas, que, me-

diante valija diplomática, la hacer llegar al Ministerio de Relaciones Exteriores. El Ministerio de Relaciones Exteriores las entrega al Tribunal Regional Electoral del Distrito Federal, el cual realiza el escrutinio, y juzga las dudas y los recursos que hayan interpuesto.

Así, como Brasil que tiene institucionalizado este aspecto, existen naciones que por su historia democrática es difícil creer no tengan regulado el voto de su población que radica en el extranjero no puedan votar como es el caso de Inglaterra, Italia, Holanda, Suecia y Japón. Mientras que en Alemania y Bélgica se permite sólo en caso de causas estrictamente justificadas. En naciones como Francia y España este derecho en un ejercicio permanente y plenamente regulado en su legislación respectiva.

En fin, los detalles de cada país y los problemas que habrán enfrentado en el momento de llevar a cabo estas prácticas, requirieron de instituciones fuertes y con una credibilidad y confianza bien arraigadas. Igualmente la ciudadanía debió haber puesto su gran aporte, puesto que sin ella no hay democracia y sin democracia no hay órganos capaces de llevar a cabo una tarea de esas dimensiones.

México, decían los especialistas en 1998, protagoniza una de las migraciones más grandes e ininterrumpidas del planeta: millones de mexicanos viven en E.U. Además, ningún otro país comparte una frontera y, al mismo tiempo, una asimetría económica y social tan grande con un vecino tan poderoso.

Con las reformas electorales que se dieron en México en julio de 1996, respecto del Artículo 36 de la Constitución General de la República, se abrió la posibilidad de que los mexicanos radicados en el extranjero pudieran votar en los procesos electorales del país.

Dadas las tareas encomendadas por la constitución para que en las elecciones del 2000 se llevara a cabo este ejercicio ciudadano, permitió que las instituciones encargadas de preparar los comicios convocaran a diferentes organizaciones internacionales, así como países que ya contaban con esa figura, para que intercambiaran experiencias sobre los beneficios y las problemáticas a las que se enfrentarían las autoridades mexicanas en caso de reglamentar definitivamente esta figura.

El debate que dio como resultado las reformas no fue fácil. Las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados, PRI, PAN, PRD y PT, acordaron que deberían dar paso a esta figura,

mientras que la Secretaría de Gobernación estimaba que el derecho a votar de estos ciudadanos se debía constreñir al territorio nacional, por elementales razones de soberanía y de logística.

Sin embargo, más allá de responder a una petición política, el gobierno mexicano fundó su postura en varios argumentos de carácter logístico. La población residual marginal, como sucede con otros países en los que el día en que hay elección, sus embajadas y consulados en el extranjero se abren, se convierte en una fiesta a la que asisten 50, 100, 200 personas. Para el caso de México no serían esas cantidades, únicamente en E.U., serían cerca del 7% del padrón nacional (3 millones).

El voto en el extranjero se convirtió en un tema recurrente en varios países del mundo. La realización de debates se convirtió en un hito para muchas organizaciones debido a la poca o nula bibliografía que existía. Igualmente la carencia de investigaciones o estudios que compararan las modalidades bajo las que se regulaba este ejercicio ciudadano, permitieron el rápido interés.

Tan es así, que organizaciones internacionales se preocuparon por organizar foros de discusión para intercambiar experiencias con los países que ya cuentan con esa figura en su marco legal electoral. La realización de seminarios o coloquios en donde se discutió este tema de investigaciones o estudios que compararan las modalidades bajo las que se regulaba este ejercicio ciudadano.

Actualmente el IFE, de acuerdo con lo dicho por su vocal presidente, en el Coloquio Internacional “El Voto de los Mexicanos en el Extranjero”, cuenta con la infraestructura requerida para llevar a cabo los comicios, ya que tiene un padrón electoral y una cobertura de entrega de credenciales de elector bastante confiable, como ya ha dejado muestra en pasadas contiendas electorales. Con todo esto, el escenario que planteaban las autoridades y los partidos políticos en la reforma de 1996 quedó rebasado. Sólo falta una tarea: ¿cómo perseguir los delitos penales electorales en el exterior?

Ahora, rumbo a las elecciones del 2006, el debate se vuelve a reabrir, pero habría que considerar varios temas con respecto a este ejercicio: la regulación de las campañas electorales, el control del financiamiento político y el acceso a los medios de comunicación, la impresión del material electoral, la distribución del mismo, el establecimiento de los centros y las mesas de votación, la supervi-

sión de los mismos por parte de los representantes de los partidos políticos, el escrutinio de los votos y la posterior transmisión de los resultados, así como su respectiva supervisión; la conformación de un padrón y, quizá la tarea más importante, la coordinación entre autoridades en la prevención de los delitos electorales y el sistema de su persecución.

Consciente de la disyuntiva en política nacional para incorporar a los mexicanos que residen en el extranjero, al ejercicio legítimo del sufragio y sabedora, de que la nacionalidad y ciudadanía, son derechos constitucionales que no pueden ser restringidos con motivo de la residencia del ciudadano, es que me permito proponer alternativas de aplicación de la justicia penal electoral, en sus dos vertientes: Procuración y Administración de justicia penal electoral, dentro de este nuevo escenario, y asimismo exhorto a los expertos para que hagan lo propio, para que de este modo se logre destrabar el legítimo derecho de que todos los ciudadanos mexicanos ejerzan su derecho constitucional al voto.

2. Evolución de los delitos electorales federales en el Código Penal Federal

El derecho penal electoral en México es de reciente tratamiento en la normatividad penal, sin embargo, su dinámica y desarrollo ha tenido que responder a las inercias democráticas que se han presentado en el país en la última década como producto de la activa participación de los actores sociales y políticos e instituciones gubernamentales. En este sentido, no será este el momento de plantear una traba más para que se concrete el pleno reconocimiento de este derecho fundamental, que reafirma la identidad del individuo, y consolida al mismo Estado, atendiendo a que como Piedad Córdoba lo ha afirmado: “La Modernidad del Estado tiene que ver con el Ejercicio de los Derechos Ciudadanos”.

De modo tal, que lo que ahora toca, es pugnar por encontrar los mecanismos idóneos, acordes con el derecho nacional e internacional, para que gradualmente los mexicanos que viven fuera del territorio nacional, ejerzan su derecho al voto, en un marco de legalidad, donde la justicia electoral y la justicia penal electoral estén presen-

tes, para hacer frente a la adecuada regulación de este ejercicio, que les legitime plenamente sus derechos como ciudadanos.

El tema del derecho punitivo electoral es de reciente cuño en los Códigos Penales, tanto Federal como en los de orden local, por lo que, la especialización en su conocimiento y aplicación, se encuentra en una etapa de pleno desarrollo, de la investigación y persecución de los delitos dentro de la averiguación previa, y en su correspondiente participación como parte en los procesos; tareas que deberán robustecerse con las nuevas prácticas institucionales, sustentadas en la idea de que “uno de los puntos cruciales para la modernización de la procuración de justicia es la profesionalización y la capacitación de quienes trabajan en ella” en este contexto, la aplicación de la justicia penal electoral, puede ser alcanzada en los casos en que se comentan delitos electorales en futuras elecciones nacionales en el extranjero.

Por otro lado, el tema de la criminalidad electoral y la liga de corrupción de funcionarios públicos, hace más compleja la tarea del órgano investigador, dado que es también en este renglón, donde se exige la especialización, ya que, se trata de un sector criminal que puede fácilmente confundirse entre la sociedad, e incluso ser reconocida por esta, lo que se traduce en “una criminalidad de ‘cuello blanco’, con todo lo que esto implica: sujetos socializados, vinculados al poder político o económico”.

Ahora bien, en cuanto a su reciente evolución, es necesario evocar por su trascendental importancia, la reforma electoral de 1989-90,¹ que dio surgimiento al actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dando lugar a un cambio en la reforma tradicional de regular los delitos electorales, pues por técnica jurídica quedaron excluidos de dicho dispositivo legal tales ilícitos, los cuales a partir de ese año, se encuentran regulados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, en cuyo ordenamiento legal fueron tipificados los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, siendo prudente aclarar que a la fecha los delitos en materia de registro nacional de ciudadanos se encuentran en situación de *vacatio legis*, por lo que a pesar de exis-

¹ Véase Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, “La mecánica del cambio político en México”. *Elecciones, partidos y reformas*, México, Editorial Cal y Arena, 2000.

tir competencia por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, dichos tipos penales aún no entran en vigor.

Derivado de la reforma electoral de 1994, las penas en los delitos electorales pasaron de ser alternativas —multa o prisión— a acumulativas —multa y prisión—. Además, en la reforma de ese año, se incorporaron dentro del catálogo de sanciones, la destitución y la inhabilitación. Es decir, en materia electoral se añadieron tipos y categorías penales a las ya establecidas. Lo mismo sucedió con las reformas de noviembre de 1996 y en las del 1º de noviembre de 2001.

En el actual Código Penal Federal las conductas típicas previstas en los artículos 404 y 408, relativas a las desplegadas por los ministros de cultos religiosos que en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto, así como a las desplegadas por quienes siendo electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en la ley; no merecen pena privativa de libertad.

En México, los especialistas en derecho penal, muy recientemente iniciaron su análisis y estudio sobre el tema de los delitos electorales, ello se debe quizás a lo relativamente nuevo de la materia penal electoral o a que, en la práctica, existen pocos casos tramitados, que han concluido con sentencia condenatoria ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes.

El Código Penal Federal, en sus 13 artículos que destina a la regulación de los delitos electorales, prevé más de 140 hipótesis delictivas. El solo estudio de una de las distintas hipótesis normativas, nos llevaría a la realización de un trabajo profundo, de modo tal que, el denominado estudio dogmático o llamado también estudio jurídico substancial de cualquier tipo penal, puede ser tan extenso, que podría abarcar el volumen destinado a la realización de una tesis o de un libro.

Los tipos penales electorales se estructuran en razón del sujeto que despliega la conducta, clasificándolos a partir de considerar si tienen o no una calidad específica. Esto es, si son particulares, funcionarios electorales o partidistas, candidatos, organizadores de

actos de campaña, ministros de cultos religiosos o servidores públicos, quedando definidos los conceptos legales fundamentales.

Bajo el anterior razonamiento, al Derecho Penal Electoral, debemos analizarlo desde el punto de vista de su aplicación, como la instancia a la que en casos graves debe acudir el Estado, ello tendiendo a que regula conductas delictivas que atentan en contra de los fines del justo equilibrio democrático, de modo tal que en el caso de México, y de cualquier otro país, sería absurdo pretender sustentar absolutamente la normal y adecuada función electoral en los textos penales.

Por el contrario, el Derecho Penal Electoral está presto para conocer de todas aquellas conductas de alta reprobabilidad que son repudiadas por la sociedad mexicana y para las cuales tiene reservado el *ius puniendi*, amén de que guarda así mismo, la esperanza de que la pena establecida en el tipo penal correspondiente, inhiba todo tipo de agresiones y faltas que por su gravedad se encuentran redactadas en un tipo penal electoral.

En los supuestos en que el individuo encuadre con su conducta en una hipótesis delictiva, la representación social, tiene la obligación de realizar la integración de la indagatoria correspondiente y ante la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad, ejercitará la acción penal, consignando el asunto sin dilación ante la autoridad jurisdiccional competente.

El bien jurídico protegido de los delitos electorales, en forma genérica, comprende la organización y realización de los procesos electorales para elegir al titular del Poder Ejecutivo Federal, diputados federales y senadores de la República. Sin embargo, se piensa que en forma específica es el sufragio y sus características de universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, que se erige en depositario de la función electoral.²

Ahora bien, debemos establecer que los tipos penales electorales en materia federal, mayoritariamente son de acción, excepción hecha de determinadas conductas de omisión como es el caso de “abstenerse”, “no entregar”, “permitir” y “no presentarse”; en to-

² Amparo en revisión número 59/55, 30 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Novales Castro. Secretaria: Elda Mericia Franco Mariscal. Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito.

das éstas conductas se admite la comisión del delito electoral mediante un no hacer.

Bajo esta idea, todos los delitos señalados en el Título Vigésimocuarto, Capítulo Único del Código Penal Federal, tienen una pena de prisión, en el rango de 6 meses a 9 años, salvo lo que se refiere a las conductas desplegadas por los ministros de cultos religiosos, a quienes sólo se les impondrá multa, y a los que habiendo sido electos diputados o senadores no se presentaron a desempeñar su cargo, se les impondrá como sanción, únicamente la suspensión de sus derechos políticos.

Una característica que no puede dejar de ser citada es que dichos delitos son en todos los casos de carácter doloso, así pues es mediante esta forma de comisión de la conducta como puede transgredirse el tipo. El dolo consiste en el actuar, consciente y voluntario, dirigido a la producción de un resultado típico y antijurídico;³ así mismo Eugenio Raúl Zaffaroni estima que “El dolo es querer el resultado típico, es decir la voluntad realizadora del tipo objetivo”,⁴ de tal suerte que los delitos electorales revisten sus propias particularidades que exigen se analicen bajo parámetros acordes al texto constitucional y con absoluto respeto a la voluntad ciudadana.

Los delitos electorales en México, son parte de un sistema penal evolutivo, que no puede entenderse en sentido orgánico, como un cuadro acabado y perfecto, completo en sí mismo y sin contacto con la realidad. “El ‘Sistema’ (en el sentido de ‘Sistema de ideas’), siempre será perfectible y, por otra parte, deberá estar sometido a la permanente crítica proveniente del devenir del mundo.”⁵ En este orden de ideas, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, tiene elaborado un proyecto sobre Reformas y Adiciones al Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, para una mejor aplicación de los delitos electorales en nuestro sistema de derecho, del que forman parte sin duda los mexicanos que residen más allá de nuestras fronteras, principalmente de la norte.

³ Castellanos Tena, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. vigesimocuarta edición. Editorial Porrúa. México. p. 239.

⁴ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1991, p. 428.

⁵ *Ibidem*, p. 11.

3. Implicaciones jurídico penales relativas al voto de los mexicanos en el extranjero

Las implicaciones jurídico penales, relativas al voto de los mexicanos en el extranjero, que en capítulos anteriores han sido tratadas por diversos autores, constituyen el fundamento del presente análisis, por lo que en las siguientes líneas procederé a abordar este tema desde el punto de vista de sus implicaciones jurídico-penales.

Los artículos del 403 al 408 y el 411 y 412 del Código Penal Federal establecen los tipos penales en materia federal electoral. Por su parte el artículo 2° fracción I del mismo ordenamiento legal, refiere la aplicación del Código Penal Federal, respecto de dichos delitos, estableciendo literalmente que: "por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República;" lo que evidentemente otorga competencia al órgano investigador mexicano para conocer de los delitos cometidos en territorio extranjero, de los que los tipos penales electorales no constituyen la excepción.

Además, por su parte, el artículo 4° del ordenamiento legal en cita, refiere su aplicación en los casos de "Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes: que el acusado se encuentre en la República; que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en el que delinquiró y que la infracción de que se acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República".⁶

Lo anterior, se explica bajo tres principios fundamentales, primeramente, las autoridades mexicanas solo podrán hacer valer su jurisdicción, en los casos de que el autor del delito se encuentre en el territorio nacional a disposición de la autoridad competente, por lo que en todo caso, deberá agotarse el procedimiento de extradición que prive en materia de Derecho Público Internacional. En este orden de análisis, las autoridades mexicanas de procuración y administración de justicia, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 23 dispone en su parte condu-

⁶ *Ibid.*, artículo 4° Código Penal Federal.

cente que “Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito,”⁷ lo cual guarda plena congruencia con la legislación penal federal y con el principio de aplicación universal *non bis in idem*, al respecto valga precisar el sentido de aplicación de este principio general de derecho, que “No significa que una persona no pueda ser juzgada después de haber sido sentenciada por un delito, por otro similar; a lo que se refiere es que sea sobre la misma conducta”.⁸

Finalmente, el delito cometido en el extranjero, debe cumplir con el requisito de reciprocidad, “entendida como la costumbre que sigue un Estado determinado de conceder a otro Estado un trato semejante al que recibe de él, en un determinado punto de la cooperación internacional”,⁹ ello con la independencia a lo ordenado por las reglas del Derecho Internacional; dicho en otros términos, no es suficiente que la conducta sea delictiva en la legislación penal mexicana, debiendo igualmente serlo, en el país en que se consumó la misma; este último elemento complica las tareas de la investigación de los delitos electorales en el extranjero, por lo que, las acciones en materia de políticas públicas en materia de criminalidad electoral para los delitos electorales cometidos en el extranjero, tendrán que enfocar sus baterías a las tareas de prevención, disuasión y difusión de la cultura de la legalidad electoral, bajo estrategias preestablecidas tendientes a fortalecer el valor de la democracia, de quienes en su calidad de mexicanos, en breve tendrán un pleno reconocimiento ciudadano.

El artículo 2° pretende proteger bienes jurídicos colectivos, que trascienden sobre la vida orgánica de un país, el derecho al voto y al sufragio efectivo son los supuestos fundamentales de toda democracia; en este sentido son acertadas las palabras de Jorge Reyes Tayabas, en cuanto a que “el bien jurídico protegido en los delitos electorales es la respetabilidad, la imparcialidad, la seguridad y la exactitud de la función denominada electoral,”¹⁰ lo anterior tiene

⁷ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente, artículo 23.

⁸ Barragán Salvatierra Carlos, *Derecho Procesal Penal*, Editorial Mc Graw Hill, México, 2001, p. 256.

⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ricardo Méndez Silva 4to. tomo, UNAM, 1989.

¹⁰ Reyes Tayabas, Jorge. *Análisis de los Delitos Electorales y Criterios Aplicativos*. PGR, México, 1994, p. 19.

plena conexión con las argumentaciones esgrimidas a lo largo del presente estudio. En este sentido José Woldenberg, citando a Ortega y Gasset, refiere que “La salud de la democracia, cualesquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral.”¹¹

Ahora bien, por lo que respecta a la aplicatividad de la ley penal, se hace necesario referir el artículo 2° del Código Penal Federal, que resulta ser el fundamento legal para la aplicación de dicho código punitivo a los delitos electorales, cometidos por mexicanos o extranjeros fuera del territorio nacional y en contra de los bienes jurídicos tutelados por el Estado mexicano; por consiguiente dicho instrumento legal es aplicable para punir conductas típicas, antijurídicas y culpables en materia electoral federal.

En el contexto actual es posible la persecución por parte de la Representación Social de la Federación de un delito electoral, piénsese por ejemplo en los casos de autoría mediata, instigación o complicidad, en que el autor mediato, el instigador o el cómplice, respectivamente, de algún delito electoral se encuentran en territorio extranjero, en esa hipótesis, es perfectamente posible ejercitar acción penal, por alguno de los tipos penales en materia electoral. Estas implicaciones dogmáticas se vislumbran tratándose de los autores directos y de los coautores, al no existir las condiciones de tiempo, modo, lugar y ocasión que requieren la mayoría de los tipos penales en materia penal electoral.

En materia adjetiva, la situación no cambia, pues el artículo 7° del Código Federal de Procedimientos Penales, dispone: “En los casos de los artículos 2, 4 y 5 fracción V del Código Penal, será competente el tribunal en cuya jurisdicción territorial se encuentre el inculpado; pero si este se hallare en el extranjero lo será para solicitar la extradición, instruir y fallar el proceso, el tribunal de igual categoría en el Distrito Federal ante quien el ministerio público ejercite la acción penal.”¹²

Ante esto, igualmente resulta competente para conocer de los delitos electorales federales cometidos en el extranjero, el Poder Judicial de la Federación a través de los Juzgados de Distrito. Por lo cual, el trata-

¹¹ Woldenberg, José. “La Transición a la democracia”, en *Nexos*, número 261, septiembre 1999, p. 67.

¹² Véase artículo 7° Código Federal de Procedimientos Penales.

miento procesal de los asuntos no presenta ningún tipo de variante, respecto de los delitos cometidos en territorio nacional, dado que para cuando el juez ejerza su competencia, esto será, una vez integrada la averiguación previa y por ende salvado el conflicto de competencia.

Las implicaciones más importantes se prevén en el Derecho Internacional, mismas que se pueden reducir a dos grandes grupos. Por una parte, se presenta la situación de la aplicación extraterritorial de la legislación penal sustantiva y adjetiva en materia de delitos electorales, y por la otra tiene el problema de la cooperación internacional, es decir, el crear los instrumentos legales idóneos para hacer más pronta la actuación de la Representación Social de la Federación, tratándose de delitos electorales cometidos en extranjero.

Por lo que hace al primer grupo, el Derecho Internacional acepta la aplicación extraterritorial de instrumentos jurídicos con algunas restricciones, las cuales se pueden enlistar en: la no obligación del Estado extraterritorial; la aplicación extraterritorial de la ley no debe producir conflicto de legislaciones, la no afectación de la paz, el orden y el buen gobierno del estado extraterritorial, y por último la no suplencia de las autoridades extraterritoriales.¹³

El Código Penal Federal en materia de delitos electorales es aplicable extraterritorialmente por la comisión de delitos cometidos en el extranjero, en este sentido con independencia a que sean producto de elecciones federales o locales, siempre serán del conocimiento de las autoridades federales, lo anterior por disposición del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁴

En este tenor resultan imprevisibles los conflictos de leyes que en los casos concretos se pueden ocasionar en la aplicación extraterritorial de nuestro Código Penal Federal, pues como refiere Javier Patiño Camarena: “La determinación del lugar en el que se lleve a cabo la votación también tiene relevancia, ya que si se efectúa en los consulados no existirá problema para la detención de un indiciado en caso de flagrancia por parte de las autoridades mexicanas, pero sí para lo obtención de su traslado a un tribunal mexicano; en cambio si la votación tiene lugar fuera de los consu-

¹³ Informe final que presenta la Comisión de Especialistas... *op. cit.*, p. 105.

¹⁴ Véase Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el *DOF*. 18 de mayo de 1999.

lados, las autoridades consulares no tendrían competencia para proceder a la detención.”¹⁵

El segundo grupo se refiere a los procedimientos de extradición de los sujetos activos de delitos electorales, de acuerdo a las reglas que sobre autoría y participación prevé el artículo 13 del Código Federal Penal,¹⁶ por la comisión de delitos en el extranjero; como es de todos conocido, una de las limitaciones para la extradición de delincuentes es que el delito que se le imputa, no sea de los considerados como delito político.¹⁷

4. Problemática fáctica para la integración de averiguaciones previas y seguimiento de procesos penales federales

Con independencia a las consideraciones jurídicas y doctrinarias antes planteadas, debe tratarse la presente problemática en el terreno de los hechos y bajo las circunstancias propias que exige la aplicación del derecho penal electoral, para el caso de que sean cometidos delitos con motivo de las jornadas electorales nacionales en el extranjero, en este tenor, ya se han adelantado algunos de los problemas de hecho que seguramente ocurrirán al ponerse en práctica el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos en el extranjero, concretamente en la Unión Americana, donde radica el mayor número de mexicanos.

El Ministerio Público, por mandato constitucional, es encargado del ejercicio de la acción penal. La persecución de los delitos en fase indagatoria corresponde al Ministerio Público, esta persecución tiene dos momentos esenciales, por una parte la recepción de las denuncias o querellas, y por la otra la integración de la averiguación previa para tener por comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

¹⁵ Patiño Camarena, Javier. *Consideraciones en Torno a las Implicaciones del Voto de los Mexicanos residentes en el Extranjero...* FEPADE, México, p. 69.

¹⁶ Código Penal, *op. cit.*

¹⁷ Informe final que presenta la Comisión de Especialistas... *op. cit.*, p. 107.

En primer término debe establecerse que la fase de inicio de la averiguación previa, se constituye con la recepción de la noticia criminosa, al respecto, prácticamente pareciera no existir mayor problema, ello en virtud de que, a través de las Embajadas y Consulados, pudieran ser recibidas las denuncias por delitos electorales, atendiendo a que dichas instancias se erigen en auxiliares indirectos de la Representación Social Federal.

Sin embargo, el problema que se presentaría con independencia a la plena satisfacción de los requisitos legales previstos en los artículos 2º y 4º del Código Penal Federal, es de tipo fáctico, en materia de integración de la indagatoria, dicho en otras palabras, la investigación judicial, las tareas de criminalistas de campo, la compilación de las pruebas, las deposiciones de los testigos e inculpados son el gran reto que en técnica jurídica deben ser vencidos para que la justicia penal electoral se cumpla.

La experiencia en criminalística de campo, ha demostrado categóricamente que los momentos inmediatos a la consumación de un delito, son indicios materiales en la comprobación del hecho delictivo y de su autor. El problema surgirá en el acopio de las pruebas por parte del Ministerio Público, pues la representación social no está legalmente facultada para realizar diligencias como autoridad en el extranjero, además de que se vulneraría con ello un principio fundamental del derecho internacional público, de la no sustitución de la autoridad nacional.

Tales consideraciones impiden dar cumplimiento al principio de inmediatez procesal, por lo que, al hacerse necesario realizar diligencias por el medio de cartas rogatorias, se entorpece sensiblemente la tarea del Ministerio Público investigador, dado que, las evidencias desaparecen, los testigos modifican sus versiones y las investigaciones se desvían, al respecto, valga recordar el conocido aforismo que circula entre los cuerpos operativos policíacos, que establecen “conforme el tiempo pasa, la verdad se aleja”.

Una vez realizadas las anteriores reflexiones, sobre la problemática indudable que significa procurar justicia penal, por delitos electorales cometidos en el extranjero, es que acorde con las políticas institucionales y con los criterios establecidos por la política criminal moderna de los Estados deben ser fortalecidas las labores de prevención, disuasión, divulgación y cultura de la legalidad elec-

toral, con el propósito de incidir en la percepción de nuestros nacionales en el extranjero, para que, los casos que resulten con motivo de la comisión de delitos electorales fuera del territorio nacional, sean reducidos a su mínima expresión.

II. CONCLUSIONES

Como se desprende del presente desarrollo, la ciudadanía adquirió en los últimos tiempos conciencia de la importancia que tienen sus libertades y derechos políticos, lo que suscitó el reclamo enérgico de poner en práctica sus derechos ciudadanos. En este orden de pensamiento, el significado del derecho a sufragar, se entiende en el sentido de que la responsabilidad y la tolerancia se depositan en la actividad participativa, y la ven como el medio por el cual los individuos pueden habituarse a cumplir con los deberes de la ciudadanía. La participación política se familiariza con los intereses que están más allá de las circunstancias particulares y el entorno personal, los alienta a reconocer que los asuntos públicos son el objeto central de su atención.¹⁸

Es evidente que el derecho a sufragar por parte de los mexicanos en el extranjero es producto de la conscientización tanto de actores sociales y políticos como de instituciones estatales. El reconocimiento de este derecho ciudadano, sin duda, traerá un sinnúmero de problemas logísticos, pero superables.¹⁹

En cuanto a lo que toca propiamente a las instancias administrativas y legales, les corresponde destrabar este conflicto ideológico y de intereses, donde lo único que queda claro es la calidad de ciudadanos de los mexicanos habitantes en el extranjero, por lo que debe privilegiarse el derecho ciudadano. En este aspecto la Procuraduría

¹⁸ Oldfield, Adrian, "Citizenship and community: Civic Republicanism and the Modern World", citado por Will Kymlicka y Wayne Norman en *La Política* Núm. 3 Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, octubre 1997, p. 15.

¹⁹ El costo de la instalación de casillas, lista nominal y su operatividad para que los mexicanos voten en el extranjero oscila entre 76 y 356 millones de dólares. Cifra proporcionada en su intervención por José Woldenberg, en el Coloquio Internacional sobre "El Voto de los Mexicanos en el Extranjero", 8 de agosto de 2002.

General de la República se cuenta entre las instancias que no distinguen o favorecen con distintos derechos a los ciudadanos.

En este contexto, se estima necesaria la suscripción de un instrumento internacional de cooperación en materia penal electoral entre México y países en donde los nacionales tengan necesidad de emitir el sufragio, que sea acorde al principio constitucional mexicano para que la procuración y administración de justicia sea pronta y expedita. Lo cual robustecería las instituciones democráticas nacionales y legitimaría en forma absoluta, la elección de cargos públicos que así exige la ley, brindando transparencia, legalidad y plena representación vía el sufragio.

EL VOTO MEXICANO EN EL EXTRANJERO

Manuel GARCÍA URRUTIA*

SUMARIO: I. Introducción; II. El asunto; III. La propuesta; IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los temas más complicados de la agenda político-electoral tiene que ver con el voto de los mexicanos en el extranjero, pero el asunto se torna aún más complejo cuando se habla del voto michoacano en el extranjero. Aunque hasta ahora, en ambos casos, han existido distintas opiniones, a favor y en contra, al respecto, no se ha avanzado hacia propuestas concretas; las reflexiones se han orientado a enunciar la problemática y señalar de manera más profusa las inconveniencias de las modalidades sugeridas hasta hoy. Sin embargo, *el propósito de este trabajo es tomar partido por una de las diferentes alternativas que se han venido planteando y fundar esa decisión tanto para permitir el voto de mexicanos como el de los michoacanos en el extranjero.*

II. EL ASUNTO

El problema deviene del *reconocimiento constitucional para que todo mexicano pueda votar y ser votado*, así como del relativamente reciente *reconocimiento legal a la doble nacionalidad.*

* Consejero del Instituto Electoral de Michoacán.

Una Comisión de especialistas, auspiciada por el Instituto Federal Electoral (IFE), estudió, hace poco más de dos años, las distintas implicaciones y posibles modalidades para facilitar el sufragio de los mexicanos en el extranjero, derivado 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, donde se establece el principio de la no privación de la nacionalidad mexicana. 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 provocados por la doble nacionalidad, así como de la implementación del voto de los nacionales fuera del territorio mexicano, de acuerdo a las normas del Derecho Internacional.

El estudio de compatibilidad jurídica realizado por dicha Comisión arrojó las siguientes conclusiones:

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...

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.”

Estos puntos permiten darse cuenta de algunos de los antecedentes y principios que animan la tarea de darle voto a aquellos mexicanos que, por diversas razones, no están en México en el momento de la realización de cualquier elección. Sin embargo, la ley establece una serie de condiciones que todos los mexicanos debemos de cumplir para votar.

El *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)* señala que para poder sufragar, además de tener 18 años y una forma honesta de vivir, los ciudadanos deben estar dados de alta en el Registro Federal de Electores (RFE) y tener la credencial de elector, “*documento indispensable*” para poder ejercer el derecho al voto.

Estas herramientas cuestan mucho y requieren una interacción permanente con el ciudadano, más allá de los tiempos electorales, a fin de mantenerlas actualizadas; aunque presentan una gran dificultad dentro de la organización de las elecciones son clave en la confianza ganada en las mismas. Hay que reconocer que si existen el padrón y la credencial con fotografía es porque nuestro entramado electoral se ha construido sobre la base de la desconfianza.

Todavía, cada proceso, el padrón electoral es cuestionado por los partidos políticos porque en ocasiones los ciudadanos no dan de alta todos los movimientos que realizan o llevan a cabo movimientos que no completan —la pérdida de credenciales es un ejemplo— y luego quieren votar, encontrándose que no están en el listado, hecho que provoca descontento y sospecha. Además, no siempre la autoridad correspondiente informa al RFE de los decesos habidos, los ciudadanos que pierden sus derechos políticos por estar presos o los que dejan u obtienen la nacionalidad mexicana —obviamente esta sería una tarea central, en este contexto, del servicio exterior mexicano, así como avisar de los mexicanos sentenciados en otros países—. Si a esto añadimos que para preparar los listados que van a ocuparse el día de las elecciones, el RFE suspende con varios días de anticipación los movimientos del padrón, entonces veremos que las posibilidades de error crecen; sin embargo puede afirmarse que éste es un sostén clave de nuestro sistema político-electoral.

Lo anterior lo menciono porque quienes han promovido el voto de los mexicanos en el extranjero tienen que *considerar el contexto* en el que se dan nuestros procesos electorales y que la incredulidad y las prácticas ilegales aún no han sido totalmente erradicadas. Por tanto, *cualquier propuesta debe partir de esa realidad* y no de ideas voluntaristas, populistas y costosas.

Hay que considerar, asimismo, que existen *voces contrarias* a darles el voto a los mexicanos en el extranjero con varios argumentos: que ya se fueron del país y al no estar aquí perdieron su derecho a decidir sus gobernantes; que no pagan impuestos; que no guardan vínculos y pueden ser influenciados por partidos y gobiernos extranjeros; que la ley impide a “las personas que vivan o trabajen en el extranjero” a realizar apoyos económicos a los partidos, etc.

También hay *opiniones a favor*: que las remesas que envían los inmigrantes son muestra de sus vínculos y su interés por no desarraigarse; que si emigraron no fue por gusto sino por necesidad —porque en su país no encontraron oportunidades—; que tienen raíces y familiares aquí y, por eso, algunos van y regresan; que no quieren perder sus tradiciones, etc.

Algunos políticos, al calor del tema, han prometido una *circunscripción especial, la sexta*, para darles diputaciones, por la *vía plurinominal*, y algunos partidos han ofrecido hasta *asignarles cuo-*

tas a inmigrantes para participar en las contiendas electorales. En suma, alrededor del asunto se han movido una serie de intereses que han contaminado la discusión y no dejan avanzar, con seriedad, el análisis de alguna medida viable y pronta. Por tanto, el estudio mandado hacer por el IFE no ha sido discutido a profundidad para ver su viabilidad técnica, legal y social, empero el asunto ha servido para hacer proselitismo mientras que en los hechos, la iniciativa se ha visto frenada por el gobierno, los temores de algunos partidos a sus implicaciones políticas y los gastos que representarían algunas de sus alternativas. Así, el asunto se ha dejado de lado no obstante la demanda recurrente y la presión de compatriotas y grupos organizados por entidades federativas, principalmente en EU.

Este tema se enredó más cuando se esbozó la idea del voto michoacano en el extranjero, olvidando que muchos paisanos, por razones de trabajo o de otra índole, también migran temporalmente a otros estados de la república, pero mantienen sus vínculos familiares aquí; es decir, que no se trata de un imponderable que obligue a ese michoacano a cambiar su lugar de residencia y por tanto, su credencial de elector para votar en otro lado. Esos michoacanos tienen los mismos derechos políticos que los que se van fuera del país.

El asunto es, entonces, cómo resolver el voto de los mexicanos y michoacanos que no están en sus lugares de origen y/o residencia, el día de la jornada electoral, *¿cómo preservar sus derechos políticos en un marco de respeto a la legalidad, igualdad y sin plantear un costo excesivo al respecto?*

III. LA PROPUESTA

Una posibilidad es el permitir y regular, tanto en el ámbito federal como local —sin que el uno condicione al otro, ya que puede instrumentarse de manera independiente porque la Constitución lo permite—, *el voto por correo*.

Se trataría de que en el Código Electoral *se permitiera que los mexicanos que están fuera de su residencia, por los motivos que sean, pudieran notificar por escrito a la autoridad electoral —local o federal—*

su deseo para votar por correo en un término establecido en la ley. Las condiciones a cumplir —además de los tiempos para hacer la solicitud— serían los mismos que tiene cualquier otro ciudadano: estar en el padrón y tener credencial para votar. Una vez pasado el plazo para notificar, el Consejo General respectivo aprobaría la cantidad de solicitudes presentadas y desecharía las que no cumplieran con los requisitos.

Cada solicitud tendría que ir acompañada de una copia de la credencial de elector certificada por una autoridad —una embajada o un consulado, en caso de estar fuera del país o por una Junta Estatal Ejecutiva si se tratara de elecciones locales, pero se estuviera en otro estado de la república— a fin de comprobar, de manera individual, la propiedad de la credencial y evitar que una sola persona pueda emitir más votos que el que corresponde a su persona.

A cada votante se le mandaría por correo, al domicilio notificado, dentro o fuera del país, la boleta o boletas correspondientes, según el caso y dependiendo de la elección de que se trate —federal o estatal—, para emitir su voto. Con las solicitudes autorizadas *se haría un listado especial*, como si fuera una gran casilla extraordinaria, y otros *listados más pequeños* para mandar a las casillas de la sección que proceda, si fuera el caso, a fin de evitar que las credenciales registradas para votar por correo puedan usarse el día de la jornada electoral.

A los ciudadanos se les daría *un tiempo límite para mandar sus boletas, debidamente selladas para garantizar su confidencialidad, al órgano electoral*, mismas que serían guardadas en un lugar seguro hasta poderse abrir y contabilizar, al final de la jornada, con el fin de *levantarse las actas de cómputo de las votaciones que se traten*, según el tipo de elección y el nivel que quiera reconocerse —sólo para presidente, sólo para gobernador o para todos los cargos en disputa.

Esta modalidad, dependiendo de los avances tecnológicos, *puede adaptarse al correo electrónico*, siempre y cuando existan los canchados necesarios para evitar alteraciones y exclusiones de ciudadanos. Por ejemplo, la solicitud de registro para votar por correo podría obtenerse a través de formas dispuestas en una *página web*, la solicitud llenada y la copia de la credencial de elector, avalada por una autoridad diplomática o una Junta Estatal Electoral —pasada a través de un escáner— podrían mandarse, ambas,

al correo de la instancia electoral. La autorización o su negación, así como las boletas numeradas para votar, se harían llegar a la dirección del correo electrónico indicada por el ciudadano. Asimismo, por esa vía podrían atenderse las inconformidades presentadas por ciudadanos en caso de no respetar su derecho al voto.

La idea tiene varias *ventajas*, entre ellas, *no es muy costoso, no requiere grandes modificaciones legales, permite ir por partes —puede usarse como prueba piloto al nivel que se desee*. Asimismo, permite disminuir la abstención que se da por causas migratorias y conocer el tamaño y el peso de este voto.

El *universo inicial* a cubrir es el de los mexicanos o michoacanos que no votan en EU por su calidad migratoria, los que tienen doble nacionalidad y los que están o van estar fuera del país, o del estado, el día de las votaciones, según el carácter de la elección. En el caso de EU, que es donde hay más votantes potenciales, es conveniente *levantar un censo a partir de las cédulas consulares para reconocer cuántos están dados de alta en el padrón electoral y quizá ver la conveniencia de hacer una campaña de registro electoral por allá*, con el propósito de facilitar la obtención de la credencial de elector, aunque muchos inmigrantes la sacan como identificación más que para sufragar.

En el caso de Michoacán se piensa que el universo potencial a atender correspondería a casi 500,000 ciudadanos, alrededor del 25% del padrón electoral, que es de más de dos y medio millones de ciudadanos, cantidad que en muchos lugares *pueden definir una elección*.

Esta modalidad tiene *tres bondades*: da mayor conciencia y responsabilidad al ciudadano para ejercer sus derechos políticos, garantiza que quien sigue cabalmente el procedimiento está interesado y comprometido con México y se recupera la voz de quien no está en su país, por la razón que se quiera, pero que tampoco tiene voz donde está.

IV. CONCLUSIONES

En Brasil recientemente se han celebrado elecciones que se han recibido y computado por medios electrónicos. Los partidos contendientes han reportado anomalías menores y están conformes con los resultados. Este país ha superado los estragos de una dicta-

dura en menos de veinticinco años para hacer avanzar su democracia, padece desigualdades lacerantes y pobreza en términos similares a nuestra realidad; la falta de educación y los lugares apartados hacían dudar sobre la confiabilidad del sistema y, sobre todo, si la gente podría sufragar en esas condiciones, en una elección compleja —tenía que votar varios cargos— y con medios no tradicionales. Pudieron hacerlo sin fraudes electorales y modernizando su sistema político-electoral.

Ciertamente la propuesta no es más moderna que la de Brasil y atiende una parte de ese reto, pero apunta hacia allá. Ciertamente *todavía tiene que superar varios obstáculos y resolver interrogantes prácticos de su implementación* que en su análisis y discusión, seguramente, saldrán a relucir; obviamente, *la propuesta plantea algunos cambios legales y las estrategias de campaña por parte de los partidos tendrían que considerar ese universo de manera más formal*, aunque cabe citarse que en las últimas elecciones federales y locales (2000 y 2001, respectivamente) los candidatos visitaron ciudades de EU, lugares que calcularon rentables para influir el voto en México y generar compromisos diversos —económicos, culturales, sociales, políticos— con ciudadanos mexicanos o estadounidenses de origen mexicano.

También es verdad que *esta modalidad de votación por correo puede prestarse a nuevas prácticas viciadas de los partidos*, pero no puede apostarse permanentemente a la desconfianza y la inmovilidad frente a los desafíos que nos plantea la sociedad actual y nuestra incipiente democracia. *La experiencia ha demostrado que cuando los institutos políticos tienen disposición para dialogar y consensar reglas del juego son capaces de respetar la voluntad popular*; el respeto al sentido del voto ciudadano es, a fin de cuentas, lo que motiva esta reflexión, en el ánimo de incluir a sectores sociales en la construcción de nuestra democracia y disminuir motivaciones, no sabemos aún con qué peso real, que provocan la abstención electoral.

EL PROCESO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

*Alfredo GUZMÁN DÍAZ**

SUMARIO: I. Introducción; II. Influencias y motivaciones del voto en el extranjero; III. Registro de electores y la creación de un padrón y tarjeta de identificación electoral expedida en el extranjero; IV. Propuesta para determinar el tipo de votación de los mexicanos en el extranjero; V. Forma en que el IFE establecerá oficinas, casillas y módulos en el extranjero; VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El Instituto Federal Electoral es la máxima autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño,¹ esta calidad así como su plena capacidad y certeza, se encuentran plenamente aceptadas y comprobadas por la sociedad mexicana e incluso del mundo.

Por otro lado, existe un tema periódico que merece estudio, el voto de los connacionales en el extranjero, derecho que constitucionalmente se le otorga a todos los ciudadanos mexicanos² y que en la práctica se da sólo dentro de las fronteras del país. Con tal razón, se torna predominante garantizar esta práctica más allá del territorio nacional y que se acompañe por consecuencia, de todas las capacidades comprobadas al interior.

* Jefe de oficina del 8o. Distrito Electoral del IFE en Michoacán.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción III.

² *Ibidem*, artículo 35, fracción I.

Por lo anteriormente expuesto y por la dimensión del tema, el Instituto Federal Electoral integró una Comisión de 13 Especialistas en 1998, profesionales todos ellos en materias y áreas como asuntos internacionales, sociología, demografía, informática, tecnología política, antropología y derecho; esta comisión abordó y analizó, las condiciones y modalidades del eventual voto de los ciudadanos mexicanos que tienen su residencia fuera del país que tan sólo en Estados Unidos, de acuerdo a un cálculo efectuado en el año 2000, ascendía a 9,800,000 (el 14% de la población mexicana en edad de ciudadanía) cantidad demasiado grande, que merece un serio estudio y no respuestas y proyectos superficiales.

Es importante señalar, que las aspiraciones que se tienen con esta ponencia, son las de contribuir y fortalecer en la medida de lo posible, las consideraciones finales de la Comisión de Especialistas, ya que ellos como conocedores de las dimensiones y características de la migración mexicana, de las leyes de otras naciones y de las leyes que regulan las relaciones internacionales, propusieron y señalaron los mecanismos propicios con los que se puede llevar a cabo el mandato constitucional del artículo 36 donde se contempla; que los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en el que se encuentren el día de las elecciones.

II. INFLUENCIAS Y MOTIVACIONES DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

En principio de cuentas, la eventual concesión del derecho del voto a los mexicanos residentes en el exterior, no resultó de presiones hechas por los interesados, el tema y la inquietud surgió en el contexto político interno, y concretamente en las discusiones surgidas en el tenor de la reforma electoral de 1996, las posiciones partidistas se daban en razón de que los que suponían que podían captar el voto en el exterior apoyaban su adopción y aquellos que podían salir perjudicados se oponían. La experiencia marca que cuando el tema está en boga, tiene un marcado interés y acalorado debate, pero cuando se aprueba y se implementa, sólo un porcentaje muy pequeño de los residentes en el exterior vota, en la mayor

parte de los casos, no afecta mayormente los resultados y el tema deja de ser de interés.³

Sin embargo, el caso de los mexicanos residentes en el extranjero, contempla características diferentes y muy particulares, para identificarlas hay que formularse las siguientes preguntas:

- a) ¿Quién vota?
- b) ¿Por qué o por quién se vota?
- c) ¿Cómo se verifica el derecho a votar, en razón al registro de electores y la identificación de estos al momento de votar?
- d) ¿Cómo se informa a los electores y cómo se conduce una campaña electoral en el extranjero?
- e) ¿Cómo se garantiza la sacralidad del voto y la inexistencia de la coacción e influencias indebidas?
- f) ¿Cómo se vota y cómo se evita el doble voto?
- g) ¿Cómo se sancionan las faltas electorales?⁴

Con estos cuestionamientos, también es prudente señalar que la sana intención de otorgar las facilidades del voto en el extranjero, se ve de más complicada, ya que para ello, primeramente se debe de garantizar que en el territorio nacional, todos los electores que están fuera de su distrito electoral, tendrán las boletas suficientes en las casillas especiales para ejercer su derecho al voto.

Ahora bien y volteando allende las fronteras, existen ejemplos que nos dan referencia de diversos mecanismos empleados para ejecutar el derecho del voto en el extranjero, entre estos encontramos a: Elecciones Canadá quien asumió la responsabilidad central del voto por correo para los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina que residen en Canadá⁵ y La Registradora de votantes del Condado de Los Ángeles, California⁶ que organizó en conjunto con una Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica (IEC por sus siglas

³ Boneo, Horacio, *Retos que enfrenta la regulación y organización del voto en el extranjero*. Conferencia Trilateral sobre el Voto en el Extranjero, Canadá, Estados Unidos y México. Instituto Federal Electoral. México, 1998, p. 14.

⁴ *Ídem*, p. 15.

⁵ *Ídem*, Demianenko, France, *El voto de los Extranjeros en Canadá*, p. 61.

⁶ *Ídem*, McCormack, Conny, *Requerimientos y Facilidades para el Voto de los Extranjeros en los Estados Unidos: El caso de California*, pp. 69-75.

en inglés) locales electorales en San Francisco, Oakland, Los Ángeles y San Diego para el registro de votantes y como locales de votación los de San Francisco y Oakland; en Los Ángeles el consulado fue el local de votación y en San Diego la universidad estatal. De igual manera colaboró con el gobierno de Armenia y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés)⁷ para llevar a cabo el registro de electores y ubicar locales de votación en el consulado de ese país en Los Ángeles en Beverly Hills y en la Sociedad Armenio-Americana en Glendale. Comentado lo anterior, es prudente señalar que en el caso de Sudáfrica, los votantes estimados eran 428,461, y de ese número votaron 96,268 que representan el 22% un contraste considerable comparado con el 86% del índice de participación al interior de Sudáfrica. Por otro lado, en el caso de Armenia un total de 1,843 votos fueron emitidos en los dos locales de votación, lo que representó el 27% de participación de los electores registrados.

Con estos ejemplos, se fortalece lo que nos señala Horacio Boneo,⁸ y con ello surge la pregunta: ¿deben o no votar los millones de mexicanos que están fuera de México que tienen entre 10 y 30 años viviendo en Estados Unidos y no tienen pensado regresar a nuestro país? En este sentido hay que reflexionar sobre cuáles son nuestras deudas con los casi diez millones de paisanos, hay que razonar ¿cómo hacer efectivo el mandato constitucional? En tal entendimiento el constitucionalista Jorge Carpizo señala que el debate sobre el tema no se dio ampliamente, que la reglamentación no se ha dado y que ni el IFE, ni el Congreso, ni ninguna autoridad está obligada a ejecutarlo mientras no se diga claramente en nuestras leyes,⁹ pregunta además, ¿cuál es la comunidad política de México?, ¿quiénes tienen derecho a participar en la formación de nuestro gobierno? Aquellos que van a gozar, sufrir o padecer las consecuencias de su decisión, o aquellas personas que no viven cotidianamente el trabajo de esa comunidad y que se pueden ver influidos en su decisión por intereses en el extranjero.

⁷ *Ídem*, p. 23.

⁸ *Op. cit.* no. 3 p. 14.

⁹ *Arcana* Revista Mensual, no. 5, septiembre, México, 2001. Director: Begné Guerra, Alberto, pp. 33 y 35.

Por el contrario y basados en el principio de derecho que señala que: un acuerdo internacional tiene igualdad con la Constitución nacional, siempre y cuando no contravenga el interés particular, el artículo 25 inciso b) de los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA, con vigor en México desde el 23 de junio de 1981, señala que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Considerando lo anterior y la citada reforma al artículo 36 constitucional, cabe aludir lo que en tal sentido señala Rodrigo Morales, articulista, ensayista y miembro de la Comisión de Especialistas que convocó el IFE y consejero en el IEDF: todos los ciudadanos mexicanos que radican fuera de nuestro territorio ostentan tal derecho, es decir, más de diez millones de mexicanos entre pasajeros en tránsito, estudiantes, diplomáticos, migrantes temporales, hijos y nietos de padre o madre mexicanos con otra nacionalidad,¹⁰ (ver gráfica 1) menciona también, que las comparaciones internacionales no ofrecen una regla general en la que se pueda sujetar para crear formas. Con tal discernimiento señala: para dialogar en torno al voto de los mexicanos en el extranjero no nos queda más remedio que inventar nuestra propia modalidad ya que la Constitución no establece ninguna limitación, no excluye a ningún mexicano de su derecho a votar por motivo alguno, menos el de su residencia.¹¹

Ahora bien, apoyados en lo que señala el Cofipe en su artículo 6 que dice que sólo pueden votar aquellos individuos que además de cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 34 de la Constitución estén inscritos en el padrón electoral y cuenten con su credencial para votar con fotografía el día de los comicios. En tal sentido, se obtiene el siguiente raciocinio, obtenida su credencial para votar en los módulos del IFE cualquier mexicano que radique en México o en los Estados Unidos, es mexicano y debe gozar sus

¹⁰ *Ídem*, p. 32.

¹¹ *Ibid.*, p. 34.

derechos. En tal caso, resulta totalmente dable que haya un número importante de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que hoy tenga su credencial vigente, y que el día de las elecciones si el elector se presenta en la casilla, va a poder votar.

Ahora bien, qué pasará con los ciudadanos mexicanos que no cuentan con su credencial para votar con fotografía, ya que nunca han tramitado su inscripción al padrón electoral pero sí cuentan con su matrícula consular que los acredita como ciudadanos mexicanos y desean votar, se les debe marginar de este derecho.

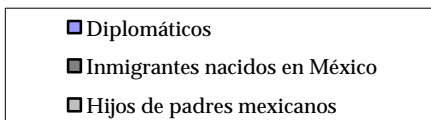
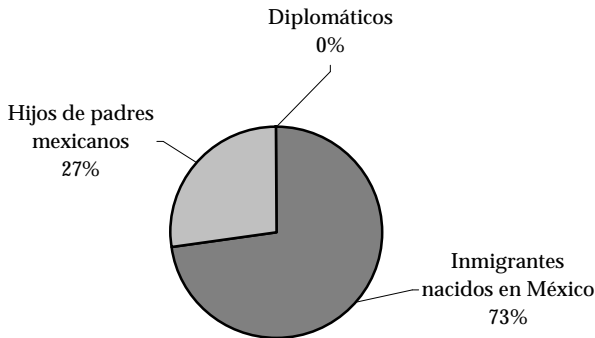
Indudablemente esos grupos conforman un número importante de nacionales residentes en el extranjero y se traduce en las siguientes cifras que vertió la comisión de especialistas creada por el IFE, esta comisión concluyó que para la elección del 2000,¹² los mexicanos en edad ciudadana residentes en el país y en el extranjero representan 70,158 millones, en el caso de los residentes en México son cerca del 85.88% (60,254,000); los mexicanos residentes en el país presentes durante la jornada electoral, serían el 84.62% del electorado (59,371,000); los mexicanos residentes en el país ausentes en la fecha de las elecciones son aproximadamente 1.26% (883,000); mexicanos en el exterior por turismo, constituirían el 0.55% del total (383,000); los migrantes temporales son aproximadamente 0.67% (475,000) y los transmigrantes comprenden el 0.04% (25,000), los anteriores grupos en suma representan el gran cúmulo de electores pero, hay un conjunto muy importante que se divide en tres grandes universos y que representa el porqué del presente trabajo; son el 14.12% (9,904,000) mexicanos radicados en el extranjero, de este total, 98.94% (9,800,000) radican en Estados Unidos, el primer universo lo constituyen 420 funcionarios del Servicio Exterior Mexicano que no representan ni un punto porcentual; el segundo universo, los inmigrantes nacidos en México comprenden el 72.71% (7,126,000). De este universo el 14.03% (1,000,000) habría adquirido ya la nacionalidad estadounidense y el 85.96% (6,126,000) serían los mexicanos no naturalizados. Aquí ya se tiene un segmento generoso de paisanos viviendo fuera del país

¹² Programa de Formación y Desarrollo Profesional, Módulo de Actualización. Instituto Federal Electoral; México, 2001, p. 8.

y que no han optado por una ciudadanía distinta a la mexicana, dentro de estos 9,800,000 mexicanos que radican en Estados Unidos surge el tercer universo el 27.29% (2,674,000) que son mexicanos nacidos en ese país que son hijos de padre o madre mexicanos (ver gráfica 1). Finalmente la comisión de especialistas detectó que los mexicanos resididos en países distintos a Estados Unidos, son el 1.06% (104,000 de 9,904,000).

Gráfica 1. Mexicanos en E.U.A.

Población	2000	%
Total	9,800,000	100.00
Diplomáticos	420	0.004285714
Inmigrantes nacidos en México	7,126,000	72.71
Hijos de padres mexicanos	2,674,000	27.29



III. REGISTRO DE ELECTORES Y LA CREACIÓN DE UN PADRÓN Y TARJETA DE IDENTIFICACIÓN ELECTORAL EXPEDIDA EN EL EXTRANJERO

El registro, con Padrón y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía expedida en el extranjero es ideal, con este procedimiento se podrá obtener el registro del deseo de votar, se podrá crear un padrón de quienes sí quieren participar en la elección y se podrá otorgar un documento a manera de identificación electoral que sea infalsificable, de bajo costo y que además cumpla las funciones de identificador y autenticador; todo el trámite anterior se debe realizar previa muestra de la credencial para votar con fotografía expedida en México o en caso de no contar con ésta, mostrar la cédula consular que acredite la ciudadanía mexicana.

Respecto a la emisión del voto en el extranjero, el voto a distancia con lista nominal y credencial para votar, sería el más idóneo, al respecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral acordará las adecuaciones para que esta modalidad se ejecute y los ciudadanos residentes en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto en las elecciones del año 2006, en donde se elegirá entre otros al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para ello, se tendrán que aplicar las disposiciones contempladas en el artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de tal manera que existe el tiempo suficiente para realizar las adecuaciones legales pertinentes, principalmente; la de determinar un nuevo concepto de jornada electoral para el voto por correo, disponer los mecanismos de instalación, ubicación e integración de las casillas que recibirán los votos por correo,¹³ la de disponer los mecanismos de instalación, ubicación e integración de los centros de recepción de la votación en el extranjero y la de crear el procedimiento de envío de la solicitud de voto al IFE y el envío de la boleta al elector entre otras. La adecuación es en conjunto viable y realizable en lo que le compete al Consejo General del IFE y al instituto propiamente, pero la responsabilidad de reformar la ley y adecuarla, recae en el Congreso de la Unión, ya que la actual legislatura será renovada en la elección federal del próxi-

¹³ Centros de Acopio del Voto Mexicano (CENAVOM).

mo 6 de julio del 2003, este hecho motiva a apresurar la adecuación ya que la poca experiencia que han adquirido los Diputados para la reforma legal además de las dificultades propias de tan delicado tema, dificultan la adecuación normativa, además de que todo parece indicar la responsabilidad recaerá en la nueva legislatura y nuevamente la inexperiencia hará su aparición.

IV. PROPUESTA PARA DETERMINAR EL TIPO DE VOTACIÓN DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

La forma en la cual los mexicanos podrán ejercer el voto en el extranjero, será, como ya se comentó, el voto a distancia, con lista nominal y credencial para votar, mediante el siguiente mecanismo. El ciudadano interesado deberá manifestar y registrar en el consulado mexicano en auxilio del IFE dentro de un margen de tiempo predeterminado previa comprobación de que cuenta con su credencial para votar con fotografía o cédula consular en su caso, su deseo de votar, de manera continua se le generará un documento infalsificable y de bajo costo a manera de credencial para votar, que contará con una clave que de manera encriptada entre otras cosas contendrá: nombre, sexo, edad y si cuenta o no con credencial para votar con fotografía que haya sido expedida en los módulos del IFE. Contará también con un NIP (Número de Identificación Personal) que obligadamente lo utilizará para que lo identifique al momento de ratificar su voto por teléfono. Toda la información del ciudadano proporcionada, quedará registrada en lo que será el listado nominal de ciudadanos mexicanos en el extranjero.

Una vez realizado el trámite del registro del deseo del voto, las boletas para sufragar y la papelería electoral para su llenado serán enviadas por el IFE vía paquetería certificada al domicilio que el ciudadano señaló como el de su residencia por lo menos siete días antes de la fecha de la jornada electoral, este material contendrá dos sobres: en el primero se introducirá la boleta con su voto, y en el segundo de los sobres se meterá el primero de estos y una ficha que se le envió junto con la papelería, que a su vez deberá ser llenada por el emisor del sufragio, esta ficha incluirá entre otra infor-

mación, la clave de acceso encriptada y NIP que le fueron asignados; la ficha y ninguno de los documentos tendrá nombre para garantizar el secreto del voto.

En lo que se refiere a la ratificación y validación del voto, al que está obligado el ciudadano, deberá hacerse por teléfono a través de un número gratuito 800, la recepción se hará desde las 8:00 hasta las 18:00 horas del día de la jornada electoral y se realizará introduciendo las claves de acceso encriptadas y NIP que le fueron otorgadas al registrar su deseo del voto, el ciudadano utilizando los tonos del teléfono elegirá la opción del candidato deseado para convalidar su voto. Con este último mecanismo, no se utiliza personal ya que la información se autentifica con el marcaje de las teclas telefónicas y las actas de escrutinio y cómputo, serían elaboradas por el sistema de cómputo encargado de recibir las llamadas telefónicas de los votantes.

La manera de cotejo y verificación de estos dos sistemas será el siguiente:

Para el voto por correo, se enviará éste con tres días de anticipación al CENAVOM, Centro de Acopio del Voto Mexicano, instalado en el Consulado de Los Ángeles; para el caso de Estados Unidos es el sitio idóneo, ya que en este condado viven 1,551,572 ciudadanos mexicanos y en general en el estado de California viven 3,159,852 mexicanos;¹⁴ en el caso de otros países será en el consulado que el Estado mexicano tenga en ellos. Una vez recibido el paquete electoral y habiendo constatado el contenido, se verificará la similitud de los datos de la ficha y la información del ciudadano anotada en la lista nominal y el correcto llenado de las formas o boletas de votación en presencia de una comisión conformada por funcionarios del Servicio Profesional Electoral, representantes de los Partidos Políticos y un representante de los Consejeros Electorales del Consejo General del IFE.

¹⁴ Anexos III y IV: Distribución de los mexicanos mayores de edad (nacidos en México) en Estados Unidos a nivel nacional, estatal y por condado. Distribución geográfica de los consulados en relación con la población mexicana en Estados Unidos, IFE, Subcomisión Sociodemográfica. Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. 1998, pp. 1 y 2.

Para la validación del voto por teléfono, la comisión instaurada en el CENAVOM cotejará que la información proporcionada por el ciudadano vía telefónica, sea la misma a la remitida por correo, se verificará que la clave encriptada coincida tanto en el reporte de llamadas como en la ficha enviada por correo y la lista nominal, y dado el caso de que no se encuentre igualdad en la confronta de votos, este será anulado.

V. FORMAS EN QUE EL IFE ESTABLECERÁ OFICINAS, CASILLAS Y MÓDULOS EN EL EXTRANJERO

Los consulados mexicanos en el extranjero, son lugares idóneos para instalar módulos u oficinas de atención ciudadana del IFE con personal dependiente del mismo, en los que el interesado pueda manifestar mediante el llenado de un formato, la intención de votar; de igual manera estos módulos u oficinas, serían las encargadas de otorgar y tramitar previa muestra de la credencial para votar con fotografía o cédula consular, un documento infalsificable y de bajo costo, que cumpla las funciones de identificador y autenticador sólo para la elección, esta información, como ya se dijo, servirá a su vez para elaborar un padrón aproximado de ciudadanos residentes en el extranjero que sí tienen la intención real y cierta de votar en la elección presidencial.

VI. CONCLUSIONES

Con lo anteriormente expuesto, tenemos elementos para ultimar en el presente trabajo con las siguientes propuestas:

1. Se deberán realizar las adecuaciones legales, logísticas y materiales, para en primer lugar garantizar que en las casillas especiales que instalen en el país, garanticen el número suficiente de boletas para que puedan sufragar los electores de paso.
2. El Consejo General deberá realizar las modificaciones pertinentes para solicitar al Congreso de la Unión, se realicen las reformas a la Constitución, para efectos de facilitar el voto de los mexicanos en el extranjero.

3. Una vez que se hayan realizado las reformas constitucionales y adecuado las leyes secundarias como el Cofipe, se implementarán las técnicas y mecanismos necesarios, para hacer del conocimiento de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, del procedimiento que deberán realizar para poder registrar su deseo de sufragar y ejercer su derecho al voto.
4. Los ciudadanos mexicanos que viven en Estados Unidos son 9,800,000 aproximadamente y representan el 98.95% del total de ciudadanos mexicanos que viven en el extranjero, de ese total, el 72.71% aproximadamente 7,126,000 nacieron en México y el 27.28% equivalente a 2,674,000 son hijos de padres mexicanos; las cifras anteriores muestran la importancia de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, pero de igual manera se refleja el importante número de hijos de padres mexicanos que representan la cuarta parte de la población de mexicanos en edad ciudadana residente en Estados Unidos.¹⁵
5. Para efectos del presente trabajo, se propone que la modalidad de Registro, con Padrón y Tarjeta de Identificación Electoral expedida en el Extranjero y la modalidad de Voto a distancia, con Lista Nominal y CPV o en su caso cédula consular, son las más viables para garantizar que los mexicanos residentes en el extranjero ejerzan su derecho al voto.

¹⁵ *Ídem*, pp. 1-4.

BIBLIOGRAFÍA

Anexos III y IV: Distribución de los mexicanos mayores de edad (nacidos en México) en Estados Unidos a nivel nacional, estatal y por condado. Distribución geográfica de los consulados en relación con la población mexicana en Estados Unidos, IFE, Subcomisión Sociodemográfica. Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. 1998, p. 111.

Arcana Revista Mensual, número 5, septiembre, México, 2001. Director: Alberto Begné Guerra, pp. 33 y 35.

Conferencia Trilateral sobre el Voto en el Extranjero, Canadá, Estados Unidos y México. Instituto Federal Electoral. México, 1998. pp. 14 y sig.

Programa de Formación y Desarrollo Profesional, Módulo de Actualización. Instituto Federal Electoral; México, 2001, p. 118.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

EL VOTO DE LOS MIGRANTES

*Enrique LÓPEZ SANAVIA**

SUMARIO: I. Los flujos migratorios; II. La migración internacional; III. La pobreza como causal; IV. El sufragio perdido del migrante; V. Hacia una reordenación legal del voto del migrante; VI. Conclusión.

I. LOS FLUJOS MIGRATORIOS

La migración es un fenómeno social que surge por naturaleza humana y por necesidad individual. Este movimiento de circularidad, generado no sólo en el ámbito internacional, sino también en las circunscripciones municipal y estatal, aparece bajo diversas y muy variadas circunstancias: búsqueda de trabajo, cambio de lugar laboral, estudios de nivel superior, matrimonio foráneo, deseo de reunirse con la familia, problemas de salud, acciones de violencia e inseguridad, constituyen algunas de las causas sustanciales de este flujo migratorio.

La estadística formal nos presenta cifras alarmantes de este estatus, que refleja un mayor flujo de migrantes provenientes de población cuya edad fluctúa de 15 a 39 años, estando a la par los géneros, tanto del migrante municipal, del migrante estatal como del migrante a otros países. Esta “invasión silenciosa” hacia mejores horizontes o hacia un “nuevo cambio de vida”, que al materializarse deja espacios y territorios desiertos, incide por un desempleo creciente en su lugar de origen, un bajo nivel de ingresos, una marginación en carencias y desigualdades, una crisis económica envolvente y asfixian-

* Secretario del Consejo Estatal Electoral y Secretario de la Junta Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas.

te que no concede oportunidades, pero sobremanera por la imperante pobreza y miseria que circunda su existencia.

Esa migración de personas va en aumento, ante los efectos del estómago y un imborrable deseo de superar la condición de indigencia personal y familiar. Por ello, se repite una vez más el traslado de personas: del campo a la zona urbana, del Estado pobre al Estado industrializado; del país subdesarrollado al país del primer mundo que ofrece más alternativas de solución a los problemas fisiológicos y esperanzas de comodidad.

Bajo esas condiciones, es menester reiniciar el análisis y estudio de los esfuerzos que se intentan contra la desigualdad y la pobreza, no solo por razones económicas y políticas, sino también éticas, dado que México cuenta con cerca de 45 millones de pobres e indigentes, no obstante ocupar el decimotercer lugar en el ámbito mundial en generación de riqueza.

II. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

En todas partes se produce la búsqueda de mejores y nuevas expectativas. Se busca y se encuentra a veces el anhelo del migrante, en otras ocasiones se cae vencido, derrotado o muerto por las circunstancias propias de este fenómeno social.

Nuestra república tiene 11 millones de mexicanos en el exterior, cantidad susceptible de incrementarse al conformarse un psicologismo sociológico por cruzar las fronteras del país, lícita e ilícitamente, e internarse por zonas áridas o escondido en vagones de ferrocarril o vehículos cerrados pretendiendo llegar a los Estados Unidos de América, con la exclusiva esperanza de ocupar un simple trabajo, de cualquier naturaleza, en tanto sea remunerador, como también abrigar la idea de que su estancia le otorgará mayores oportunidades para mejor vivir, sabedores de los peligros y amenazas existentes, de las asechanzas y explotación del hombre por el hombre a que están sujetos, independientemente de la estática y clásica discriminación racial.

La implantación de programas gubernamentales y no gubernamentales sobre residencia ciudadana en su localidad, de incentivación en el desarrollo del trabajo personal y familiar, de la instalación de empresas, industrias y maquiladoras, de cualquier

tamaño, las que generan empleos y satisfacen necesidades inmediatas, no ha logrado disminuir esta válvula de escape hacia el país vecino del norte, razón por la cual se impone difundir, no con palabras sino con realidades, ya que “la palabra convence, pero el ejemplo arrastra” de variados casos de migrantes mexicanos, de diversos niveles, que han retornado a su lugar de origen, desengañados del iluso sueño de mejorar su condición económica.

Hasta qué punto afecta o beneficia la migración nacional mexicana que se ubica en otros países? En principio, la migración se origina por la obtención de un beneficio que no se tiene, motivo por el cual la inmensa mayoría de migrantes corresponde a un sector social de extrema pobreza localizable en las zonas rurales, sin haber obtenido una máxima escolaridad, abandonado a sus familiares y sus tierras en aras de obtener un ingreso mayor para tratar de elevar su estatus económico y tratar de generar un canal de medios que le sirvan a la postre para producir su espacio improductivo. Luego entonces la afectación es determinante porque las áreas verdes de México no tienen la productividad ante la falta de recursos.

III. LA POBREZA COMO CAUSAL

La inseguridad de los pueblos, tiene su origen en la situación difícil y problemática que viven los conglomerados humanos, donde incide el porcentaje de los que no tienen, de los pobres e indigentes, en extrema pobreza. Abatir la inseguridad entonces, constituye un gran reto del Estado, pero también constituye otro reto sui generis el abatir la pobreza a lo largo y ancho del país, frenarla, toda vez que es una cuestión social de responsabilidad solidaria de toda la colectividad, no solo del aparato gubernamental.

La pobreza, el desempleo y la búsqueda de otras formas de vida, son factores que inciden en la migración del nacional mexicano hacia el vecino país del norte. De todos los sectores colectivos, se produce esta fuga física. Es un escape de interés y de necesidades de estómago y de mentalidades. En cada región productiva de los Estados Unidos de América, se forman gruesos ejércitos de trabajadores mexicanos. La mayoría son explotados y discriminados, porque carecen de documentación que demuestre su estancia legal. La explotación humana

de nuestros migrantes, es abierta, pero su explosión demográfica reflejada en millares de mexicanos que anhelan resolver el corolario de sus encrucijadas familiares y personales, constituye una seria amenaza de fuerza política, que algún día causará irritación e incomodidad.

La pobreza y la miseria extrema del mexicano son causales de la migración municipal, estatal e internacional, dado que son sensibles al comportamiento de la economía del ámbito territorial correspondiente. Una pobreza que no termina, porque han faltado y fallado los programas de bienestar y seguridad social, los programas de cultura en todos los rubros, los planes de educación e instrucción cívica, los planes de redistribución de la riqueza, para crecer económicamente y estar en posibilidad de un aumento real de los salarios.

Se emigra al extranjero, por la esperanza de encontrar mejores beneficios económicos, dado que los salarios que se perciben, no alcanzan para cubrir las más elementales necesidades de una familia, aun trabajando los dos miembros. De esa forma, los emigrantes que triunfan, se van convirtiendo en una nueva clase social con mayor poder adquisitivo y paulatinamente van adquiriendo mejor nivel cultural.

En esas condiciones, podemos concluir que la aguda crisis económica es la que provoca la masiva partida de mexicanos indigentes hacia otras regiones, en busca de una vida normal y menos maltratada, un trabajo más digno que eleve su calidad humana.

IV. EL SUFRAGIO PERDIDO DEL MIGRANTE

Los sufragios son válidos o nulos de acuerdo con la Ley; empero hay boletas sobrantes que no se usan por diversas causas, mismas que representan votos abstenidos o perdidos en la construcción de la democracia.

Otorgar plenamente el derecho del sufragio a los compatriotas que voluntariamente residen en otro país o a los inmigrantes que van a trabajar para el sustento de sus familias, es una cuestión de trascendencia político-social; es un acto histórico y un mero acto de justicia política, al hacer extensivo un derecho inalienable del elector mexicano que permanece fuera de nuestras fronteras, voluntaria o por necesidad de estómago.

La norma que establezca que el derecho de votar por los mexicanos en el extranjero, sólo podrá ejercerse para la elección presidencial, puede ser válida a la luz del derecho. Ello, en virtud de que el voto o sufragio, es una prerrogativa de corte democrático mexicano, esté donde esté, con la salvedad a que el ejercicio del derecho de votar, específicamente debe circunscribirse a la residencia y territorialidad de la ley, dado que entratándose de un connacional que haya perdido la nacionalidad o la ciudadanía, o que las mismas se le hayan suspendido, se debe estar a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Constitución General de la República.

Por otra parte, no hay duda alguna, de la posible procedencia del ejercicio del derecho de votar por parte de mexicanos residentes en el extranjero, sea cual fuere la causa de estancia. No debe importar la minoría o grandes mayorías que residen en otros países, ni cuál será su decisión selectiva o voluntad depositada en las urnas electorales, a favor de tal o cual candidato o partido político. No deben ser obstáculo, los mecanismos o procedimientos para recabar el sufragio del exterior, porque para ello, las embajadas y consulados de México, en apoyo institucional y como autoridad extraterritorial que son, quedan de hecho facultadas para almacenar y custodiar el voto electoral extraordinario, e inclusive, pueden participar en el cómputo final, porque tienen fe pública.

No debe existir desconfianza ni oposición partidista en esta modalidad electoral del voto del mexicano en el extranjero, porque reconocer el ejercicio del sufragio del ciudadano mexicano, es un reconocimiento del *jus sanguinis* y *jus soli* aplicables al connacional que resida en el extranjero. No debe existir barrera ni frontera, para impedir ese voto en particular, salvo la limitante de que solo se vote en la elección presidencial por tratarse de comicios generalizados, prohibiéndose su materialización en las elecciones municipales y legislaturas federal y locales, porque la circunscripción municipal es autónoma y los distritos electorales, locales y federales son indivisibles.

Por tanto, se impone necesario integrar a los ciudadanos migrantes al sistema político mexicano y defender sus derechos políticos, dado que es una garantía internacional de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que proclama el reconocimiento de derechos y libertades, de su personalidad jurídica, del derecho de circular libremente y a elegir su

residencia, del derecho de su nacionalidad, así como del disfrute de la libertad de palabra, de pensamiento, de conciencia, de reunión, pero sobre el procedimiento que garantice la libertad del voto, y del derecho de participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, de conformidad con el artículo 21.1, puntos 2 y 3 de dicha Declaración.

V. HACIA UNA REORDENACIÓN LEGAL DEL VOTO DEL MIGRANTE

Si se defiende y garantiza el pleno ejercicio del derecho al voto de los mexicanos en el extranjero, se podrán fortalecer los lazos de unión entre ellos y la nación mexicana.

Si no se reconoce ese movimiento poblacional, nuestro sistema político democrático no reflejaría el fenómeno de la migración en su entorno social, lo que lo convertiría en un sistema democrático incompleto e imperfecto, toda vez que no se analizaría adecuadamente la esencia de la fuga de manos trabajadoras que lo hacen por razones de supervivencia económica y que de una u otra forma con la remisión de sus ingresos a sus familias residentes en México, la suma de todos representa una divisa importante para la economía del país.

Si en 55 países se reconoce el principio de no pérdida de la nacionalidad original, lo que motiva una tendencia general en el orbe hacia una expansión y aceptación creciente del fenómeno de nacionalidad múltiple, luego entonces por qué México no empieza a analizar esa posibilidad a favor de sus connacionales que residen en el extranjero, no solo en Estados Unidos de América, sino en países de Europa fundamentalmente que abre espacios para incrementar la calidad educativa y productiva, máxime cuando se refiere al ejercicio de un derecho cívico como es el voto personal, universal, secreto e intransferible.

Por otra parte, el marco jurídico mexicano no contiene referencias acerca del derecho a votar por parte de los nacionales mexicanos que cuentan con doble nacionalidad, no obstante que la Ley de Nacionalidad determina muy categóricamente el impedimento a los mexicanos con doble nacionalidad para desempeñar cargos de elección y otras funciones públicas. Esta circunstancia sería facti-

ble de reforma en caso de admitir que los connacionales ejercieran su derecho de sufragar en las elecciones presidenciales, con lo que se lograría una cohesión nacionalista.

Es preciso apuntar que siendo factible el voto de los migrantes mexicanos que residen en el extranjero, nos conduciría a adoptar acciones nuevas de participación política de los mexicanos pendientes de las políticas públicas de su país, lo que traería como consecuencia un gran beneficio para las instituciones democráticas y para la nación mexicana que como potencia recobraría esas fuerzas extraviadas o perdidas por falta de incentivación o de reconocimiento pleno de sus derechos.

Viven en Estados Unidos de América entre 9 y 11 millones de personas indocumentadas, de acuerdo a las cifras del censo 2000 estadounidense. En el estado de California la población nacida mexicana en el extranjero, constituye el 25%, avanzando considerablemente la inmigración de grupos que aceptan sueldo por debajo del nivel promedio que abaten a los obreros nacidos en Estados Unidos, con lo que se genera una subclase de asalariados explotados indiscriminadamente. Este panorama desolador debe ser un termómetro de análisis para que se unan esfuerzos a favor de nuestros migrantes, no solo para otorgarles el ejercicio del derecho del voto sino el concederles el apoyo para evitar más explotación al crear empleos bien remunerados en nuestro país.

Solo a base de reformas constitucionales y de nuestra legislación ordinaria, se podrá materializar ese apoyo al migrante mexicano para rescatar su dignidad y fortalecer nuestro nacionalismo.

VI. CONCLUSIÓN

ÚNICA. El voto del mexicano en el extranjero es un valor social y político. Ese voto a distancia, con lista nominal y credencial para votar con fotografía o tarjeta de identificación electoral con fotografía, del migrante mexicano, debe valorarse como garantía constitucional de todos los mexicanos.

La aplicación y acción extraterritorial de la legislación electoral, implica conformar normas, procedimientos e instancias que vayan encaminadas a acercar la confianza y credibilidad ciudadana, evitando los riesgos sociales, problemática pública difícil de reparar.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Migración internacional y derechos humanos. Bustamante, Jorge A. Biblioteca Jurídica Virtual.

Tabuladores básicos, Tamaulipas. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI, Tomo I.

Ensayo electoral. López Sanavía, Enrique. Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas. 1997.

El voto en el extranjero, página de internet.

<http://www.larevista.com.mx/ed504/5047.htm>.

LA MIGRACIÓN Y EL VOTO CIUDADANO

Rodrigo PIMIENTA LASTRA*

SUMARIO: I. Introducción; 1. Antecedentes; 2. Características de la muestra censal; 3. La migración interna; 4. La migración internacional; 5. Reflexiones finales; II. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La demografía es el estudio de la población, Achille Guillard (citado por Shryock, 1976: 1) la define como la historia natural y social de la especie humana, de sus cambios generales y de las condiciones físicas, civiles, intelectuales y morales. Shryock (*ibíd.*) establece que en un sentido formal, la demografía es referida al tamaño, distribución, estructura y cambio en la población.

El tamaño se refiere simplemente al número de personas de una población en un área geográfica específica. La distribución está relacionada con su arreglo, esto es, con su ubicación en un espacio físico en un tiempo dado. La estructura involucra la distribución entre los sexos y las diferentes edades. El cambio se vincula con el crecimiento o reducción del total de la población o de alguna de sus unidades estructurales.

El cambio poblacional se mide por la diferencia en el tamaño de la población en dos fechas diferentes en un área geográfica específica. Los componentes del cambio demográfico son: la fecundidad (nacimientos), la mortalidad y la migración.

* Profesor investigador de la UAM-Xochimilco.

Cuando el cambio poblacional es producto de un exceso de nacimientos sobre el total de defunciones, se establece que hubo un crecimiento natural de la población. Si el cambio fue causado por movimientos migratorios, por ejemplo, el número de inmigrantes fue mayor que el número de emigrantes, se establece que hubo un crecimiento social. En los dos casos mencionados podría haber un decrecimiento natural o social, cuando las diferencias establecidas son negativas.

En este trabajo se hablará del tercer componente de la dinámica poblacional, esto es, de la migración y como ésta puede influir en los procesos democráticos de una región y en particular en las elecciones locales de representantes de elección popular como pueden ser: las presidencias municipales, las diputaciones federales, locales y las gubernaturas.

La migración para propósitos de estudio y análisis demográfico se clasifica en dos grandes áreas: migración interna y migración internacional. En este trabajo, aunque los migrantes internos no tienen problemas para votar si hicieron su cambio de domicilio ante el Instituto Federal Electoral (IFE) y de ser votados si cumplen con los requisitos que establece la Constitución Política de la entidad estatal respectiva, en el trabajo serán considerados ambos casos, ya que si se realizan reformas constitucionales con propuestas que incluyan la posibilidad de ser votados, estas podrían impactar la situación actual de los migrantes internos de cada estado del país.

En el caso de la migración internacional se analizará el flujo que radica en los Estados Unidos de América, ya que representa el 95.1% del total. El flujo de inmigrantes que recibe el país se considera todavía poco importante, ya que el captado por el censo es de apenas 492,617 personas, esto es, el 0.5% de la población total del país.

1. Antecedentes

La República Mexicana se integra con 31 estados y un Distrito Federal, que funge como sede de los poderes federales. Los 31 estados son autónomos en lo relativo a su régimen interior, el cual puede modificarse siempre y cuando no contravengan las disposiciones establecidas en la Constitución General.

Los representantes nacionales y locales al igual que en todas las sociedades modernas se eligen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es electo para un período de seis años, los miembros de la Cámara de Diputados para un período de tres y los integrantes de la Cámara de Senadores para seis. Al interior de los estados, los puestos de elección popular son la gubernaturas, las diputaciones locales y los ayuntamientos. En el caso de la Ciudad de México se elige al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los representantes de la Asamblea Legislativa y a los jefes delegacionales.

El voto es universal porque todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley tienen derecho a él, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración; es libre porque el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión de su voto; es secreto para garantizar que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector individualmente; y es directo porque lo ejerce el ciudadano sin intermediación alguna.

Para efecto de los procesos electorales de tipo federal el país ha sido dividido en cinco circunscripciones¹ y 300 distritos uninominales, los cuales a su vez se dividen en secciones electorales con un mínimo de 50 y un máximo de 1,500 electores en cada una. Por cada 750 electores o fracción de una sección electoral se debe instalar una casilla. Esta demarcación electoral fue aprobada el 31 de julio de 1996, la anterior se había realizado en 1977 y la próxima se tiene contemplada para el año 2003. En las circunscripciones se distribuyen 200 diputaciones para sumar un total de 500. Además se nombran 128 senadores, de los cuales dos son electos por el principio de mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría

¹ La primera con cabecera en Guadalajara se forma con los estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; la segunda con cabecera en Monterrey se forma con los estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; la tercera con cabecera en Xalapa se forma con los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; la cuarta con cabecera en México D. F. se forma con el Distrito Federal y por los estados de Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; y la quinta con cabecera en Toluca se forma con los estados de Guerrero, Estado de México y Michoacán.

relativa para cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal; los 32 restantes se otorgan por el principio de representación proporcional. Con esto quedan integradas las dos cámaras respectivas a nivel federal.

En el caso de los procesos electorales de tipo local la situación cambia un poco, no sólo en los puestos de elección popular ya mencionados, sino en el número de distritos electorales el cual es diferente, por ejemplo: el Estado de México tiene 36 distritos electorales federales y 45 locales.

Las principales funciones que lleva a cabo el Instituto Federal Electoral previo a cada elección son las de actualizar y depurar el Padrón Electoral y la Lista Nominal de electores, atender los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, diseñar y ordenar la impresión de los materiales electorales, preparar la jornada electoral y capacitar a los ciudadanos encargados de recibir la votación y de realizar el cómputo de los votos en cada casilla.

El padrón electoral está integrado por todos los ciudadanos mexicanos que solicitaron su inscripción al mismo, con la finalidad de obtener su credencial con fotografía para poder votar y así ejercer este derecho. En la lista nominal se encuentran todos aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al padrón electoral y cuentan ya con su credencial para votar vigente. Las listas nominales se encontrarán en las casillas electorales el día de la elección con los nombres de todos aquellos ciudadanos que completaron oportunamente sus trámites por lo que pueden ejercer libremente su derecho a votar. Ese día únicamente pueden votar aquellos que cuentan con la credencial de elector.

2. Características de la muestra censal

Uno de los problemas principales que se presenta en el estudio de la migración interna es cuantificarla, por lo que se convierte en el fenómeno demográfico más difícil de medir. Su evaluación se puede hacer a través de preguntas directas sobre el tema o a través de preguntas que se relacionan en forma indirecta con él. Aunque en la actualidad se cuenta con diferentes metodologías para obtener información sobre el fenómeno, en general en los

denominados países en desarrollo, no existe un sistema de registro directo que capte los cambios de residencia en el momento que se realizan. Como consecuencia de esto, a pesar de que existen diferentes técnicas para su estimación, la construcción de indicadores generalmente se ve limitada por la naturaleza de los datos disponibles.

Los datos sobre migración interna generalmente provienen de censos, encuestas por muestreo o registros administrativos de población. En estas fuentes la información que se proporciona normalmente es de conteos de migrantes, movimientos y transiciones en intervalos determinados de tiempo.

Aunque en México actualmente no se cuenta con registros administrativos que permitan contabilizar los cambios de residencia, o bien de fácil acceso a la investigación donde se puedan obtener datos sobre el fenómeno (como podrían ser los del Instituto Federal Electoral), en la base de datos de la muestra censal obtenida durante el levantamiento del Censo General de Población y Vivienda 2000 que proporciona el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se incluyen un número importante de variables que de manera directa permiten evaluar los movimientos migratorios y sus características. Estos datos están a disposición de los usuarios con el fin de que pueda generar sus propios tabulados con el *software* de su preferencia, sin estar sujeto a los que el proyecto consideró necesarios para su publicación.

En este caso se obtuvo una muestra probabilística de 2.2 millones de habitantes utilizando un cuestionario ampliado que se agregó a la cédula censal, lo que permite obtener estimaciones a nivel municipal así como en localidades de 50 mil y más habitantes.

3. La migración interna

Los procesos demográficos no se dan en forma aislada, se encuentran ampliamente relacionados con la problemática socioeconómica y con las diferencias regionales que presenta un país, así como a la urbanización y los mercados de trabajo.

La migración, junto con la mortalidad y la fecundidad, puede alterar sustancialmente el ritmo de crecimiento de una población y

con ello la estructura por edad y sexo de las áreas involucradas, esto es, de las zonas de entrada y salida de población, por lo que la migración puede convertirse en un factor que puede llegar a ser determinante en un proceso electoral.

En la República Mexicana el Censo General de Población y Vivienda del año 2000 reportó 97,483,412 habitantes de los cuales el 22.2% (17,220,424) viven en una estado diferente al de su nacimiento. De estos últimos el 84% (14,458,550) tienen 18 años o más. Del total de migrantes en edad de votar el Estado de México es el receptor más importante del país, seguido por el Distrito Federal y el estado de Baja California, los cuales en conjunto captan el 46.8%. En este mismo contexto, aunque con una importancia relativa menor se encuentran los estados de Nuevo León, Jalisco, Tamaulipas y Veracruz a los cuales les corresponde el 17.9%.

En el cuadro 3 y la gráfica 2 se observa que en el país hay tres estados, Quintana Roo, Baja California y México donde la proporción de migrantes es más de la mitad en la población de 18 años y más y siete entidades en las que oscila entre el 29% y el 44%, en el resto es menor al 23%.

Para que un migrante interno pueda votar en cualquier proceso electoral prácticamente no existe impedimento alguno, si como ya se dijo se actualizó el domicilio de la credencial de elector, no así si se quiere ser candidato a algún puesto de elección popular o de representación proporcional. En este segundo caso las diferentes constituciones políticas de los estados establecen períodos que van de 5 a 15 años de residencia efectiva en el estado para aspirar a ser gobernador, de 2 a 6 años si se es aspirante a diputado y de 1 a 10 si se quiere participar como miembro de un cabildo. Cabe aclarar que en los dos últimos casos la residencia efectiva debe ser en la circunscripción electoral, el distrito electoral o el municipio por el cual se es candidato.

Sobre el período de residencia efectiva es importante señalar que para los aspirantes a la gubernatura el requisito es de 5 a 15 años en la mayoría de las entidades federativas del país, excepto San Luis Potosí y Yucatán; para diputados es de 3 a 10, excepto Chihuahua, Guanajuato, Jalisco y Yucatán; y para ser miembro de un cabildo es de 2 a 10, excepto Chihuahua, Nayarit, Nuevo León y Sinaloa.

4. La migración internacional

La migración internacional en gran escala entre México y Estados Unidos se inició desde fines del siglo XIX (1870-1890). Durante todo este tiempo la pérdida de población del país ha sido progresiva, de tal manera que actualmente un 10% de la población se encuentra radicada en el extranjero, porcentaje que podría aumentar a poco más del 20% si se toma en cuenta su descendencia. De estos últimos el 96% se encuentra en el vecino país del norte.

El voto de mexicanos en el extranjero y la posible incorporación de éstos a los procesos electorales como individuos que puedan ser votados tiene una larga trayectoria, situación que se acentuó en la última década del siglo pasado. Aunque en México no hay resistencia alguna a esto, el proceso se ha visto atorado por el número de propuestas existentes, la problemática constitucional que representa y los costos de operación que podría tener el llevarlo a la práctica.

En la búsqueda por implantar mecanismos para incorporar a estas personas al proceso democrático de la nación, en el año 1966 se reformó la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se desvincula el ejercicio del voto para Presidente de la República de la residencia en un distrito electoral determinado; además, el pasado 9 de marzo de 2002 se llevó a cabo en el Consulado de México en Los Ángeles, California, el foro *Mexicanos y Ciudadanía*; y más recientemente, los días 3 y 4 de mayo de 2002 se realizó el Foro de Seguridad Jurídica y Derechos Laborales y Políticos de los Migrantes en Zacatecas donde se discutió el voto de los mexicanos migrantes en el extranjero.

Para los mexicanos que radican en el extranjero la única opción que existe de votar, si cuentan con la credencial de elector, es hacerlo en el distrito electoral en el cual la tienen registrada. En ningún caso pueden ser votados, salvo que regresen al país y cumplan con los requisitos de la constitución estatal respectiva, donde el que representa mayor dificultad es el de residencia efectiva. Una de las soluciones propuestas por un grupo de legisladores, es la de crear una sexta circunscripción electoral (León Morales, 2000) donde se elegirían 40 diputados de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales.

En el segundo de los eventos mencionados se discutió una más de las propuestas existentes, la iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado de Zacatecas se propone modificar los artículos 13 fracción II; 17 fracción II; 18 fracción I y II; 51, 52 y 53 fracción I; y 118 fracción III b. En esta iniciativa la propuesta relevante es el cambio del artículo 13, la cual establece: “Son ciudadanos del Estado: I. Los zacatecanos que han cumplido 18 años y tienen un modo honesto de vivir. *Los mexicanos vecinos del estado con residencia por lo menos de un año*”. Como se mencionaba arriba, uno de los requisitos para ser votado más difíciles de cumplir es el de residencia efectiva, en este caso se cambia de cinco a un año, situación que incide de manera directa en la participación de los migrantes internos en los procesos electorales del país, al adquirir la ciudadanía zacatecana por vecindad en un año.

Lo cierto es que en la Unión Americana actualmente se estima que hay poco más de 20,651 millones de habitantes de origen mexicano, de los cuales el 50.9% (10.511 millones) tiene 18 años o más, lo que representa el 15.6% de la población en edad de votar si ésta se incorpora a los procesos electorales. Aunque hay que tener presente que este porcentaje puede verse disminuido tal vez de manera importante si un número considerable de mexicanos y descendientes de estos tienen únicamente la nacionalidad norteamericana. De esta población el 34.9% (7.197 millones) son personas que nacieron en México, de los cuales 5,746 millones no se han naturalizado estadounidenses y 1,451 ya lo hizo.

5. Reflexiones finales

Como se mostró, los procesos migratorios tanto interno como internacional son sumamente importantes en México. En este trabajo se ha buscado poner sobre la mesa de discusión las repercusiones que puede tener en los procesos electorales a nivel local el primero de ellos, principalmente en las propuestas de candidatos para ocupar tanto gubernaturas como diputaciones y cabildos. En las modificaciones que se hagan a las constituciones políticas de los diferentes estados con miras a propiciar la participación del migrante internacional debe estar presente, si no en todos los ca-

sos, sí en algunos de ellos, los desplazamientos en el interior del país de los individuos.

Es indudable que se deben buscar mecanismos que incorporen a los sectores más desprotegidos de la sociedad mexicana a sus procesos democráticos como es el caso del migrante internacional, sin embargo este proceso deberá realizarse con sumo cuidado, pues existe la posibilidad de generar una *nueva casta de políticos en México*, la del *político migrante*.

II. BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas, Gerardo, 22 de agosto de 2002. "Voto para el 2006 aún en el aire", en *Chicago Tribune*, Chicago.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Legislación Federal*, México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002. "Constitución Política de las 32 entidades federativas del país", en *Legislación Local*, México.
- Instituto Federal Electoral, 1996. *La redistribución electoral mexicana*. Tomo I, primera edición, México.
- León Morales, Ramón, et al., 2000. *Decreto que reforma y adiciona a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la creación de dos circunscripciones electorales*, proyecto, México.
- Shryock, Henry S. y Jacob S. Siegel, 1996. *The Methods and Material of Demography*, Bowling Green University, USA.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1998. "Código Electoral del Estado de México", *Gaceta del Gobierno del Estado de México*. Toluca, México.
- LVII Legislatura de Estado Libre y Soberano de Zacatecas, 2000. "Oficio del Congreso del Estado de Zacatecas, con el que remite acuerdo aprobado para que la Cámara de Diputados acuerde crear una comisión especial sobre los derechos de los mexicanos en el extranjero y que el Senado de la República integre un equipo de trabajo sobre este tema, dentro de la reforma del Estado", *Gaceta Parlamentaria*, Zacatecas, Zacatecas.
- Massey, Douglas S. et al., (1991). *Los Ausentes: El Proceso Social de la Migración Internacional en el Occidente de México*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial; México.
- INEGI, 2002. *Base de datos de la muestra censal del Censo General de Población y Vivienda, 2000*, XII Censo General de Población y Vivienda, México.
- Simmons, Alan; 1991. "Explicando la Migración: La Teoría en la Encrucijada", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 6, Núm. 1. El Colegio de México, México.
- U.S. Census Bureau, 2000. *Statistical Abstract of the United States: 2000*. U.S. Department of Commerce, 20th edition, Washington, DC.

EL EJERCICIO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

*Félix PONCE NAVA TREVIÑO**

SUMARIO: I. Planteamiento del problema; II. Impedimentos de carácter legal; III. El régimen político en México; IV. El sistema representativo; V. Derechos políticos de los ciudadanos; VI. Ciudadanía y nacionalidad; VII. Breve análisis comparativo de países con reglamentación para otorgar el voto a sus ciudadanos en el extranjero; VIII. Conclusiones y propuestas.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es innegable que la cantidad de mexicanos migrantes hacia el extranjero representa un número muy importante del total de ciudadanos que podrían ejercer el voto activo en las elecciones federales y locales que se organizan en nuestro país.

Desde el proceso electoral de 1994, el Partido de la Revolución Democrática realizó una intensa labor de proselitismo en el territorio de los Estados Unidos, con una respuesta muy favorable de los mexicanos emigrados que manifestaron su interés por la sucesión presidencial y su desacuerdo con los resultados del proyecto económico implantado en nuestro país en el anterior régimen.

A finales de febrero del año 1998 y ante la experiencia del proceso electoral federal de 1997, algunas organizaciones de mexicanos emigrados a los Estados Unidos integraron la Coalición de Mexicanos en el Exterior “Nuestro voto al 2000” con el propósito

* Vocal Secretario de la 6a. Junta Distrital Ejecutiva del IFE en el Distrito Federal.

de presionar a las autoridades en México, y asegurarse el derecho constitucional del ejercicio del voto activo para la elección federal del año 2000, en la que se elegiría además del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, y en el que se dio el parteaguas político en el que el PRI perdió su hegemonía política y legislativa.

La puesta en práctica del ejercicio del voto activo de los mexicanos en el extranjero requiere del inicio de la operación del Registro Nacional Ciudadano (Renace), cuyo establecimiento fue ordenado por el artículo transitorio octavo, de la última modificación a la ley electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996; hasta el momento el proyecto se encuentra en espera, aunque la implantación de la Clave Única del Registro de Población (CURP) hace presuponer que se están creando los escenarios para darle forma al mencionado Renace.

Los emigrantes mexicanos, agrupados en las ONG, como la Asociación Tepeyac de Nueva York, solicitaron con insistencia, desde entonces, alternativas para el caso de que el Renace no se encontrara funcionando oportunamente, por lo que proponían para la elección del 2000 se utilizara eventualmente, la credencial vigente para votar con fotografía expedida por el Registro Federal de Electores.

La demanda de la Coalición fue captada con interés por la Cámara de Diputados que, en voz de las tres fuerzas políticas mayoritarias en 1998, iniciaron una serie de consultas y estudios sobre el tema en particular para garantizar que todos los mexicanos, aun los residentes ilegales en el extranjero, pudiéramos votar para la trascendente elección del año 2000.

Al momento, la situación política de los mexicanos en el extranjero, respecto de sus derechos políticos, no ha variado, y ante los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, en los Estados Unidos se han creado nuevas situaciones de inseguridad e inestabilidad para nuestros nacionales en el extranjero.

Esa inseguridad jurídica ha llegado a tal grado, que el titular del Poder Ejecutivo Federal ha tomado determinaciones que aparentemente buscan poner atención en este asunto, por lo que se decidió crear una Oficina para la atención de los mexicanos en el extranjero, dependiente de la Presidencia de la República.

Por su parte, las diversas fracciones partidistas en la Cámara de Diputados, han creado una propuesta legislativa que independien-

temente de su bondad u operatividad no alcanzó a ser promulgada oportunamente, para ser aplicada en los comicios federales del año 2003.

II. IMPEDIMENTOS DE CARÁCTER LEGAL

La propuesta de otorgar el voto a los mexicanos en el extranjero enfrenta algunas dificultades como las siguientes:

- El Instituto Federal Electoral no cuenta con competencia jurisdiccional para actuar fuera del territorio nacional.
- El Poder Legislativo es el único que puede ampliar las facultades y alcances del Registro Federal de Electores.
- El voto en el extranjero se circunscribe al ámbito del Derecho Internacional Público, por lo que el Ejecutivo Federal debe manejar cualquier tratado con otra nación relativo a esa materia.
- El ejercicio del voto activo en el exterior dependería de la instrumentación y funcionamiento del Registro Nacional Ciudadano, que sustituiría o complementaría al Registro Federal de Electores, ya que una cédula de identificación ciudadana sería el único instrumento de identificación ante las autoridades mexicanas en el país y en el extranjero. En la actualidad solo existe un documento que sirve muy limitadamente, que es la Matrícula Consular, pero para el ejercicio de los derechos políticos, no hay documento equivalente a la credencial para votar con fotografía, pues aunque se utiliza como instrumento de identificación, solo tiene la función de identificar a los ciudadanos en el momento de ejercer el derecho al voto.

En la segunda semana del mes de mayo de 1998, se instaló una comisión de trece especialistas, encargados por el Instituto Federal Electoral para elaborar recomendaciones y proponer alternativas para incorporar a millones de ciudadanos mexicanos radicados en el exterior, en el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales, y que tendrían como propósito encontrar la mecánica y técnica jurídica para resolver algunos de los problemas siguientes:

- ¿Cómo hacer compatibles los procedimientos electorales nacionales con las leyes vigentes en otros países?

- ¿Cómo realizar el registro de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero?
- ¿Cómo se ejercería el voto?, ¿instalando casillas en las legaciones diplomáticas, enviando el voto por correo o por medio de apoderado?
- ¿Cómo se realizarían las campañas electorales?
- ¿Cómo se garantizaría la legalidad de la votación?
- ¿Cómo sancionar los ilícitos en contra de la ley electoral, fuera del territorio nacional?
- ¿Los funcionarios consulares adquirirían la calidad de funcionarios electorales?

III. EL RÉGIMEN POLÍTICO EN MÉXICO

La constante aspiración de los teóricos, investigadores, miembros de las ONG, y la ciudadanía en general, es que los mexicanos podamos ejercer nuestros derechos políticos a plenitud, para que, en el ejercicio de esos derechos, podamos elegir democráticamente la propuesta del camino que debe tomar nuestra nación.

Actualmente la globalización que le da el toque característico a nuestra sociedad y la existencia de extraordinarias vías de comunicación ha creado la necesidad de encontrar nuevas formas de expresión de nuestras inclinaciones políticas, a lo que se debe sumar el anhelo de participar de los mexicanos emigrantes, que desean mantener los vínculos con sus raíces nacionales y que, con visitas periódicas, con el envío de sumas de dinero a sus familiares y con intercambio de noticias, se mantienen ligados a México.

Lograr otorgar el voto activo a los mexicanos emigrados de nuestro país cristalizaría la aspiración y propósito de nuestra estructura política y jurídica, misma que se encuentra plasmada en la Constitución.

El análisis de las bases jurídicas del Estado mexicano demuestra que existen conceptos que son la columna vertebral de la organización política de México. Estos conceptos caracterizan al Estado mexicano y son el resultado de un largo proceso de evolución y desarrollo políticos en los que se manifiesta la voluntad popular, con la incidencia de la ideología de los teóricos del Estado y de la ciencia política en la Historia Universal.

El Estado mexicano se sustenta en cuatro conceptos políticos básicos: la república, la representación, la democracia y la federación; de éstos, el concepto de república es el eje de los otros tres, pues ellos son característicos del régimen republicano.

Al entrar al análisis de las características de la República Mexicana se puede observar que la primera es la de ser representativa, con esto quiero decir que el pueblo ejerce su soberanía a través de una de dos grandes formas: la directa y la indirecta o representativa. En la primera el pueblo en asamblea toma las decisiones estatales; gobierno y pueblo se conjuntan en una unidad; en la segunda las decisiones se toman por medio de un representante.

IV. EL SISTEMA REPRESENTATIVO

En Grecia surgió el sistema directo de gobierno, pero con el avance del índice demográfico y el número de habitantes, esa forma directa de gobierno dejó de ser práctica, por lo que surgió el sistema de la representación.

Fue natural que con el crecimiento de los grupos sociales se hiciera impráctica esa forma de ejercicio político, por lo que los grupos sociales vislumbraron la necesidad de que personas autorizadas por ellos se abocaran a discutir las leyes que regirían la convivencia social. De esta necesidad de discutir los asuntos de la generalidad por unos cuantos, nombrados exclusivamente para ello, surgió el sistema representativo en el que el representante actúa a nombre de un número determinado de personas que se encuentran imposibilitadas para defender personalmente sus intereses políticos.

Esa idea de democracia se manifiesta en la doctrina actual, y es con la que se interpreta que el pueblo, con la figura de la representación, será quien gobierne; sin embargo, para este estudio resulta importante considerar que los residentes en el extranjero no están en capacidad de cumplir con las obligaciones constitucionales de carácter económico y político, por lo que tal vez sería cuestionable que tuvieran derechos políticos a ser representados.

En función de la posibilidad del ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, debemos hacer un análisis de los elementos

esenciales tanto de los sistemas electorales de mayoría como de los de representación proporcional, a fin de determinar las características de nuestro actual sistema de representación, de lo que surgiría otra pregunta: ¿No deberían ser también considerados para ser representados en la Cámara de Diputados por el principio de representación proporcional?

Los emigrados mexicanos son una minoría en la que si todos sus integrantes ejercieran el voto activo, lograrían representar una fuerza política muy importante, aún mayor de la que gozan algunos partidos políticos con presencia en la Cámara de Diputados.

V. DERECHOS POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS

Dentro de nuestra Carta Magna, la ciudadanía mexicana tiene garantizados el ejercicio de sus derechos políticos; estos derechos ciudadanos se encuentran regulados principalmente en los artículos 1, 9, 34, 35 y 36 constitucionales; sin embargo, no se contempla al ciudadano mexicano desde una residencia extraterritorial.

Los estudiosos del derecho sostienen que las restricciones a los derechos políticos deberán estar consignadas en el propio texto constitucional o bien reguladas por leyes federales y locales, por lo que cabe la reflexión de que los ciudadanos residentes en el extranjero no están sujetos a alguna prohibición para ejercer el voto, aunque para ejercerlo deben cumplir con las modalidades y condiciones establecidas por la ley reglamentaria correspondiente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es importante añadir que de la misma manera que los demás derechos públicos subjetivos, el de la libre reunión se concede por igual a todos los individuos que residan dentro de nuestro país; aunque cuando los objetivos sean de carácter político, la participación se restringirá únicamente a los ciudadanos mexicanos.

Por lo que hace al artículo 34 constitucional que a la letra dice: “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, II. Tener un modo honesto de vivir...” en él se señalan las condiciones con las que adquiere la calidad de ciudadano de la República. La ciudadanía es el requisi-

to esencial por medio del cual la ley otorga a los beneficiarios, es la capacidad para participar en los asuntos políticos del país. Esta participación será mediante el ejercicio del voto o bien siendo votado, así como para tener la posibilidad de formar agrupaciones que intervengan en política.

El artículo 36 constitucional tiene como fin principal apoyar la estructura democrática y representativa en México, y nos dice:

“Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por lo tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley...”

En este artículo se anotan las obligaciones de los ciudadanos relativas a las inscripciones, anotaciones y registros en los diferentes padrones públicos, con los que se adquiere también el pago de impuestos.

VI. CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD

Recientemente en nuestro país se ha reformado la Constitución para implementar un sistema de doble nacionalidad, creando la figura de la nacionalidad permanente, como efecto del reclamo político de los emigrantes mexicanos, para otorgarles el derecho de voto activo a los mexicanos residentes en el extranjero.

Se ha optado por establecer un sistema de doble nacionalidad que permite a los mexicanos pertenecer al pueblo de dos Estados distintos, aunque con esta modificación legal no pueden hacerse efectivos los derechos y obligaciones respecto a cada uno de ellos en forma simultánea. Haciendo un análisis desde el punto de vista del derecho comparado, ahora la situación es muy irregular, puesto que los sistemas jurídicos que admiten la doble nacionalidad sujetan el ejercicio de los derechos políticos al requisito de residencia para limitar la relación con uno solo de los Estados.

El derecho a votar en las elecciones en México se puede ejercer en todos los casos, excepto en aquellos en los que la Constitución general o las de los estados o entidades federativas establezcan como requisito para hacerlo la residencia; éste es un requisito esencial en las elecciones federales. En los estados, en los que se requiera la residencia para ejercer el voto, quienes gocen de doble nacionalidad y residan en el extranjero podrán hacerlo en la casilla en la que aparezcan anotados en la lista nominal.

Los especialistas en Derecho Internacional que han abordado el caso advierten la inconsistencia jurídica de tratar de deslindar tajantemente la nacionalidad de la ciudadanía, a las que consideran unidas por su propia naturaleza jurídica por ser la nacionalidad la capacidad de goce de los derechos y obligaciones de todo individuo, y la ciudadanía la capacidad de ejercer esos derechos.

VII. BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO DE PAÍSES CON REGLAMENTACIÓN PARA OTORGAR EL VOTO A SUS CIUDADANOS EN EL EXTRANJERO

La Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral realizó un estudio comparativo sobre la fundamentación legal que permite el voto de los ciudadanos fuera del país de nacionalidad.

Las investigaciones arrojaron datos en el sentido de que esta figura existe en más de 40 países de todo el mundo, en los que las características políticas del régimen de gobierno pueden ser parlamentarias o presidencialistas.

En el Continente Americano se ha implementado la posibilidad en Argentina, Brasil, Barbados, Canadá, Colombia, Estados Unidos de América, Perú y República Dominicana.

El estudio anotó que existen tres formas de ejercer el voto: en casillas o en centro de votación, por servicio postal, y por delegación o procuración.

La investigación de la Coordinación de Asuntos Internacionales puso de ejemplo a Brasil, Argentina y Estados Unidos. Sólo se ejerce el voto en la elección del Poder Ejecutivo en Brasil; Poder Ejecutivo y Poder Legislativo para el caso argentino y Poder Ejecu-

tivo, Poder Legislativo y elección de ayuntamientos para el caso de los norteamericanos.

Anotó que, en el caso español, la votación de sus nacionales en el extranjero cubre las posibilidades de elegir a los miembros del Parlamento Europeo, Congreso Nacional (Cortes), municipios y comunidades autónomas y que en la mayoría de los países se requiere que los emigrados de sus países realicen un trámite previo, ya sea una solicitud o un registro en un padrón electoral especial.

Concluyó afirmando que cuando se vota en las legaciones diplomáticas en el extranjero, se tiene el apoyo de los funcionarios diplomáticos y consulares de las cancillerías de cada país.

VIII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La aspiración legítima de los mexicanos en el extranjero para mantenerse vinculados con sus raíces políticas y sociales ha creado la necesidad de otorgarles extraterritorialmente algunos de los derechos políticos consagrados en la Constitución.

El ejercicio del voto activo para los mexicanos en el exterior ha puesto en marcha los trabajos de investigadores, científicos sociales, partidos políticos y las ONG para encontrar los mecanismos necesarios para cristalizar la aspiración de éstos.

Se ha vislumbrado la necesidad de poner en operación el Registro Nacional del Ciudadano, pero también se han detectado las limitantes jurisdiccionales del Instituto Federal Electoral para hacer llegar este beneficio a los mexicanos emigrantes.

Han surgido problemas como la incompatibilidad de los procedimientos electorales nacionales con las leyes positivas en otros países; el registro de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero; la forma del ejercicio del voto, ya sea por correo en las legaciones diplomáticas; el desarrollo de las campañas electorales y la vigilancia de la legalidad de la votación.

El análisis de las bases jurídicas del Estado mexicano, que son el sustento conceptual de nuestra nación: república, representación, democracia y federación, debe tomar en cuenta la voluntad política de los ciudadanos radicados en el extranjero.

Dentro de nuestra Carta Magna, la ciudadanía mexicana tiene garantizados el ejercicio de sus derechos políticos; estos derechos ciudadanos se encuentran regulados principalmente en los artículos 1, 9, 34, 35 y 36 constitucionales; sin embargo, no se contempla al ciudadano mexicano desde una residencia en el extranjero, en función de la imposibilidad de exigirle el cumplimiento de obligaciones por la situación de extraterritorialidad y por la limitada protección que pueda brindársele.

En nuestro país se ha reformado la Constitución para implementar un sistema de doble nacionalidad, creando la figura de la nacionalidad permanente, como efecto del reclamo político de los emigrantes mexicanos, para otorgarles el derecho de voto a los mexicanos residentes en el extranjero.

Los especialistas en derecho internacional que han abordado el caso advierten la inconsistencia jurídica de tratar de deslindar tajantemente la nacionalidad de la ciudadanía, a las que consideran unidas por su propia naturaleza jurídica, por ser la nacionalidad la capacidad de goce de los derechos y obligaciones de todo individuo y la ciudadanía la capacidad de ejercer esos derechos.

Las investigaciones han arrojado datos en el sentido de que esta figura existe en más de 40 países de todo el mundo. Ante esta perspectiva es importante contemplar las legislaciones de las naciones que son destino final de los emigrantes mexicanos para verificar la legalidad de la eventual implementación del voto de los residentes mexicanos.

Para otorgar el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero se deben revisar los mecanismos operativos para permitir el voto, ejerciéndolo por servicio postal, por representación y ante las legaciones diplomáticas, previo registro y conformación de un padrón de mexicanos residentes en el extranjero y determinando los plazos necesarios para ejercer el voto.

Se debe considerar el tipo de elección en el que participarán los mexicanos residentes en el extranjero, ya sea en la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo federal o local o en las elecciones municipales.

Eventualmente deberá considerarse la posibilidad de otorgar representación en la Cámara de Diputados por el principio de representación proporcional a esas minorías emigrantes que innegablemente

colaboran a fortalecer la economía nacional, enviando mensualmente importantes sumas de dinero a nuestro país.

Deberá tomarse en cuenta la posibilidad de la creación de un Consejo de residentes mexicanos en el exterior por cada país, en atención al número de emigrados.

Deberá considerarse la posibilidad de entregar a los partidos políticos un padrón de mexicanos residentes en el exterior por cada país, a efecto de permitirles el envío de propaganda electoral por la vía postal.

Deberá, por último, existir la posibilidad de que los partidos políticos tengan acceso a los tableros y estrados en las legaciones diplomáticas de México en el exterior, para exhibir su propaganda política y para permitir a los emigrados conocer sus propuestas y proyecto político.

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: ASIGNATURA PENDIENTE

*Pedro RIVAS MONROY**
*Pablo MARROQUIN PINEDA***

SUMARIO: I. Introducción; II. La ciudadanía como concepto jurídico; III. La ciudadanía en la Constitución federal; IV. La discusión sobre el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero; V. El voto de la mujer; 1. Siguiendo la ruta: de los estados a la federación; 2. ¿Por qué el voto de los mexicanos en el extranjero es similar al voto femenino?; VI. Autonomía de los estados y el voto de los mexicanos en el extranjero; 1. Federalismo; 2. Jerarquía normativa; VII. Conclusiones; Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas del siglo XX atestiguaron el nacimiento y profunda transformación de las instituciones que salvaguardan la democracia en México. Para garantizar el éxito de esta transformación ha sido necesario adaptar nuestro marco legal para responder a las demandas de transparencia, confiabilidad y certeza electoral. En particular, la ampliación de los derechos ciudadanos y la creación de instancias judiciales para resolver controversias electorales ocupan un lugar sobresaliente.

* Magistrado en el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

** Secretario particular del Magistrado Pedro Rivas Monroy.

Como resultado de los procesos de integración económica, globalización y búsqueda de mejores oportunidades de vida, el estudio de los flujos migratorios ha cobrado singular importancia. Dado el contexto dinámico en el que nos desenvolvemos, es necesario que los mexicanos nos concibamos a nosotros mismos como parte de una comunidad nacional que rebasa los límites de nuestras fronteras. Es por ello que la reflexión de los vínculos que mantienen cohesionados a millones de mexicanos adquiere singular relevancia.

La intención de este documento es impulsar dicha reflexión a través de la discusión sobre el significado que reviste la ciudadanía. De esta manera consideramos relevante plantear que la ciudadanía, además de su denotación política, tiene una dimensión jurídica que debe ser tomada en cuenta.

Considerar a la ciudadanía desde un punto de vista jurídico nos remite al análisis de los derechos y obligaciones que tienen los individuos que forman parte de la comunidad nacional. En particular, el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero es un aspecto que permitiría fortalecer el vínculo de estos mexicanos con los que están asentados en el territorio nacional.

Actualmente existe consenso sobre el derecho que tienen todos los mexicanos a ejercer su voto, independientemente del lugar en el que se encuentren. Sin embargo, el énfasis del debate se ha puesto sobre los medios e instrumentos idóneos para llevarlo a la práctica. Al margen de estas consideraciones, creemos que podemos avanzar aún más en el fortalecimiento de nuestro régimen democrático si el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero alcanza reconocimiento expreso en nuestro sistema legal.

El reconocimiento expreso de este derecho no debe provenir necesariamente de la Constitución federal. Por el contrario, afirmamos que los estados pueden jugar un papel fundamental a través de la inclusión de este derecho en sus constituciones locales. Para fundamentar esta aseveración presentamos un estudio de caso sobre el voto femenino, así como una interpretación de la autonomía que la Constitución federal consagra a favor de los estados.

En este orden de ideas, la secuencia que sigue el documento es el siguiente. En el primer apartado presentamos las razones para considerar a la ciudadanía como un concepto jurídico. A partir de esto, el segundo apartado revisa el estado actual que guarda la discusión

sobre la ciudadanía, así como su inclusión en la Constitución federal, haciendo especial mención de la Reforma Política de 1996.

En el tercer apartado mostramos la discusión que ha tenido en nuestro país sobre el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero, con especial referencia al informe de la Comisión de Especialistas del Instituto Federal Electoral. En el cuarto apartado desarrollamos un estudio de caso sobre el voto femenino con el propósito de aportar evidencia sobre el papel que pueden jugar los estados en el reconocimiento expreso del derecho al voto de los mexicanos en el extranjero.

En el quinto apartado hacemos una revisión de la autonomía que consagra la Constitución federal a favor de los estados para sostener que no existe impedimento legal para que éstos legislen en sus respectivos ámbitos dicho reconocimiento expreso. Finalmente, las conclusiones presentan una síntesis de la argumentación desarrollada a lo largo del documento.

II. LA CIUDADANÍA COMO CONCEPTO JURÍDICO

Uno de los elementos centrales de la soberanía de cada Estado se encuentra en la definición de quiénes son sus ciudadanos. Esta determinación se hace unas veces en la propia Constitución y otras en leyes de alta jerarquía. La ubicación constitucional o legal responde a la necesidad de resolver diferencias básicas y fundamentales en Estados que: 1) tienen flujos migratorios fuertes, 2) por razones históricas, son el resultado de la división de unidades más amplias o 3) contienen diferentes comunidades nacionales.

Independientemente de su ubicación, tanto las constituciones como los ordenamientos legales superiores establecen con precisión quién es ciudadano —*i.e.* en función del lugar de nacimiento, la filiación u otros elementos— y en qué condiciones puede adquirirse la ciudadanía por otras causas diversas al *jus sanguinis* o *jus solis* —*i.e.* por residencia en el país, por su relación especial con éste, etc.

Al respecto es interesante hacer notar que entre ciudadanía y nacionalidad existe una relación tan estrecha que frecuentemente la primera implica de *facto* o de *jure* la segunda. En muchos países, entre los

que se cuenta el nuestro, para ser ciudadano hay que ostentar primero la calidad de nacional. De esta manera, la nacionalidad se convierte en un supuesto básico de la ciudadanía y de ahí deriva, entre otros aspectos, la importancia de las legislaciones que permiten la doble nacionalidad. Del mismo modo, entre ciudadanía y democracia existe un vínculo indisoluble porque para ambos la igualdad ante la ley es una condición importantísima que no se puede separar por ser inherente a sus propias naturalezas.¹ De hecho, el estatus ciudadano o la naturaleza democrática del régimen se pierden, dando lugar a cualquier otro tipo de estatus o régimen, si la igualdad ante la ley no está garantizada, al menos formalmente.

En este orden de ideas, entre ciudadanía y democracia también existe una “relación necesaria”² en la que la esencia de ésta radica en el “sentido directo de pertenencia a una comunidad, con base en la lealtad a una civilización que es compartida. Es una lealtad entre hombres libres dotados de derechos que son protegidos por un orden legal común a ellos”.³

Desde el punto de vista del derecho, la ciudadanía supone un vínculo jurídico entre una persona y un Estado. Esta forma de entender a la ciudadanía proviene del pensamiento liberal y constituye una de las aportaciones que más impacto han tenido en la formación de los sistemas jurídicos de Occidente. Es precisamente en atención a su naturaleza jurídica que se puede entender por qué la ciudadanía implica no sólo un conjunto estático de derechos y obligaciones, sino un *continuum* de transacciones dinámicas que involucran a agentes privados y estatales, es decir, a ciudadanos y autoridades. Derivado de estas transacciones dinámicas, se crean derechos y obligaciones que pueden ser, llegado el caso, a ser exigibles coactivamente, tanto por los ciudadanos como por las autoridades.⁴

Uno de los derechos fundamentales que son inherentes a la ciudadanía es el relativo a la participación en las decisiones políticas de la comunidad.⁵ Sólo la pertenencia a la comunidad política per-

¹ Bendix, p. 76.

² O'Donnell, p. 172.

³ Marshall, p. 24.

⁴ Tilly, p. 8.

⁵ La ciudadanía es el requisito básico que históricamente se ha exigido para ser titular del derecho al voto.

mite participar en las decisiones sobre los asuntos públicos. En este sentido, la elección de las autoridades es una decisión política que reviste singular importancia.

Entendida de este modo, la ciudadanía es un concepto jurídico que adquiere autonomía plena frente a una interpretación que le asigne exclusivamente un significado político. Así, la ciudadanía es una condición que se adquiere de acuerdo con la Constitución y las leyes de cada Estado.

Una vez que se ha aclarado el vínculo entre ciudadanía y democracia, así como su naturaleza jurídica —de la cual provienen derechos y obligaciones que otorgan los sistemas constitucionales— resta apuntar algunas reflexiones acerca de cuál es el significado real del ejercicio de la ciudadanía. Hacer esto nos remite directamente a la discusión de si es más apropiado considerar a la ciudadanía como un conjunto de prácticas observables en la realidad⁶ o como un mero estatus legal, es decir, a la diferencia que, según la escuela realista y sociológica estadounidense, existe entre el derecho reconocido en el texto legal y el que se aplica efectivamente.⁷

Como se podrá observar, esta discusión ha servido al mismo tiempo como la piedra de toque que exhibe la principal debilidad del liberalismo político y jurídico: la falta de correspondencia entre el enunciado formal y la realidad. Al privilegiar la aplicación real de los derechos, Habermas nos dice que “una nación de ciudadanos procede de la práctica ciudadana de ejercer activamente sus derechos civiles”.⁸

En los países latinoamericanos, entre los que México no resulta la excepción, la ciudadanía descansa sobre bases históricas y culturales débiles que explican, de un lado, lo endeble de la constitución de los ciudadanos como sujetos de derecho y, del otro, los factores de discriminación que nos hacen creer que existen varias categorías de ciudadanía. Si tomamos en cuenta que la definición de los derechos y obligaciones ciudadanas no pueden ser separados de las condiciones necesarias para ejercerlas y cumplirlas,⁹ entonces tendremos que referirnos a la existencia de condiciones económicas que permitan la

⁶ Da Matta, p. 307.

⁷ Un buen exponente de esta escuela es Oliver Wendell Colmes.

⁸ Habermas, p. 23.

⁹ Held, 1989.

satisfacción de las necesidades básicas humanas y al respecto de los derechos humanos, por mencionar algunas.

Finalmente, otro aspecto interesante que debe considerarse es el relacionado con la discusión entre el *jus naturalismo* o *jus positivismo* en cuanto al origen de los derechos y obligaciones ciudadanas. A su vez, esto nos llevaría a plantear el importante aspecto de la eficacia normativa, esto es, a si el derecho contiene previsiones que provean a su observancia por parte de los sujetos a los que va dirigido. Nuevamente, la experiencia latinoamericana nos indica que la existencia de los derechos y obligaciones, sobre todo de los primeros, depende crucialmente no sólo del reconocimiento por parte de los órganos estatales, señaladamente los legislativos, sino también de las medidas necesarias para instrumentarlos en la práctica.¹⁰

Como se verá en lo que sigue del documento, este último aspecto tiene una importancia de primer orden por lo que se refiere al voto de los mexicanos en el extranjero. Por el momento, basta señalar que la Reforma Política de 1996 sentó las bases para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer efectivamente su estatus ciudadano. En este sentido, la eliminación de las restricciones espaciales o geográficas para ejercer el derecho al voto puede entenderse como una verdadera ampliación de derechos que trae como consecuencia directa la incorporación al estatus ciudadano de personas que otrora estaban excluidos.

III. LA CIUDADANÍA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Nuestra Constitución federal contempla la nacionalidad y la ciudadanía en los capítulos II y IV, respectivamente. A través de la lectura de los numerales contenidos en dichos capítulos se puede apreciar que la ciudadanía se obtiene si y sólo si se cuenta con la calidad de mexicano, se es mayor de 18 años y se tiene un modo honesto de vida. En particular, a lo largo de los artículos 34 a 38 se pueden leer los derechos y obligaciones que tenemos los ciudadanos mexicanos, además de los supuestos en que éstos se pierden o suspenden.

¹⁰ Janoski, p. 11.

El reconocimiento expreso al derecho al voto en la Constitución federal está contenido en el artículo 35 y, complementariamente, en el artículo 36.¹¹ A raíz de la Reforma Política de 1996, la fracción III del artículo 36 se modificó¹² y motivó que la discusión sobre el derecho al voto cobrara un nuevo giro en nuestro país. Sobre todo en el sentido de sensibilizar a los círculos políticos nacionales acerca de la necesidad de discutir cuáles son los medios e instrumentos idóneos para permitir el ejercicio del derecho al voto a los mexicanos en el extranjero.¹³

Antes de la reforma de 1996, la fracción III del artículo 36 establecía que era obligación de los ciudadanos “votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda”. Al hacer la mención del distrito electoral que les correspondiera, el texto constitucional delimitaba espacialmente el ejercicio del derecho al voto y, por tanto, lo restringía. Con la nueva redacción del texto, la obligación se transformó a “votar en las elecciones en los términos que señale la ley”. De esta manera elimina la restricción y permite que los mexicanos puedan ejercer su derecho al voto independientemente del lugar en el que se encuentren.

¹¹ Es interesante hacer notar que la Constitución no es muy clara en cuanto a la naturaleza jurídica del voto, es decir, por un lado, en el artículo 35, establece que es una prerrogativa y, por el otro, en el artículo 36, señala que es una obligación. Esto es una contradicción porque no es posible que un bien tutelado por el orden legal sea al mismo tiempo un derecho y una obligación, ya que son de naturaleza opuesta. Al margen de que la obligatoriedad del voto tiene por objeto ampliar y garantizar la participación de todos los sectores del electorado en los procesos políticos y asegurar una mayor base de legitimación de los representantes, se pierde de vista que la esencia jurídica de la obligación radica en su exigibilidad. Esto es, se puede exigir su cumplimiento independientemente de si el ciudadano quiere o no votar. Por su parte, la mención del voto como derecho tiene por objeto resaltar la libertad que el ciudadano tiene para ejercerlo o no. En ese sentido, se puede afirmar que un derecho es por naturaleza potestativo, en tanto que en una obligación la voluntad del individuo es irrelevante en virtud de la heteronomía normativa.

¹² *D.O.F.* 22/08/1996.

¹³ La redacción que aprobó el Constituyente de 1917 del artículo 35 reconocía el derecho de los ciudadanos a participar en las elecciones populares, sin restricción espacial de ningún tipo. Sin embargo, con motivo de la Reforma Política de 1996, el artículo 36 de la Constitución sufrió una modificación que dio lugar a que los medios políticos y académicos consideraran que los obstáculos para ejercer el voto se habían removido. Como consecuencia, es frecuente que se señale a este último numeral como el fundamento constitucional que posibilita y orienta la discusión sobre el derecho de los mexicanos en el extranjero de votar.

IV. LA DISCUSIÓN SOBRE EL DERECHO AL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

La Reforma Política de 1996 implicó la transformación de nuestra Constitución a fin de que ésta reflejara los acuerdos alcanzados por las fuerzas políticas dentro de sus decisiones políticas fundamentales. Como hemos visto, la fracción III del artículo 36 se modificó para comprender la prevención genérica del voto de los mexicanos, independientemente del lugar en el que se encuentren. Esto dio lugar a que en las reformas del 22 de noviembre de 1996¹⁴ al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electores (Cofipe) se contemplara en el párrafo tercero del artículo octavo transitorio la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero pudieran ejercer su derecho al voto, por lo que se refería a la elección presidencial:

“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, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.”

A partir de esta disposición el Instituto Federal Electoral (IFE) organizó la Comisión de Especialistas que menciona el transitorio, se iniciaron los trabajos de la misma, así como la discusión en la Cámara de Diputados¹⁵ y, finalmente, la Comisión rindió su informe final. De la lectura de este informe y de las notas periodísticas que se llegaron a publicar sobre el tema, se puede desprender que, aparentemente, la

¹⁴ *D.O.F* 22/11/1996.

¹⁵ Ver la intervención del consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral durante la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores, y de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados, en torno al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones del año 2000”, mimeo.

discusión no ha consistido en poner en tela de juicio si la Constitución federal otorga o no el derecho al voto a los mexicanos allende las fronteras. De hecho, la Comisión de Especialistas señala en las consideraciones generales de su informe final que “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”.¹⁶

De esta forma, la discusión sobre el voto de los mexicanos en el extranjero se ha enfocado preponderantemente al análisis de los medios idóneos para instrumentarlo y, minoritariamente, a determinar si efectivamente la Constitución les reconoce o no dicho derecho. El Coloquio Internacional sobre El Voto de los Mexicanos en el Extranjero¹⁷ es un buen ejemplo de lo anterior en la medida en que los especialistas convocados presentaron importantes trabajos —como el del Dr. Rodolfo Tuirán—¹⁸ que retoman el informe de la Comisión para plantear la necesidad de seguir explorando cuáles son los medios que favorezcan el ejercicio de este derecho. Es decir, existe la opinión generalizada de que el derecho en sí mismo no está en discusión, sólo los medios para concretarlo.

Pero el Coloquio Internacional no sólo es importante por este reconocimiento tácito, sino por ser representativo de posiciones de avanzada —como la del jurista Manuel González Oropeza— que muestran el creciente interés dentro de los estados por permitir a los ciudadanos mexicanos nacidos en ellos participar en la elección de sus autoridades municipales, diputados y gobernador. De manera particular, los trabajos emprendidos por Michoacán y Zacatecas, nos indican que el camino para el reconocimiento expreso de este derecho no tiene que venir necesariamente de la federación.

Desde hace ya algún tiempo se ha desarrollado en los estados una corriente de pensamiento jurídico que defiende la esfera de

¹⁶ Instituto Federal Electoral, Informe final de la Comisión de especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, p. 2.

¹⁷ Celebrado en Toluca, Estado de México, en octubre de 2000.

¹⁸ Su trabajo complementa y actualiza la información socio-demográfica del informe que suscribió la Comisión de Especialistas en 1998. En particular, su trabajo es relevante por las proyecciones estadísticas sobre las tendencias migratorias de los mexicanos en el extranjero.

autonomía que la Constitución federal les otorga. A pesar de que las demandas por replantear el federalismo se abocan más a su dimensión fiscal, también encontramos que hay temas eminentemente jurídicos que han llamado la atención. Uno de estos temas se refiere a la autonomía de los tribunales electorales y su posible incorporación a los poderes judiciales de los estados.

Con motivo de la Reforma Política de 1996, el Tribunal Federal Electoral (Trife) se incorporó al seno del Poder Judicial de la Federación. Desde entonces, ha habido voces que afirman que los tribunales electorales estatales debieran correr una suerte similar. Sin ahondar en las razones que motivaron la incorporación del Trife, existe consenso en los estados sobre la autonomía que tienen para imprimirle a sus instituciones democráticas los rasgos y características que más se ajusten a su cultura política y vida local.¹⁹

A este respecto se ha pronunciado la Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, Ma. del Carmen Girón López, quien afirma que en caso de que los estados no acaten los lineamientos básicos de las disposiciones constitucionales “pueden dar lugar a una acción de inconstitucionalidad, pero no restringe la capacidad soberana de legislar respecto a que (por imitación al Congreso de la Unión) las legislaturas locales necesariamente tengan que reformar las Constituciones locales para integrar al Poder Judicial de cada estado soberano un Tribunal Electoral con similitudes en estructura y organización como en el que se desenvuelve el ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”²⁰

No sería justo terminar esta sección sin antes mencionar brevemente los argumentos jurídicos que autores como Carpizo proporcionan para justificar su rechazo a que los mexicanos en el extranjero voten. De acuerdo a este autor, el voto de los mexicanos en el extranjero ha sido un tema poco y mal discutido, lo cual ha propicia-

¹⁹ La intencionalidad de garantizar la autonomía de los tribunales electorales locales a través de sus estatutos jurídicos respectivos responde también a la necesidad de subsanar la falta de independencia de la justicia local, sometida a la voluntad caprichosa del Ejecutivo o a cacicazgos locales.

²⁰ Girón López, Ma. del Carmen, “Autonomía e independencia de los tribunales electorales de los estados” en *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Vol. III, pp. 1101-1109.

do que el tema se haya colado por lo que denomina la “puerta trasera” a nuestra legislación.²¹ Con esto quiere decir que, aún cuando se haya reformado la fracción III del artículo 36 constitucional, el cuerpo de la Constitución no dice nada más, es decir, la Constitución sólo removió un requisito para poder votar. Empero, lo anterior sólo significa una mera posibilidad y el legislador no está obligado a legislar al respecto. De hecho, Carpizo va más lejos en su planteamiento y sostiene que no está de acuerdo con que “el voto desde el extranjero sea ya “derecho adquirido”, pues su invocación aparece solamente en la exposición de motivos de una reforma, pero insisto, no en el texto de la Constitución”.²²

Sin menoscabo de la autoridad que en el ámbito académico tiene Carpizo, al parecer olvida que la entrada de la reforma constitucional por la “puerta trasera” se efectuó en medio de la gran publicidad que significó la Reforma Política de 1996. Además, si bien es cierto que la sola mención de la intención del legislador en una exposición de motivos no es suficiente para justificar la adquisición de un derecho, también lo es que proporciona un indicio claro de a dónde quería llegar y que la cita de este recurso es parte del método de interpretación funcional que contempla nuestro sistema jurídico. Suponiendo que la mención que hace el Cofipe en el artículo octavo transitorio es anodina y no produce ningún tipo de reconocimiento, resulta acaso más importante aplicar los métodos de interpretación gramatical y sistemático que previene nuestra Constitución en su artículo 14. Utilizar estos métodos nos conduciría a dos resultados importantes.

El primero tiene que ver con la obligación que tiene el legislador para cumplir con su responsabilidad primordial: legislar. Esto es, a lo largo del texto constitucional no se observa por algún lado la mención de obligaciones a cargo del Poder Legislativo, ni siquiera en el Capítulo II del Título III que está dedicado exclusivamente a él. De hecho, atendiendo al sentido gramatical, se observa que la Constitución sólo habla de las facultades del Congreso General,

²¹ “Voto en el extranjero, ¿sí o no?” en *Revista Arcana*, septiembre de 2000, pp. 30-37.

²² *Op. cit.*, p. 33.

entre las que se encuentran las facultades legislativas que menciona el artículo 73. Fuera del capítulo de referencia, a lo largo del cuerpo constitucional encontramos de forma dispersa menciones diversas sobre la reglamentación secundaria que reciben ciertos preceptos constitucionales.

En los casos más afortunados, encontramos algunos numerales que mencionan que el Congreso será el encargado de expedir la ley correspondiente. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el artículo 90 constitucional, que establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley que expida el Congreso. Sin embargo, existen otros casos menos afortunados en los que la Constitución sólo señala que la ley determinará las formas específicas en que se puede realizar un acto y no precisa el órgano encargado de expedirla. Por ejemplo, el artículo 41 establece en su inciso I que “los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. De igual modo, el inciso II previene que “la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades”.

Como se puede advertir fácilmente, la Constitución federal no opta por designar la expedición de leyes como una obligación legislativa y, en esta medida, el argumento de “obligación legislativa” que aduce Carpizo no se puede sostener. Una probable explicación de por qué la Constitución federal no establece la obligación legislativa la podríamos encontrar en el principio de separación de poderes que establece en su artículo 49. Es de sobra conocido que este principio, tal y como lo propuso Juan Jacobo Rousseau y, posteriormente, la Constitución de E.U.A., establece que la facultad legislativa reside en el cuerpo legislativo por considerar que en él se expresa la voluntad popular.²³ Así, es muy probable que el Constituyente de 1917 haya considerado que el texto constitucional no era el lugar adecuado para hacer precisiones doctrinales o teóricas.

²³ Para una revisión de este punto ver por Alexander Hamilton, John Jay, y James Madison, *Federalist Papers*, Nueva York, Penguin, 1978 y Keith Rossenn, “The Success of Constitutionalism in the United States and its Failure in Latin America: An Explanation”, *Interamerican Law Review*, núm. 22, 1990, pp. 20-29.

El segundo resultado que surge de aplicar el método de interpretación gramatical y funcional consiste en determinar si el legislador, en respuesta a su supuesta “obligación legislativa”, ha emitido leyes reglamentarias sobre los preceptos constitucionales. Ya vimos que el texto constitucional no previene por ningún lado la “obligación” a cargo del legislador de legislar. También vimos que esta aparente omisión se explica por la consagración del principio de separación de poderes. No obstante lo anterior, vemos que el legislador ha emitido legislación electoral reglamentaria de las disposiciones constitucionales. Esto nos lleva a preguntarnos si, dado que no existe obligación expresa, tal y como argumenta Carpizo, el legislador fue más allá de las facultades que la Constitución expresamente le asigna en virtud del mandamiento que contempla el artículo 124 constitucional o, simplemente, cumplió algo que le dictaba el sentido común y el conocimiento del principio de separación de poderes. Si optamos por la primera alternativa, entonces llegaríamos al extremo de afirmar que la reglamentación del derecho al voto de los mexicanos que residimos en el territorio nacional, así como una cantidad considerable de otras leyes reglamentarias, no tiene sustento porque el Constituyente olvidó establecer esta obligación expresa a cargo del legislador.

Para finalizar, sólo resta mencionar que los artículos 35 y 36 constitucionales son muy claros respecto a la titularidad de las prerrogativas y obligaciones que establecen, es decir, los ciudadanos mexicanos. Un conocido principio general de derecho reza que donde la ley no hace distinción, uno tampoco debe hacerlo, de tal manera que si la Constitución no distingue categorías ciudadanas, es decir, entre ciudadanos residentes en territorio nacional o en el extranjero, tampoco debemos hacerlo nosotros.²⁴ Así, no se puede afirmar que sólo los mexicanos residentes en México tenemos el derecho al voto como un derecho adquirido, pero los mexicanos allende las fronteras no. Hacerlo implicaría vulnerar el preciado valor de la igualdad ante la ley en que se sustenta nuestro sistema constitucional y democracia.

²⁴ De hecho, la Constitución sólo habla de ciudadanos, lo cual nos llevaría a incluir en esta categoría a los ciudadanos mexicanos que tienen doble nacionalidad.

Ahora bien, para demostrar que la ampliación de los derechos ciudadanos puede provenir de los estados, en la sección que viene a continuación presentamos un breve estudio de caso que versa sobre el reconocimiento del voto femenino. Es importante resaltar que dicho estudio contiene evidencia suficiente para fundamentar nuestro punto de vista, es decir, que el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero puede seguir la misma ruta que el voto femenino: de los estados a la federación.

V. EL VOTO DE LA MUJER

1. Siguiendo la ruta: de los estados a la federación²⁵

Los primeros antecedentes de la lucha femenina por el reconocimiento a su derecho al voto lo encontramos a finales del siglo XIX cuando Laurana Wright de Kleinhans lo demanda entre 1884 y 1887 en *Violetas de Anáhuac*, primera revista feminista publicada en México. Ya en los albores del siglo XX, en la etapa preparativa del Congreso Constituyente (1916), la activista Hermilia Galindo envió una propuesta para que se le otorgara el voto a la mujer. A pesar de contar con el respaldo del representante de Michoacán, Salvador González Torres, la Constitución de 1917 no recogió su demanda y el artículo 34 constitucional sólo reconoció el carácter de ciudadanos a los mexicanos varones.²⁶

²⁵ La idea de revisar el desarrollo del voto femenino se retomó del trabajo que presentó Manuel González Oropeza en el Coloquio Internacional sobre El Voto de los Mexicanos en el Extranjero. A partir de dicha revisión nos pudimos dar cuenta de que el reconocimiento del voto femenino es previo al antecedente que él señala —las elecciones municipales en San Luis Potosí—.

²⁶ Cabe mencionar que la Constitución de 1917 conservó intacto el artículo 34 de de la Constitución de 1857. Dicho artículo rezaba: “Art. 34. Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido diez y ocho años siendo casados, o veintiuno si no lo son; y II. Tener un modo honesto de vivir.” *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo V: Antecedentes y evolución de los artículos 28 a 53.

La participación femenina continuó en la campaña vasconcelista en 1929 y en la creación del Frente Único Pro Derechos de la Mujer en 1935. Posteriormente, jugaron un papel importante en el proceso electoral de 1940 en el que contendieron Manuel Ávila Camacho —por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM)— y Juan Andrew Almazán —por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN)— como candidatos a la Presidencia de la República. La lucha entre las mujeres simpatizantes de ambos candidatos fue abiertamente belicosa, especialmente la de las mujeres almazanistas, que pugnaban por la defensa de sus derechos ciudadanos.²⁷

Siete años después de la campaña que llevó a Ávila Camacho a la Presidencia, el 17 de febrero de 1947 se reformó la fracción I del artículo 115 constitucional para que las mujeres pudieran participar en las elecciones municipales en igualdad de condición que los varones. Finalmente, el reconocimiento pleno del voto femenino fue posible gracias a la reforma al artículo 34 constitucional que impulsó Ruiz Cortines en 1953.²⁸ En virtud de esta reforma, las mujeres pudieron votar por primera vez en las elecciones presidenciales de 1954. Así, a nivel nacional el derecho al voto de las mujeres se otorgó primero en las elecciones municipales y luego en las federales.

Cabe resaltar que la revisión del voto femenino a nivel nacional no logra captar la verdadera ruta que tomó el reconocimiento de este importante derecho ciudadano, es decir, no toma en cuenta lo que ocurría en los estados y municipios. A partir del análisis local se puede apreciar que la ruta que tomó este derecho fue de los estados hacia la federación, es decir, de la periferia al centro. De hecho, el análisis a nivel estatal y municipal de la lucha femenina en este terreno nos permite apreciar que el desarrollo de la cultura política en estos espacios estaba más de 30 años adelante en los tiempos e ideas prevalecientes en la federación.

²⁷ Contreras, Gabriela, "El día cuando las mujeres se vistieron de verde" en *Política y Cultura*.

²⁸ El 17 de octubre de 1953, el Presidente Adolfo Ruiz Cortines cumple con el ofrecimiento de campaña que había hecho ante 20 mil mujeres al publicarse el nuevo texto del Artículo 34 Constitucional, que reconoce la plenitud de los derechos políticos a las mujeres mexicanas.

El primer antecedente a nivel estatal sobre el otorgamiento formal del derecho al voto a la mujer lo encontramos en el estado de Yucatán.²⁹ El gobernador Felipe Carrillo Puerto envió en 1922 a la Legislatura del Estado, una iniciativa que concedía el voto a la mujer. En ese mismo año, Carrillo Puerto promulgó el decreto que les otorgaba el derecho al voto. Las repercusiones de este avance se sintieron casi inmediatamente y en 1923, la profesora Rosa Torres G. obtiene el primer cargo de elección popular del país al ser electa primera regidora en el Ayuntamiento de Mérida. Asimismo, el 18 de noviembre de 1923, Elvia Carrillo Puerto se convierte en la primera mexicana electa diputada al Congreso de Yucatán por el V Distrito.

El siguiente antecedente ocurre en San Luis Potosí. Como respuesta al apoyo prestado por el Club Femenil del Partido Liberal Obrero a su campaña para gobernador en 1921, Rafael Nieto presenta —ya como gobernador constitucional— a la Legislatura Local la iniciativa para darles el derecho al voto a las mujeres en el ámbito municipal. Así, el 13 de julio de 1923 se expide el decreto que concede a las mujeres el derecho a votar y a ser electas en los comicios municipales, siempre y cuando sepan leer y no pertenezcan a asociación religiosa alguna.³⁰

No pasó mucho tiempo para que otros estados siguieran el ejemplo de Yucatán y San Luis Potosí. En mayo de 1925, el gobernador provisional de Chiapas, César Córdoba, promulga el decreto que aprobó la XXX legislatura del estado, por el que se reconoce explícitamente la igualdad de los derechos políticos para el hombre y la mujer. En el estado de Tabasco, el 21 de febrero de 1925, el gobernador Tomás Garrido Canabal promulgó un decreto por el que se concedía el voto a la mujer. En Guanajuato, en 1934, se otorgó el voto a las mujeres y, un año después, le siguieron los estados de Puebla, Veracruz, Durango, Tamaulipas e Hidalgo.³¹

²⁹ Gastelum Bajo, Hadamira, “La historia de nuevos actores sociales”, ponencia presentada en el Congreso “Sinaloa en Voz de sus Mujeres”, Culiacán, Sinaloa, 1999.

³⁰ Anfer, María Luisa (comp.), *Participación política de la mujer en México*.

³¹ *Op. cit.*

2. ¿Por qué el voto de los mexicanos en el extranjero es similar al voto femenino?

Tratándose de la incorporación al sufragio de un nuevo grupo social —el de los mexicanos que residen en el extranjero— es previsible que haya obstáculos, tal y como ocurrió en el caso de las mujeres. Los argumentos para negar el derecho al voto a dichos grupos sociales son variados y quienes los esgrimen acuden a razones jurídicas, sociales o políticas para sustentarlos.

El caso del voto femenino presenta muchas similitudes con el del voto de los mexicanos en el extranjero, sobre todo porque muchos de los argumentos en contra guardan mucho parecido entre sí. Con el objeto de revisarlos los agrupamos en tres categorías: a) La desinformación y falta de interés, b) El nivel socioeconómico y educativo, c) El voto de los mexicanos en el extranjero favorecería a la oposición.

a) La desinformación y falta de interés

En su momento, los opositores al reconocimiento de la igualdad de derechos ciudadanos entre los géneros consideraban que la mujer estaba en un plano inferior al del hombre.³² Afirmaban que las mujeres mexicanas “como amas de casa, contaban con limitada información y se encontraban alejadas de la política, por ello no deberían influir en la vida pública”.³³

De manera similar, se argumenta que los mexicanos en el extranjero —sobre todo los que se encuentran en Estados Unidos— están profundamente desinformados de lo que pasa en el país o que, simplemente, no les interesa lo que ocurra en él.³⁴

b) El nivel socioeconómico y educativo

Dado el limitado acceso de las mujeres a la educación —sobre todo a la superior— y al poder que el hombre ejercía sobre ellas,

³² No es difícil reconocer que esta posición era equivalente a una suerte de *capitis diminutio* en sentido político y jurídico.

³³ Székely, Gabriel, Documento Ejecutivo: *México, una nación de migrantes*, mimeo, 2002.

³⁴ Al respecto se puede consultar las encuestas que publicó *El Universal*, de la ciudad de México, del 21 de marzo de 1998.

se aducía que concederle el voto equivalía a darle un doble voto a sus cónyuges o padres. De hecho, se afirmaba que ellos les indicarían la forma en que debían votar. De igual manera se argumentaba que darles el voto equivalía a darle un peso indeseable a la Iglesia en la vida política del país porque los ministros eclesiásticos tenían un poder absoluto en las mujeres que acudían a solicitar sus oficios.³⁵

Por lo que toca a los mexicanos en el extranjero, se dice que sus niveles de instrucción son muy bajos y que, en muchas ocasiones, no tienen ni la primaria terminada. En virtud de lo anterior se explica por qué estos mexicanos se dedican a los trabajos más duros o toman los que otros rechazan. También se dice que este sector es “especialmente vulnerable ante la probable manipulación de poderosos intereses en los Estados Unidos que influirían en los medios y por otras vías en su decisión para votar”.³⁶

c) El voto de los mexicanos en el extranjero favorecería a la oposición

El 6 de julio de 1938 el presidente Cárdenas envió un proyecto de reformas al artículo 34 constitucional a la Cámara de Diputados para su dictamen y para que, a su vez, lo enviara a las legislaturas locales. Sin embargo, la iniciativa cardenista no prosperó porque la situación política hizo suponer al entonces Partido de la Revolución Mexicana que el candidato de oposición del Partido Revolucionario de Unificación Nacional, Juan Andrew Almazán, se beneficiaría del voto femenino en las elecciones de 1940.

Siguiendo esta misma línea argumentativa, se afirma que los mexicanos en el exterior simpatizan con la oposición —especialmente el PRD— y que esto redundaría negativamente para el PRI.

Así como los argumentos en contra del reconocimiento del voto femenino son similares a los que utilizaron quienes están en contra

³⁵ Félix F. Palavicini escribía: “somos partidarios de la instrucción de las mujeres, pero no quisiéramos la multiplicación de las cerebrales”, refiriéndose con ello a las reservas para que las mujeres siguieran una carrera profesional sobre el supuesto de que tendían a masculinizarse. Palavicini (1910), *Problemas de la educación*, p. 67. Para una revisión más amplia de las razones que se daban para negar el voto de la mujer en estos términos, véase la obra citada de Anfer, María Luisa.

³⁶ Székely, Gabriel, *op. cit.*

del ejercicio de este derecho por parte de los mexicanos en el extranjero, los contraargumentos también comparten un notable grado de semejanza.

El argumento que alude a la falta de información y al desinterés ignora que existe una gran diversidad de medios de comunicación en castellano —como el periódico *La Opinión*, en los E.U.— que proporcionan oportunamente información nacional. Asimismo, ignora los resultados de la encuesta sobre participación electoral y deseo de voto que presentó la Comisión de Especialistas en su informe final. Por ejemplo, “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)”.³⁷

Independientemente de lo anterior, si consideramos que la falta de información o interés debe ser un criterio para permitir el ejercicio del voto, entonces muchos mexicanos que viven en territorio nacional no podrían hacerlo; sin tomar en cuenta que no habría modo de comprobar el nivel de conocimientos o de interés, salvo que se hagan exámenes individuales, lo cual conduciría a un absurdo.

Por lo que respecta al argumento que alude al nivel socioeconómico y educativo podemos comentar que parte de una generalización que desconoce la pluralidad de la comunidad mexicana en el extranjero. En particular, la que vive en Estados Unidos —que agrupa el 99% del total— es bastante diversa y agrupa desde profesionistas y estudiantes de diversas ramas hasta algunas estrellas de cine.

³⁷ Documento ejecutivo del informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, p. 4-5.

³⁸ La universalidad del voto significa la inclusión en el cuerpo electoral de todos los ciudadanos sin diferencia de sexo, raza, religión, clase social, educación o patrimonio. El concepto de igualdad enfatiza que todos los ciudadanos tienen idéntico derecho a votar y a que sus votos valen lo mismo, sin que pueda valorarse el voto de distinta forma según criterios de religión, posición política, propiedad, sexo, educación, etc. Para abundar en el tema véase *Elementos de teoría política* de Giovanni Sartori, así como *Igualdad y libertad* de Norberto Bobbio.

Sin embargo, la razón más sólida para echar abajo este argumento, así como el anterior, reside en la universalidad e igualdad del voto.³⁸ Según estos criterios, no es admisible que el voto sea negado porque un ciudadano sea de escasos recursos o no sepa leer o escribir; de otro modo tendríamos que hablar de democracia rentista o ilustrada.

Por lo que respecta al argumento que afirma que los mexicanos en el extranjero favorecerían a la oposición, se pueden dar dos contraargumentos. El primero se refiere a la libertad del voto, es decir, al derecho que tiene todo ciudadano a votar según sea su voluntad, que debe estar libre de toda interferencia, coacción o intimidación. El segundo se refiere a las preferencias electorales que en la práctica han mostrado los mexicanos en el extranjero.

Al margen de que existe una contradicción entre el argumento que supone desinterés político por parte de los mexicanos en el extranjero y el que afirma que éstos votan por la oposición —si no les interesa, pues obviamente no van a ir a votar— existen estudios que revelan que el voto potencial de estos mexicanos está bastante dividido. Por ejemplo, el grupo "Gayla" —asociación mexicana en la ciudad de Dallas— estimó que no existe evidencia para afirmar que los mexicanos residentes en esta ciudad fueran a votar por un partido político determinado en las elecciones presidenciales de 2000. Otro ejemplo es la reciente campaña electoral para gobernador de Zacatecas que tuvo lugar en Los Ángeles, en donde la comunidad de zacatecanos en esta ciudad se dividió en dos: PRI y PRD.

Para finalizar esta sección sólo resta mencionar que todos los argumentos expuestos presentan una debilidad estructural al no explicar qué metodología han empleado para sostener sus afirmaciones. Cuando se afirma que los mexicanos "vulnerables" en el extranjero, es decir, los de escasos recursos económicos y/o con bajos niveles de instrucción, son susceptibles de manipulación no se aporta evidencia ni se revela la metodología que siguieron para llegar a esta conclusión. No está de más mencionar que tampoco explican por qué estos mexicanos serían más manipulables que los que viven en México. En resumen, no hay ni evidencia ni sustento metodológico sólido para considerarlos seriamente.

2.1. Transformación social y jurídica

A pesar de que la Constitución de 1917 no negó el voto a las mujeres, éste les fue restringido aduciendo que la falta de permisividad expresa equivalía a una negativa.³⁹ Después de analizar la trayectoria local del voto femenino podemos ver que transcurrieron 36 años —a partir del reconocimiento en el estado de Yucatán en 1922— para que la Constitución federal recogiera este derecho en 1953. En este sentido, el tiempo transcurrido nos proporciona un indicador sobre el período que puede pasar para que el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero se reconozca en la Constitución Federal.

A través del estudio de caso del voto femenino se demuestra que el cambio no necesariamente puede o debe provenir de la federación. Es más, no es exagerado afirmar que las reformas a los artículos 115 y 34 constitucionales de 1947 y 1953, respectivamente, se limitaron a reconocer una situación *de jure* y *de facto* que tenía ya amplia aceptación en muchos de los estados del país.

En virtud de lo anterior resulta oportuno recordar que, en el reconocimiento y ampliación de los derechos ciudadanos, la primera opción son los estados, antes que la federación. Ustedes pueden a nivel de los estados hacer más que lo que puede hacer la federación. El ejercicio de los derechos políticos siempre ha sido gradual en nuestro país, y la federación ha venido al final.⁴⁰

En el apartado que viene a continuación se presentan los razonamientos jurídicos que se emplean para llegar a la conclusión de que no hay impedimento legal alguno para que los estados puedan incluir en sus constituciones respectivas el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero. Nótese que estos razonamientos se pueden emplear análogamente para explicar por qué el reconocimiento del voto femenino en los estados (*i.e.* Yucatán, San Luis Potosí, Chiapas, Tabasco, etc.) no encontró impedimento legal alguno.

³⁹ El texto original del artículo 34 constitucional decía “son ciudadanos de la República los mexicanos”. Nótese que la neutralidad de género utilizada en la redacción podía interpretarse como se hizo con la Declaración Universal de Derechos del Hombre, es decir, el término Hombre incluye tanto a hombres como a mujeres.

⁴⁰ González Oropeza, Manuel, citado a su vez por Székely, Gabriel, *op. cit.*

VI. AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS Y EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

La esfera de autonomía que la Constitución federal establece a favor de los estados miembros de la federación tiene importantes implicaciones para fundamentar por qué los estados pueden ser pioneros en la incorporación de este derecho en su legislación. Cobra especial relevancia analizar qué es lo que debemos entender por autonomía para determinar si es viable que la participación de estos mexicanos comience en el ámbito local, tal y como sucedió con el voto femenino. Para ello haremos referencia a dos principios básicos a partir de los cuales se debe interpretar la autonomía legislativa de los estados: el federalismo y la jerarquía normativa. Después, aplicaremos el esquema de análisis jurídico que resulta del punto anterior al caso concreto del voto de los mexicanos en el extranjero.

1. Federalismo

El artículo 41 de la Carta Magna establece que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.” Establecido el federalismo como una decisión fundamental hay que aclarar que la mención de “Estados libres y soberanos” es imprecisa porque la soberanía, entendida como la capacidad de autodeterminarse, reside en el pueblo de acuerdo al texto del artículo 39 constitucional.

Está ampliamente reconocido por la doctrina constitucional que lo que debe entenderse por “libres y soberanos” es que son autónomos para manejar todo lo concerniente a su régimen interior. Así, la autonomía “expresa la facultad de “darse sus propias normas” pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena”.⁴¹

⁴¹ Burgoa, I., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 412.

Una vez aclarado lo anterior, el paso que sigue es determinar cuál es el ámbito demarcado de antemano en el que los estados pueden darse sus propias normas. Para ello, es pertinente revisar el sistema que clasifica las facultades en los regímenes federales propuesto por los estudiosos del derecho constitucional.

En primer término, se habla de las facultades expresas para denotar aquéllas que la propia Constitución concede explícitamente a favor de la Federación. El artículo 124 de nuestra Constitución federal recoge esta idea al establecer que todas aquellas “facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. A partir de este numeral se desprenden muchas de las facultades que consigna la Constitución federal a favor de la federación. Un ejemplo de este tipo de facultades se encuentra en la fracción XVI del artículo 73 constitucional, que establece que el Congreso está facultado para dictar leyes sobre nacionalidad.

En segundo término, se puede hablar de las facultades reservadas, es decir, de aquéllas que no siendo otorgadas a la Federación conservan los Estados. Al parecer la diferenciación entre facultades expresas y reservadas es muy simple porque aquéllas se entienden por exclusión de éstas. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la fracción XXX del artículo 73 constitucional establece lo que la doctrina ha denominado como facultades implícitas, es decir, aquéllas que sean necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades expresas que a favor de la Federación dispone la Constitución federal.

La doctrina también menciona la existencia de las facultades concurrentes como aquéllas que, de manera simultánea y conjunta, tanto la Federación como los Estados pueden ejercer. Ejemplo de lo anterior es la concurrencia legislativa que contempla el último párrafo del artículo 117 constitucional en el caso de leyes tendientes a combatir el alcoholismo.

Independientemente de que si son expresas, implícitas o concurrentes, las facultades implican simultáneamente una potestad y un permiso para hacer algo. En contraste, las prohibiciones expresas que establecen los artículos 117 y 118 de la Constitución federal implican una negativa y, por tanto, una obligación de no hacer para los estados. A diferencia de las prohibiciones expresas, las

obligaciones dispersas a lo largo del cuerpo constitucional a cargo de los estados implican un mandato de hacer y, por tanto, no son potestativas como las facultades.

Ahora bien, para revisar las obligaciones impuestas a los estados es preciso referirse al principio de jerarquía normativa para explicar de qué naturaleza y cuáles son sus alcances.

2. Jerarquía normativa

Este principio establece un orden de supremacía entre las distintas normas que componen el sistema jurídico de un Estado soberano. Dentro “del sistema jurídico mexicano, la *pirámide normativa* está formada jerárquicamente *de maiore ad minus* por los siguientes ordenamientos: a) la Constitución federal; leyes federales y tratados internacionales que no se opongan a ella; c) reglamentos heterónomos federales; d) constituciones particulares de los Estados; leyes locales, y f) reglamentos locales”.⁴²

A partir de este orden de preeminencia jurídica se han justificado intentos de imponer a los estados la obligación de replicar indiscriminadamente en sus constituciones las disposiciones de la Constitución federal. Sin embargo, si hacemos una interpretación sistemática de la Constitución federal vemos que el anterior punto de vista es insostenible. Esto es, el texto constitucional federal sólo establece de manera enunciativa los principios fundamentales que deben reflejar las constituciones locales, de modo que, una vez que cumplen esta obligación, los estados tienen libertad de incorporar los principios e instituciones que más les convengan.

La interpretación de los artículos 40 y 41, párrafo primero, constitucionales ayuda a clarificar la idea anterior, pues la intención del Constituyente de 1917 fue precisamente dotar a los estados de un margen de maniobra para decidir las características propias que habría de asumir el gobierno de sus regímenes interiores.⁴³

⁴² *Op. cit.* p. 462.

⁴³ Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por lo que toca a los principios fundamentales que deben observar las constituciones de los estados, éstos se refieren a la forma de gobierno que deben adoptar (entre la que destaca la división de poderes y el municipio libre), a los criterios y métodos a observar en la elección de sus poderes públicos, a la protección de los derechos humanos, a las relaciones laborales entre los poderes públicos locales y sus trabajadores, entre otros.

Como se puede apreciar, el análisis de la jerarquía normativa nos remite nuevamente al tema del federalismo y al de la autonomía local que se inscribe en éste. Con el propósito de evitar la repetición, transcribimos una cita que cierra nuestra argumentación: “La producción del orden jurídico de un Estado miembro descansa sobre la base de su *autonomía* dentro del régimen federal, en el sentido de que puede darse sus propias normas sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda entidad federativa impone la Constitución nacional cuyas decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales deben ser acatadas, además, por el derecho interno correspondiente”.⁴⁴

Resumiendo, el régimen federal consagra la autonomía estatal, la cual se define a partir de las facultades, prohibiciones expresas y obligaciones que la propia Constitución federal establece. Una vez que los estados incorporan las estipulaciones del pacto federal en sus constituciones respectivas, pueden darse sus propias normas para el mejor gobierno de sus regímenes interiores, lo cual incluye a todas luces la producción normativa constitucional.

Si aplicamos los resultados del análisis a los principios estudiados vemos que:

- i. Las constituciones de los estados reflejan los principios fundamentales que establecen los artículos 40, 41, 115, 116, 117, 118 y

Art. 41. (párrafo primero). El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

⁴⁴ Burgoa, I., *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 884, y *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, en la voz *Autonomía*. También referirse al capítulo que dedica a los estados Tena Ramírez en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*.

121, por mencionar algunos. Como consecuencia, la autonomía que gozan debe respetarse porque observa puntualmente el pacto federal y la jerarquía normativa suprema de la Constitución federal.

- ii. No existe en todo el cuerpo de la Constitución federal prohibición expresa para que los estados legislen en materia electoral. Tampoco existe disposición que atribuya, expresa o implícitamente, esta tarea como facultad exclusiva de la federación. Por el contrario, la tarea de legislar en materia electoral es una facultad implícita reconocida a favor de los estados que se desprende del inciso IV del artículo 116 constitucional, que establece los principios que las constituciones de los estados deben garantizar.
- iii. Los principios que los estados deben observar en materia electoral se refieren a la elección de los gobernadores, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; a la rectoría de los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales; al establecimiento de los sistemas de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, por citar algunos. Así, una vez que estos principios se plasman en sus constituciones y leyes no hay impedimento para que los estados establezcan principios e instituciones que amplíen los derechos ciudadanos que la propia Constitución federal otorga.

VII. CONCLUSIONES

El camino para el otorgamiento del voto a los mexicanos en el extranjero no debe tener obstáculos, al menos jurídicos, bajo el argumento de que se contravendría lo dispuesto por la Constitución federal. Como se demostró, la Carta Magna no dispone que la facultad de legislar en materia electoral sea exclusiva de la federación. De hecho, el artículo 116 constitucional establece el fundamento para la legislación electoral local.

Es importante considerar que la Constitución federal establece un piso mínimo de derechos que puede ser ampliado por los esta-

dos. Ahora bien, para que la ampliación de los derechos sea válida es requisito fundamental que no se violen las estipulaciones del pacto federal. Si los estados observan los principios fundamentales que consagra la Constitución federal, entonces no hay impedimento para que éstos incorporen en sus constituciones el derecho que tienen los mexicanos que nacieron en su territorio a votar en las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos. Sostener que el cambio viene desde el centro y que éste es el que irradia a los estados las modificaciones constitucionales y/o legales implica un desconocimiento *de facto* y *de jure* de la autonomía que la Constitución les otorga.

El predominio legislativo que se le atribuye a la federación, en el sentido de indicar cuáles son las rutas que los estados deben seguir, no tiene ningún fundamento constitucional. La evidencia histórica que arroja el estudio de caso del voto femenino nos indica dos hechos relevantes: 1) A la federación le tomó 36 años para reconocer un derecho ciudadano que en los estados ya había adquirido carta de naturalización, 2) Que el derecho de los estados a reconocer expresamente el derecho de las mujeres al voto nunca fue cuestionado bajo el argumento de que estaban violando la Constitución federal. Si este hubiera sido el caso, la reparación del pacto federal se hubiera exigido a través de los recursos legales y/o políticos conducentes. Sin embargo, debe enfatizarse que éste no fue el caso.

REFERENCIAS

- Anfer, María Luisa (comp.) *Participación política de la mujer en México*, México, D.F., ICAP, 1984.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional, instituciones federales, estatales y municipales*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994.
- Becerra, Ricardo *et al.*, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Bendix, Reinhard, *Nation-Building and Citizenship, Studies of our Changing Social Order*, John Wiley & Sons, Inc., New York, (1964).
- Bidart Campos, Germán J. “Pautas de Derecho Electoral en un Estado democrático” en *Justicia Electoral*, México, Vol. II, Núm. 3, 1993.
- Bobbio, Norberto, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós, 1993.
- Burgoa, I., *Derecho Constitucional Mexicano*, México, D.F., Porrúa, 2001.
- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, Porrúa, 2000.
- Contreras, Gabriela, “El día cuando las mujeres se vistieron de verde” en *Política y Cultura*, núm. 1, otoño, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- De Cabo de la Vega, Antonio. *El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- Cámara de Diputados, *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo V: Antecedentes y evolución de los artículos 28 a 53, México, D.F., 1967.
- Carpizo, Jorge y Morales, Rodrigo, “Voto en el extranjero, ¿sí o no?” en *Revista Arcana*, septiembre de 2000, pp. 30-37.
- Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, UNAM-Porrúa, México, D.F., 1999.

Da Matta, Roberto, "The Quest for Citizenship in a Relational Universe", en John D. Wirth, Edson de Oliveria Nunes y Thomas E. Bogenschield (eds.), *State and Society in Brazil, Continuity and Change*, Westview Press, Boulder, pp. 307-335, 1987.

El Universal, diario de la ciudad de México, del 21 de marzo de 1998.

Gastelum Bajo, Hadamira, "La historia de nuevos actores sociales", ponencia presentada en el Congreso "Sinaloa en Voz de sus Mujeres", Culiacán, Sinaloa, 1999.

Girón López, Ma. del Carmen, "Autonomía e independencia de los tribunales electorales de los estados" en *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Vol. III, México, UNAM, 1999, pp. 1101-1109.

Habermas, Jurgen, "Citizenship and National Identity" en Bart van Steenbergen (ed.), *The Condition of Citizenship*, Sage Publications, Londres, pp. 20-35, 1994.

Hamilton, Jay, y Madison, *Federalist Papers*, Nueva York, Penguin, 1978.

Held, David, *Political Theory and the Modern State*. Essays on State, Power and Democracy, Standford University Press, Standford, 1989.

Instituto Federal Electoral, *Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero*, México, D.F., IFE, 1998.

Janoski, Thomas, *Citizenship and Civil Society*, Cambridge, University Press, 1998.

Marshall, T.H., "Citizenship and Social Class" en T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Londres, pp. 1-51, 1992.

O'Donnell, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas" en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, núm. 130, julio-septiembre, pp. 163-183, 1993.

- Orozco Henríquez, J., *et al.*, “Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos político-electorales”, en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, pp. 429-446.
- Palavicini (1910), *Problemas de la educación*, Sempere y Compañía Editores, México, D.F., p. 67.
- Patiño Camarena, Javier. *Derecho electoral mexicano*, segunda edición, México, Editorial Constitucionalista, 1996.
- Payán Cervera, Ana Rosa, “Yucatán, primer estado en otorgar el voto a la mujer” en *La Revista Peninsular*, Número 469, Mérida, Yucatán, 1998.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- Szèkely, Gabriel, *Documento Ejecutivo: México, una nación de migrantes*, mimeo, 2002.
- Keith Rossenn, “The Success of Constitutionalism in the United States and its Failure in Latin America: An Explanation”, *Interamerican Law Review*, núm. 22, 1990, pp. 20-29.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, D.F., Porrúa, 1998.
- Leyes fundamentales de México, 1808-1991*, decimosexta edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
- Tilly, Charles, “Citizenship, Identity and Social History” en Charles Tilly (ed) *Citizenship, Identity and Social History*, *International Review of Social History*, Suplemento, núm. 3, pp. 1-17, 1995.
- Woldenberg, José, Intervención del consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral durante la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores, y de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados, en torno al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones del año 2000” (mimeo), México, mayo de 1998.

VOTO EN EL EXTRANJERO: UTOPIA O REALIDAD

*Humberto SÁNCHEZ MELENA**

SUMARIO: I. Exposición de motivos; II. Introducción; III. Antecedentes históricos del Poder Legislativo en México; IV. Los partidos políticos; V. Consideraciones electorales; VI. Sistemas políticos y breve historia de Argentina, Colombia, Estados Unidos de América y México; VII. Voto en el extranjero; VIII. Conclusión; IX. Bibliografía.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Uno de los hechos más sobresalientes al inicio de este siglo aquí en México, fue sin duda el que después de más de 70 años de poder, el PRI perdiera la Presidencia de la República por primera vez en nuestro sistema de competencia electoral. Sin duda alguna el ascenso al poder del Partido Acción Nacional, que es un partido de derecha conservadora, con acciones radicales que con una estrategia para muchos inteligente, para otros circunstancial y para muchos otros coyuntural, u obedeciendo a intereses del extranjero. Desde 1939 al año 2000; concluyó con el objetivo primordial de todo partido, llegar al máximo poder, previo a esto, hubo una serie de “acomodos” en varios estados de la república en elecciones para gobernador, elecciones generales de senador y diputados, así como en congresos locales, alcaldías, sindicaturas y regidurías, en muchos de los casos, en goce pleno de los derechos que da nuestro sistema electoral vigente, y en muchos otros a través de las bien conocidas por todos, las famosas anticonstitucionales concertaciones.

* Profesor de la Universidad Vasco de Quiroga.

En nuestro país hay una grave confusión pública sobre el voto en el extranjero, tanto con los líderes políticos, sociales, de medios de comunicación, de organizaciones, de partidos políticos, de instituciones, etc., por los últimos acontecimientos que ha generado el Gobierno Federal y en varios casos los gobiernos estatales relacionados obviamente a las cuestiones electorales. Inmerso como cualquier mexicano en esta confusión me propuse analizar y estudiar varios documentos, libros, códigos, constituciones, etc., con el objeto de poder, a la medida de mis posibilidades, descifrar un poco este asunto y llegar a la conclusión de lo que actualmente es imposible, que es el voto de los mexicanos en el extranjero; mismo que pudiéramos identificar en este trabajo con el título de utopía o realidad, lo hago también por el énfasis que ha puesto en este caso la comisión encargada de promover foros binacionales, compuesta por los tres principales partidos políticos quienes proponen que por la vía plurinominal, se contemplen las primeras posiciones de las listas y se le “entregue” una representación “de facto” a los líderes de migrantes, también el presidente Vicente Fox Quesada, y el gobernador de Michoacán Lázaro Cárdenas Batel, quienes en diferentes fechas, foros o medios, han expresado que al costo que sea, habrá votos en el extranjero principalmente de los migrantes radicados en los Estados Unidos de América. Todos sabemos en términos generales, que el fenómeno político, el evento político o la “instrucción” política, constituyen un asunto muy complejo mediante el cual se toman decisiones que pueden ser para bien o para mal de un país o de un estado; pero, ¿cuáles son las cosas que intervienen o los elementos para este proceso?, ¿qué relación y corresponsabilidad tienen entre sí?, ¿quiénes y de qué forma toman esas decisiones y con qué atribuciones legales?, ¿por consejo e influencia de quién se determinan estos procesos?, ¿quién toma la decisión y a costa de qué? ¿en qué nos beneficia o nos perjudica este tipo de decisiones?, ¿qué efectos positivos o negativos puede producir y sobre de quiénes? y ¿qué costo político puede representar?

Como sabemos, una definición de un sistema político se refiere al conjunto de instituciones, organizaciones y procesos que se caracterizan por algún grado de independencia, rigen y conforman la vida política en una determinada comunidad. Que determinan si los fines de los sistemas políticos se identifican, por ejemplo. Es-

tado-Nación o si los elementos que lo integran son por ejemplo una constitución escrita, un código, un parlamento y los partidos políticos; para identificar un partido político de un país debe tener un orden constitucional que garantice derechos y libertades a diferencia de los regímenes autoritarios siendo un estado constitucional; en el caso de nuestro país de un sistema presidencial con sistema de elección del poder legislativo bicameral, republicano y de tradición parlamentaria, es decir de mayoría relativa y de representación proporcional.

Para nuestro caso, el constitucionalismo es el producto jurídico y político del triunfo del pensamiento liberal, frente al absolutismo y autoritarismo, que tiene visos de volverse a asomar, por lo tanto tiene la razón de ser y poner fin a la limitación del poder público y la legalidad de los derechos fundamentales; pero en la medida que la sociedad moderna por su dimensión y complejidad, ya no permite el idear el concepto clásico del Gobierno-pueblo, la democracia moderna se inclina a ser de carácter representativo. En síntesis, el constitucionalismo democrático puede definirse hoy como un sistema político con división de poderes, garantías individuales y órganos de gobierno de representación popular.

II. INTRODUCCIÓN

A través de la presente exposición, se pretende presentar un panorama general sobre el sistema jurídico nacional en su origen para que el ciudadano se oriente en sus derechos civiles y políticos de acuerdo con la Constitución general de la República, ya que muchos ciudadanos dentro y fuera del país desconocen sus derechos y obligaciones o no tienen idea clara de ellos por lo que difícilmente podrán hacer suyas las posibilidades para ejercerlas de manera activa y eficaz.

Se destaca además, la relación de la cultura política, nacional dentro de contexto de derecho internacional a fin de compartir los postulados de diversos convenios internacionales que ha firmado nuestro país.

En México, al igual que en la mayoría de las repúblicas democráticas, la vida de sus habitantes se rige, a través de la Constitu-

ción Política; la de los Estados Unidos Mexicanos, que data de 1917, representa la Ley Suprema y regula los derechos de sus habitantes y la organización del Estado, otorgando garantías y prerrogativas contemplándose también su relación con el resto del mundo.

Dice por ejemplo que la ciudadanía se obtiene a partir de los 18 años y desde este momento todo ciudadano mexicano goza de las garantías, derechos y obligaciones; sin embargo, de acuerdo con el artículo 37 de la Carta Magna, en su inciso B, los ciudadanos mexicanos pueden perder la nacionalidad, cuando por decisión voluntaria adquieren una nacionalidad extranjera o bien perder la ciudadanía y los derechos que la Constitución les otorga, por residir durante 5 años continuos en el extranjero. Asimismo, la ciudadanía mexicana y sus derechos se pierden por prestar voluntariamente servicios oficiales a un Gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su comisión permanente, así como por ayudar en contra de la nación y por aceptar también títulos nobiliarios.

De lo anterior podemos definir, que los derechos políticos se encuentran vinculados al concepto de soberanía como atributo del pueblo y de determinación ciudadana del Estado (instituciones de gobierno).

Por otro lado, y de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución, la soberanía en nuestro país se ejerce a través de los poderes de la Unión, renovándose los poderes legislativo y ejecutivo mediante elecciones directas libres, auténticas y periódicas, reguladas por autoridades electorales, de acuerdo con los partidos políticos, mismos que tendrán derecho a participar en elecciones federales, estatales y municipales a través de la promoción de la participación libre y democrática de la población de acuerdo con los candidatos, programas, principios e ideas que postulan y por sufragio universal, libre, secreto y directo, garantizando que los partidos políticos nacionales cuenten con los elementos necesarios para realizar sus actividades, señalando además las reglas para su financiamiento garantizando que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado (no señala ni autoriza las elecciones en el extranjero).

De esta manera a cada prerrogativa ciudadana le corresponde un determinado trámite y condiciones. Para votar es necesario cumplir con los requisitos establecidos por la legislación electoral a nivel

federal y de cada entidad del país. Para ser votados a los cargos de elección federal, estatales y para casi la totalidad de los municipales; se tiene por condición imprescindible la figura del partido político como único medio disponible por los ciudadanos para participar como candidatos a los cargos de elección popular, destacando con esto que la participación política de los ciudadanos quedará regulada legalmente mediante un parámetro colectivo: el partido político. Estimulando en su estructura de partido la asociación ciudadana la defensa y la promoción colectiva de sus intereses.

De igual manera la ley fijará los criterios para determinar límites a las erogaciones de los partidos políticos en las campañas electorales y señalará las sanciones que deba imponerse por incumplimiento de estas disposiciones.

Sin duda alguna, la organización de las elecciones requiere de una total imparcialidad que garantice la transparencia de los procesos electorales, por ello se ha catalogado como una función estatal que se realice a través de un organismo ciudadano autónomo que cuente con personalidad jurídica y patrimonios propios, participando en su integración los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordena la ley creándose para ello el Instituto Federal Electoral (IFE).

El Instituto Federal Electoral cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia y el órgano superior de dirección que es el Consejo General, integrado por un consejero presidente y 8 consejeros ciudadanos, los consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.

Elección e instalación del Congreso

Con el propósito de preservar nuestra soberanía, la Constitución establece la integración de la Cámara de Diputados, misma que se conforma por 500 diputados, 300 por votación de mayoría relativa por distritos electorales uninominales y 200 por el principio de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales distribuyéndose los distritos uninominales de acuerdo con el último censo nacional de población.

Asimismo, los 200 diputados por principio de representación proporcional dependen de la constitución de 5 circunscripciones plurinominales en el país, y la ley establece la demarcación territorial de las mismas.

Para poder participar en un proceso electoral como candidato a diputado, habrá que reunir los requisitos que como mexicano la Constitución establece, de tal suerte que el interesado debe garantizar la ciudadanía y nacionalidad en el ejercicio de sus derechos así como ser originario del estado en el que se habrá de llevar a cabo el proceso electoral, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección.

Con relación a la Cámara de Senadores se ha establecido que debe ser integrada por 128 senadores, de estos, en cada estado dos serán elegidos por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría, los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Origen

Los orígenes sociopolíticos de la institución legislativa de México, se remontan a los mismos inicios de nuestro movimiento de Independencia. Incluso, durante el período de su gestación hubo momentos en que los esfuerzos libertarios y los ideales políticos para el ejército de la soberanía, surgieron y confluyeron a la par.

Las Cortes de Cádiz están consideradas como el primer antecedente histórico de la práctica legislativa.

Posteriormente, Ignacio López Rayón, continuador de la lucha por la Independencia, fundó la Suprema Junta de Zitácuaro que representa el segundo antecedente histórico. Una vez generalizado el movimiento de Independencia y cuando incluso habían muerto sus iniciadores, Rayón hace su entrada victoriosa a San Juan Zitácuaro, donde los principales jefes insurgentes se reúnen del 18 al 21 de agosto de 1811 a fin de establecer un gobierno central. Es

entonces cuando consideró que había llegado el momento de elegir una Junta o Cuerpo Colegiado de Representantes bajo el nombre de Suprema Junta Nacional Americana, estableciéndose así un primer, aunque todavía rudimentario, cuerpo formal de diputados, encabezados por José María Liceaga y José Sixto Verduzco.

El 30 de abril de 1812, Ignacio López Rayón envió al Generalísimo Morelos un proyecto de Constitución, titulado “Los elementos constitucionales” cuyo sustento radicó en que la Soberanía “dimanaba inmediatamente del pueblo”.

El documento fue decisivo para Morelos, quien así da forma e instauro en plena lucha de Independencia el Primer Congreso Constituyente de los mexicanos. La sede fue Chilpancingo, en la entonces provincia de Tecpan.

El 14 de septiembre de 1813 se instaló el Congreso como Poder Legislativo Constituyente, bajo la presidencia de Carlos María Bustamante, diputado por México.

El Congreso de Anáhuac como representante de la primera y auténtica realidad institucional y que enmarcó la representación política del pueblo mexicano en tareas no sólo legislativas, sino en las decisiones mismas del gobierno en las zonas insurgentes. Reiteramos que como Supremo Congreso, el de Anáhuac determinó que “la Soberanía dimana del pueblo y se deposita en sus representantes”.

Fue ante esa representación que se leyeron “Los Sentimientos de la Nación”, elaborados por José María Morelos y Pavón, quien al mismo tiempo decreta el 22 de octubre 1814 en Apatzingán, Michoacán la Constitución de Apatzingán.

Luego de verificarse las elecciones de diputados al Primer Congreso Constituyente, aparecieron en la escena política hombres de la talla de Valentín Gómez Farías, Guadalupe Victoria, Manuel Sánchez de Tagle, Servando Teresa de Mier.

El 24 de febrero de 1822 nació propiamente el Poder Legislativo de México. Un primer gran paso hacia la plenitud de la potestad legislativa y que permitió la manifestación a los distintos criterios ideológicos especialmente a la tendencia republicana en contra de las ambiciones de Iturbide, que fue la votación —a posición de Fagoaga— de la declaración en el sentido de que, “la Soberanía Nacional está en el Congreso Constituyente”.

El desarrollo del Congreso Constituyente, permitió en 1824 la elaboración de la primera Constitución Federal de la República publicada el 4 de octubre del mismo año.

Legislaturas del siglo XIX hasta el porfiriato

La convocatoria para elegir diputados y senadores integrantes de la I Legislatura Constitucional, se fundamentó en el hecho mismo de la existencia de una República Federal, representativa, popular y compuesta por Estados libres, soberanos e independientes, tanto en su gobierno interior como administrativamente.

Casi al terminar 1843 y en virtud de las nuevas elecciones, se declaró legalmente constituida la Cámara de Diputados donde el 2 de enero de 1845 fuera declarado Presidente de la República, el general Adolfo López de Santa Anna por medio del voto de 19 Departamentos.

Cuando en 1850 se inició lo que se calificó como la Segunda Época de la Federación, las vicisitudes del Poder Legislativo persistieron por lo que en 1853 fue disuelto el Congreso a mano armada.

Basado en los triunfos de la Revolución de Ayutla y del Partido Liberal, el presidente interino Juan Álvarez convocó en 1854 a un Congreso Constituyente, aunque este inició sus trabajos hasta el 18 de febrero de 1856 básicamente con la elaboración de una Carta Suprema que sería de trascendental importancia para el futuro político y social del país. El 5 de febrero de 1857, el presidente Ignacio Comonfort juró la nueva Constitución.

En mayo de 1863 se extendió la invasión del ejército francés amenazando al centro de la República. El Congreso decretó el traslado del Gobierno a San Luis Potosí. El presidente Juárez acató esa determinación.

Restablecido el Gobierno legítimo del presidente Juárez y a salvo la nación de las intromisiones extranjeras en apoyo de algún partido político, surgió un afán de renovación cuyos alcances emanaron del Poder Legislativo.

A la tarea legislativa se sumó en 1875 una trascendental reforma, propiciada por Lerdo de Tejada: la restauración del Senado que dieciocho años antes se suprimió en la Constitución de 1857.

A medida que el poder absoluto de la dictadura porfiriana se prolongó hasta 1910, minaba las bases democráticas de la organización política mexicana y el Partido Científico se perfilaba como la ideología prevaleciente; la indolencia ciudadana y la fuerza represiva, detonaron el estancamiento de la vida cívica y, en consecuencia, la declinación de las actividades electorales. Por su parte, el dictador renovaba su poder personal mediante simuladas reelecciones, en tanto que el Poder Legislativo sufría la mayor mengua de su historia.

Francisco I. Madero se refirió a ese régimen en su obra *La Sucesión Presidencial* en 1910, en éstos términos: “El general Díaz ha concentrado en sus manos un poder absoluto. Sólo de este modo ha podido gobernar la República”.

Legislaturas a partir de 1912

Al triunfo del Plan de San Luis y verificadas las elecciones constitucionales para la Presidencia de la República, que favorecieron al iniciador del movimiento revolucionario, fue la XXVI Legislatura, calificada como renovadora, la que cumplió dignamente las funciones del Poder Legislativo trastocadas por la dictadura porfirista.

La elección legislativa de 1912 fue de las más limpias de nuestra historia parlamentaria. Los revolucionarios más notables de esa Legislatura fueron: Luis Cabrera, Juan Sarabia, Juan Sánchez Azcona, Gustavo Madero, Serapio Rendón, Salvador Díaz Mirón, Lerdo de Tejada, Isidro Fabela, Pascual Ortiz Rubio.

También participaron representantes de los partidos Constitucional Progresista, Católico, Radical y del Liberal Independiente. El 18 de febrero de 1913, tras el asesinato del Presidente de la República, sobrevino una época de terror en todo el país. También fueron asesinados los diputados Adolfo G. Gorrión, Néstor Monroy, Edmundo Pastelón y Serapio Rendón, todos por expresar su repudio al general Victoriano Huerta.

Al conocerse el asesinato del senador Belisario Domínguez, José María de la Garza exigió una explicación oficial enfrentándose al Ejecutivo; además se nombró una comisión investigadora que recabó pruebas y rindió su informe; la Cámara de Diputados exigió

garantías con la advertencia que de no obtenerlas se instalaría en otro lugar de la República. La respuesta de Victoriano Huerta fue el envío de policías al recinto del Congreso. La policía ordenó desalojar el recinto, aprehendieron a 84 diputados conforme a una lista que llevaba preparada. Todos fueron llevados a pie hasta la penitenciaría en medio de dos filas de soldados.

Venustiano Carranza publicó el 26 de marzo de 1913 el Plan de Guadalupe. La gesta revolucionaria que arrojó al traidor de la silla presidencial, abrió una nueva etapa de la historia de la Cámara de Diputados. Fue la época de las reivindicaciones populares.

El desempeño de estos hombres de lucha marcó los nuevos rumbos ideológicos a la Nación. El 31 de enero de 1917 se efectuó la sesión de clausura y el 5 de febrero se promulgó la Constitución que actualmente está en vigor.

Al día siguiente, Venustiano Carranza, consecuente con la nueva Carta Magna, procedió a expedir la convocatoria a las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, que habían de integrar la XXVII Legislatura, y para elegir al Presidente de la República.

Así se iniciaron los gobiernos de la Revolución, presididos por la intensa labor legislativa y política de hombres que iban sucediéndose en las Legislaturas del Congreso de la Unión. A los legisladores en 1929, 1938 y 1942 (integrantes de las Legislaturas XXXIII, XXXVII y XXXVIII, respectivamente), tocó la misión de intervenir en tres de los hechos legislativos más notables de nuestra historia política contemporánea: la declaración de la Autonomía de la Universidad Nacional de México, la nacionalización de la industria petrolera y la suspensión de garantías con motivo de estado de guerra por la segunda conflagración mundial.

La XLIII Legislatura, por iniciativa del presidente Adolfo Ruiz Cortines, aprobó una reforma a la Constitución de singular trascendencia: la incorporación de las mujeres a la ciudadanía que, a su vez, les permitió desempeñarse como legisladoras.

Algunas iniciativas presidenciales generaron proyectos de trascendencia económica y social, como la Reforma Agraria, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas; así como el proceso de reestructuración económica impulsados por el presidente Miguel Alemán Valdés.

Durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos se reformó la Constitución para actualizarla en relación con el sistema electoral que comprendió a los diputados del partido. El juego parlamentario plural de la Cámara de Diputados ha cobrado relieve durante las últimas legislaturas. Sus avances corresponden al perfeccionamiento de las instituciones democráticas y al mayor impulso a la cultura política a favor de grandes sectores de la población.

Con base en el sistema mayoritario, en 1963 se establecieron los diputados federales de partido para ampliar la representación nacional, en 1977 se sustituyó por el de representación proporcional.

Las reformas constitucionales promovidas por el presidente Miguel de la Madrid, culminaron con la ampliación de las minorías en el Congreso de la Unión, mediante el aumento de 100 a 200 diputados que eligieron con base en la proporción de votos obtenida por los partidos, adicionales a los 300 diputados de mayoría que se conservan en el mismo número, para conformar una cámara de 500 legisladores.

La reforma política integral llevada a cabo durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, incluyó la creación constitucional de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, compuesta por ciudadanos electos directamente por el voto popular.

IV. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Cabe destacar que desde el parteaguas revolucionario de 1910 – 1912 surgen varios partidos políticos: el Nacional Porfirista (PNP), el Reelectionista (PR), el Partido Reyista (PR), el Partido Nacional Democrático (PND) y el Partido Antirreelectionista que lanza a Madero como su candidato y triunfa, antes el Partido Liberal Mexicano (PLM), desde que se instaló el sistema presidencial; de 1929 a la fecha, todas las elecciones han sido cuestionadas, Vasconcelos contra Pascual Ortiz Rubio 1940, Juan Andrew Almazán contra Manuel Ávila Camacho en 1952, el general Enríquez contra Adolfo Ruiz Cortines y más recientemente en 1988 J. Manuel Clouthier y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano contra Carlos Salinas de Gortari. En 1994, después del asesinato de Luis Donald Colosio Murrieta, Diego Fernández de Cevallos y Cuauhtémoc Cárdenas

contra Ernesto Zedillo Ponce de León y en el año 2000 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano contra Vicente Fox Quesada.

Con Plutarco Elías Calles, desde 1929 siendo presidente de la República Emilio Portes Gil se crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que conjuntó a más de 8,000 minipartidos de todo el país y que posteriormente en 1938 sería el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Gobernando el general Lázaro Cárdenas del Río, desde 1946, en el gobierno de Manuel Ávila Camacho, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se había dado una hegemonía de este partido sobre el resto hasta el año 2000 en lo federal y desde 1989 en lo local en Baja California, desde la creación del PNR todos los presidentes de la república y gobernadores habían militado en él, casi todos los senadores y la mayoría de los diputados también, con más de 12 millones de militantes y simpatizantes, cuenta con una estructura para los sectores agrario, obrero y popular así como del frente juvenil revolucionario, consejo para la integración para la mujer, movimiento territorial, entre otras muchas de la sociedad civil. Este PRI ha tenido muchas reformas internas para tratar de mejorar sus métodos democráticos.

Hasta los años setentas sólo estaban autorizados 3 partidos de oposición: el Partido Popular Socialista (PPS); el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), la Unión Nacional Sinarquista y el Partido Acción Nacional (PAN) (único partido realmente independiente), fundado por Manuel Gómez Morín, con los ricos y el clero en 1939, 10 años después que el PRI y que de una manera progresiva con una intensa preparación de sus cuadros sin un sistema interno de su imposición o dirección que significara el autoritarismo con careta de democrático, es por eso que desde Yucatán hasta Baja California fundamentalmente en las capitales del norte del país este partido logró conquistar poco a poco el voto popular. Su primera reunión constitutiva se originó en Quiroga, Michoacán y en ese décimo distrito logró su primer triunfo electoral federal, es un partido de ricos que nada tiene que ver con la lucha social desde su origen y conformación interna sigue siendo igual.

Como históricamente había sucedido, otros personajes, en las diferentes etapas de la vida política del país, Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz y Efigenia Martínez entre otros, en 1987 decidieron salirse del PRI para conformar una corriente democrática.

ca nacional primero y después construyeron el Frente Democrático Nacional con el que participó en las elecciones de 1988 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como candidato a la Presidencia de la República. Este frente conformado por partidos de izquierda, corrientes de izquierda, corrientes de centro izquierda, intelectuales, académicos, entre otros, el 5 de mayo de 1989 se fundó como Partido de la Revolución Democrática (PRD) que es un partido de izquierda entre radical y moderado que en su corta vida (13 años) ha conquistado el poder en varios estados de la república en la alianza con otros partidos, así como el Distrito Federal en dos ocasiones. Este partido tiene como “estructura fuerte” los comités de bases, pero más que un partido fuerte con una filosofía y doctrina propios sigue actuando al “calor “ de las inconformidades sociales y los movimientos ciudadanos tradicionales.

Con las reformas a las leyes electorales se han fundado varios partidos con vida transitoria como el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS), el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista (PVEM) y el Partido de Centro Democrático (PCD) y algunos otros que se formaron recientemente, han servido sólo para fomentar ingresos económicos de sus dirigentes, que en vez de participar con posibilidades reales de triunfo es más bien para legitimar sus erogaciones y dar triunfo a otros partidos. Todos en su conjunto conforman el sistema de partidos que se vive en México y conforme a resultados electorales habrá que desaparecer algunos de ellos, porque obligan a una nueva reflexión para modificar las leyes en la materia y que esos recursos pudieran ir orientados a gastos de carácter social para combatir el hambre.

Habiendo hecho una revisión a los estatutos de estos partidos, específicamente ninguno contempla el voto al migrante como tal y mucho menos la inscripción en los primeros lugares de sus listas por la vía plurinominal como un derecho del emigrante por el solo hecho de serlo, esto quiere decir que para que haya un respeto al sistema de partidos y su competencia limpia primero deben hacer reformas internas encaminadas hacia ese fin para evitar discrepancias graves entre sus propias estructuras, líderes, dirigentes, militantes y simpatizantes.

V. CONSIDERACIONES ELECTORALES

En las sociedades democráticas, la participación ciudadana resulta indispensable en la representación política, ambos aspectos son necesarios para darle significado a la democracia; así la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos.

En nuestro país, la organización de las elecciones federales es una función que se ejerció por los poderes ejecutivo y legislativo de la unión con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos según lo dispuesto por la ley; función que desde 1990 recae en el Instituto Federal Electoral (IFE), como organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio cuyos principios rectores en el ejercicio de su función estatal es dar certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo a los procesos electorales.

A fin de entender el desarrollo del proceso electoral a través del IFE, habremos de entender a nuestro sistema electoral como el conjunto de instrumentos que transforman la voluntad ciudadana en medios de gobierno y de representación; englobando dentro de su conjunto a los órganos electorales cuya máxima autoridad está representada en el Consejo General como una dirección superior responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

El Consejo General en sus atribuciones, deberá encargarse de la organización de la jornada electoral así como dar seguimiento a los posibles delitos electorales que en tiempo y forma pudieran ser denunciados por el o los participantes en un proceso electoral; de igual forma establecer las formas de inscripción al padrón y confección de las listas electorales.

Dentro de sus atribuciones además deberá resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y su financiamiento, además de los topes máximos de campaña y los aspectos de la competencia electoral.

Todo lo anterior encaminado básicamente a un tipo mixto de sistema electoral combinando mayoría relativa y representación proporcional; pero, ¿cuáles son las funciones entonces de los sistemas electorales?; estas son: establecer quiénes pueden votar y quié-

nes pueden ser votados de acuerdo a los requisitos indispensables que para el caso establece la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), de igual manera de cuántos votos dispone un elector, cómo deberán desarrollarse las campañas políticas, cuántos representantes se eligen en cada demarcación, cómo se delimitan los distritos y las circunscripciones, quiénes organizan las elecciones, quién gana la elección y cómo deben resolverse los conflictos que se generen durante el proceso electoral.

Es importante mencionar, que en México el voto es considerado tanto un derecho como una obligación, si este no se ejerce no se da la participación de los ciudadanos en la conformación de las mesas directivas de casillas, integración de los órganos de gobierno. En otras palabras, la democracia representativa está sustentada en la democracia participativa.

Durante una jornada electoral, el IFE estimula la participación ciudadana con el lanzamiento de la convocatoria respectiva, registro y admisión de candidatos, regulación de la campaña electoral, vigilar el desarrollo de la votación; entendiéndose el voto como universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, ya que a través de él se ejerce la voluntad ciudadana de elegir a las personas que integrarán el gobierno y representarán a la comunidad.

Una vez culminada la jornada electoral corresponde al IFE también el escrutinio de los votos emitidos por los ciudadanos, conocer de los recursos de impugnación, que tuvieron lugar durante el proceso y darlos a conocer a la ciudadanía, para finalmente determinar y proclamar a los ganadores o electos.

Con el propósito de fortalecer a la democracia, las autoridades deben tratar a los ciudadanos sin discriminación por preferencias políticas, religiosas o sexuales, asimismo habrán de gobernar para toda la comunidad sin exclusión o falta de atención a ciudadanos que no pertenecen a su partido y no están de acuerdo a su ideología.

Cabe mencionar que la autoridad deberá garantizar condiciones de equidad entre la competencia, de tal forma que en el sistema electoral mexicano podemos destacar entre los principales aspectos, que el financiamiento público deberá ser mayor que el privado; y distribuido 30% en partes iguales y 70% de manera proporcional. Por su parte, los partidos políticos deberán sujetarse durante su campaña

al tope en sus erogaciones establecidos en la ley, así como las aportaciones de sus simpatizantes y ser sujetos de auditoría sobre los recursos utilizados durante las campañas electorales, sin aceptarse aportaciones anónimas o de dudosa procedencia.

Por su parte, el IFE facilitará a los partidos contratar tiempos de radio y televisión, al mismo tiempo realizará monitoreos sobre la cobertura de los medios durante las campañas.

Un eslabón importante en los procesos electorales lo es el observador electoral, figura que ha sido incluida a partir de las reformas de 1994 al Cofipe y que debe ser nacional, representando la voluntad de la sociedad civil por participar en el ámbito electoral en su propio campo de acción, estableciéndose como un derecho exclusivo del ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos civiles o políticos.

Los visitantes extranjeros son una figura incluida en cualquier fase de los procesos electorales cuya estadía dependerá exclusivamente de la invitación del Consejo General del IFE.

Los procesos electorales en México, desde 1934 han sido un fenómeno regular e ininterrumpido; sin embargo, no cumplían con las funciones que les asigna la teoría democrática, ya que no sirvieron en sentido estricto para elegir gobernante y las decisiones fundamentales de gobierno se adoptaban en esferas distintas en la lucha por el voto ciudadano, dando como resultado que la legitimidad de los gobiernos mexicanos fuera ajena a los comicios.

A partir de 1990 con la creación del IFE y el Cofipe se crea el marco legal tratando de equilibrar el formato de competencia partidista ya que existía un partido dominante en 221 distritos electorales; ya para 1994 con la credencial para votar con fotografía se estimula la participación ciudadana y crece la tendencia al tripartidismo.

Para 1997 nuevamente el marco legal se ve fortalecido con la nueva integración del Consejo General del IFE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la nueva integración de las cámaras dando lugar a un marcado tripartidismo a nivel nacional; a partir de entonces los resultados políticos generaron bajo nivel de impugnación, mayor frecuencia de triunfos opositores, nuevos términos de competencia con alternancia de partidos, nueva geografía electoral, y sobre todo la consolidación del sistema de partidos.

Es importante mencionar que en los últimos años al interior del Congreso se han generado diferentes propuestas con el fin de fortalecer el sistema electoral mexicano destacando la propuesta del Partido Acción Nacional para no discriminar a mexicanos en el extranjero; así como las propuestas del PRI señalando una perspectiva partidista del sistema electoral respondiendo a intereses de partidos de oposición que buscan unirse para seguir desplazando al PRI, en aras de un pretendido avance democrático.

El esquema para votos de mexicanos en el extranjero se enfrenta a problemas de instrumentación y viola la Constitución, porque la ley y no un cuerpo autónomo debe establecer los términos del derecho al voto en el país o fuera de él.

VI. SISTEMAS POLÍTICOS Y BREVE HISTORIA DE ARGENTINA, COLOMBIA, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y MÉXICO

1. ARGENTINA.- Régimen Constitucional. Antecedentes históricos. Argentina es una república representativa, democrática y federal dividida en 23 provincias más la ciudad de Buenos Aires que constituye un Distrito Federal como capital del país.

La Constitución Política es la piedra angular de todo su ordenamiento jurídico. Como antecedente histórico se toma en cuenta que en 1853 se promulgó la Constitución de la Nación de Argentina, la cual ha sido la ley fundamental hasta la fecha salvo las interrupciones hechas por las dictaduras militares.

Cabe destacar que su origen como nación se da en dos vertientes, Buenos Aires como capital que tuvo un desenvolvimiento separado del resto de la república al interior del país. Así mismo, en su origen se da una lucha por el poder por fracciones federalistas y centralistas.

En la actualidad el régimen presidencialista de Argentina contempla las figuras de presidente y vicepresidente que desde 1994 se eligen para un periodo de 4 años, la forma de gobierno es representativa, republicana y federal; además se establece por disposición constitucional que las dos figuras podrán ser reelectas recíprocamente por un único período consecutivo. En esta nación el presi-

dente es el Jefe Supremo de la nación por lo que reúne las cualidades de Jefe de Gobierno y de Estado.

Congreso federal.- El Poder Legislativo de Argentina se encuentra depositado en dos Cámaras: una de Diputados que representan a la nación y otra de Senadores que representan las provincias y la capital del país. Existe la particularidad que la Cámara de Diputados se compone de representantes electos directamente por el pueblo argentino, su período es de 4 años y se renueva por mitad cada 2 años. Los 257 diputados que integran la cámara se eligen por un sistema de representación proporcional por lo que el cálculo para determinar el número de diputados se hace en función de la población nacional siendo un representante por cada 33 mil habitantes.

El Senado, representante del Pacto Federal, se compone de tres Senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires. Estos duran en su cargo seis años y pueden ser reelectos indefinidamente. El Senado se renueva por tercios cada dos años y está integrado por 72 escaños. Aquí existe la particularidad de que la Presidencia del Senado recae en el vicepresidente de la Nación, quien a diferencia de los senadores no puede tomar parte en las votaciones de los asuntos tratados al seno y sólo tiene voto de calidad en caso de empate.

Gobierno local.- Las elecciones en este ámbito que contempla gobernadores, diputados y senadores provinciales se regulan por la legislación electoral autónoma de cada provincia.

Sistema electoral.- El sistema electoral argentino es de representación proporcional por su integración a los órganos de representación popular y se privilegia la representatividad del mandato de los electores sobre el principio de gobernabilidad.

A partir de la reforma constitucional de 1989 se permite la reelección inmediata para el titular del ejecutivo y retorna el voto directo de los ciudadanos como sistema de elección y la fórmula triunfadora puede ser electa en una sola vuelta o en una segunda cuyo resultado es definitivo.

En cuanto al senado el método de selección contempla un sistema de representación proporcional en la cual cada provincia y la ciudad de Buenos Aires considerados como distritos electorales cuentan con tres senadores con una duración de seis años pudiendo reelegirse indefinidamente.

La Cámara Nacional Electoral es la máxima instancia en materia electoral y los partidos políticos designan fiscales ante las Juntas Electorales Nacionales, las cuales a su vez nombran fiscales ante las mesas receptoras de votación.

Caso sui géneris.- El sistema electoral argentino presenta dos características particulares respecto a la jornada electoral. La primera consiste en que, contrario a lo que sucede en la mayoría de los países, existen mesas de votación diferenciadas para hombres y para mujeres, así la legislación electoral dispone que habrán de existir mesas de votación por sexo; así mismo, en la mesa de elección el elector puede acreditar su identificación de diversos modos. No existe la identificación electoral única con la cual el elector acude a votar.

Sistema de partidos.- Argentina en la actualidad funciona bajo el sistema bipartidista siendo las dos opciones la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), siendo éste la principal fuerza electoral con una presencia nacional que ningún otro partido ha logrado sostener.

2. COLOMBIA.- Régimen constitucional. Durante el período de la colonia Colombia formó parte del virreinato del Perú. En 1739 la ciudad de Santa Fe de Bogotá se convirtió en el centro de un virreinato nuevo el cual también incluyó los países que hoy forman Venezuela, Panamá y Ecuador. Para 1850 el nuevo país había establecido nuevos patrones de organización que en cierta medida continúan hasta la actualidad y muchas normas fueron copiadas de las experiencias de otros países de la región. Sus orígenes políticos tienen sustento en criterios liberales y conservadores. La competencia por el poder político trajo como consecuencia seis guerras civiles encabezadas por las elites sociales y en las cuales se realizó entre personas económicamente dependientes de los patrones involucrados formándose ejércitos de campesinos en su mayoría por lo que se creó la figura de soldados-campesinos cuya afiliación política respondió a los intereses de los patrones estableciendo fuertes lazos de lealtad y combinándose también una gran cantidad de conflictos religiosos.

En la actualidad Colombia se rige por una Constitución Política que data desde 1991 en donde se establece la figura del plebiscito y el

referéndum como mecanismos de participación popular además de la elecciones. Se reformó el régimen electoral y de partidos y se regularán los mecanismos para el establecimiento del estado de excepción.

El presidente de la república de Colombia es el jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa del país. La forma de elegirlo es directa, secreta, uninominal, mayoritaria y por circunscripción nacional. Desde 1991 el principio de mayoría absoluta implica que para ser electo se requiere obtener por lo menos la mitad más uno del total de votos válidos contemplados, la segunda vuelta en la cual solo participan los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos durante el primer escrutinio.

El período presidencial es de cuatro años y cualquier partido o movimiento político que cuente con personalidad jurídica puede inscribir candidatos en las elecciones sin requisito adicional alguno.

Cabe destacar que no se permite la reelección ni ejercer por otro mecanismo la presidencia dos veces, salvo en el caso del vicepresidente, el vicepresidente reemplaza al presidente en caso de ausencia absoluta o temporal; tanto el presidente como el vicepresidente de la república se eligen mediante votación popular en la misma fórmula.

Poder Legislativo.- Este se deposita en un congreso bicameral compuesto por una Cámara de Senadores y una de Representantes. Los senadores y los representantes son electos por votación directa por un período de cuatro años. El Senado de la República está integrado por cien miembros electos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Cámara de Representantes.- Dicha cámara se elige en circunstancias territoriales y especiales. Tiene 161 miembros: dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 250,000 habitantes. Esta cámara elige al defensor del pueblo.

Gobierno Local.- El sistema federal colombiano está integrado por diversas entidades territoriales: 32 departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. El municipio es el aspecto fundamental de la división político-administrativa del estado.

Sistema Electoral.- La organización de las elecciones se rige por la Constitución Política. El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil son los organismos encargados de la realización de las elecciones, las cuales tienen funciones de organización, dirección y vigilancia así como la identidad de personas. El Consejo

Nacional Electoral, la institución encargada para reconocer la personalidad jurídica a los partidos o movimientos políticos organizados para participar en la vida democrática del país. El Estado a su vez contribuye al financiamiento de las campañas electorales de los partidos o movimientos políticos con personalidad jurídica.

Consejo Nacional Electoral.- El consejo se compone por lo menos de siete miembros, elegido para un período de cuatro años.

El Registro Nacional del Estado Civil es elegido por el consejo nacional electoral para un período de 5 años. Colombia cuenta con varios mecanismos de participación ciudadana en ejercicio de su soberanía: El voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la iniciativa legislativa.

Sistema de Partidos.- El sistema de partidos se caracteriza por un bipartidismo tradicional en el que estos no asemejan modelos de partidos de masas ni mantienen una estructura para movilizar votos. El liderazgo de los mismos ha estado dividido por facciones y líneas ideológicas y de personalidad, los partidos políticos en Colombia han sido instrumentos débiles de comunicación entre la sociedad civil y el Estado con escasos mecanismos de representación y no han desarrollado plataformas políticas ligadas a las necesidades reales de los diferentes sectores poblacionales. Sus acciones más bien han sido de tipo clientelista y electoral sin democracia interna y sin participación de las bases.

Principales partidos políticos.- Partido Liberal fundado en 1848 sustenta la defensa de las libertades individuales la separación de la Iglesia y el Estado y la eliminación de los monopolios estatales. Partido Liberal Conservador; data de 1978, se perfiló como un partido tradicionalista, aristocrático y vinculado a la iglesia. Alianza Democrática.- Movimiento 19 de abril se caracteriza por no coincidir con las estructuras militares. Se formó a partir de una coalición de pequeños partidos de derecha, disidentes liberales y conservadores así como algunos intelectuales. Unión Patriótica. Data de 1985 como un brazo político de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la fusión del partido comunista de Colombia.

Su programa contempla la participación de los sindicatos, libertad, reforma agraria y oposición a la intervención estadounidense a Latinoamérica.

Alianza Nacional Popular.- Organizada en 1971 con un gran apoyo de las clases bajas especialmente de las áreas urbanas.

3. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.- República presidencial federal compuesta por cincuenta estados. Su primera constitución data de 1789. Tiene una división tripartita de poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial que es la base de su sistema (controles y balances). Así mismo, cada estado cuenta con una constitución propia.

El ejecutivo lo encabeza el presidente electo por 4 años y sus funciones incluyen la de jefe de estado y de gobierno y su elección es de forma indirecta mediante la elección por parte de 538 electores. También se posibilita la reelección; la ley contempla la figura de vicepresidente que actúa como sustituto inmediato.

Congreso.- Esta nación cuenta con un poder legislativo bicameral compuesto por senadores o cámara alta y por una cámara baja o de representantes electos por un período de 6 años y pueden ser reelectos de forma ilimitada, siendo 2 senadores por estado y se renueva por tercios. La cámara de representantes es electa mediante sufragio universal y los distritos tienen un criterio poblacional, el cargo dura 2 años y se reeligen de forma ilimitada.

Sistema Federal.- Como antecedente histórico, a Estados Unidos se le considera como el primer estado en donde se utilizó con éxito el sistema federal como forma de gobierno.

Sistema Electoral.- Cada estado de la federación goza de autonomía respecto a la forma de regular las elecciones federales y locales en donde la constitución general brinda a los estados la autoridad para determinar la forma en que se selecciona a los delegados al colegio electoral.

En la actualidad existen 435 distritos electorales que responden al doble criterio de un representante por cada 500 mil habitantes y por lo menos un representante por estado, como referencia política-demográfico-electoral sirve un censo poblacional con intervalos de 10 años que sirve como base técnica para evaluar y corregir la distribución de los distritos electorales.

La Unión Americana contempla en su colegio electoral el criterio de Alexander Hamilton, quien advertía la importancia de dar la menor oportunidad al tumulto y al desorden, en la elección presidencial considera que la elección directa podría exponer el proceso a los vaivenes de la emoción de las masas, por lo que en la

actualidad 538 miembros votados del colegio electoral designan al presidente, por lo que el resultado de este sistema de elección hace que el voto popular pase a un segundo plan; cabe hacer la aclaración que el porcentaje del voto popular pocas veces coincide con el resultado en el colegio electoral.

Sistema de partidos.- El origen de los partidos políticos en los E.U.A. está en las divisiones internas dentro de la clase política y sus intereses propios y no a partir de sus convicciones ideológicas. La Unión Americana, ha sufrido transformaciones en su esquema de partidos desde su primer sistema en 1788, donde hasta la fecha ha prevalecido el bipartidismo pasando por 5 etapas.

Los partidos con vigencia actual son el partido demócrata que es el heredero del partido demócrata-republicano fundado por Thomas Jefferson y James Madison durante la presidencia de George Washington (1788). Esta agrupación fue la primera en realizar campañas políticas y en nominar y apoyar a sus seguidores para competir por los puestos de elección popular.

El partido republicano nace como producto del debate entre los partidos y ciudadanos en torno a la esclavitud, se fundó en 1845 y aglutinó a distintos miembros del partido demócrata. Desde sus inicios el partido republicano gozó del apoyo de sectores amplios de la población en los estados del norte incluyendo a industriales y comerciantes y su plataforma política el de ultraconservador.

Como nación con diferentes intereses e inversión, es en diferentes países del mundo su sistema contempla la emisión del sufragio para ciudadanos fuera de su territorio, lo mismo con sus fuerzas armadas destacadas en los diferentes lugares del mundo.

4. MÉXICO.- República Federal compuesta por 31 estados y un Distrito Federal. Su primer constitución data de 1814, seguida de reformas importantes contenidas en la de 1857 y la que actualmente está vigente, es la del año 1917; así mismo tiene una división de poderes tripartita. Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuenta en cada Estado y el Distrito Federal con una Constitución propia y una división de poderes.

El Ejecutivo lo encabeza el Presidente electo cada 6 años y sus funciones incluyen la de Jefe de Estado y la de Jefe de Gobierno, su elección es de manera directa por mayoría simple, no se contempla la reelección ni la figura de vicepresidente.

Congreso.- Este país cuenta con un Poder Legislativo bicameral compuesto por la cámara de senadores o cámara alta y la de diputados o cámara baja; los senadores son electos cada 6 años y los diputados cada 3 sin posibilidades de reelección, su elección es mixta, es decir, de mayoría relativa y representación proporcional, particularmente en el senado se contempla la figura de primera minoría.

Sistema Federal.- Es una forma de Gobierno con delimitación exacta de los tres poderes, de sus instituciones, el respeto absoluto a la autonomía y las constituciones de los Estados y el Distrito Federal que conforman la república.

Sistema Electoral.- Cada Estado de la Federación goza de autonomía respecto a la forma de regular sus elecciones federales y locales, el respeto a sus constituciones y a sus propias leyes en lo federal; actualmente existen 300 distritos electorales uninominales de mayoría relativa distribuidos en todo el territorio nacional, según los datos arrojados del último censo de Población y Vivienda, cinco circunscripciones de carácter plurinominal para la representación proporcional. Cuenta con un órgano de carácter ciudadano con autonomía y patrimonio propio y con representación de los partidos políticos que se encargan de regular y calificar las elecciones, existen órganos tanto en la federación como en los estados de carácter colegiado para recibir y emitir resoluciones respecto a la presentación de impugnaciones a algunos tipos de elección.

VII. VOTO EN EL EXTRANJERO

ARGENTINA

Ley 24007 octubre/1991 (creación del registro de electores residentes en el extranjero decreto de junio - 1993 reglamento de ley precedente. Elecciones presidenciales, legislativas (cámara de diputados y senadores). Se pide tener residencia efectiva y permanente en el extranjero, efectuar el cambio de domicilio permanente en su documento cívico e inscribirse en el RERE ante la representación diplomática o consular correspondiente.

COLOMBIA

Ley 39 de 1961 y código electoral, artículos 116 y 171 en elecciones presidenciales y legislativas, en el senado como requisito es inscripción de cédula de ciudadanía o pasaporte vigente ante la embajada o consulado hasta 15 días antes de las elecciones; el voto es personal en sedes de embajadas y consulados, opera desde 1962; el funcionamiento diplomático o consular de mayor jerarquía de entre los ciudadanos inscritos y pertenecientes a partidos políticos con representación en el congreso designa a los integrantes de la junta de votación. El escrutinio se realiza en los sitios de votación y toda la documentación se remite al consejo nacional electoral. Existe una disposición para crear una circunscripción especial para los votantes en el extranjero en la cámara baja (pendiente).

ESTADOS UNIDOS

Ley para el voto ausente de las fuerzas armadas y los ciudadanos en el extranjero, el tipo de elección es para presidente de la república (incluidas primarias), legislativas (cámara de representantes y senado) y locales (conforme a las leyes de cada estado), se debe solicitar en el registro electoral y/o una papeleta de voto ausente a la autoridad de la demarcación electoral donde el ciudadano es elegible para votar (último lugar de residencia o nacimiento hasta 30 días antes de las elecciones). El voto es por correspondencia. En 1942 se emitió la primera ley federal del voto ausente sólo válida para personal militar y de apoyo. En 1975 se adoptó la ley que extendió la práctica a todos los ciudadanos residentes en el extranjero.

MÉXICO

Durante el segundo semestre de 1996 el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional e incorporó un artículo transitorio en la legislación electoral que abre la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos residentes fuera del territorio nacional puedan ejercer el derecho al voto en las elecciones presidenciales, siempre y cuando así lo resuelva y en su caso, reglamente el propio congreso una iniciativa de ley examinada en 1999 que contempla-

ba su entrada en vigor para las elecciones presidenciales del año 2000, no fue resuelta, finalmente sigue siendo pendiente la resolución del congreso.

VIII. CONCLUSIÓN

Con el propósito de presentar un panorama que concluya el presente trabajo, se hace necesario analizar a detalle lo anteriormente expuesto. Por tal motivo la propuesta de instituciones, asociaciones, partidos políticos, entre otros, de generar sufragios durante los procesos electorales a mexicanos radicados en el extranjero resultaría en gran medida violatorio a los principios de soberanía de nuestro país, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin tomar en cuenta la serie de modificaciones o cambios que de manera estructural y sustancial requerirían la Carta Magna y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

A través de los años, muchos tal vez y con un gran costo social, México ha forjado sólidamente su sistema político electoral como lo podemos apreciar fue cosa de mil batallas, tanto de confrontación directa como de carácter intelectual y con intervención extranjera, la lucha ha sido larga y a lo mejor todavía no es el tiempo propicio para lograr lo que muchos migrantes desean o lo que el Gobierno y los partidos se propusieron como compromiso propio.

En poco se parecen los sistemas político-electorales de los tres países que analizamos de América (Norte, Centro y Sur) aunque hay algunas semejanzas, sobra decirlo en este momento y por respeto a los graves problemas que vive el pueblo argentino, a la memoria de los más de 37,000 colombianos muertos en los últimos dos años por diferentes motivos, y a nuestros vecinos del Norte ni qué decirlo, pues el último proceso electoral de carácter presidencial fue severamente cuestionado y no tan limpiamente terminado.

Estas tres, por su origen, grandes naciones, de diferentes maneras tienen voto en el extranjero. Concluyo con una sola interrogante: ¿En qué los ha beneficiado?, porque si hablamos de democracia habrá que discutirlo ampliamente.

En este país, a pesar del gran esfuerzo que han hecho tanto el Gobierno Federal como el Poder Legislativo, se torna como siem-

pre en un complejo y real problema, sigue siendo un reto, un dilema y un gran desafío; tarea nada fácil y por consiguiente se ve remoto que se vislumbre esta posibilidad.

Aunado a lo anterior habrá de destacarse la disponibilidad del gobierno de los Estados Unidos para establecer convenios de colaboración que permitan el desarrollo de una jornada electoral ajena a los intereses políticos del país y que garanticen la estabilidad sociopolítica en su interior, esto sin tomar en cuenta que cada estado de la Unión Americana constitucionalmente es autónomo, y de ser así habría la necesidad de establecer convenios especiales con cada estado.

Entendiéndose en los convenios de colaboración el autorizar al organismo correspondiente la preparación, supervisión, escrutinio y en general el desarrollo de un proceso electoral, que de darse sea garante de la certeza que los mexicanos exigen al decidir a través del voto quién o quiénes habrán de gobernar el país, el estado, un distrito o un municipio y al mismo tiempo habrá de analizarse por quién o quiénes se habrá de votar y a quiénes les será permitido el desarrollo de una campaña electoral si es que esto se llegara a aprobar por el gobierno de los Estados Unidos.

Aunque existe el interés, al parecer de una gran mayoría, por generar votos en el extranjero de inmigrantes, existen una serie de lagunas aún por analizarse, mismas que de ser superadas serían violatorias de los principios del voto, pues al establecerse las casillas en embajadas o consulados, como se menciona en las diferentes propuestas, existiría la probable tendencia al voto dirigido de manera gubernamental, dejando, de ser un sufragio universal, libre, secreto y directo tal y como lo establece la Constitución.

Por otro lado, la autonomía del IFE como organismo descentralizado del gobierno federal se vería seriamente alterada al sufrir modificaciones que pudieran dar cabida a aquellos migrantes avecindados en el extranjero que sin haber excedido el tiempo que la ley les otorga para seguir en pleno uso de sus derechos y obligaciones pudieran emitir su voto, por tal o cual circunscripción o distrito.

Por lo anterior, el esquema que se presenta en las propuestas que se han hecho llegar tanto a la cámara de diputados, de senadores y al consejo general del IFE, para que voten mexicanos en el extranjero se enfrenta a problemas de instrumentación, ya que no

se cuentan perfectamente aclarados los términos del derecho al voto en el extranjero, sin mencionar la serie de problemas por los que han atravesado los países que dentro de su sistema político-electoral autoriza el sufragio de migrantes en otros países, tal como se ha explicado al analizar sus experiencias relacionadas con el caso que nos ocupa.

Quiero dejar en la mesa de este Congreso Internacional sólo algunas reflexiones:

- ¿México ya consolidó su sistema democrático?
- ¿No será mejor dejarnos de poses y caminar conforme al tiempo? Esto corresponde según la Historia.
- El sistema político-electoral de los Estados Unidos y otros países y sus leyes ¿nos lo permiten ya?
- ¿Cuál sería el costo económico para México esta medida?
- ¿Ya contamos con una cultura de participación democrática?
- ¿Los mexicanos, ya estaremos de acuerdo con las medidas propuestas? ¿Se nos ha consultado?
- ¿Podrá el Gobierno Federal o de algún Estado de la República Mexicana, pactar con el Presidente de Estados Unidos y con 50 gobiernos de los estados, que cuentan con sus propias leyes?
- ¿Será oportuno para el sistema electoral mexicano y particularmente para el IFE, el poner en tela de duda lo que con tanto trabajo se ha ganado, tener un alto grado de legitimidad y credibilidad entre los mexicanos y ejemplo para los extranjeros?
- ¿Acaso no habría que modificar el sistema electoral mexicano, en cuanto al concepto universal del voto, así como las estructuras del IFE?
- ¿Acaso no nos pondríamos de “frente” para que nos ensuciaran los procesos?
- ¿Vale la pena gastar tanto dinero para quienes ya no les interesa su gobierno y sus representantes populares?
- ¿Estarán de acuerdo los políticos de diferentes partidos, de que les “importen” candidatos?
- ¿No nos intentarán romper el sistema de partidos, en la competencia electoral?
- ¿Acaso no se puede vislumbrar que con diputados “americanizados”, nos empiecen a dar golpe técnico poco a poco desde el congreso?

- Con el voto en el extranjero, ¿acaso no habría intromisión en los procesos o cómo se regularían en un país con más de 217 millones de habitantes, como Estados Unidos?
- ¿Por qué el IFE no insacula y obliga a los migrantes a cumplir con sus obligaciones ciudadanas?
- ¿Acaso una circunscripción plurinominal, no es el resultado de varias uninominales?, ¿tendremos distritos allá?

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor y Méyer A., Lorenzo, *La sombra de la revolución*, México, D.F. julio 1989, Cal y Arena.
- Aguirre, Pedro, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, Argentina, Instituto Federal Electoral, México, D.F. diciembre 2001.
- Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, Estados Unidos, Instituto Federal Electoral, México, D.F. diciembre 2001.
- Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, Colombia, Instituto Federal Electoral, México, D.F. diciembre 2001.
- Krauze, Enrique, Biografía del poder, *Caudillos de la revolución mexicana 1910-1940*, Fábula Tusquets editores, México, D.F. enero 2002-10-21.
- Navarro, Carlos M., *Sistemas políticos y electorales contemporáneos, Elecciones presidenciales y legislativas en América Latina*, Instituto Federal Electoral, México, D.F. diciembre 2001.
- Sistemas políticos y electorales contemporáneos, Voto en el extranjero*, Instituto Federal Electoral, México, D.F. diciembre 2001.
- Pazos, Luis, *Historia sinóptica de México de los olmecas a Salinas*, Editorial Diana, julio 1995 México, D.F.
- Los eslabones de la democracia*, tomos 1, 2 y 3, Dirección ejecutiva de capacitación electoral y educación cívica, Instituto Federal Electoral, México, D.F. diciembre 2001.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado libre y soberano de Michoacán*, Colección leyes y códigos ADDENDUM, Amaya Editores, S.A. México, D.F.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Ediciones de la muralla. México, D.F. 1997.

MIGRACIÓN Y EL DERECHO AL VOTO

*Carlos URRUTY**

SUMARIO: I. Precisiones previas; II. Consideraciones de carácter general; 1. Naturaleza del derecho al sufragio; 2. Nacionalidad y ciudadanía; 3. El principio de igualdad de las personas ante la ley; 4. Las garantías que aseguran la pureza del acto eleccionario; 5. Conclusiones; III. La normativa uruguaya; 1. La Constitución de la República; 2. La ley que organiza el Registro Electoral; 3. La ley de elecciones; 4. Conclusión.

I. PRECISIONES PREVIAS

La crisis económica que afecta a casi todos los países de América Latina está provocando como consecuencia un importante crecimiento de la ola migratoria de nuestros connacionales hacia Estados Unidos y países de Europa, donde procuran encontrar fuentes de trabajo que se les niegan en sus patrias de origen.

Es notorio que lo que permite a algunos países latinoamericanos mantener más o menos equilibrada su economía son las remesas de dinero que sus nacionales radicados en forma temporal o permanente fuera de fronteras, efectúan a sus familiares.

La creciente importancia de esta ola migratoria ha reavivado el tema del voto en el extranjero que, en países que cuentan con una población muy numerosa fuera de fronteras, puede, en caso de ser reconocido, ser decisivo en lo que dice relación con los resultados electorales. Es precisamente la trascendencia que la solución a darse al tema puede tener en los resultados electorales la que, en muchos casos, determina

* Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay.

que las respuestas obedezcan más que a un análisis técnico jurídico, a la especulación sobre las ventajas o inconvenientes que el reconocimiento del derecho al voto puede deparar a las fuerzas partidarias.

En términos generales, los trabajos que conozco sobre este tema procuran aportar información sobre las modalidades y restricciones que con referencia al ejercicio del derecho al voto desde el extranjero nos muestra la normativa comparada. A este respecto no puedo dejar de recomendar la lectura del trabajo efectuado por Carlos Navarro en su “Estudio comparado sobre el voto en el extranjero”.

Mi exposición tiene por objeto analizar el tema desde un ángulo estrictamente jurídico y procura dar respuesta a esta interrogante: ¿Tiene el nacional que abandona el país y se domicilia en el extranjero derecho a intervenir en la elección de los Poderes Públicos?

Para dar respuesta a esta interrogante formularé en un primer capítulo consideraciones de carácter general y analizaré en un segundo la normativa que al respecto rige en mi país.

II. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL

Estimo que no debe ser reconocido el derecho al voto al nacional que ha abandonado el país y se ha radicado en el extranjero. A esa conclusión me llevan el análisis de la naturaleza del derecho al sufragio, la distinción de los conceptos “nacionalidad” y “ciudadanía”, el principio de igualdad de las personas ante la ley y la necesidad de observar las garantías que acompañan la emisión del voto y aseguran la pureza del acto eleccionario.

1. Naturaleza del derecho al sufragio

Por compartirlos plenamente me limitaré en este punto a reproducir los conceptos vertidos al respecto por el ilustre profesor uruguayo de Derecho Constitucional Justino Jiménez de Aréchaga (el primero de los Aréchaga) (*La Libertad Política. Fragmentos de un Curso de Derecho Constitucional*. Edición Oficial. 1906. pp. 3 y siguientes).

Dice Aréchaga: Diversas teorías se han formulado sobre la naturaleza del sufragio. Para los políticos de la escuela de Rousseau, el sufragio es un derecho natural, como la libertad de pensamiento, de trabajo,

de asociación, de conciencia y de enseñanza. Procediendo la sociedad de un pacto, cada hombre trae consigo, al entrar en la sociedad política, el derecho de participar en la dirección de los negocios públicos.

Comenta Aréchaga: Todo derecho es natural en tanto es conforme a la justicia y al orden general. No hay derechos artificiales. Pero los derechos naturales se dividen en la ciencia constitucional en dos categorías: en derechos individuales y en derechos políticos. Consisten los primeros en las diversas direcciones que toman las facultades humanas desenvolviéndose libremente para realizar los fines especiales de la vida individual. Los derechos políticos son, en cambio, las diversas funciones, derivadas del principio de la soberanía, que la sociedad ejerce como un organismo especial.

El sufragio es un derecho político, no un derecho individual. Un examen comparativo de los caracteres del sufragio y de los derechos individuales es el método más adecuado para demostrar que el sufragio no es un derecho individual. En efecto, todo derecho individual consiste en la facultad de desarrollar cada individuo, con entera independencia, su propia actividad en prosecución de los fines especiales de la vida, e importa en último resultado un poder del hombre sobre sí mismo. El sufragio es el medio de elegir los funcionarios públicos, de constituir y organizar las garantías de la libertad civil y atribuye a cada ciudadano un poder sobre todos los demás.

El derecho individual puede manifestarse ampliamente aun cuando el hombre no forme parte de una sociedad política. El anacoreta que se condena al aislamiento, sacrificando los beneficios de la sociedad en aras de sus creencias religiosas, conserva y desenvuelve todas las facultades y energías que en la vida social constituyen los derechos individuales: piensa, rinde culto a su dios, adquiere medios de subsistencia. El sufragio, en cambio, nace y muere con la sociedad política; fuera de ella no existe para el hombre y no es posible siquiera concebirlo.

Los derechos individuales son ejercidos por los hombres con entera libertad. La ley los declara, los consagra y los garante determinando al mismo tiempo el círculo de acción de cada individuo, los límites naturales de cada derecho. Pero dentro de esos límites el individuo se agita con absoluta libertad. El ejercicio del sufragio está, en cambio, sometido a la reglamentación más severa y minuciosa. El ciudadano no vota cuando quiere y de la manera que le parece. El día y la hora en que debe hacer uso del sufragio, la forma en que debe emitir su

voto, las condiciones en que debe presentarse a depositar en la urna su lista de candidatos, todos los detalles, aun los más insignificantes del ejercicio del sufragio están previstos y reglamentados por la ley.

Mientras que el hombre ejerciendo sus derechos individuales solo afecta de manera directa sus propios intereses, cuando concurre por medio del sufragio a la integración de los Poderes Públicos, su acción tiene por exclusivo objeto la dirección de los intereses sociales.

El hombre nacido en el extranjero se encuentra en el goce de todos los derechos individuales, sin limitación alguna, desde el instante en que pisa el territorio de la República. En cambio, sólo puede hacer uso del sufragio, cuando adquiere la calidad de ciudadano, esto es, cuando entra a formar parte de la sociedad política del país en el que ha pasado a vivir.

En resumen: los derechos individuales los posee el hombre por su sola calidad de hombre, son inherentes a su naturaleza, constituyen los atributos de su personalidad. El sufragio, en cambio, solo corresponde al individuo como miembro de la sociedad política. Los primeros son funciones del individuo, el segundo es propiamente una función de la sociedad.

Demostrado que entre las cualidades características del sufragio y las de los derechos individuales existen las más radicales y profundas diferencias queda en pie la pregunta: ¿Cuál es la naturaleza del derecho al sufragio?

En todos los pueblos regidos por instituciones libres se ha reconocido a los ciudadanos el sufragio como un derecho inherente a su calidad de miembros de la sociedad política. El sufragio es un derecho político.

Los derechos políticos son las diversas funciones derivadas del principio de la soberanía que la sociedad ejerce como un organismo especial. La soberanía es el poder que los pueblos ejercen sobre sí mismos, es el poder que la sociedad tiene de constituir y organizar el Estado. El sufragio es una verdadera función de soberanía dado que tiene por exclusivo objeto la constitución de los diversos centros de autoridad encargados de hacer efectivo el derecho en el seno de las sociedades políticas.

Cuando los ciudadanos votan para constituir los poderes públicos, no ejercen un derecho o una función personal, sino que concurren, como elementos componentes del organismo social, a la

producción de una acción compleja de este organismo. Se trata de una función de la sociedad y cuando el ciudadano vota lo hace sólo a título de miembro de ella. Si en casi todas las Constituciones políticas de los pueblos libres se establece que el sufragio es un derecho inherente a la calidad de ciudadano es porque la expresión ciudadano designa al hombre, no bajo el aspecto de ser individual y autónomo, sino como elemento componente de la sociedad y, en consecuencia, como miembro de la soberanía nacional.

Así como los derechos individuales, por constituir los atributos de la personalidad humana, por importar un poder del hombre sobre sí mismo, son ejercidos por los individuos teniendo solo en cuenta su interés personal, sus deseos y aun sus caprichos, sin más restricción que el respeto a la libertad ajena, los derechos políticos, por ser funciones propias del organismo social, por poseerlos los ciudadanos únicamente a título de componentes de ese organismo y por tener por exclusivo objeto la dirección de los intereses públicos, sólo deben ser ejercidos teniendo en consideración el bien público, los intereses políticos de la sociedad.

2. Nacionalidad y ciudadanía

Creo de fundamental importancia distinguir ambos conceptos. La distinción permite enfocar en sus debidos términos la interrogante a la que estamos dando respuesta.

a) *La nacionalidad*

La doctrina mayoritaria concibe a la nacionalidad como un vínculo natural, no creado por el derecho sino simplemente reconocido por él, que liga a un individuo con una comunidad estatal y que produce consecuencias jurídicas, especialmente en el orden internacional. En general, los países de inmigración atienden al lugar de nacimiento cuando deben decidir cuál es ese vínculo natural que determina la nacionalidad (*jus soli*). Por el contrario, el criterio que prima en los países de emigración, que procuran mantener vinculados al Estado de sus padres a quienes abandonan su territorio, es atender al vínculo natural derivado de la sangre (*jus sanguinis*). Algunos Estados admiten ambos criterios.

Casi todas las Constituciones americanas reconocen el instituto de la naturalización distinguiendo, por tanto, dos categorías de naciona-

les: la nacionalidad de origen que encuentra su fuente en el *jus soli* y en el *jus sanguinis* y la nacionalidad adquirida por naturalización, que se otorga al extranjero que cumple determinadas condiciones.

Es indiscutible el derecho de cada Estado de dictar las normas que regulan el estatuto de la nacionalidad y, por tanto, de determinar quiénes son sus nacionales. Pero ese derecho no es irrestricto. Para que la legislación interna de cada Estado deba ser admitida por los demás es necesario que esté en concordancia con los tratados internacionales, la costumbre internacional y los principios generales de derecho generalmente admitidos en materia de nacionalidad. Así lo establece de manera expresa la Convención de La Haya de abril de 1930.

Derechos y deberes que emanan de la nacionalidad.

Dependen, por supuesto, de lo que establezca la legislación de cada Estado. El análisis de la legislación comparada permite señalar como principales derechos reconocidos a los nacionales, el de no ser expulsados del territorio del Estado a que pertenecen o de ser recibidos en él si fueran expulsados de otro Estado y el derecho al amparo diplomático, es decir a la protección del Estado del cual se es nacional cuando se encuentra en el exterior del mismo.

Como deberes generalmente admitidos, que derivan de la condición de nacional, se señalan el de lealtad que obliga a prestar el servicio militar y a abstenerse de la comisión de actos que se tipifican como constitutivos de traición a la patria.

b) La ciudadanía

Es una calidad jurídica que habilita al individuo a participar en la vida política del grupo otorgándole ciertos derechos e imponiéndole ciertos deberes.

Se trata de una situación estatutaria delimitada por disposiciones constitucionales. El conjunto de derechos y deberes que constituyen el estatus de ciudadano atribuye a quien posee ese estatus una participación activa en el funcionamiento de la asociación política de la cual es miembro. La doctrina y el derecho comparado reconocen como derechos inherentes a la condición de ciudadano el de elegir y el de ser elegido.

Existen, así mismo, derechos que pueden considerarse secundarios como la posibilidad de ser llamado a los empleos públicos o el que les reconoce preferencia en la oferta de trabajo.

c) Importancia de la distinción

La ciudadanía se distingue nítidamente de la nacionalidad. Se trata de dos conceptos técnicamente diferentes. La nacionalidad, como lo expresamos, atiende al vínculo natural que liga a un individuo con un Estado (en función del lugar de nacimiento o de la sangre), procura asegurar la protección diplomática y el deber de lealtad al Estado e interesa, no sólo al derecho interno sino, también, y muy especialmente, al derecho internacional.

La ciudadanía, en cambio, es un concepto estrictamente jurídico que sólo interesa al derecho interno y tiende a determinar cuál es el grado de participación que corresponde a los habitantes de un Estado en la vida política del grupo.

No puede negarse que la nacionalidad atribuye a quien la posee, una cierta vocación a la ciudadanía, lo cual es lógico ya que el nacional, comúnmente, se encuentra ligado a la comunidad estatal a la cual pertenece. Pero esa vocación no debe llevar a confundir ambos conceptos.

Porque se trata de conceptos diferentes encontramos que en la generalidad de los Estados se puede ser nacional sin ser ciudadano y, a la inversa, se puede ser ciudadano siendo extranjero. Quienes no han adquirido todavía la ciudadanía por no haber alcanzado la edad requerida para su ejercicio, o la han visto suspendida por haber sido declarados incapaces o por estar sufriendo una sentencia de condena, son nacionales aunque estén privados de la ciudadanía. En los países que no reconocen el instituto de la naturalización, el extranjero a quien se otorga el estatus que le permite ejercer los derechos cívicos adquiere la ciudadanía sin ser nacional.

La distinción efectuada permite comprobar que no es la nacionalidad sino la ciudadanía la fuente de los derechos políticos. Es el hecho de ser miembro de la sociedad, de poseer derechos civiles y tener participación en los intereses sociales cuya garantía y administración se confían al Estado lo que otorga al individuo el derecho a intervenir en las funciones de soberanía y participar en la elección de los Poderes Públicos.

Nacionalidad y ciudadanía son dos condiciones individuales completamente distintas. La ciudadanía no procede de la nacionalidad sino de la calidad de miembro de una sociedad política determinada.

La nacionalidad es un estado permanente de los individuos que no sufre alteración alguna cualquiera sea el punto de la tie-

rra que habiten; la ciudadanía es, por el contrario, variable y se altera con los distintos domicilios que adquieren los hombres en las diferentes sociedades en que se encuentra dividida la humanidad (Jiménez de Aréchaga. Obra citada, pp. 78 y 79).

3. El principio de igualdad de las personas ante la ley

La población de todos los Estados de América está constituida por una masa considerable de extranjeros desde que todas las repúblicas del continente han abierto sus fronteras a una importante corriente migratoria procedente, sobre todo, de Europa. Esos extranjeros gozan de la misma condición civil que los nacionales. Adquieren y transfieren propiedades, sin restricción de clase alguna, gozan, al igual que los nacionales, de la libertad de trabajo, de cambio, de pensamiento, de asociación, de enseñanza y de conciencia. Están sometidos a las mismas leyes; sus intereses y sus derechos se ven afectados del mismo modo por las decisiones que se adoptan en la sociedad que han pasado a integrar. Los intereses generales de esa sociedad ejercen la misma influencia sobre los intereses personales de los miembros de la comunidad, sean estos nacionales o extranjeros. Esa sociedad constituye un organismo formado por un conjunto de individuos sometidos a las mismas leyes y estrechamente unidos por vínculos de intereses y necesidades comunes.

La igualdad de derechos civiles entre nacionales y extranjeros, consagrada ampliamente por las leyes de todos los Estados americanos, implica, necesariamente, la igualdad de derechos políticos, desde que estos no son más que una garantía de los primeros. El pueblo en las sociedades americanas está formado, en gran parte, por los extranjeros domiciliados en su territorio. Si se les privara del derecho a participar en la elección de los Poderes Públicos sus derechos civiles quedarían desprovistos de garantía. No estarían asegurados por un Gobierno que se ha constituido sin su participación. Como lo expresaba el publicista norteamericano Joel Tiffany, citado por Jiménez de Aréchaga, “compondrían una gran masa de opinión, de intereses, de elementos sociales y morales, subordinada a la prepotencia de un pequeño grupo investido, a la manera de los antiguos patricios romanos, con el derecho pleno de la ciudadanía”.

Si observamos la situación en que se encuentran los nacionales de un país que lo han abandonado y han pasado a domiciliarse en el extranjero, comprobamos, en cambio, que no están sometidos a las mismas leyes que los compatriotas que permanecen en el país. Sus intereses y sus derechos no se ven afectados del mismo modo por las decisiones que se adoptan en la sociedad que han dejado de integrar. Otorgar a quien ha pasado a residir en el extranjero la facultad de elegir representantes en los órganos de gobierno del país que han abandonado implica reconocerles, a través de ellos, el derecho a crear un orden jurídico al cual, por no ser habitantes del país, no han de quedar sometidos. Supone conferir a determinados individuos sólo los derechos emergentes de la condición de ciudadanos sin la contrapartida de los deberes derivados de esa condición.

Comparando su situación con aquella en que se encuentran los que habitan el territorio de la República, sujetos por ello a las normas jurídicas que han de dictar los gobernantes que concurren a elegir, aparece claramente vulnerado el principio de igualdad de las personas expresamente reconocido y consagrado en todas las Constituciones de los países democráticos.

4. Las garantías que aseguran la pureza del acto eleccionario

De las múltiples garantías que las distintas legislaciones han procurado rodear al acto eleccionario para asegurar su pureza me importa destacar dos que constituyen, a mi juicio, los pilares en que reposa la cristalinidad y transparencia de la elección.

Por un lado, la presencia de los delegados de los partidos políticos en los lugares en que se reciben los votos durante todo el desarrollo de la votación, lo que permite controlar la identidad de los votantes y, especialmente, durante la realización del escrutinio primario, lo cual es garantía de contralor de su resultado.

Por otro, la obligación de llevar a cabo ese escrutinio inmediatamente de concluida la votación, en presencia de los mismos delegados que observaron el depósito de los votos en la urna y de entregar a los delegados que lo soliciten copia del Acta que consigna los resultados del escrutinio en la Mesa receptora.

Ninguna de las modalidades de recepción del voto por parte del nacional que está en el extranjero que se detallan en el minucioso trabajo efectuado por Carlos Navarro se concilia, a mi juicio, con la observancia de las garantías que considero básicas y sustanciales para asegurar la pureza del sufragio.

5. Conclusiones

Se ha sostenido y procurado demostrar en este trabajo que el sufragio es un derecho político. Se ha insistido, también, en poner en claro que es la ciudadanía y no la nacionalidad la fuente de los derechos políticos. Se ha puesto énfasis en destacar que es el hecho de ser miembro de la sociedad (integrante de la *polis*), de poseer derechos civiles y tener participación en los intereses sociales cuya garantía y administración se confían al Estado lo que otorga al individuo el derecho a intervenir en las funciones de soberanía y a participar en la elección de los Poderes Públicos.

El corolario lógico de estas premisas lleva a concluir que quien es nacional de un país, si lo ha abandonado y se ha domiciliado en el extranjero, no tiene derecho a intervenir en la elección de los Poderes Públicos del país en que ha dejado de residir porque, no obstante su nacionalidad, ha dejado de formar parte de la sociedad política que antes integraba. Reconocerle ese derecho lesionaría, como ha procurado demostrarse, el principio de igualdad respecto a los ciudadanos que, por continuar habitando el país, se encuentran sometidos al orden jurídico que esos Poderes Públicos están en condiciones de establecer.

III. LA NORMATIVA URUGUAYA

1. La Constitución de la República

El artículo 1º de la Constitución define la República Oriental del Uruguay como la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio.

Esta norma encuentra su fuente en la Constitución de 1918. La precedente Constitución de 1830 definía también al Estado

oriental como asociación política pero hablaba de los “ciudadanos” y no de los habitantes como las posteriores.

Nuestro constituyente, al definir el Estado como “asociación política”, se afilió a la teoría contractualista sostenida por Rousseau y en general, por la mayoría de los autores del siglo XVIII que concebían al Estado como el producto de un pacto o de un contrato celebrado entre los hombres. Esta teoría fue expresamente recogida en la Constitución de Massachusetts, que ejerció primordial influencia en nuestros primeros constituyentes. Conforme a ella “el cuerpo político está compuesto por una asociación voluntaria de individuos; es un contrato social por el cual el pueblo entero conviene con cada ciudadano y cada ciudadano conviene con el pueblo entero, que todos serán gobernados por ciertas leyes para beneficio común”. En base a ese contrato social, Rousseau distingue en el individuo que integra esa asociación política una doble calidad: la de ciudadano que le permite participar en la formación de la voluntad común que ha de regir el grupo y la de súbdito que lo transforma en sujeto pasivo de las normas creadas por el gobierno del grupo.

En la Constitución de 1918 se sustituye en el artículo 1º la expresión ciudadanos por la de “habitantes”. No es ajena a tal modificación la crítica formulada a dicha disposición por Alberdi en sus “Bases”. Sostenía Alberdi que el Estado Oriental no es sólo la asociación política de los ciudadanos. Es más que esto. Son los 20,000 extranjeros vecinados allí, que sin ser ciudadanos, poseen ingentes fortunas y tienen tanto interés en la prosperidad del suelo oriental como sus ciudadanos mismos.

La de ser habitante del país es la condición de hecho que permite hacer exigible el cumplimiento por parte del individuo de los deberes que emanan de la doble calidad a que aludía Rousseau.

Si como ciudadano tiene derecho a participar, aunque sea indirectamente, en la creación del orden jurídico que ha de regir la vida del Estado y proteger sus legítimos intereses, en tanto súbdito pasa a ser sujeto pasivo de ese mismo orden jurídico que ha contribuido a crear. Esa sumisión al orden jurídico, el hecho de verse alcanzado por él, es la contrapartida del derecho a participar en la formación de la voluntad común que ha de sancionar ese orden jurídico.

La referencia al “habitante del territorio de la República” en la definición contenida en el artículo 1º encuentra correspondencia en el resto del articulado de la Constitución. En efecto:

- a) **Son los habitantes de la República los titulares de los derechos, deberes y garantías consagrados en la Sección II. Lo establece expresamente el artículo 7º: “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad”.**
- b) **La persona nacida fuera del territorio de la República, a la que se reconoce la calidad de ciudadano natural por ser hijo de padre o madre uruguayo, sólo adquiere esa calidad por el hecho de acercarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico.**
- c) **La residencia habitual en el país constituye una condición indispensable para el otorgamiento de la ciudadanía legal o del derecho al sufragio al extranjero.**
- d) **La naturalización ulterior en otro país es causa de pérdida de la ciudadanía legal (artículo 81). No provoca la pérdida de la nacionalidad, pero sí del ejercicio de los derechos de ciudadanía bastando para recuperar ese ejercicio con acercarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico. Se reitera, por consiguiente, que el estar vecindado en el país es condición para el ejercicio de los derechos cívicos.**

2. La ley que organiza el Registro Electoral

La ley de 9 de enero de 1924 creó un sistema orgánico independiente de los demás Poderes de Gobierno, con plena autonomía funcional, al cual encomendó la formación, calificación, archivo y custodia del Registro Cívico Permanente. La ley de elecciones, sancionada al año siguiente (el 16 de enero de 1925), puso a cargo de ese conjunto orgánico el contralor del procedimiento tendiente a permitir que el cuerpo electoral exprese su voluntad, la recepción de los sufragios y la proclamación del resultado de la elección y de los candidatos electos.

Esa creación institucional, calificada por los propios legisladores que la concibieron, como “una especie de Poder del Estado”, se integra con órganos permanentes (Corte Electoral y sus dependencias administrativas y Juntas Electorales) y con órganos transitorios (Co-

misiones Receptoras de Votos). Ya desde su creación ese conjunto orgánico se caracteriza por su intensa centralización bajo la dirección de la Corte Electoral a la cual, en forma expresa, se atribuye la superintendencia sobre todos los organismos electorales.

A partir de 1934, la existencia de ese sistema orgánico creado legalmente adquiere rango constitucional. Es la norma fundamental la que, bajo el título “De la Justicia Electoral”, contempla la existencia de la Corte Electoral, define su composición y forma de integración, determina expresamente sus cometidos y le otorga competencia privativa y excluyente para conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales y para juzgar las elecciones de todos los cargos electivos, los actos de plebiscito y de referéndum.

¿Cuáles son esos actos y procedimientos electorales cuyo conocimiento se ha encomendado en forma exclusiva a la Corte Electoral?

El proceso electoral se inicia con la incorporación de los individuos al Registro Electoral y culmina con la proclamación de los candidatos electos, para reiniciarse, después de los comicios, con la reapertura del período inscripcional. Son, por consiguiente, actos y procedimientos electorales tanto los que se derivan del ejercicio directo del sufragio, como los que habilitan para emitirlo.

La incorporación de una persona al Registro Electoral es, sin lugar a dudas, un acto electoral de enorme trascendencia desde que, en tanto constituye la condición que permite a un integrante de la asociación política el ejercicio de sus derechos cívicos, resulta básico para el desarrollo normal del proceso electoral. De la pureza observada en la organización de este acto depende, en grado sumo, la confiabilidad de todo el proceso electoral.

Se infiere de lo afirmado que es contrario a la Constitución uruguaya encomendar a cualquier órgano público, ajeno al creado específicamente por el constituyente para cumplir con ese cometido, la recepción de inscripciones en el Registro Cívico o Registro Electoral o la elaboración de listas provisionales de electores, puesto que una y otra actividad constituyen actos electorales.

La ley que organiza el Registro Electoral regula los requisitos necesarios para la inscripción y exige al solicitante: prueba de ciudadanía, de identidad, de vecindad y de residencia. Mediante la prueba de vecindad la persona que pretende inscribirse debe demostrar que

tiene su residencia habitual en la jurisdicción inscripcional a la que procura incorporarse.

Mediante la prueba de residencia debe demostrar que reside en el país desde tres meses antes de la fecha de la inscripción.

Consecuente con esta exigencia, se incluyen entre las causales de exclusión que pueden hacerse valer en el correspondiente juicio, el no haber residido durante un término de tres meses en el país, al tiempo de la inscripción.

Resulta claro, por consiguiente, que de acuerdo a la ley que organiza nuestro Registro Cívico, es condición indispensable para incorporarse a dicho Registro estar residiendo en el país al tiempo de la inscripción. Esa exigencia es coherente con la de estar vecinado en el país contenida en la Constitución y, en último término, con la de ser habitante del territorio de la República para formar parte de la asociación política, conforme a la definición de Estado que proporciona el artículo 1º de la norma fundamental.

Es, por otra parte, la residencia en el territorio del país el factor que sirve de base a la organización del Registro Cívico. La serie de tres letras que se adjudica al solicitante en el acto de la inscripción responde a ese factor (la primera letra corresponde al Departamento en que reside, la segunda a la zona de ese departamento y la tercera al distrito electoral en donde tiene su morada). En función de esa serie de letras se ordena y clasifica su expediente inscripcional, se ubica su inclusión en el padrón de habilitados para votar y se determina y asigna el lugar en que le corresponde votar.

3. La ley de elecciones

Esta ley regula con extrema minuciosidad la organización y desarrollo del acto eleccionario. En la etapa previa establece en forma detallada el procedimiento para la elaboración de los planes circuitales que tienen carácter departamental, la elección por las Juntas Electorales de los lugares en que han de funcionar las Comisiones Receptoras y de las personas que han de integrarlas, las características que deben reunir los locales de votación y la remisión a cada Junta de los cuadernos de hojas electorales del respectivo departamento precintadas por circuito. Preceptúa asimismo los elementos que cada Junta Electoral debe remitir a cada Comisión Receptora entre los que corres-

ponde destacar, por la trascendencia que tiene para la emisión del voto, el padrón y el cuaderno de hojas electorales correspondiente a los habilitados para votar en el respectivo circuito electoral.

No se admite la emisión del voto fuera del Departamento.

En el desarrollo de la votación, la regulación legal es igualmente minuciosa. Si se analiza el procedimiento detenidamente se observa que algunos de los trámites que parecen innecesarios constituyen la solución que ha encontrado el legislador para erradicar prácticas que viciaban el pronunciamiento popular (por ejemplo la exigencia de desprender la tirilla del sobre de votación en presencia de la Mesa receptora de Votos y antes de depositarlo en la urna como forma de evitar la maniobra del voto circulante).

De las múltiples garantías que contempla ese procedimiento se destacan dos que pueden considerarse los pilares en que reposa todo el sistema: las normas que posibilitan la presencia de los delegados partidarios durante todo el desarrollo de la votación y, especialmente, durante la realización del escrutinio primario y las que preceptúan la obligación de llevar a cabo ese escrutinio inmediatamente de concluida la votación y de entregar copia del Acta, que consigna el resultado de la elección en el circuito, a los delegados que la soliciten.

Desde que la Comisión Receptora de Votos se instala, la ley reconoce a los delegados partidarios el derecho a controlar y observar su actuación dejando constancia en Acta de sus observaciones. Es a los delegados a los únicos que se reconoce el derecho de registrar las hojas de votación que han de ser depositadas en el cuarto secreto.

Los delegados pueden observar a los sufragantes por las causales previstas en la ley, entre las cuales reviste particular importancia la observación por identidad en caso que quien pretende votar no sea el titular de la inscripción cívica habilitada para hacerlo. Tienen derecho, finalmente, a presenciar el escrutinio y a pedir una copia del acta que documenta el resultado. La realización del escrutinio en presencia de los delegados partidarios y la entrega a éstos de la copia del acta de escrutinio constituyen la garantía sustancial de la pureza del acto eleccionario, dada la intangibilidad que la Ley de Elecciones otorga a la mencionada acta. Resulta prácticamente imposible conciliar la observancia del procedimiento previsto por la ley para cada una de las etapas de la votación (previas, concomitantes

y posteriores), con la emisión del voto en el extranjero. No puede pretenderse que los partidos políticos designen delegados para controlar el desarrollo de la elección y los escrutinios en cada lugar de la tierra en que puedan estar residiendo ciudadanos del país.

En ausencia de los delegados desaparece el principal elemento de fiscalización previsto en nuestro régimen electoral.

4. Conclusión

- a) En lo que al derecho uruguayo se refiere resulta claro que la inscripción en un Registro de Electores en el Exterior y la emisión del voto fuera del territorio del Estado no armoniza con el principio básico que sustenta la organización de nuestro Registro Cívico Permanente que es, al mismo tiempo, determinante de la organización y desarrollo de la elección. Ese principio básico está constituido por la exigencia de que quien aspira a adquirir el ejercicio de sus derechos cívicos resida en el país y esté vecinado en la jurisdicción electoral en que desea incidir con su voto.

Esta exigencia legal encuentra su respaldo constitucional en las diferentes disposiciones de la norma fundamental que supeditan el ejercicio de los derechos cívicos ciudadanos al vecinamiento en el país y, más concretamente, en el artículo 1º de la Constitución de la República que sólo reconoce como miembro de la asociación política a quien habita en el país.

- b) El otorgar a representantes diplomáticos o consulares, que son funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, la facultad de recibir solicitudes de inscripción en el Registro Cívico, de elaborar listas provisionales de electores o de recibir sufragios, colide con las disposiciones constitucionales que crean una justicia especializada —la Justicia Electoral— a la que atribuyen el conocimiento de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.
- c) La emisión del voto en el extranjero resulta inconciliable con la observancia de las garantías que acompañan su recepción por las Comisiones Receptoras de Votos y sobre todo, con la inmediatez del escrutinio una vez cerrada la votación y la realización del mismo en presencia de los delegados partidarios. Garantía básica y sustancial de la pureza del acto eleccionario regulada en forma minuciosa y satisfactoria por nuestro legislador.

PROCESOS ELECTORALES Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

EL VOTO ELECTRÓNICO: CONTEXTO, EXPERIENCIAS Y DILEMAS

*Fernando BARRIENTOS DEL MONTE**

SUMARIO: I. Introducción: el advenimiento de la tecnopolítica; II. Tecnología y procesos electorales; III. Algunas experiencias; IV. Implicaciones políticas y sociales de la democracia tecnológica; V. A manera de conclusión: el voto electrónico en México ¿necesidad, solución o vanidad?; VI. Bibliografía y otras referencias.

I. INTRODUCCIÓN: EL ADVENIMIENTO DE LA TECNOPOLÍTICA

La época que actualmente vivimos se le ha denominado en muchos sentidos la era de la información. Dos procesos paralelos marcan esta época: el desarrollo de nuevas tecnologías y la revolución informática. El desarrollo de las tecnologías de las últimas décadas han transformado gran parte de la vida de los seres humanos, su evolución se da a pasos agigantados y su impacto en las distintas esferas de la vida social es hasta ahora, paradójicamente, incommensurable. Paradójicamente, porque aunque no todos tienen acceso a las nuevas tecnologías ello no implica que no afecte a gran parte de la sociedad. La revolución informática ha expandido las posibilidades de acceso y transmisión de información a casi cualquier parte del mundo. La red de la internet permite transmitir información en cuestión de segundos, llevar a cabo transacciones

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

económicas, interactuar con personas de diversos países, entre otras situaciones. Son muchos y diversos los cambios que estos procesos tienen para la sociedad y hasta ahora, es en la esfera de las relaciones económicas en la cual se pueden vislumbrar con mayor solidez. Es en esta esfera y no en otra, porque la economía ha sido una de las impulsoras determinantes de la revolución informática y el desarrollo de las nuevas tecnologías. Ello ha generado un proceso de adaptación *in continuum* de los individuos y las instituciones a una nueva y compleja realidad social. La fase más reciente de este proceso es su introducción en la política y en el ejercicio del gobierno. La revolución informática y la aplicación de nuevas tecnologías en los medios de comunicación de masas son desde hace décadas los aspectos que más han influenciado la esfera de la política, al grado de que es posible hablar de la política teledirigida, como lo ha señalado el politólogo italiano Giovanni Sartori. Pero en los últimos años el uso de nuevas tecnologías y la informática han permeado la dinámica de la administración pública, en gran parte no solo como un apoyo a las labores de la burocracia, sino una especie de reemplazamiento de las mismas. El llamado *e-gobierno* o la automatización del ejercicio del gobierno es una tendencia que cada vez cobra mayor importancia en varios países del mundo. Las nuevas tecnologías tienden a economizar los costos de operación, lo que incentiva su uso en varios procedimientos administrativos propios de las relaciones gobierno-ciudadanos. La última etapa de esta tendencia es su aplicación en la realización de los procesos periódicos para elegir gobiernos y representantes. El voto tecnológico o automatizado que tiene como modalidad predominante el *electrónico* es parte de un proceso que puede cambiar la forma de concebir la democracia en su forma procedimental y mínima: la electoral. Se han diseñado urnas electrónicas con sistemas sofisticados que permiten a los ciudadanos participar *tecnológicamente* en la toma de decisiones políticas y en específico en las elecciones. El voto electrónico, como se le conoce genéricamente a esta fase de aplicación de nuevas tecnologías en procesos electorales, engloba múltiples modalidades. En varios países de Europa las experiencias electorales con urnas electrónicas son una tendencia en ascenso. En América, las elecciones en Estados Unidos son el modelo paradigmático, ya que en este país, el desarrollo de urnas automatizadas tiene una historia

de ya casi cien años y en algunos países como Venezuela y Brasil las elecciones se han automatizado significativamente en los últimos años con resultados favorables.

II. TECNOLOGÍA Y PROCESOS ELECTORALES

El uso de la tecnología en los procesos electorales varía por su grado de sofisticación sistemática y procedimental, así también por el tipo de elección en que se utilizan. Es en torno a los sistemas automatizados de emisión del voto donde se ha puesto especial atención en los últimos años, porque en ellos confluyen directamente los ciudadanos en su calidad de electores. Existen fundamentalmente tres modalidades de voto tecnológico que se distinguen entre sí porque su desarrollo y características han dependido de cada país y la época en que se han implantado; cada una tiene diferente grado de complejidad que varía según las ventajas que ofrecen respecto a: *i)* selección de alternativas; *ii)* emisión del voto; *iii)* recuento de resultados parciales y totales, y principalmente *iv)* seguridad y confiabilidad. Estas son:

1. **Sistemas de voto mecánico:** combinación de procedimientos tradicionales con el uso de urnas mecánicas. Implica la movilización del ciudadano al lugar de votación, facilita la selección de alternativas, la emisión y el recuento de los votos en casilla. Esta modalidad tiene variantes de acuerdo al país en que se aplique, el ejemplo clásico son las máquinas utilizadas en Estados Unidos.

2. **Sistemas de voto electrónico:** es la modalidad más conocida, es una combinación de procedimientos tradicionales con el uso de bases de datos y urnas electrónicas que facilitan el registro e identificación de los electores, la selección de alternativas y el envío de resultados en una base de resultados central. Existen sistemas que se combinan con el uso de la red de internet para recoger datos en tiempo real facilitando el recuento de votos tanto de casilla como los totales de la elección. Mantiene en algunas de sus modalidades el uso de boletas electorales, en otros no, pero todos cuentan con un sistema de elección de opciones controlada. El voto electrónico mantiene un aspecto fundamental del sistema tradicional, esto es, la convergencia de los ciudadanos como votantes y coadyuvantes del

proceso electoral en los lugares de votación. Esta modalidad es la que se está implantando en varios países con variantes que van desde urnas lectoras de boletas como la urna electrónica *Demotek* en el País Vasco en España que se basa en el uso de boletas tradicionales e incorpora lectores ópticos; o dispositivos especiales de selección de alternativas sin uso de boletas como el sistema *e-slate* desarrollado por la empresa *Hart Inter Civic* en Estados Unidos. También el uso de pantallas táctiles desarrollado por la empresa *Diebold* y utilizado en Brasil a partir de las elecciones municipales del año 2000 a nivel nacional. Hasta ahora en los países en que se ha implantado o puesto a prueba la modalidad de voto electrónico los resultados indican que es la alternativa tecnológica de más fácil implantación ya que se ha comprobado en casi todos los casos su viabilidad técnica, política y social.

3. Sistemas de voto vía internet: es la última modalidad del voto tecnológico, tiene un grado de complejidad superior a las dos modalidades anteriores pero tiende relativamente a la facilidad en cuanto a su acceso y uso para el ciudadano común. Comprende el uso total de tecnología avanzada en computación y aplicaciones *web*; esto es, utilización de *software* libre en sistemas operativos libres, programas basados en protocolos abiertos y estándares públicos, además de tecnología criptográfica avanzada. Posibilita el registro en una base de electores y el acceso al programa de votación desde cualquier terminal, protocolos de seguridad y conocimiento de resultados inmediatos. No obstante, requiere de una independencia total del navegador y el uso de extensiones públicas.¹ Las ventajas fundamentales de este esquema es la reducción de costos a largo plazo, la rapidez con la que se procede el recuento de votos y la comodidad para el votante. Aunque por ahora solo existen aplicaciones a universos de votantes reducidos o en fase experimental, es posible que en pocos años en algunos países sea aplicado a niveles de elecciones generales. El optimismo sobre las ventajas del voto vía internet se fundamenta en los resultados hasta ahora confiables en los que se basa la banca electrónica y los

¹ El voto vía internet es el más complejo de analizar, al menos las herramientas analíticas de la ciencia política no se han desarrollado al grado de comprender el universo particular de las ventajas y desventajas que supone un fenómeno totalmente nuevo como lo es el llamado espacio virtual. Para el caso de la complejidad del voto por internet véase Martínez Castaño, Juan Antonio, *Voto electrónico y Software libre*, en <http://www.dit.upm.es-jantonio>, vl.2, agosto 2000.

sistemas de compra vía internet. Los sistemas de votación a través de internet constituyen una de las aplicaciones más complejas de las nuevas tecnologías que se han propuesto hasta la fecha en el contexto de la política. Sus retos, tanto desde un punto de vista técnico como sociopolítico, son difíciles de solucionar y todavía ninguna corporación privada o gobierno ha encontrado la piedra filosofal que los resuelva de manera completa y satisfactoria.

III. ALGUNAS EXPERIENCIAS

Las elecciones en Estados Unidos son el modelo paradigmático en cuanto a tecnología electoral se refiere ya que desde los primeros años del siglo XX se utilizan legalmente máquinas automáticas en la emisión y conteo de votos.² Así como existen diversas legislaciones electorales en Estados Unidos por la preeminencia política de los niveles locales, así también existen diversas modalidades de votación automatizada.³ Esta diversidad quedó patente en las elecciones presidenciales del año 2000 donde el 1.6% de los electores estadounidenses votaron usando las papeletas convencionales; el 9.1% usó el registro electrónico directo; el 18.6% usó las máquinas de palanca de votar; el 27.3% usó lectores ópticos y el 34.3% usó tarjetas perforadas. Además 200 militares en servicio fuera del país por primera vez emitieron su voto por internet. En los últimos años varios sistemas electrónicos puestos a disposición de las autoridades electorales de los condados y los estados por corporaciones dedicadas al diseño de nuevas tecnologías han sustituido a los mecanizados. A finales de los noventas en el condado de Harris, el área metropolitana más grande de E.U. se adoptó un sistema denominado *e-Slate* y fue puesto a prueba en el 2001 en respuesta a los problemas suscitados en las últimas elecciones presidenciales por deficiencias en algunos de voto

² Mackenzie, W.d.M. *Elecciones Libres*, Madrid, Tecnos, 1962, pp. 149-150.

³ Por ejemplo: la empresa *True Ballot Inc.* en Estados Unidos ha diseñado cuatro sistemas de voto electrónico, uno de ellos por internet: *Scan VOTE*, que usa boletas tradicionales y para voto por correo, *TeleVOTE*, un sistema de reconocimiento de voz para votar vía telefónica, *TouchVOTE*, un sistema de pantallas sensibles al tacto, y *WebVOTE*, sistema de voto por internet. Según señala la misma empresa, los cuatro sistemas son susceptibles de combinarse dependiendo el tipo de elección. Véase <http://www.trueballotinc.com/>.

mecanizado. Es un sistema de votación electrónica de registro directo, similar a un bloc de notas que facilita incluso la selección del idioma. La posibilidad de generalizar el voto vía internet es un debate constante en los medios de comunicación cada que se acercan las elecciones, y la principal preocupación se refiere a la seguridad de la información. Por ello durante las elecciones de año 2000, *Sefevota*, una empresa de la región de San Francisco organizó —bajo contrato con el estado de California— una prueba de votación vía internet paralela a la votación real e invitó a los *hackers* a tratar de penetrar el sistema; ofreció toda la información necesaria para lograrlo pero aparentemente nadie lo consiguió. La prueba se llevó a cabo con sistemas computarizados en lugar de urnas tradicionales y los resultados llevaron a los directivos de dicha empresa a insistir que el voto vía internet era “un paso hacia permitir votar desde la casa o la oficina”. Meses antes en el estado de Arizona por primera vez se consideró jurídicamente válido que ciudadanos del Partido Demócrata votaran vía internet para elegir a su candidato presidencial. El resultado fue considerado un éxito, votaron más del triple de electores que en las elecciones primarias de 1996 y más del 45% lo hizo vía internet. La valorización positiva que arrojó esta experiencia llevaron a Cortland Coleman, director ejecutivo del Partido Demócrata, a asegurar que el voto vía internet es una realidad que se espera se extienda “al conjunto de los Estados Unidos y al resto del mundo”.

En Europa las primeras experiencias de voto electrónico en elecciones locales se presentaron en Suecia y los Países Bajos en 1990, y posteriormente en Francia en 1992 en el municipio de Santerry para la ratificación del Tratado de la Unión Europea. En Bélgica el voto electrónico se experimentó en dos cantones en las elecciones legislativas y municipales en 1991; y el 12 de junio de 1994 en las elecciones para el Parlamento Europeo a nivel nacional se sustituyeron gran parte de los materiales tradicionales por urnas electrónicas, tarjetas magnéticas y lápices ópticos. Aproximadamente 14 millones de ciudadanos belgas votaron en dichas elecciones y uno de cada cinco votó en urnas electrónicas. Dicho sistema se volvió a utilizar en las elecciones comunales y provinciales de octubre de 1994, y en las elecciones legislativas y para consejos regionales de mayo de 1995. En España el voto electrónico ha creado un ambiente de discusión muy nutrido respecto a sus ventajas y desventajas. En 1991 en el municipio de Villena en

Alicante se llevó a cabo el primer plan piloto de votación electrónica. En Galicia se llevó a cabo un experimento con urnas electrónicas en las elecciones al Parlamento en octubre de 1997 y en las del Parlamento de Cataluña en 1995. La Generalitat Valenciana y la Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información pusieron en marcha la aplicación de un sistema de voto electrónico en la totalidad de las elecciones autonómicas a las Cortes Valencianas de junio de 1999. Entre las últimas experiencias se encuentra aquella realizada en el País Vasco donde se introdujeron cambios a la legislación en 1998 con la finalidad de modernizar el sistema de votación. Este sistema de voto electrónico mantiene el uso de boletas pero incorpora a las mismas una banda magnética que permite su escrutinio automático y la transmisión inmediata del voto al computador central de recuento. El sistema utilizado tanto en Villena como en el País Vasco es una urna electrónica que tiene un dispositivo que lee la información de la boleta electoral y la guarda en un disco. A diferencia de muchos sistemas de votación electrónica como los que se utilizan en Estados Unidos, esta urna electrónica no está conectada a la red y tiene una fuente de poder independiente. En España las leyes electorales dejan bajo jurisdicción de las autoridades de las Juntas Electorales Provinciales la forma de organizar las elecciones y hasta ahora son pocos gobiernos locales que han adecuado su legislación a procedimientos de voto electrónico, no obstante el Senado español aprobó la creación de una comisión de estudios del voto electrónico para analizar las posibilidades de aplicarlo a nivel nacional. Alemania ha sido el primer país europeo que abiertamente ha planteado la posibilidad de utilizar un sistema de votación mixta, electrónica y vía internet, a nivel nacional en el año 2006, por ello el gobierno ha encargado diversos proyectos a varias universidades del país y llevó a cabo un ensayo piloto del 9 al 11 de julio del 2001 durante las elecciones locales de la ciudad alemana de Esslingen. El objetivo es poner en marcha un sistema de votación nacional vía internet en coordinación con dispositivos inalámbricos.⁴ En Inglaterra el gobierno llevó a cabo las primeras pruebas de voto electrónico en St. Albans al norte de Londres. Los habitantes de este

⁴ La experiencia es la primera parte del proyecto 'i-vote' impulsado en 1998 por el grupo de investigación *Internet-Voting* y a la consultora alemana *Data and Information Processing Leverkusen (IVL)*.

lugar votaron en las elecciones municipales del 2 de mayo de 2002 mediante urna electrónica móvil, internet y en cabinas electorales dotadas de una pantalla táctil. Se eligieron treinta lugares piloto por el Gobierno y para este experimento se invirtieron 3.5 millones de libras (5.7 millones de euros).⁵ En Latinoamérica Venezuela y Brasil encabezan los esfuerzos en el desarrollo de sistemas de votación electrónica desde su diseño hasta el complejo proceso de implantación. En las últimas elecciones venezolanas se han utilizado máquinas escrutadoras que leen las marcas que los votantes hacen en las boletas con un bolígrafo; al depositar la boleta, la máquina suma los votos y al terminar la jornada electoral imprime el acta de votación final.

En Brasil, desde las elecciones de 1998, el Tribunal Superior Electoral utilizó 90,000 urnas electrónicas producidas por la industria brasileña bajo un riguroso control de calidad. Se llevaron a cabo campañas sobre el uso de las urnas y el día de la votación aun las personas analfabetas pudieron votar fácilmente. El sistema de votación electrónica es una urna con una pantalla y un teclado simple como de teléfono: se escoge, se confirma o corrige la elección, después se pasa a la otra, así hasta terminar. El proceso de 1998, se dice, fue todo un éxito, pues la confianza en el método empleado es tal que no hubo ningún cuestionamiento sobre los resultados. En octubre del año 2000, en 5,559 ciudades de Brasil se realizaron las primeras elecciones municipales en las que el cien por ciento de los electores (110 millones) tuvieron la posibilidad de votar a través de 325,290 urnas electrónicas distribuidas en todo el territorio, con excepción de Brasilia que no participó en el proceso.⁶ La experiencia de votar por medio de un sistema novedoso incrementó relativamente la participación electoral y permitió que los resultados definitivos se hicieran públicos a las 22:00 h el día de la jornada electoral, representando una gran ventaja para las dimensiones de ese país. Como se sabe, Brasil tiene una extensión de más de 8 mi-

⁵ Véase <http://www.stalbans.gov.uk/local-democracy/electoral/evoting.htm>.

⁶ Véase Chinchilla P., Mauricio, "El voto por internet: un aporte de las nuevas tecnologías a la democracia" en *Boletín semanal* (126), del 9 al 15 de marzo de 2000 *Aspectos tecnológicos: internet por dentro* en Ámbito, María, *Corral de investigación y difusión* en <http://www.ua-ambito.org/soi/soi.htm> Para abundar sobre el caso de Brasil véase también <http://www.tse.gov.br/eleicoes/2000/index.html>.

llones de kilómetros cuadrados (8,511,965 km²); en este contexto el sistema de votación electrónica al agilizar el flujo de la información otorgó mayor fiabilidad al proceso electoral, ya que en procesos anteriores se necesitaba esperar incluso una semana para conocer los resultados finales. No obstante la centralización de la organización de las elecciones en manos del Tribunal Superior Electoral, levantó suspicacias entre líderes políticos de oposición ya que los programas de las urnas y la información respecto al sistema en general no fueron dados a conocer a diversos actores involucrados, principalmente los partidos políticos. Hubo quejas de que con dicho sistema electrónico, al no haber voto impreso, no existe una forma práctica de efectuar un recuento de votos “que no sea sospechosa”. Resulta paradójico que un experto en programación, reconocido en esos ámbitos en Brasil se haya expresado de esta manera ante la falta de una boleta tradicional: “Este es un abuso de poder que este sistema de votación electrónico impone sobre los brasileños. No podemos corroborar si nuestro voto fue dado a nuestro candidato. En síntesis no sabemos por quién votamos”.⁷

En Paraguay se utilizó un sistema similar al brasileño en cinco distritos durante las elecciones municipales del 18 de noviembre de 2001, bajo la supervisión de la Organización de Estados Americanos. En Panamá el uso de sistemas de votación tecnológica se contempló a partir de las reformas al Código Electoral en 1993, resultado de la primera experiencia piloto de voto mecanizado que se llevó a cabo durante la celebración de un referéndum el 15 de noviembre de 1992. En este proceso se utilizaron seis máquinas de votación mecánicas grandes y pesadas similares a las utilizadas en Estados Unidos; donde el elector hacía uso de perillas para seleccionar su opción y jalaba una palanca para que su voto se registrara por perforaciones en un pliego de papel. Para 1999 el sistema se modernizó garantizando la posibilidad de auditarlo, eliminado el uso de boletas de papel, y haciendo que cada terminal fuera autónoma eléctricamente y sin conexiones a la red para evitar posibles ataques. El sistema, similar al utilizado en Brasil pero adaptado con una pantalla (*touch-screen*), consistía en seleccionar directamente en la pan-

⁷ Citado por Sánchez, Antulio, “Procesos aún imperfectos” en *Etcétera*, México, D.F., diciembre de 2000.

talla las opciones para Presidente, Legislador, Alcalde y Representante de Corregimiento. Empero, por falta de consenso entre los partidos el plan piloto no pudo llevarse a cabo.⁸ Actualmente los países centroamericanos, dentro del Protocolo de Tikal, han iniciado trabajos para analizar la posibilidad de automatizar las elecciones de forma conjunta en toda el área. Otros países donde se está discutiendo la implantación o poniendo en marcha sistemas de votación electrónica son Argentina y Costa Rica. En este último se ha desarrollado un Plan Piloto paralelo a las elecciones de diciembre de 2002, donde se utilizarán 240 terminales de voto electrónico. El sistema tiene, además de ciertas características similares al implantado en Brasil, un botón que está a disposición de los miembros de la mesa o casilla que habilitan el sistema una vez que el elector ha comprobado su identidad. También, para dar seguridad al electorado, el sistema imprime un comprobante; esta fase se considera necesaria porque el escrutinio se sigue realizando en la mesa pero podrá ir desapareciendo una vez que el sistema se vaya consolidando.⁹

En Italia, *E-poll* es uno de los proyectos más ambiciosos hasta ahora conocidos respecto a los sistemas automatizados de votación. Es un proyecto experimental cofinanciado por la Dirección General para la Sociedad de la Información de la Comisión Europea en el ámbito del programa *Information Society Technologies* (IST). Las entidades participantes son organismos estatales y extranjeros entre los que se encuentran: *France Telecom*, *Siemens*, *Municipium* (Polonia) y *Aquitaine European Communication* (Francia) y el Ministerio del Interior de Italia. Se ha desarrollado un sistema de votación vía internet o urna virtual, en el cual por medio de mecanismos de autenticación especiales, los ciudadanos se identifican digitalmente y votan. En la primera fase del proyecto piloto las urnas están en lugares públicos y no necesariamente junto a las casillas tradicionales. El sistema permite que cada ciudadano pueda votar en cualquier momento y en cualquier ciudad europea pero depositando su voto en la urna virtual de su propia sección electoral. Previamente a la elección, el ciudadano se presenta ante la junta distrital electoral local y se registra;

⁸ Vid. <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/>.

⁹ Vid. Sesión No. 87-2002 del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, en <http://www.tse.go.cr/votoelec.htm>.

se le entrega una tarjeta con un microchip en el cual se memorizan sus datos “biométricos” junto con la huella digital del dedo índice de la mano derecha para una mayor seguridad. El día de la elección o antes si lo desea y dependiendo las reglas previstas, el votante acude a la casilla o “quiosco electrónico” que él desee o le quede más cerca. Vota insertando la tarjeta en la urna electrónica y poniendo su huella digital en un lector especial, el cual automáticamente identifica al ciudadano, encripta su voto, y este es enviado vía internet a una base de datos bajo el resguardo del Ministerio del Interior; las autoridades acceden a la información que se vaya acumulando una vez que se cierra la votación. El sistema está diseñado para permitir la confirmación o modificación del voto. El objetivo a largo plazo es que los “quioscos” de varios países europeos sean entrelazados entre ellos en tiempo real por medio de una red, y que en el futuro la votación electrónica a distancia armonice los procedimientos de voto en todo el territorio comunitario. Se han llevado a cabo experimentos en Campobasso, Cremona y Merignac (esta en Francia). Uno de los últimos experimentos se llevó a cabo en Avellino durante el referéndum constitucional del 7 de octubre de 2001, donde aproximadamente 700 electores votaron a través de este nuevo sistema. El proyecto *E-poll* es hasta ahora el sistema de votación más avanzado que se ha propuesto y evidentemente es claro ejemplo del paso de los sistemas de voto electrónico al voto vía internet.¹⁰

IV. IMPLICACIONES POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA DEMOCRACIA TECNOLÓGICA

En las experiencias reseñadas podemos encontrar un común denominador: la implantación de sistemas de voto electrónico se basa en un optimismo ciego sobre las virtudes de las nuevas tecnologías. En el fondo tienen una justificación preeminentemente procedimental, por ejemplo, en Costa Rica el proyecto de ley¹¹ que lo impulsa señala: “Los organismos electorales no deben escapar a la modernización [...] Hoy no es suficiente contar con buenas bases

¹⁰ Para abundar al respecto véase: <http://www.e-poll-project.net/>.

¹¹ Expediente No. 13.614 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

de datos y excelente procesamiento electrónico de información, sino que se hace imperiosa la necesidad de brindar al elector nuevas formas de logística para el día de las elecciones”. Este optimismo se refleja también en el proyecto de ley vasco de reforma electoral donde se afirma que el voto electrónico “constituye una innovación en el proceso electoral deudora del progreso tecnológico” y que tiene “... un importante efecto educativo al aproximar a los ciudadanos la utilización de tecnologías que encuentran cada vez mayor aplicación en los diferentes ámbitos de la vida”.¹² Respecto a su justificación política las experiencias y ensayos piloto coinciden en que el voto electrónico tiende a aumentar la tasa de votación. En el caso de Brasil según sondeos de opinión el aumento relativo en el número de electores se debió al entusiasmo que despertaba entre los ciudadanos participar en las elecciones a través de un sistema novedoso y no necesariamente por la importancia misma de las elecciones.¹³ Dicha situación se repitió en Paraguay en el ensayo piloto del 18 de noviembre de 2001.¹⁴ Los promotores del *E-Poll* en Italia desbordan su optimismo al señalar que dicho sistema “representa un potente instrumento para favorecer la participación activa de la población en los procesos electorales. Su objetivo es estimular el crecimiento de la participación de los ciudadanos europeos en las elecciones poniendo a su disposición un sistema de voto sencillo, gracias al cual, los votantes no están obligados a asistir a un lugar específico para ejercer su derecho, y pueden hacerlo desde cualquier casilla de voto electrónico presente en el territorio.”¹⁵ En el aspecto procedimental sobresale obviamente la facilidad y reducción en los tiempos en el escrutinio de los votos y es quizá la única justificación que tiene un sustento político más profundo para promover el voto electrónico. En general, no hay duda, acelerar los procedimientos de concentración de resultados parciales para obtener resultados totales y poder declarar a los ganadores en una elección es un proceso

¹² Citado por Cano Bueso, *art. cit.*, pp. 417-418.

¹³ En *Jornal “A Verdade”* del 21 de diciembre de 2001 y en *Edição Jornal de Notícias*, 17 de diciembre de 2001.

¹⁴ *Reporte* No. 1, 18 de noviembre de 2001 de International Foundation for Electoral Studies (IFES) sobre Paraguay.

¹⁵ En <http://www.e-poll-project.net/inizio> (la traducción es mía).

que hoy en día es fundamental para evitar incertidumbres políticas y reducir los conflictos postelectorales, y quizá esta sea la única virtud real de los sistemas de votación electrónicos.

Las preocupaciones y debates que empieza a suscitar el voto electrónico se deben a las implicaciones sociales y políticas que conlleva su implantación superiores a las que estamos acostumbrados a analizar los procesos electorales. Entre otras, la redefinición de la participación política, nuevas formas de hacer política, una valoración *in extremo* de la tecnología por encima del ciudadano; y la posibilidad de que el voto electrónico derive en la incorporación de la democracia directa con sus respectivos riesgos. Por otro lado, en un plano menos abstracto, convencer a la ciudadanía que las nuevas tecnologías utilizadas en elecciones son confiables, quizás más que los procedimientos tradicionales, comporta una serie de dificultades porque significa incrementar la complejidad del proceso electoral. La discusión respecto a las ventajas y desventajas del voto electrónico se han confundido. El tema se complica ante la suposición de que el voto vía internet sea el sistema que progresivamente reemplace o absorba a los sistemas de votación tradicionales y los recientes de urna electrónica. No obstante un sistema de voto electrónico se distingue del voto vía internet porque en el primero las modalidades permiten la convergencia de los ciudadanos, tanto en su papel de representantes de la sociedad como integrantes de las casillas como en su papel de electores. La implantación de un sistema de votación vía internet puede prescindir de la convergencia ciudadana al trasladar gran parte de la responsabilidad a expertos en sistemas computacionales e informática. Los ciudadanos quedarían desprotegidos y a merced de una nueva forma de *tecnocracia* electoral. El voto electrónico ha levantado suspicacias, entre los intelectuales principalmente, que ven en su desarrollo el posible advenimiento de la *teledemocracia* o la *ciberdemocracia*.¹⁶ El jurista español Juan Cano Bueso resume en unas líneas los miedos sobre el voto electrónico: “Si la revolución tecnológica recluye al indivi-

¹⁶ Cfr. Oriol Prats, Juan, “El voto electrónico: implicaciones para la democracia” en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, Edición No. 20, 14 de agosto 2001, también Hess Araya, Christian, “¿Es viable el voto electrónico?” en <http://www.democraciadigital.com.es/articulos>, junio de 2001.

duo —señala— y suplanta a la tertulia política, a la libre formación de la opinión pública, a la amplitud de criterio y de juicio, el individuo aislado de sus conciudadanos, preso entre cuatro paredes, es solo un elector aparentemente libre, pues estará prisionero del cordón umbilical que le une al acceso a la información”. Y más adelante señala: “Las vicisitudes no se extienden sólo a la participación de los ciudadanos en las elecciones periódicas para elegir a sus representantes. [...]...resulta que con los sistemas informáticos disponibles nada impediría adentrarse en un proceso político en el que los electores fuesen permanentemente consultados para decidir cuestiones de la gobernación ordinaria a través de una suerte de referéndum permanente”.¹⁷ Puede agregarse que el voto electrónico generalizado pero reducido a su mínima expresión, afirma al individuo como sujeto con derechos pero difumina su capacidad de identificarse realmente con la preferencia política que elige. La novedad y la simplicidad del voto electrónico puede derivar a largo plazo en vaciar a la democracia, aún en su forma procedimental, de su contenido ético y convertirse en una serie de procesos donde lo importante es el mantenimiento y conservación a toda costa de la racionalidad tecnológica al servicio de la administración de las elecciones, y reducir al ciudadano a un simple usuario del sistema olvidando los intereses abstractos pero sustanciales: el interés común, de la nación, del Estado y de la sociedad. A pesar de todo lo que se pueda decir, el voto electrónico es una realidad que va ganando terreno y el balance de las vicisitudes que representa a futuro respecto a las ventajas actuales es favorable a su implantación y desarrollo.

En cierta forma, tanto a los promotores de este sistema de votación, a los gobiernos, partidos políticos, a las autoridades electorales y en general a la ciudadanía, les interesa más conocer las implicaciones palpables y a corto plazo, porque esa es la realidad que se observa a primera vista. Las desventajas respecto a los sistemas de voto electrónico se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. La simplicidad del sistema de voto no supone directamente confianza ciega del ciudadano en la tecnología. No requiere mucha

¹⁷ Cano Bueso, Juan, “En torno a las transformaciones de la representación política” en *Boletín mexicano de Derecho Comparado* (101), mayo-agosto de 2001, p. 405 y ss.

explicación el decir que la mayoría de las personas desconocen el funcionamiento interno de muchos aparatos electrónicos, aun los más simples. No es lo mismo encender y apagar un televisor, que saber la composición y la lógica de sus circuitos. Lo mismo se aplica a los sistemas de voto electrónico.¹⁸

2. Al menor grado de desconfianza sobre el sistema electrónico, la autenticidad del voto y su secrecía se pone en duda, esto a nivel generalizado, deslegitimaría todo el proceso electoral y por ende a las autoridades electorales, y crearía focos de ingobernabilidad.

3. No todos los sistemas de votación electrónica utilizan boletas electorales, de hecho, esta es una de las “virtudes” según indican quienes los promueven.¹⁹ Significa que se tendería a eliminar el mecanismo tradicional de verificación de los resultados que en caso de una falla o un evento no previsto como el intento de cometer fraude por la vía violenta, no quedaría la posibilidad de comprobar la situación de la elección *a posteriori*.

4. En sociedades donde los procesos democráticos son recientes, el sistema tradicional desempeña un papel fundamental. La boleta y el sistema tradicional de votación son un símbolo de pureza, transparencia y veracidad del escrutinio. Los sistemas que eliminan la boleta electoral basados en criterios no políticos, eliminan una parte de la legitimidad del proceso y su fundamento social. Por ello, en la práctica el mayor reto con que se enfrentan las votaciones electrónicas es la aceptación social.

5. No hay duda, a corto plazo el desarrollo, pruebas, implantación, capacitación de personal, mantenimiento, etc. de un sistema de voto electrónico, implica un gasto oneroso, que en muchos países no se justificaría por la sola idea de modernizar los procesos electorales.

¹⁸ La administración vasca encargó un estudio sociológico sobre el voto electrónico, este se llevó a cabo entre los años 2000 y 2001. Entre los resultados destaca que la preferencia sobre el voto electrónico es mayor en individuos que recientemente son considerados ciudadanos por ingresar al umbral de la mayoría de edad, que aquellos que ya tienen una edad avanzada.

¹⁹ Por ejemplo, los sistemas de voto diseñados por *Baharat Electronics* (en <http://www.bel-india.com> en específico *The Electronic Voting Machine*) y por *Danaher Corporation* (en: <http://www.danaher.com>, *Guardian Voting Systems* en específico su sistema *Electronic 1242 Voting System*).

6. Es necesario señalar que la automatización del voto no es la panacea. Las máquinas, sea cual sea el modelo, resultan útiles para conocer con rapidez y exactitud los resultados; sin embargo, “cuando se trata de evitar el fraude no son mejores que los métodos tradicionales”.²⁰

Existe un problema más que conviene puntualizar: casi imperceptiblemente a nivel mundial se tiende a la terciarización de las elecciones, es decir, a delegar a corporaciones tareas que correspondían a la naturaleza de la esfera política, como lo es, y solo por ejemplificar, la concentración de la información sobre resultados en las casillas electorales. La implantación de los sistemas electrónicos implica en la mayoría de los casos recurrir al auxilio casi permanente de corporaciones privadas que cuentan con especialistas en electrónica y computación para fortalecer un proceso de interés público. No requiere tampoco mucha explicación señalar que por su propia naturaleza, a las corporaciones privadas no les interesan *in strictu sensu* los fundamentos tradicionales del voto sino la ganancia que deriva de modernizar su procedimiento. Un tercer actor en el proceso electoral como lo son las corporaciones privadas encargadas del diseño y mantenimiento de los sistemas de voto electrónico es susceptible de ser corrompido por una o varias fuerzas políticas ajenas al proceso electoral, pero con intereses oscuros sobre los resultados que se deriven. Los sistemas de voto electrónico, al contar con mecanismos de seguridad diseñados por expertos y por lo tanto no conocidos por el común de la población, podrían ser susceptibles de modificarse sutilmente como para generar un fraude frente a la misma ciudadanía. Evitar esto implica que la autoridad encargada del proceso electoral requiera de personal calificado y/o especializado en dichos sistemas, y por lo tanto aumenta sus costos de operación. Objetivamente, ni la sociedad ni la tecnología en su estado actual están preparadas para afrontar el reto de *todas* las implicaciones y vicisitudes que representa el voto electrónico.

²⁰ Toinet, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, F.C.E., 1994, p. 338. Marie-France se refiere al uso generalizado de las máquinas automáticas sin distinguir si son mecánicas o electrónicas y señala que es “posible manipularlas en vísperas de las elecciones”.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL VOTO ELECTRÓNICO EN MÉXICO ¿NECESIDAD, SOLUCIÓN O VANIDAD?

En México la introducción y desarrollo de nuevas tecnologías en la esfera de la política y el ejercicio del gobierno no ha sido lineal. Los medios de comunicación, como en todo el mundo, se convirtieron en instrumentos privilegiados de la política en las últimas décadas y es un tema que genera controversias lleno de diversas aristas y que está bajo el estudio y análisis constante de académicos y especialistas del área.²¹ Solo en los últimos años la idea del gobierno electrónico ha ido en ascenso. En el ámbito electoral el uso de nuevas tecnologías es aún más reducido si se le compara con otros países. La aplicación de nuevas tecnologías en procesos electorales por ahora se ha restringido a la administración del registro de electores y al cómputo central de resultados electorales en sus fases preliminar y final. En los niveles estatales los organismos electorales locales no van más allá del uso de nuevas tecnologías en el tratamiento de los resultados electorales, que en general son tecnología y servicios especiales contratados temporalmente a empresas nacionales e internacionales, ya que el manejo del registro de electores está a cargo predominantemente de la instancia a nivel federal. A pesar de que el uso y aplicación de nuevas tecnologías no está ampliado a la mayoría de los procedimientos electorales y que los pocos procedimientos automatizados sean desconocidos por la mayoría de la población, no representa una situación que se considere un problema. El uso de nuevas tecnologías en la dimensión electoral no es resultado directo de una tendencia mundial como lo es el *e-gobierno*, ni parte de un proceso imposible de controlar como lo fue la introducción de los medios de comunicación en el ámbito de la política. La forma de organizar y controlar los procesos electorales incluyendo el uso de las nuevas tecnologías es resultado directo de la necesidad de subsanar deficiencias estructurales para evitar fraudes y generar confianza en la ciudadanía respecto a las elecciones. En el subconsciente colectivo de los mexicanos existe un

²¹ Al respecto véase: Trejo Delabre, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena, 2001.

antecedente negativo respecto al uso de nuevas tecnologías en procesos electorales. Durante la elección presidencial de 1988, una elección por demás sumamente competitiva y que movilizó a millones de ciudadanos como muchos años atrás no sucedía, existió la posibilidad de que después de varias décadas en el poder el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera las elecciones. No obstante, al finalizar la jornada electoral se presentaron fallas en el sistema de cómputo que recibía los votos emitidos en cada casilla. La sospecha de fraude fue un sentir generalizado, pues a pesar que el costosísimo sistema de cómputo era clave en el recuento de votos y la definición de triunfos y derrotas, dejó de funcionar por “supuestas” fallas técnicas. “Ante el asombro de quienes saben que cualquier estructura de cómputo debe tener respaldos y vigilancia adecuados, en el momento culminante del recuento de los sufragios, cuando ya era evidente el avance sin precedentes de la oposición, *el sistema se cayó*”.²² Esta situación, como antecedente negativo respecto al uso de tecnología en procesos electorales, aunado al desprestigio que se cernió sobre los órganos electorales, fue entre otros motivos, una de las principales razones que impulsaron grandes cambios estructurales en el sistema electoral en México. En gran medida la ausencia de relevantes discusiones e iniciativas de ley que conlleven a modernizar el sistema de votación tradicional por uno electrónico, se debe a que la tecnología en este ámbito tiene poca o relativa importancia respecto al preponderante papel que ha desempeñado la ciudadanía en los últimos años en los procesos electorales.

La tendencia mundial a automatizar una gran parte del proceso electoral como signo de modernidad y seguridad apenas ha permeado en los órganos electorales mexicanos. Los sistemas de voto electrónico que en muchos países ya se utilizan o están a prueba, en México son aún desconocidos en gran medida. Las primeras noticias sobre el voto electrónico apenas se circunscriben a meras noticias periodísticas marginales y en general no tiene un

²² *Ibid.*, p. 74. También en Arredondo Ramírez, Pablo, Fragosó Peralta, Gilberto y Trejo Delabre, Raúl, *Así se cayó el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, México, Universidad de Guadalajara, 1991, p. 62 (“Un sistema informático, que en teoría, debería procesar una gran cantidad de los resultados en cuestión de horas —dice Arredondo en tono burlesco en este libro— produjo resultados “confiables” después de varios días: *la tecnología al servicio de la incertidumbre*).

espacio en la agenda gubernamental, al menos en el ámbito federal. En el ámbito local existen proyectos para elaborar diversos ensayos piloto sobre voto electrónico con miras a implantarlo en futuros procesos electorales. Esta situación representa una novedad en la actuación de los órganos electorales locales respecto a las modificaciones del proceso electoral. Aunque diversas reformas electorales en los últimos años han permitido el fortalecimiento de los Institutos Electorales Estatales autónomos, las iniciativas respecto a las modificaciones al sistema electoral (aún en su dimensión subnacional) siempre han tenido origen en los órganos nacionales. Con la introducción del voto electrónico en la modalidad de plan piloto se rompe con esa inercia. Los casos hasta ahora conocidos que ya están en marcha son en el Distrito Federal y en el Estado de Nuevo León. En el Distrito Federal la Asamblea Legislativa ha recibido el planteamiento del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) de investigar en torno al desarrollo de una urna electrónica similar a la que ha funcionado exitosamente en Brasil. El Consejo Estatal Electoral de Nuevo León analiza desde mediados del año 2002, las tecnologías utilizadas en el País Vasco, Brasil, Bélgica y Estados Unidos, para implementar un plan piloto en las elecciones intermedias de julio de 2003. Existen pocos referentes para comprender los elementos críticos de transformación institucional que supondría un sistema de voto electrónico en México; el impacto en la cultura política, en los partidos y en la ciudadanía, y principalmente los costos de implantación serán inciertos si no se tiene al menos los resultados de una experiencia piloto. Por lo anterior solo indicaré al menos los puntos más significativos del contexto que en México es necesario contemplar:

1° Actualmente los procedimientos electorales dan preferencia a la participación ciudadana, pero básicamente son controlados y guiados por organismos técnicos y el porcentaje de la importancia técnica muchas veces supera a la política.²³ En el proceso de implantación de un sistema de voto automatizado varios aspectos

²³ Roche Lander, Eduardo, "Las reformas técnicas" en Guzmán Frankin (ed.) *La Reforma del Sistema Electoral Venezolano*, Caracas, Ediciones Consejo Supremo Electoral, 1986, pp. 131-134.

El Voto Electrónico: Contexto, experiencias y dilemas

técnicos rebasarían la capacidad de la participación ciudadana sobre el proceso electoral.

2° Un sistema de votación electrónica implicará modificar aspectos fundamentales de la jornada electoral, como el proceso de votación, escrutinio, elaboración de actas y la consolidación de resultados lo cual en muchos sentidos no implicaría ningún problema, pues optar por un sistema de tal naturaleza supone que se desea mejorar dichos procedimientos. En este sentido, cabe señalar que en una sociedad desconfiada el mantenimiento de la boleta electoral será indispensable porque significa el único soporte formal y real para comprobar los resultados electorales. También la misma integración de los funcionarios de casilla por ciudadanos insaculados tendrían que compatibilizarse con la integración de funcionarios electorales profesionalizados. No obstante, este dilema es superable si el sistema desarrollado es lo suficientemente sencillo como para prescindir de un especialista.

3° Las máquinas de voto electrónico por sí mismas no agilizan el proceso de votación y en este sentido la automatización tiene un contrasentido porque contribuye a potenciar el formalismo y la rigidez de los procedimientos que ya de por sí lo son. A diferencia de las facilidades que ofrecen para los ciudadanos los procedimientos administrativos englobados en el gobierno electrónico; un sistema de voto electrónico implica un papel activo del ciudadano. No está de más señalar comparativamente que no es lo mismo pagar impuestos o acceder a información pública sobre el proceso de gobierno que elegir un gobierno.

4° En nuestra época la terciarización de las elecciones es una realidad. El diseño y fabricación y mantenimiento de un sistema de voto electrónico no quedaría necesariamente en manos de las autoridades y la burocracia electoral. Operativamente es imposible que los funcionarios electorales sean expertos en cuestiones político electorales, que la burocracia electoral lo sea en administración electoral, y que ambos además sean expertos en ingeniería y en sistemas computacionales; por ello su función en todo caso será de coadyuvancia o coordinación respecto a su uso. Es evidente que se necesitará de un cuerpo profesional y especializado para tal empresa. Al menos se puede seguir el modelo desarrollado en Brasil o por el Gobierno Vasco, donde empresas de servicios de informa-

ción, la colaboración de centros de investigación universitarios y el respaldo del gobierno, ha permitido hasta ahora diseñar, implantar y dar mantenimiento a sistemas de voto electrónico avanzados.

5° La desventaja más grande del voto electrónico son los costos que, tanto como un proyecto piloto como al inicio de la implantación formal, son invariablemente más altos que aquellos que se erogan durante una elección tradicional. Las elecciones a gran escala son más costosas y la implantación de un sistema de votación electrónica implica no solo costos de materiales, sino también de capacitación tanto de los funcionarios electorales como de los ciudadanos que se involucren el día de la jornada electoral. El costo *per cápita* del voto en México es ya de por sí muy alto, comparándolo aún con naciones que ya utilizan desde hace varios años sistemas de voto electrónico. Solo por ejemplificar, la empresa *Lompoter Electrician Systems* diseñó una máquina de lectura óptica de boletas electorales y es utilizado en algunos condados y estados de E.U. desde 1994; dicho sistema contabiliza más de 1,800 votos por hora, y el costo de cada máquina es de 4,600 dólares. Haciendo un ejercicio matemático, en las elecciones del año 2000 a nivel federal se instalaron 113,423 casillas electorales en todo el país. Para dicha elección, cada urna hubiera costado poco más de 43 mil pesos. Cualquiera que sea la opción, incorporar un sistema automatizado de voto implica tener conciencia de que puede implicar altos costos adicionales.

6° No será sino en los ámbitos legislativos donde el interés por el voto electrónico debe presentarse. Ninguna modificación procedimental a las formas establecidas legalmente podrán hacerse sin el consentimiento de los poderes legislativos locales y en su caso el Congreso de la Unión. La implantación de un sistema de voto electrónico en el sistema electoral nacional implica reformas legales que son competencia del Congreso de la Unión. Por ahora las propuestas sobre el voto electrónico tienen cabida como propuesta de los órganos estatales electorales porque existe mayor probabilidad que se implante a nivel local porque un cambio legislativo en ese orden tiene relativamente menor complejidad.

7° Los avances que significativamente pudiera representar la automatización del voto, invariablemente serán un tema de discusión en el Congreso de la Unión, en el IFE, en los partidos y en varios

ámbitos del gobierno. La intención de proponer un sistema de tal naturaleza quedan supeditadas a los vaivenes de la política. Pero ello no es tanto un obstáculo, quizá solo en el tiempo de aprobación. Pero los diversos actores como los legisladores se enfrentarán con la realidad de la necesidad de conocer todas las implicaciones del voto electrónico, al menos las experiencias conocidas.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS REFERENCIAS

Piscitelli, Alejandro (1995), *Ciberculturas 2.0 En la era de las máquinas inteligentes*, Buenos Aires, Paidós.

Andrade, Eduardo (2000), *Deficiencias del sistema electoral norteamericano*, México, UNAM.

Cano Bueso, Juan (2001), "En torno a las transformaciones de la representación política", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* núm. 101, mayo-agosto, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Kurian, George Thomas. edit. (1998), *A Historical Guide to the U.S. Government*. New York, Oxford University Press, 1998 Mackenzie, W.d.M. (1962), *Elecciones Libres*, Madrid, Tecnos.

Rodotá, Stefano (1997), *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari.

Rosanvallon, Pierre (1999), *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora.

Sartori, Giovanni (1997), *Homo Videns*, Roma-Bari, Gius, Laterza & Figli Spa.

Toinet, Marie-France (1994), *El sistema político de los Estados Unidos*, México, F.C.E.

Hemerografía

Jornal "A Verdade" del 21 de diciembre de 2001.

Edição Jornal de Noticias, 17 de diciembre de 2001.

Documentos

Asamblea Legislativa de Costa Rica, Expediente No. 13.614.

International Foundation for Electoral Studies Reporte No. 1 sobre Paraguay. 18 de noviembre de 2001.

Referencias en internet

Chinchilla P., Mauricio, “El voto por internet: un aporte de las nuevas tecnologías a la democracia” [en línea] *Boletín semanal* (126), del 9 al 15 de marzo de 2000. “Aspectos tecnológicos: internet por dentro” en Ámbito, María, *Corral de investigación y difusión* <<http://www.ua-ambit.org/soi/soi.htm>> [Consulta: 5 de mayo 2002].

Hess Araya, Christian, “¿Es viable el voto electrónico?” [en línea] junio de 2001 <<http://www.democraciadigital.com.es/articulos>> [Consulta: 5 de mayo 2002].

Martínez Castaño, Juan Antonio, *Voto electrónico y Software libre*, [en línea] <<http://oasis.dit.upm.es/~jantonio/documentos/voto-electronico/article.html>> [Consulta: 29 de marzo 2002].

Oriol Prats, Juan, “El voto electrónico: implicaciones para la democracia” [en línea] *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, Edición No. 20, 14 de agosto 2001 <www.quadernsdigitals.net/numeros.asp> [Consulta: 26 de marzo 2002].

Sánchez, Antulio, “Procesos aún imperfectos” [en línea] *Etcétera*, diciembre 2000 <<http://www.etcetera.com.mx/pag24ne2.asp>> [Consulta: 29 de marzo 2002].

Sesión No. 87-2002 del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, [en línea] <<http://www.tse.go.cr/votoelec.htm>> [Consulta: 10 de marzo 2002].

Weinstein, Lauren, “Risk of Internet” [en línea] *Communications of the ACM*, junio 2000. <<http://www.trueballotinc.com/>> [Consulta: 10 de marzo 2002] <<http://www.stalbans.gov.uk/local-democracy/electoral/evoting.htm>> [Consulta: 10 de marzo 2002] <<http://www.tse.gov.br/eleicoes/2000/index.html>> [Consulta: 10 de marzo 2002] <<http://www.tribunal-electoral.gob.pa/>> [Consulta: 10 de marzo 2002] <<http://www.casachile.cl>> [Consulta: 10 de marzo 2002] <<http://www.e-poll-project.net/>> [Consulta: 10 de marzo 2002].

LA AUTOMATIZACIÓN DEL RECUENTO ELECTORAL

*Ángel Alfredo DE LA ROSA PÉREZ**

SUMARIO: I. Introducción: 1. Por qué y para qué de la automatización; 2. Exactitud y rapidez; 3. Participación ciudadana; 4. Qué tipo de automatización para México; II. Conclusiones; Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La automatización del recuento electoral en México data de finales de los años ochenta cuando la entonces Comisión Federal Electoral en las elecciones de 1988 implementó un sistema automatizado para conocer de forma rápida la tendencia de la votación. Este primer experimento dejó en los mexicanos una experiencia amarga.

Sin embargo, el primer paso estaba dado. Así, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales creado en 1990 obliga a la autoridad electoral a instalar un sistema de resultados preliminares. Con ello nace el conocido Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) a nivel federal, con sus homologaciones a nivel estatal en las entidades federativas del país. El programa ha dado buenos resultados, los mexicanos hemos conocido de manera más o menos rápida las tendencias electorales y los triunfadores de las contiendas.

Sin embargo, la constante dinámica con la que se mueve la sociedad mexicana y un nuevo escenario electoral en donde prevale-

* Investigador del Centro de Estudios de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Hidalgo.

ce la incertidumbre democrática hacen necesarios nuevos modelos de organizar las elecciones, de pensar en nuevas fórmulas para ejercer el derecho de votar, del escrutinio de los votos de forma confiable, pero sobre todo, de la rapidez, exactitud y eficacia con el que se den a conocer los resultados de las elecciones.

La alta tecnología utilizada en la realización de los comicios es un método confiable para encarar el escenario en que prevalece una fuerte competición electoral entre los partidos políticos, una creciente participación ciudadana, y otorgar mayor confianza a los procesos electorales.

1. Por qué y para qué de la automatización

México en un poco más de una década ha pasado de vivir, en el terreno de las elecciones, de una certidumbre autoritaria, entendida como el alto grado de influencia de alguien para controlar los procesos y llegar al resultado deseado sin poner en juego los intereses al escrutinio público, al de una incertidumbre democrática, comprendida como la puesta en juego de los intereses políticos y la posibilidad de que cualquier contendiente electoral pueda obtener el triunfo bajo reglas bien definidas, en donde nadie puede asegurar la victoria de un candidato o partido alguno, todos los intereses se ponen en juego, la lucha por el poder es equitativa, los juegos electorales son competitivos, no destructivos; se reconoce al adversario político como competidor, no como enemigo; el partido político basa su fuerza electoral en su trabajo cotidiano, no en el apoyo incondicional del Estado; solo hay un gran elector que es la voluntad ciudadana que se expresa libremente, y solo con la utilización de los avances técnicos y científicos se puede prever un resultado.

En un nuevo escenario como este, inédito en la historia electoral mexicana, podemos concebir a un sistema de partidos fuerte y plural, y aprender que en la competencia electoral ellos buscarán y mantendrán funciones de utilidad social y política mediante diversas estrategias en las cuales tratarán de maximizar los beneficios minimizando los costos. Veremos juegos competitivos donde la idea será vencer al contrincante, mas no destruirlo, o cooperativos

con los actores *free riders* de la política mexicana que sin querer pagar los costos de la cooperación estarán ahí manteniendo un claro perfil de oposición.

En todos estos juegos democráticos la constante será la incertidumbre democrática pues nadie garantizará el resultado de la competencia que solo se diseñará mediante factores de liderazgo, diálogo, negociación, tolerancia y el respeto a las instituciones y los ciudadanos.

Para poder enfrentar este nuevo escenario los Institutos Electorales (sea federal o estatal) deben adecuar las formas de organizar las elecciones y/o contabilizar el recuento de los votos, en donde la rapidez, exactitud y eficacia son los ejes que deben normar su actuación. Ya que precisamente en una incertidumbre electoral el ciudadano desea conocer lo más rápido posible y con certeza quién es el triunfador de los comicios.

La automatización de los órganos electorales, considero, no es una boga electoral, ni mucho menos un gasto infructuoso, es parte central para encarar los nuevos retos.

Varios son los puntos que llevan a pensar en la automatización de los órganos electorales. El primero es a causa de escenarios de alta competitividad entre los partidos políticos por el arribo al poder; segundo, la creciente participación ciudadana de que su opinión sea tomada en cuenta y participar en las decisiones importantes del gobierno; tercero, el elevado costo de la organización de los procesos electorales, la automatización llevaría a reducir los costos; cuarto, el período de preparación que incrementa los costos de operación; quinto, el tiempo que pasa entre la hora del cierre de las casillas y el momento de dar a conocer los resultados electorales; sexto, el fantasma del fraude electoral; séptimo, la participación de los ciudadanos en las elecciones.

2. Exactitud y rapidez

Al pensarse en el recuento electoral saltan dudas como ¿qué es más importante, la exactitud de los resultados o la rapidez de ellos? Sin duda alguna, ambas variables son de extraordinaria importancia para un proceso electoral, y más, como ya se comentó, en un escenario competitivo.

En la actualidad en México, la organización de un proceso electoral es larga y costosa. Se ponen en movimiento a miles de ciudadanos y en el momento más crítico de una elección, el conocer los resultados, el fantasma del fraude electoral ronda al ver pasar las horas sin una certidumbre de quién es el ganador de las elecciones. La tecnología electrónica de punta ofrece tanto la rapidez como la exactitud. Y aunque su costo inicial pareciera elevado, los rendimientos a inmediato y largo plazo compensarían la inversión.

Quizá no exista una fórmula matemática que pueda de manera fehaciente medir los rendimientos que produce una elección creíble en el ciudadano, pero el tan solo hecho de existir confianza en la organización del proceso y sus resultados provoca, en el ciudadano común, días exentos de violencia y conflictos poselectorales y, en el país, además de una gobernabilidad política, confianza en los inversionistas extranjeros en un país de leyes y con reglas claras.

Un ejemplo de la exactitud y rapidez de los resultados electorales que da a su vez la tranquilidad a sus ciudadanos de saber quién es su nuevo gobernante nos lo da España en las Elecciones Generales, para elegir Presidente de Gobierno, de 1996.

Para esta elección todas las encuestas electorales, aun a unos días antes de la elección, daban por triunfador por mayoría absoluta al candidato del Partido Popular, José María Aznar, por más de 10 puntos porcentuales contra su más cercano competidor, Felipe González, candidato del Partido Socialista Obrero Español.

El día de los comicios, diversas empresas de conteos rápidos al realizar sus ejercicios estadísticos con los ciudadanos al salir de emitir su voto, dieron cuenta a la sociedad que la votación no se estaba dando como las encuestas habían manifestado, por el contrario, de acuerdo a sus datos recabados ellas no podían declarar el triunfo de ningún candidato por lo cerrado de las votaciones debiendo esperar a los resultados oficiales. Así la expectativa de saber quién sería el triunfador de estas elecciones creció más dejando toda la responsabilidad a la autoridad electoral en declarar el triunfo del partido ganador.

La espera no fue mucha, ya que pasadas dos horas con treinta minutos después del cierre de la votación (las casillas cierran la recep-

ción del voto a las 20:00 horas) el resultado oficial fue dado a conocer a las 22:30 horas por el Ministro del Interior con el 80% de casillas escrutadas, dando el triunfo al candidato del Partido Popular con un 38.79% contra un 37.63% del Partido Socialista Obrero Español, apenas 1.16% de diferencia entre un partido y otro, con una tendencia irreversible.

De esta forma, la rapidez de los resultados y la exactitud con que fueron dados a conocer evitaron trastornos sociales, económicos (caída de la bolsa de valores por falta de certidumbre política como se ha visto en casos latinoamericanos) y problemas poselectorales, sin mencionar estadios de ingobernabilidad política.

Otro caso que refleja la importancia de la rapidez y exactitud de dar a conocer los resultados es el de Venezuela. Las elecciones presidenciales de 1998 fueron marcadas por un escenario de alta presión para la población ya que uno de sus candidatos, Hugo Chávez, comandante del ejército venezolano y fundador del Movimiento Quinta República, era la misma persona que unos meses antes intentó dar un golpe de Estado en contra del sistema constitucionalmente establecido en ese momento. Parte de la campaña política de satanizar a ese candidato hizo que en Venezuela se vieran momentos serios y de mucha tensión para la población, llegando las elecciones del 6 de diciembre de 1998 con movimiento de militares en el país.

En estas elecciones se utilizó el recuento electoral electrónico, lo que hizo posible que un par de horas después de cerradas las casillas se diera el resultado oficial con un 76.75% de votos contabilizados (con una tendencia irreversible), lo que generó una tranquilidad total e inmediata en el país gracias al sistema automatizado que dio con exactitud y rapidez el resultado final.

La magnitud e importancia de este sistema utilizado en las elecciones lo podemos dimensionar mejor al comparar que en las elecciones anteriores, de 1993, en este país, el primer boletín con cerca del 5% de escrutinios se entregó a las dos de la mañana del día siguiente y se generaron muchos problemas entre la entrega de la información y los resultados de las encuestas de los medios de comunicación que no podían ser dados a conocer mientras no hubiera información oficial.

3. Participación ciudadana

Tanto las instituciones como los discursos políticos reclaman siempre de la participación ciudadana como punto importante para el desarrollo político del país o de la entidad.

Para que esta participación ciudadana se pueda dar es necesaria la confianza en la institución que lo reclama. En este caso el órgano electoral que convoca a una participación de la ciudadanía en las urnas a depositar su voto, debe garantizar que el sufragio será contado y respetado. Y no es que los métodos tradicionales de escrutinio no sean confiables, pero la historia electoral de México, y no solo de nuestro país sino de varios en todo el mundo, demuestra que la seguridad al respeto del voto se da más e invita a una mayor participación ciudadana mediante la utilización de la alta tecnología en los procesos electorales. Los datos parecen confirmar lo dicho. Continuemos con los ejemplos de los países señalados anteriormente.

En las elecciones venezolanas existía un dicho que decía: “acta mata voto” ya que en el conteo el acta era el único documento electoral que producía la mesa de votación y que reflejaba con exactitud los votos contabilizados, ya que después de contabilizados los votos desaparecían o pasaban cosas disfuncionales que hacían que el acta fuera el único instrumento creíble. Este problema llevó a estadios de violencia civil.

La implementación del voto automatizado produce que la ciudadanía confíe en el respeto de su voto y los índices de participación crecieron. Pasaron de un 51% y 67% de abstención en las elecciones de 1993 y 1997, respectivamente, a una abstención del 44% en las elecciones regionales de 1998 y un 33% en las presidenciales de ese mismo año.

4. Qué tipo de automatización para México

Existen varios modelos de automatización del proceso electoral: las máquinas de votación (o urna electoral conocida en Brasil) en cuya característica fundamental es que el elector vota directamente en él, bien sea a través de un teclado, pantalla de video o mediante una boleta electoral. Una vez consignado el voto, el mismo es regis-

trado inmediatamente. Después de concluido el proceso de votación la máquina imprime los resultados en un Acta de Escrutinio, luego transmite esos datos electrónicamente a la administración electoral.

Uno más, las máquinas escrutadoras que es un equipo cuya característica fundamental es leer marcas o perforaciones hechas manualmente por los electores en una boleta electoral. Estas marcas o perforaciones pueden ser hechas con un instrumento comercial o bien con utensilios especiales.

Sea cual fuere el sistema que se utilice en México lo que se debe tener en cuenta son las características propias del país, como sucedió en Brasil, país que hasta las elecciones de 1996 las elecciones eran realizadas con urnas de lona previamente selladas que recibían las papeletas de votación de los electores, las cuales eran escrutadas de manera manual, lo que producía prácticas fraudulentas de dos tipos, en el escrutinio de los votos o en los registros de cada urna. Por esta causa las elecciones brasileñas registraron en 1994 la anulación de todas las elecciones proporcionales en el estado de Río de Janeiro.

Preocupados por este problema, el Tribunal Supremo Electoral constituyó en 1995 una Comisión del Voto Informatizado en consideración a las experiencias pioneras de voto automatizado. Esta comisión debió definir el equipo que tuviera en cuenta la complejidad del proceso electoral, la modesta infraestructura del país, con un gran número de electores analfabetos, grandes zonas del país con una geografía compleja y muchas veces inaccesible, donde no hay las mínimas condiciones como la energía eléctrica, recintos seguros, etc.

El resultado concreto fue la creación del prototipo de la urna electrónica con características propias para utilizarse en el país. Reúne en la mesa receptora las funciones de lista nominal, urna y papeleta, funciona con energía eléctrica o bien con una batería común externa de automóvil, con teclado similar al del teléfono digital para el tecleo del número del candidato, pantalla líquida para la colocación de la fotografía del candidato y sobre todo, componentes producidos en el mercado brasileño, factor clave para el mantenimiento y soporte de las elecciones en todo el país. Su precio fue menor a los mil dólares.

Su primera utilización fue en las elecciones de 1996 en las ciudades capitales y municipios con más de 100 mil personas, lugares donde

aún existían personas analfabetas o ciudadanos cuya relación con una computadora era nula. Para esta elección se usaron 75 mil urnas electrónicas para 32 millones de personas, es decir el 30% del electorado y 75 mil mesas electorales automatizadas. En las Elecciones Generales de 1998, se dio continuidad a la automatización del proceso en las que se incrementó el uso de la urna electrónica; 68 millones de ciudadanos utilizaron esta urna, es decir el 60% del total del electorado, se automatizaron 152 mil mesas electorales (50%) y el 100% de las juntas electorales se automatizaron. En Brasil se tiene pensado que en el 2004 se tengan automatizadas al 100% las mesas electorales.

Un punto más, la administración electoral pone estas urnas a disposición de toda la comunidad para el uso de elecciones sindicales, escolares, consultas ciudadanas como el referéndum y plebiscitos.

II. CONCLUSIONES

La automatización de las elecciones en cualquiera de sus etapas, o todas ellas, es una necesidad imperativa en México. Muchas son las preocupaciones que se plantean y varios son los miedos que se tienen: el costo inicial para su instalación, la operacionalidad de este sistema, el uso que se le pueda dar (me refiero a que se piensa que aun con la alta tecnología se pudiera dar una forma cibernética de fraude, pensamiento muy usual entre nosotros los mexicanos), que el ciudadano no sepa utilizar el sistema (punto que se puede salvar con una capacitación ciudadana), que la situación geográfica de la entidad, o del país es complicado ya que se tienen dentro de un mismo territorio zonas rurales, urbanas, indígenas, o de difícil acceso a ellas, que no existen las condiciones para implementarlo (energía eléctrica, personal capacitado para su utilización en zonas alejadas de las ciudades), pero sobre todo esto existe un gran miedo: el miedo al fracaso de la implementación del sistema y con ello, la bochornosa explicación de por qué no funcionó, además de que no se quiere poner en riesgo con ello una credibilidad electoral recientemente conquistada. Miedos y dudas entendibles.

Sin embargo, la democracia y sus nuevos escenarios requieren de respuestas rápidas y eficaces a los planteamientos electorales.

Estoy seguro que, al igual que como sucedió en la puesta en marcha del Programa de Resultados Electorales Preliminares surgió el efecto dominó, es decir, se propuso y se instaló; después los estados empezaron a optar por este sistema tan utilizado y confiable hoy en día, así sucederá con esta automatización.

Sé que no es una tarea fácil, se requiere de muchos estudios técnicos, de una cuantiosa inversión económica, de una capacitación a miles de ciudadanos para aprender a votar, etcétera, pero creo también que no es una meta que no se pueda alcanzar, más bien creo, y reitero, es una imperiosa necesidad para nuevos escenarios electorales.

BIBLIOGRAFÍA

Chang Mota, Roberto. *La automatización de los procesos electorales*, San José, Costa Rica, Cuadernos de Capel, núm. 43, 1998.

De la Rosa Pérez, Alfredo. “El manejo de la incertidumbre democrática” en *Apuntes Electorales* (Revista del Instituto Electoral del Estado de México), núm. 7, enero-marzo, 2002.

Ministerio del Interior. *Elecciones Generales 1996*, Indra, Madrid, 1996.

OEA. *Sistemas electorales y automatización*, Quito, Tribunal Superior Electoral, 1998.

Periódicos *El País* y *El Mundo*. 4 y 5 de marzo de 1996.

Direcciones electrónicas:

www.indra.es

www.cnev.gob.ve

PANORAMA ELECTORAL
ESTUDIO COMPARATIVO
DE LAS LEGISLACIONES ELECTORALES
EN LA REPÚBLICA MEXICANA

*Ángel R. DÍAZ ORTIZ**

Este trabajo se elaboró para presentar el CD denominado “Panorama Electoral. Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales en la República Mexicana”, en el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y el IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, por lo que, en el interior de estas memorias se incluye el CD que se presentó, mismo que procuraremos se encuentre en versión actualizada a la fecha de la publicación.

Conviene iniciar con la siguiente reflexión. Tradicionalmente, el abogado especialista en cualquier rama de la ciencia jurídica se allega de la información que precisa para el estudio y análisis de cualquier tema, utilizando como fuente las ediciones impresas de libros, leyes, jurisprudencia, semanarios, diarios oficiales, gacetas, apéndices legislativos, índices, glosarios, diccionarios, enciclopedias, y cuanta información pueda obtener, siempre acostumbrado a la lectura de textos impresos en papel, cualquiera que sea su presentación. Lo que no se obtiene de dichas fuentes no se considera confiable y por tanto precisa de verificación.

Si en la labor jurisdiccional, por ejemplo, el juzgador cita el texto de una disposición o criterio para la emisión de una sentencia, acude en previsión a la exactitud de la cita, a la fuente más confiable que tenga a su alcance, que deberá ser de preferencia la publicación oficial del ordenamiento que contenga la norma jurídica de que se trate,

* Ex Magistrado Electoral en la Sala Regional Toluca del TEPJF.

o alguna edición desarrollada por algún órgano de autoridad con injerencia en la materia de estudio. Sin temor a equivocarnos y a guisa de ejemplo, podemos afirmar, que en los Tribunales Electorales de cada entidad federativa, al igual que en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios desarrollan su trabajo tomando como libros de cabecera las ediciones que de la legislación electoral local o federal se desarrollan en su propio Tribunal, o bien, los servidores del Instituto Federal Electoral o de los Institutos Electorales Locales, utilizan para el desempeño de sus funciones las publicaciones que de los textos legales hacen en los propios órganos.

Otro ejemplo sería considerar que para el análisis o estudio comparativo de cualquier institución jurídica, el autor de la investigación precisa tener a la vista tres, cuatro o más textos correspondientes a las legislaciones de las entidades elegidas para el estudio, a fin de constatar en las ediciones impresas, las coincidencias y discrepancias que respecto de determinado tema se adopta en cada caso. Tener a la vista los textos editados por fuentes confiables, parece ser un paradigma difícil de romper.

No obstante lo dicho, es inaplazable admitir que la tecnología ha logrado avances que tocan la labor del abogado en cualquiera que sea su perfil, como investigador, administrador de justicia, catedrático, litigante, etcétera, resultando que poco a poco los libreros que lucen pomposos con la doctrina jurídica bien empastada y minuciosamente ordenada, suman en su haber espacios destinados a los casetes, videocasetes, disquetes, discos compactos, discos láser y sistemas de DVD, en los que el jurista tiene a su alcance grandes volúmenes de información disponible para ser no sólo consultada, sino manejada total o parcialmente en la diversidad de documentos que produce, mediante el uso de las herramientas computacionales de que también se dispone en la mayoría de los casos.

El derecho electoral y los profesionales especialistas en el derecho electoral, no podemos hacer excepción a la aplicación de los avances tecnológicos en nuestra área de estudio, ni podemos cerrar la puerta impidiendo el ingreso de las herramientas y productos que esa tecnología pone a nuestro alcance para optimizar nuestro trabajo.

Por ello, el tema de los procesos electorales y nuevas tecnologías, implica necesariamente el conocimiento y reflexión respecto de las posibilidades que la tecnología pone al alcance de los estudiosos del

derecho para las diversas labores que desempeñan, así como la utilidad que esos productos representan para perfeccionar los resultados y optimizar los tiempos destinados a cada trabajo. La versión electrónica del Panorama Electoral es uno de esos productos y en seguida se presenta.

Se trata de un estudio comparativo del tratamiento que dan las legislaciones electorales en la República Mexicana respecto de 141 temas distribuidos en 9 grandes capítulos, los cuales se desarrollaron con el objeto de sistematizar las relaciones y diferencias legales que presentan la federación y las distintas entidades federativas, de acuerdo al siguiente orden:

CAPÍTULO I

DERECHO ELECTORAL

- I.1 Fuentes del Derecho Electoral
 - I.1.1 Usos y Costumbres
- I.2 A quién compete la aplicación de las normas del Código o Ley Electoral
- I.3 Interpretación de las normas electorales
- I.4 Criterios para la elaboración y modificación de Jurisprudencia
 - I.4.1 Denuncia de Contradicción de tesis
- I.5 Democracia semidirecta

CAPÍTULO II

DE LOS CIUDADANOS

- II.1 Derechos y Obligaciones
 - II.1.1 Derechos y obligaciones electorales de los ciudadanos
 - II.1.2 Requisitos para el ejercicio del voto
 - II.1.3 Causas de suspensión del derecho del voto
 - II.1.4 Características del voto
 - II.1.5 Votos nulos
- II.2 Observación Electoral
 - II.2.1 Quiénes pueden ser observadores electorales
 - II.2.2 Requisitos para ser observador electoral
 - II.2.3 Procedimiento para acreditar observadores electorales

- II.2.4 Ámbito de la observación (actos observables)
- II.2.5 Obligaciones de los observadores

CAPÍTULO III

ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA

- III.1 Órganos a integrar a través del proceso de elección
- III.2 Requisitos genéricos de elegibilidad
- III.3 Integración del Poder Legislativo
- III.3.1 Cláusula de Gobernabilidad
- III.4 Requisitos de elegibilidad de integrantes del Poder Legislativo
- III.5 Fecha de elección de integrantes del Poder Legislativo
- III.6 Requisitos de elegibilidad del Titular del Poder Ejecutivo
- III.7 Fecha de elección del Titular del Poder Ejecutivo
- III.8 Integración de los Ayuntamientos
- III.9 Requisitos de elegibilidad de miembros de los Ayuntamientos
- III.10 Fecha de elección de miembros de los Ayuntamientos
- III.11 Fecha de instalación o de toma de posesión de los cargos de elección
- III.12 Reelección a cargos de elección popular
- III.13 Substitución de funcionarios
- III.13.1 Del Ejecutivo
- III.13.2 Del Legislativo
- III.13.3 De los Ayuntamientos

CAPÍTULO IV

ELECCIONES

- IV.1 Tipos de elección
- IV.2 Quién y cuándo convoca a elecciones ordinarias
- IV.3 Quién y cuándo convoca a elecciones extraordinarias
- IV.4 Procedimiento para el desarrollo de la Segunda Vuelta
- IV.5 Organización o geografía electoral (para cada elección)

IV.5.1 Cabecera de los Distritos Electorales

CAPÍTULO V

PARTIDOS POLÍTICOS Y ORGANIZACIONES O AGRUPACIONES POLÍTICAS

- V.1 Naturaleza de los partidos políticos
- V.2 Requisitos de constitución y registro de partidos
- V.3 Tipos de partidos (y en su caso requisitos para poder participar en una elección local)
- V.4 Tipos de registro de partidos
- V.5 Pérdida de registro
- V.6 Prerrogativas (enunciamiento únicamente)
- V.6.1 Regulación interprocesos de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos nacionales en la legislación local.
- V.6.2 Acceso a los medios de comunicación
- V.6.3 Financiamiento de los partidos políticos
- V.7 Para qué tipo de elecciones se tiene derecho de formar coaliciones
- V.8 Cuándo y ante quién se presenta el convenio de coalición
- V.9 Conclusión de la coalición
- V.10 Procedimiento de fusión
- V.11 Regulación de frentes
- V.12 Regulación de la existencia de organizaciones o agrupaciones políticas
- V.13 Régimen fiscal de los partidos políticos

CAPÍTULO VI

AUTORIDADES ELECTORALES

- VI.1 Órgano administrativo
- VI.1.1 Denominación del órgano electoral
- VI.1.2 Estructura del órgano electoral administrativo
- VI.1.3 Procedimiento de integración del órgano electoral administrativo
- VI.1.3.1 Fecha de inicio y conclusión de sesiones de los diferentes Consejos
- VI.1.4 Regulación de las relaciones laborales

- VI.1.5 Facultad para celebrar convenios de autoridades locales con el IFE
- VI.1.6 Servicio profesional electoral
- VI.1.7 Asistentes electorales de la autoridad administrativa
- VI.2 Órgano jurisdiccional
- VI.2.1 Órgano jurisdiccional (naturaleza, integración, instalación y permanencia)
- VI.2.2 Atribuciones del Tribunal
- VI.2.3 Remoción de Magistrados Electorales
- VI.2.4 Capacitación y difusión del Derecho Electoral a cargo del Tribunal Electoral
- VI.2.5 Regulación de las relaciones laborales
- VI.3 Órgano político
- VI.3.1 Colegio Electoral (calificación de elecciones)
- VI.4 Órgano sancionador interno
- VI.4.1 Nivel administrativo
- VI.4.2 Nivel jurisdiccional

CAPÍTULO VII

PROCESO ELECTORAL

- VII Etapas del proceso electoral
- VII.1 Etapa preparatoria
- VII.1.1 Inicio del Proceso electoral
- VII.1.2 Registro de la Plataforma electoral
- VII.1.3 Precampañas
- VII.1.4 Registro de candidatos
- VII.1.5 Candidaturas independientes
- VII.1.6 Plazos y órganos para el registro de candidatos
- VII.1.7 Sustitución de candidatos
- VII.1.8 Número de candidatos de mayoría relativa que pueden aparecer simultáneamente en la lista de representación proporcional
- VII.1.9 Candidaturas simultáneas a diversos cargos de elección popular
- VII.1.10 Gastos de campaña
- VII.1.11 Inicio y conclusión de campañas electorales
- VII.1.12 Encuestas y sondeos de opinión

- VII.1.13 Documentación y material electoral
 - VII.1.13.1 Contenido de las Boletas Electorales
 - VII.1.13.2 Errores y omisiones en las Boletas Electorales
 - VII.1.13.3 Sustitución de candidatos en las Boletas Electorales
- VII.1.14 Distribución de material electoral
- VII.1.15 Registro de electores
 - VII.1.15.1 Credencial de elector y lista nominal de electores
- VII.1.16 Mesas Directivas de Casilla
 - VII.1.16.1 Requisitos para la ubicación de las Mesas Directivas de Casilla y su publicación
 - VII.1.16.2 Integración de las Mesas Directivas de Casilla
 - VII.1.16.3 Representantes ante las Mesas Directivas de Casilla
- VII.2 Jornada Electoral
 - VII.2.1 Instalación de la casilla
 - VII.2.2 Causas justificadas para la instalación de la casilla en lugar distinto
 - VII.2.3 Procedimiento de votación
 - VII.2.4 Protección del orden en la casilla
 - VII.2.5 Incidentes durante la jornada
 - VII.2.6 Cierre de votación
 - VII.2.7 Escrutinio y cómputo de cada elección
 - VII.2.8 Actas electorales
 - VII.2.9 Expediente electoral
 - VII.2.10 Fijación de resultados en el lugar de la instalación de la casilla
- VII.3 Resultados electorales
 - VII.3.1 Entrega de paquetes
 - VII.3.2 Recepción de los paquetes en los Consejos
 - VII.3.3 Información preliminar
 - VII.3.4 Sesiones de cómputo (fecha y orden)
 - VII.3.5 Cómputo de elecciones (procedimiento)
 - VII.3.6 Publicación de los resultados en el exterior de los locales
 - VII.3.7 Cómputo estatal y cómputo de circunscripción (trámite)
- VII.4 Fórmulas de asignación de representación proporcional
 - VII.4.1 Legislativo

- VII.4.2 Ayuntamientos
- VII.5 Conclusión del proceso electoral

CAPÍTULO VIII

JUSTICIA ELECTORAL

- VIII.1 Sistema de Medios de Impugnación
- VIII.2 Número de instancias jurisdiccionales estatales
- VIII.3 Procedencia de los Medios de Impugnación
- VIII.4 Generalidades de los Medios de Impugnación
- VIII.5 Competencia
- VIII.6 Plazos y términos
- VIII.7 Partes
- VIII.8 Legitimación y personería
- VIII.9 Pruebas
- VIII.10 Requisitos de tramitación
- VIII.11 Sustanciación
- VIII.12 Improcedencia
- VIII.13 Sobreseimiento
- VIII.14 Acumulación
- VIII.15 Plazos para la resolución
- VIII.16 Resolución
- VIII.17 Suplencia en la deficiencia de la queja
- VIII.18 Efectos de las resoluciones
- VIII.19 Sección de ejecución de las resoluciones
- VIII.20 Notificaciones
- VIII.21 Nulidades
- VIII.22 Escritos de Protesta
- VIII.23 Procedimientos especiales
- VIII.23.1 Catálogo de sanciones administrativas
- VIII.24 Sanciones impuestas por el órgano jurisdiccional

CAPÍTULO IX

MATERIA PENAL ELECTORAL

- IX.1 Catálogo de delitos electorales
- IX.2 Regulación de delitos electorales

De la simple lectura del índice temático, es comprensible entender que tras el minucioso análisis jurídico de las legislaciones federal y locales para el estudio de la totalidad de los temas, resultó que la infor-

mación generada era de tal magnitud, que una versión impresa del *Panorama Electoral*, por sus dimensiones, resultaría de incómoda consulta y transportación, por lo que se hizo necesario pensar en su presentación a través de la edición de discos compactos, es decir, se llegó al punto de admitir sin más demora, la conveniencia de aplicar al estudio realizado las herramientas tecnológicas a nuestro alcance; ello, sin perder de vista las importantes ventajas para el usuario, al permitirle que en forma amigable y sin necesidad de conocimientos especializados en informática y computación, pudiera realizar las consultas requeridas, amén de que los requerimientos mínimos necesarios para la aplicación, fueran los que en su mayoría pueden estar al alcance de los usuarios, que en el caso concreto del *Panorama Electoral* son:

- Computadora PC IBM o compatible
- Procesador Pentium II
- Sistema Operativo Microsoft Windows 95 o superior
- Lector de CD-ROM 24X
- 64 Mb de memoria RAM
- Mouse
- Tarjeta de video SVGA
- Microsoft *Power Point 97* o superior
- Microsoft *Word 97* o superior

Como puede apreciarse, las herramientas descritas son las básicas con las que los abogados y en general los interesados en los temas electorales pueden contar con relativa facilidad, permitiéndose entonces el auxilio tecnológico en las tareas que se precisen.

El disco corre automáticamente en cuanto se inserta en la máquina con las especificaciones mínimas señaladas. La autoejecución del CD consta de un archivo propio del sistema operativo que es el *AUTORUN*, programado para ejecutar la presentación portátil en *Power Point* bajo la cual está diseñado el *Panorama Electoral*.

Dicha presentación consta de una introducción animada que permite la inmediata relación amigable del usuario con la aplicación utilizada; posteriormente se llega al *Menú Principal*, en el que se encuentran las siguientes opciones: *Presentación*, *Inicio*, *Directorio*, *Créditos* y <http://www.trife.org.mx/>. Bajo la misma presentación se encuentran todas y cada una de las diapositivas que permiten el acceso a los diferentes documentos que se pueden consultar en el disco sin salirse de la aplicación principal.

Las opciones del *Menú Inicio* permiten visualizar lo siguiente:

Presentación

Se trata de una breve narrativa que explica el origen del Panorama Electoral, como producto colegiado de las 5 Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el diseño y coordinación de la Sala Regional Toluca, obra publicada en el año 2002 y que ahora en su nueva presentación, se incrementan en casi un cincuenta por ciento los temas de los que se hace el estudio comparado de los 227 ordenamientos consultados para la investigación.

Directorio

Aparecen los nombres de los Magistrados que conforman la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los domicilios y teléfonos oficiales de cada una de las Salas.

Créditos

Despliega la relación del personal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que participó en los trabajos de investigación y desarrollo del contenido temático, en la organización y sistematización de la información y en el diseño y elaboración del disco.

<http://www.trife.org.mx/>

Es una opción ligada que permite el acceso directo a la página *web* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para lo cual es necesario, desde luego, contar con una conexión vía módem o red de salida a internet.

Inicio

Es la puerta principal que permite acceder a la información contenida en el disco, misma que contiene dos posibilidades de consulta:

1) ÍNDICE TEMÁTICO. Permite la consulta individual de los 141 temas, de acuerdo a su regulación en todas las entidades federativas y a nivel federal, de forma simultánea, para lo cual se elige primero el capítulo que interesa y posteriormente el tema concreto que se desea consultar.

Esta opción de consulta despliega en pantalla el contenido del tema elegido de acuerdo a su regulación, con un breve comentario del comportamiento legislativo en las entidades federativas y la norma federal, por lo que primero aparece dicho comentario y en seguida el tratamiento que se da a nivel federal, y después en cada una de las entidades federativas consideradas por orden alfabético.

En el índice temático, después de los 9 capítulos en que se contienen los 141 temas, se presenta también la opción de consulta del *Apéndice Legislativo*, *Índice Analítico*, *Jurisprudencia* y *Tesis Relevantes*, mismos que permiten el acceso a lo siguiente:

Apéndice Legislativo

Permite la conexión con los ordenamientos consultados que sirvieron de base para la elaboración del trabajo, tales como Constituciones, Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales y de los Congresos de los Estados, Códigos Electorales, Códigos Penales, Leyes que regulan los Medios de Impugnación Electorales en cada caso, Leyes Orgánicas Municipales, Leyes de Participación Ciudadana, Reglamentos Internos de los Tribunales Electorales, entre otros. En total, para el desarrollo de los trabajos de investigación, se consultaron un total de 227 ordenamientos legales, los cuales pueden ser consultados desde el propio disco.

Índice Analítico

Es un listado de voces que presenta en forma alfabética los capítulos y temas con que tienen relación dichas voces, permitiendo un acceso directo con el correspondiente desarrollo temático.

Jurisprudencia

Es un acceso al índice de jurisprudencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 1997 a 2002,

que permite la búsqueda por orden alfabético tanto de los rubros como de la totalidad de los textos contenidos en las referidas tesis de jurisprudencia.

Tesis Relevantes

De igual forma que la jurisprudencia, permite la entrada al índice y al archivo general de tesis relevantes que se han sostenido de 1997 a 2002 en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2) LUGAR GEOGRÁFICO. Permite los siguientes mecanismos de consulta:

- A) Simultánea de los 141 temas a nivel federal.
- B) Simultánea de los 141 temas en sólo una de las entidades federativas y su comparación con la regulación federal.
- C) Simultánea de los 141 temas en sólo las entidades que integran cada una de las Circunscripciones Plurinominales en que se divide el territorio de la República Mexicana y su comparación con la regulación federal.

Estas opciones de consulta despliegan en pantalla el contenido de los 141 temas de acuerdo a su regulación, según sea el caso, solamente federal, sólo de una entidad federativa y su comparación con la federal, o bien, sólo de las entidades que integran la circunscripción plurinominal elegida y la federal. En cualquier caso, primero se presenta la temática a nivel federal y después la correspondiente a las entidades federativas consideradas por orden alfabético.

Es necesario precisar que todas y cada una de las opciones señaladas se encuentran ligadas con documentos generados en su mayoría en el procesador de textos *Word*, el cual, por su conocimiento universal, resulta de fácil uso y sencilla navegación, en razón del dominio general y conocido que del mismo tienen los usuarios finales de computadoras personales.

Algunas de estas ligas llevan a documentos elaborados en otro paquete de lectura, que es el *Acrobat Reader* de *Adobe*, el cual permite una estructura de SÓLO LECTURA en el documento, a fin de que no se pueda modificar el texto.

Además, al encontrarse la información en formato *Word*, es posible realizar búsquedas dentro del tema que se está consultando con la propia herramienta de búsqueda del paquete de *Word*, siendo posible también el copiar un texto y llevarlo a otro documento mediante el conocido bloqueo de la información requerida y la instrucción de copiar en el documento en que se esté trabajando.

La adecuada búsqueda en este caso tiene otra ventaja, ya que permitirá que el usuario obtenga la información requerida aun respecto de temas ajenos a los 141 que ya se desarrollaron, toda vez que puede buscar en cada uno de los 227 ordenamientos, cualquier voz que necesite para su estudio.

Cabe hacer mención que aun cuando se puede copiar parcialmente la información de los temas, no es posible hacer modificaciones al contenido del *Panorama Electoral*.

De lo expuesto se aprecia que los programas y aplicaciones utilizadas para el diseño y elaboración del disco compacto, son las más genéricas y comerciales, que por lo mismo se tienen al alcance de quienes intervenimos en los trabajos de diseño del producto. Sin embargo, se tiene plena conciencia de que todo ello se puede perfeccionar si se considera la posibilidad de utilizar herramientas más sofisticadas.

Por ello, concluyo adelantando que actualmente se está diseñando una presentación nueva en formato *HTML* o de *Hipertexto*, para poder acceder a la información como si fuera una página *web*, determinando un diagrama de flujo de navegación para poder entrar, avanzar y regresar a las diversas opciones sin necesidad de cerrar las aplicaciones utilizadas. Para ello, se está trabajando en convertir cada uno de los archivos contenidos en el *Panorama Electoral*, de *Word* y *Acrobat Reader*, al modo de *Hipertexto*, lo que implicará además que la presentación diseñada en *Power Point* desaparezca para ser sustituida por la presentación *web*, con la ventaja adicional de que podrá estructurarse con animaciones multimedia, como podría ser la utilización de diseños en *Flash* o de *Cool 3D*, por ejemplo. Ello podrá hacer que varíen los requerimientos mínimos del sistema necesario (PC) para la aplicación del nuevo CD, pero en todo caso se busca que la mayoría de los interesados tengan a su alcance lo indispensable para la utilidad del disco.

Además, la ventaja principal será la de contar con formularios de búsqueda avanzada o booleana, amén de permitir la navega-

ción en el disco por el formato *HTML* o *JAVA*, según se facilite más al usuario, lo que redundará en una eficaz y rápida localización de la información requerida, sin necesidad de navegar por el disco de un archivo a otro, o bien permitiendo la búsqueda de voces o frases, en los archivos que despliegan los 141 temas, en la totalidad de las legislaciones contenidas, en las tesis de jurisprudencia y en las relevantes, al mismo tiempo.

Con todo ello, será aún más fácil la consulta de cualquier tema que no esté comprendido en los 141 que ya están desarrollados, toda vez que al contar con los ordenamientos de cada entidad, el usuario podrá fácilmente buscar la voz requerida para su investigación, simultáneamente, en todo el contenido del disco, obteniendo en pocos minutos la información.

Valga decir, en síntesis, que el *Panorama Electoral* es un claro ejemplo de las ventajas que conlleva admitir la aplicación de nuevas tecnologías en las labores del abogado.

VOTACIÓN Y ESCRUTINIO ELECTRÓNICO: AVANCE DEMOCRÁTICO

*Elías HUERTA PSIHAS**

En nombre de la Academia Mexicana de Derecho Electoral, felicito a las instituciones que organizaron y han hecho posible la realización de este IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, particularmente porque, como es bien sabido, muchas de las instituciones y procedimientos que se encuentran vigentes, han surgido de debates y propuestas analizadas y presentadas en eventos como este, formando parte de la normalidad democrática electoral en la que vivimos los mexicanos. Por ello, la celebración del congreso resulta muy oportuna, debido a que estamos viviendo momentos claves en los que la sociedad presenta nuevas demandas en el terreno electoral, acorde con la nueva realidad, demandas que reclaman reformas legales en la legislación, que exige cambios en esta inagotable tarea por el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático.

Así como los logros y los avances que se obtienen en materia electoral son irreversibles, resulta natural que con ello se generen nuevas necesidades y requerimientos.

En este contexto, a título de introducción, me parece importante señalar que, desde la década de los setenta, organizaciones académicas y profesionales, como la que me honro en presidir, hemos venido siendo testigos —en ocasiones participando activamente—, de los debates, reclamos, demandas, exigencias y propuestas que partidos políticos, analistas, centros académicos, autoridades y la sociedad en general, han venido planteando para ir construyendo y edificando el sistema democrático que hoy tenemos los mexicanos, con sus avances y limitaciones.

* Presidente de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho (ANDD).

Es decir, que encuentros como el que aquí se está llevando a cabo, han fructificado en nuevas propuestas que se cristalizan en reformas legales. Seguramente esta no será la excepción, y algunos de los temas que se discutan, debatan y se aporten como soluciones, sin duda responderán a esta expectativa, sobre todo, porque muchos de ellos ya son asuntos que hoy por hoy, se están ventilando ante la opinión pública nacional, y algunos de ellos, inclusive, ya constituyen iniciativas de ley.

Lo expresado se corrobora con un hecho evidente: varios de quienes participan en este congreso, y que igualmente nos hemos encontrado en sus tres ediciones anteriores, la primera en la ciudad de Jalapa, Ver., la segunda en México, Distrito Federal y, la tercera en Cancún, Q. R., así como en otros eventos de la misma naturaleza, independientemente de qué ideas y propuestas por ellos vertidas se han convertido en realidad, nutriendo a nuestro sistema electoral, hoy forman parte de tribunales y órganos electorales, o son, y han sido legisladores federales y locales.

Por tal razón, en este proceso inacabado de perfeccionamiento de nuestra democracia, la exposición de ideas y medios que son susceptibles de plasmarse en realidad, se inscribe la propuesta que hoy pongo a consideración, con el título *Votación y Escrutinio Electrónico: Avance Democrático*, confiando en que en un futuro no muy lejano, superemos en materia electoral el “síndrome” de la desconfianza a priori, y los mexicanos, con ese enorme padrón de casi sesenta y cinco millones de votantes —más los que se acumulen—, nos incorporemos al mundo contemporáneo de la modernidad y los avances tecnológicos y votemos en forma ágil, segura y simplificada, con un sistema integralmente electrónico.

Edificar un sistema electoral plenamente transparente y confiable en el que no exista la posibilidad de cometer fraude o de alterar la voluntad ciudadana, es un ideal que comparten, no solo las autoridades que tienen la responsabilidad de organizar procesos electorales, sino es, también, un anhelo y una reclamo de toda la sociedad, particularmente en aquellos Estados que tenemos el denominador común de surgir a la vida independiente, después de largos procesos de colonización, mestizaje y complejas etapas de consolidación institucional.

En nuestro país, esta exigencia ha ido cobrando forma apenas hace unas décadas, y se ha consolidado a pasos acelerados, a partir

de las décadas de los ochenta y los noventa, particularmente con la reforma política emprendida después de los resultados de la elección federal de 1988, la más cuestionada y discutida de nuestra historia moderna, en la que para muchos quedó, y sigue quedando una gran nube de escepticismo sobre los resultados de la elección presidencial, derivados de la tristemente célebre caída del sistema.

En efecto, con la enmienda constitucional que substituyó en 1990 a la desprestigiada y desacreditada Comisión Federal Electoral por el Instituto Federal Electoral, incorporando como ejes centrales de su actuación los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, profesionalismo y la objetividad en los comicios, y de manera señalada con el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos, con el reto central de elaborar un nuevo padrón ciudadano, veraz, confiable y creíble, incorporando en esta tarea, como un elemento toral, la participación directa y permanente de los partidos políticos nacionales en su confección, así como la elaboración de un novedoso producto de la democracia moderna: la credencial para votar con fotografía, se dieron los primeros grandes pasos, para dotar, no solamente de legalidad, sino también de credibilidad y transparencia a las elecciones federales en nuestro país.

Es justo reconocer que en la gigantesca labor de avanzar en el perfeccionamiento de nuestros regímenes democráticos, las reformas legales han jugado un papel de primer orden. Pero también, resulta indudable que uno de los elementos que han impulsado significativamente las grandes transformaciones en esta materia, ha sido la modernización de los medios e instrumentos utilizados en este propósito. En otras palabras: la incorporación de los avances tecnológicos y sobre todo cibernéticos, en el área electoral.

Así, la construcción de esa gran estructura técnico-electrónica que representa el Registro Federal de Electores, su actualización permanente y su producto más acabado, la credencial para votar con fotografía, representan indudablemente uno de los grandes hitos en el avance y perfeccionamiento de nuestra democracia.

La instalación de computadoras y de sistemas informáticos de punta en el seno del órgano rector de las elecciones en nuestro país, y particularmente en el Registro Federal de Electores, en mucho han contribuido a consolidar los grandes avances que en este terreno hemos experimentado los mexicanos, y que apenas hace unos veinte años nos parecían inalcanzables.

A pesar de esta optimista realidad, y que pasamos por un positivo proceso de transición democrática, parece que es el momento oportuno para dar nuevamente un gran paso y, en congruencia con la nueva realidad tecnológica mundial (a la que no podemos permanecer ajenos), priorizar el perfeccionamiento de nuestro sistema de votación, incorporando un singular elemento que proporcione mayor certeza, confiabilidad, economía, y sobre todo menos burocratización en los procesos electorales, como lo es una urna electrónica que, ligada a la gran base de datos que existe en el Registro Federal de Electores, permita al ciudadano sufragar de manera más dinámica y retirarse de las urnas con la certeza de que su voto será irrestrictamente respetado, sin alteraciones de ninguna naturaleza, porque queda depositado en un medio con un elevado nivel tecnológico, sin estar sujeto a posibles debilidades o tentaciones humanas, y sobre todo, que su voto contará y será contado por una computadora, sin la más mínima posibilidad de que se altere su voluntad democrática.

Se trata de dejar atrás, de una vez por todas, la posibilidad de cualquier tipo de alteraciones a la voluntad popular, al eliminar las boletas de papel, las urnas de cartón, por más transparentes que sean, los costosos listados nominales con fotografía, y sustituirlas por una urna electrónica que se contiene en una singular computadora personal con una específica designación exclusivamente diseñada y construida para ser utilizada en cualquier tipo de votación, y complementada con un sistema de cómputo de votos en forma totalizadora e integral, sin posibilidad de ser alterado por funcionarios electorales, partidistas, simpatizantes o persona alguna.

Esta propuesta tiene en su base, por una parte, una simple realidad tecnológica: reemplazar un sistema ya obsoleto, con medios e instrumentos de punta en el terreno cibernético. Y por la otra, un universal anhelo democrático: crear un sistema que no permita, bajo ninguna condición, manipular las elecciones.

La incorporación en nuestro país de un sistema de votación y escrutinio electrónico, con un cómputo totalizador de la votación emitida, representa la opción de introducir un mecanismo invulnerable a la corrupción, y capaz de recibir, transmitir y plasmar fidedignamente la voluntad democrática del pueblo, quien es, en primera y última instancia, el verdadero detentador del poder.

El sistema de votación electrónica puede resultar más sencillo y útil de lo que podríamos suponer, y a la larga mucho más económico que las tradicionales urnas transparentes, los cientos de millones de boletas que se imprimen en cada proceso electoral, los costos de logística en su distribución, resguardo, vigilancia, utilización, escrutinio, y remisión final a la autoridad electoral.

Entre otra de sus ventajas, este sistema se utiliza en varios procesos electorales, e inclusive, puede utilizarse para otro tipo de votaciones no oficiales, en que se solicite el auxilio de la autoridad electoral. Además, de ser adoptado e instrumentado por la autoridad electoral federal, se utilizaría, bajo convenios de coordinación, por autoridades locales, lo que bajaría considerablemente los costos de este tipo de elecciones, apoyando a las economías de las entidades federativas.

La utilización de una urna electrónica y un sistema totalizador en la contabilidad de los votos, como un elemento que perfeccione nuestro régimen democrático, se debe sustentar en tres principios esenciales:

- a) Fortalecer la democracia.
- b) Permitir que en forma ágil y segura el votante registre automáticamente su voto, asegurando su secrecía y autenticidad y evitando que pueda ser más adelante manipulado o alterado, y
- c) Que el sistema sea plasmado de tal forma que esté al alcance de toda la sociedad, sin que implique obligaciones adicionales al elector o cree dificultades para emitir el voto, independientemente de sus condiciones culturales, intelectuales o físicas, por ejemplo: analfabetos, ciegos o discapacitados.

Vale la pena recordar, que en la República Federal de Brasil, país latinoamericano con condiciones históricas, socioeconómicas y políticas, un tanto similares a las nuestras, a partir de 1996, y en forma gradual, este sistema ha sido ya probado con eficacia. Inclusive, apenas hace unos días hemos sido testigos de las elecciones generales en las que participaron cerca de cien millones de electores brasileños, que se trataba de una votación compleja en la que se elegía no solo al presidente de la República, sino también gobernadores en todas las entidades federativas, congresistas al Senado, a la Cámara de Diputados nacional y a los congresos locales.

A pesar de su complejidad y magnitud, el sistema de votación electrónica permitió que a la medianoche del día de la elección, se

tuvieran oficialmente contabilizados más del noventa por ciento de los votos, sin reclamación alguna sobre los resultados, y para las seis de la mañana, el cómputo estaba oficialmente declarado en su totalidad. Adicionalmente, sin mayores contratiempos, los electores brasileños volvieron a las urnas quince días después, para votar y decidir, en una segunda vuelta, quién será el próximo presidente de ese país, a partir de enero de 2003. Es decir, que con este moderno sistema, es posible incorporar fácilmente la doble vuelta o *ballottage*, que permite el ascenso al poder a gobernantes con una mayor grado de legitimidad, aspiración siempre latente en las democracias contemporáneas, y que en México no ha sido todavía considerada, por lo complejo y costoso que resulta organizar y efectuar una elección.

Agregaría al efecto, como un dato anecdótico, que al conocer los resultados de su triunfo electoral el candidato presidencial del Partido del Trabajo, Luiz Inacio Lula da Silva, su primer comentario fue felicitar a la miembros de la Suprema Corte Electoral de Brasil, por la eficacia, la transparencia, el grado de credibilidad con el que se realizaron ambas vueltas del proceso electoral y la inmediatez de los resultados.

En otras palabras, gracias al sistema de urna electrónica y cómputo totalizador, Brasil desterró el fantasma del fraude electoral, cuando apenas hace una década, se anulaban elecciones generales por este motivo.

Otro antecedente que igualmente es conveniente resaltar, es el de un producto similar al que se propone, mismo que se ha venido regularmente utilizando en nuestro país en los últimos comicios de nivel federal y local. Me refiero al Programa de Resultados Electorales Preliminares, mejor conocido como PREP, que si bien generó toda clase de suspicacias, dudas y desconfianzas cuando se instaló y utilizó en elecciones federales por primera vez en nuestro país, hoy es un instrumento que proporciona mayor confiabilidad y certeza en los resultados electorales.

Las características principales del sistema de votación electrónica son:

1. Utilizar una computadora personal en cada casilla, con una configuración y un diseño específico, de acuerdo a las necesidades y características que determine la autoridad electoral. Computadora que se fabrica con una especial resistencia, pequeña dimen-

sión, ligera, autónoma en cuanto a su fuente de energía y con medidas de seguridad propias de este tipo dispositivos electorales.

2. La urna electrónica se integra por dos componentes: la pequeña computadora ya especificada y una terminal para identificar el número de la credencial del votante y liberar el sistema desde la mesa de los funcionarios de la casilla, para que concrete el acto de sufragar. Esta terminal tiene un sencillo teclado para escribir el número de la credencial o un sistema electrónico para registrarla, similar a los utilizados en la autorización de las tarjetas de crédito, confirmando así que esa es la casilla en la que le corresponde votar al elector, y por lo tanto puede emitir libremente su voto.

3. La terminal para votar tiene un teclado numérico donde el voto es registrado, y una pantalla en la que aparece el sentido del voto.

Y una vez que se tiene la certeza de que el nombre del candidato es el que aparece en la pantalla, se oprime la tecla que indica voto confirmado, registrándose y contabilizándose instantáneamente en forma automática.

4. La urna tiene también una tecla para corregir el voto, en el caso de que, por error o equivocación, se haya teclado un candidato diferente, dándole así la oportunidad al elector de rectificar y repetir la operación, oprimiendo correctamente el número que corresponde a su candidato, procediendo después a teclear la confirmación de su voto.

5. Por último, la urna tiene otra tecla que dice BLANCO, la cual es utilizada para que el elector emita su voto en blanco, si así lo desea.

6. La urna cuenta con una batería integrada, por si acaso faltare energía eléctrica en el local donde se instale la casilla.

7. Cada urna es programada por la autoridad electoral, días previos a la jornada electoral, incorporando en cada una de ellas la lista de los electores autorizados a votar en cada casilla, así como la lista de los candidatos que serán votados en la casilla. La urna es instalada el día anterior en la casilla correspondiente, y esta se encenderá automáticamente a las 7:30 horas, en presencia de los integrantes de la mesa de la casilla, procediendo el presidente a corroborar que se encuentra la urna en ceros, es decir, sin ningún voto, imprimiéndose la constancia correspondiente, que es firmada por funcionarios de casillas y representantes de los partidos.

8. Al concluir la votación, el presidente de la casilla procede, en presencia de los demás funcionarios, a imprimir el resultado de la votación total, y una vez que son colocados los resultados en el exterior de la casilla, y que se entrega una copia a cada uno de los miembros de la mesa y representantes de los partidos, se envían en sobre lacrado, el primer original, debidamente firmado por todos ellos, junto con el disquete en el que se gravó y respaldó todo el proceso de votación, a un centro de acopio de datos, donde se contabilizan los resultados totales de un distrito y se envían, mediante un sistema de cómputo en serie, al centro de acopio de resultados. Centro al que igualmente se traslada la urna electrónica, en la que se conserva el récord o bitácora de la votación, para cualquier aclaración futura.

Es de señalarse, adicionalmente, y como un punto que podría apoyar la realización de la propuesta, que precisamente en estos momentos, el gobierno federal ha anunciado el inicio de un profundo proceso de modernización en sus redes de telecomunicación y en sus equipos y sistemas informáticos. Así, la implementación del sistema de votación electrónico que se propone, podría enmarcarse en este megaproyecto del gobierno federal de actualizar y modernizar los sistemas y equipos informáticos de la mayoría de las dependencias de la Administración Pública Federal.

En este terreno, afortunadamente ya se están dando en nuestro país los primeros pasos hacia su eventual implementación. En las próximas elecciones locales del estado de Nuevo León, algunas autoridades electorales pretenden implementar un simulacro de votación electrónica, que desde luego, en caso de lograrse, y superar la negativa postura de algunos partidos políticos locales, no tendría un efecto legal, por no encontrarse incorporada en la ley electoral local esta figura. Sin embargo, ese esfuerzo es encomiable.

En condiciones similares, sin tener validez legal, algunos miembros de la autoridad electoral en el Distrito Federal, están diseñando, con el auxilio de autoridades electorales de Brasil, un experimento con la utilización de algunas urnas electrónicas, en las próximas elecciones federales de julio de 2003. Inclusive, con la posibilidad de ser utilizado legalmente, actualmente se vislumbra la posibilidad de incorporar al texto del nuevo Código Electoral de Tabasco, que regulará las elecciones locales de octubre de 2003, mediante las cuales se re-

novará el Congreso local y 17 ayuntamientos, la posibilidad de usar oficialmente un sistema de votación electrónico en algún distrito de esa entidad del sureste mexicano.

Independientemente de cuál sea el resultado de los proyectos mencionados en el párrafo anterior, me parece que es necesario que se emplee a la brevedad este sistema de votación electrónica, en forma oficial, en las subsecuentes elecciones locales que se realicen en el país en los próximos años, y llegar con un producto acabado y ampliamente ejercitado a las elecciones presidenciales del 2006, donde se deberá utilizar integralmente el sistema. Inclusive, no obstante que el modelo brasileño hasta ahora el más novedoso, operativa y tecnológicamente, estoy cierto que, de aquí al 2006, en que eventualmente se adopte este sistema, en México debemos configurar un sistema de urna electrónica más sencillo, moderno y avanzada, con los símbolos o emblemas de los partidos que participen en la elección de que se trate, con pantalla de colores y *touch screen* o pantalla digital, para que el elector, de manera más sencilla seleccione directamente su preferencia electoral tocando en la pantalla el partido o candidato de su preferencia.

A continuación propongo, siguiendo la experiencia de Brasil, un modelo de texto legal, para ser incorporado a las leyes electorales locales, como un primer paso en la audaz e irreversible vía que debemos caminar en México, para insertarnos, de cara al siglo XXI, a las tendencias contemporáneas de la democracia.

El texto deberá ser integrado a la ley electoral adjetiva, ya sea en el capítulo correspondiente a la recepción de la votación o como un artículo transitorio, en los siguientes términos:

“Capítulo Único. Sistema Electrónico de Votación y Cómputo”.

Art.... El Consejo General del Instituto Estatal Electoral podrá autorizar el uso en una o más secciones electorales, de un Sistema Electrónico de Votación y Cómputo de los votos, asegurándose que el mismo se ajuste a las siguientes características mínimas:

I. El sistema electrónico adoptado asegurará el secreto del voto y su inviolabilidad.

II. La autorización se podrá referir tanto a la recepción de los votos por medio de un sistema electrónico, como al escrutinio o cómputo de los mismos.

III. La máquina de votar registrará cada voto, asegurando el secreto y la posibilidad de cotejarlos posteriormente para efecto de recuento.

IV. Los partidos políticos, a través de sus representantes en el Consejo General del Instituto, intervendrán en la supervisión del proceso de registro, escrutinio y cómputo totalizador de los resultados de la votación, pudiendo contratar empresas que auditen el sistema electrónico que el Instituto utilice, recibiendo previamente los programas de *software* y, simultáneamente, los mismos datos serán alimentados al sistema oficial de escrutinio y totalización.

V. Con un mínimo de ciento veinte días previos al de la jornada electoral, el Instituto expedirá, una vez escuchadas las opiniones de los partidos políticos representados en el Consejo General, la instrucciones necesarias para la utilización del sistema electrónico de votación y escrutinio, garantizándoles el acceso a los programas de *software* que en su caso, sean utilizados.

...

voto en el sistema electrónico de votación, los electores cuyos nombres aparezcan incluidos en el Padrón Electoral, en la sección correspondiente.“

CONCLUSIÓN

No debemos soslayar, que una de las características que distinguen a las sociedades contemporáneas, es el elevado nivel tecnológico que han alcanzado, particularmente en el área cibernética, avances que se incorporan cotidianamente en beneficio de la colectividad, tanto en el campo público, como en el privado, prácticamente en todas las áreas del quehacer humano.

El electoral no debe ser la excepción. Por ello, resulta un elemental hecho de practicidad, que estos avances tecnológicos sean puestos al alcance del ciudadano, precisamente para que ejerza el más elemental y trascendente de sus derechos políticos: el de sufragar.

Implementar en México el sistema de votación electrónica, no implica solamente usar el sentido común, sino también, incorporar un elemento de modernización en los esfuerzos por perfeccionar nuestro sistema democrático. Es tiempo de actualizar nuestros textos legales e introducir el sistema de votación y escrutinio computarizado, aun si este proceso se realiza en forma gradual, iniciando con elecciones municipales o locales.

La validez moral y legal de una elección, está estrechamente vinculada con la idea de que los resultados deben ser un espejo fiel de la voluntad libre y consciente del elector. La urna electrónica es una de las grandes contribuciones para lograr este objetivo.

EXPERIENCIAS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR ESPAÑOL CON RELACIÓN AL ANÁLISIS Y VIABILIDAD DEL VOTO ELECTRÓNICO NO PRESENCIAL, VÍA INTERNET

*Félix MARÍN LEIVA**

SUMARIO: I. Introducción: 1. Reflexiones previas; 2. La legislación española; 3. Dificultades de aplicación; 4. Propuestas normativas de admisión del voto electrónico en la legislación española; II. Experiencias del Ministerio del Interior español en relación con el análisis y viabilidad del voto electrónico, no presencial, vía internet: 1. Introducción; 2. Análisis de la experiencia piloto de nuevas tecnologías aplicadas al voto en las elecciones municipales celebradas el 2 de mayo de 2002 en Inglaterra; 3. Proyecto sobre votación internet en colaboración con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre; 4. Experiencia votación mediante intranet para las elecciones a la Junta Consultiva de Personal de la Guardia Civil.

I. INTRODUCCIÓN

1. Reflexiones previas

La primera afirmación con la que voy a iniciar esta intervención es la de que el uso de las nuevas tecnologías es una herramienta de utilidad creciente en la gestión de los procesos electorales.

Por otra parte, no cabe duda, también, de que la gestión de los procesos electorales cuando llega a un grado de aceptación sufi-

* Subdirector General de Política Interior y Procesos Electorales. Ministerio del Interior. España.

ciente por parte de los actores políticos y sociales y, desde luego, por el cuerpo electoral, cualquier modificación, por muy positiva y necesaria que parezca, merece toda clase de reflexiones y cautelas.

No hay que olvidar, por otra parte, que las nuevas generaciones que se van incorporando a las responsabilidades políticas y de gobierno en nuestros países, tienen menos recelo a su uso y que, además, carecen del apego a los usos, parafernalia y tradiciones —lo digo en sentido positivo—, que rodea el desarrollo y gestión de nuestros procesos electorales respectivos.

Sin duda alguna, debemos prepararnos para que la aplicación de las nuevas tecnologías a nuestras formas y modos de gestión del proceso electoral vayan incorporando estas técnicas. Conviene decir, que no partimos de cero. Hemos convenido todos nosotros en sostener como panacea, y alguna vez lo he manifestado en foros parecidos a éste, que el elector tiene derecho a saber, cuanto antes, quién ha ganado y quién ha perdido. Y a esto todos hemos aplicado nuestro ingenio los últimos años.

De ahí que las nuevas tecnologías nos han ayudado ya a realizar muchos recuentos y escrutinios en periodos cada vez más breves.

Este uso de las nuevas tecnologías no nos resulta, pues, completamente nuevo.

El reto es, ahora, ver si resulta posible que todo el proceso electoral y no sólo una de sus fases como es la de recuento, se vea favorecida por una generalizada utilización de estas nuevas tecnologías.

Me voy a referir, especialmente, a la viabilidad de utilizar por los ciudadanos el voto remoto no presencial, mediante el uso de internet.

Por lo que toca a la situación española voy a tratar de justificar su implantación, forzada por la necesidad de allanar las dificultades que afectan a determinados colectivos a la hora de ejercer su derecho de sufragio activo, e incluso de la imposibilidad de llevarlo a efecto en algún caso.

Parece que con lo dicho, hasta ahora, he develado los secretos de mi intervención, pero, deliberadamente he querido dejar clara mi posición, antes de que el fatídico papelito del presidente de esta Mesa, me sorprenda y me deje mudo, ponencialmente hablando, claro.

2. La legislación española

Efectivamente, voy a partir de la legislación española vigente cuya imperatividad hacia los poderes públicos obliga a buscar nuevos caminos para conseguir que la totalidad del cuerpo electoral español pueda simplemente votar o no encuentre obstáculos para conseguirlo.

Justificado el derecho fundamental del ejercicio del derecho al sufragio activo, cuando la Constitución española, en su artículo 22.1 determina que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente, por medio de representantes, libremente elegidos, en elecciones periódicas por sufragio universal, a su vez el artículo 68.5 párrafo segundo, señala con rotundidad que la Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentran fuera del territorio nacional.

Este mandato constitucional, con casi nulos precedentes en el mundo, ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 1/87, de 2 de abril, que ha sido modificada en diversas ocasiones, y que sólo permite en sus artículos 72 a 75, ambos inclusive, el voto por correspondencia a los que el día de la votación no pueden hallarse en su localidad o se encuentren imposibilitados para asistir, y a los ciudadanos españoles que se encuentren ausentes en el extranjero y estén inscritos en el Censo Especial de Españoles Residentes Ausentes en el Extranjero en el Consulado correspondiente.

3. Dificultades de aplicación

La situación descrita produce numerosas dificultades para que los españoles residentes en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto, pudiendo citar entre otras:

- Inscripción en un censo especial al que sólo se accede con un período mínimo de residencia.
- Escasez de plazos para la remisión del voto por correspondencia.
- Dificultades en el envío de la documentación necesaria para votar.
- Dispar funcionamiento de los servicios de correos en los diversos países.

Pero, además aquellos colectivos de españoles, transitoriamente en el extranjero (empresarios, estudiantes, turistas, etc.), no pueden en principio, votar, así como, especialmente, el personal embarcado que no toca puerto, ya que en estos casos no tienen posibilidad de que se les envíe la documentación electoral a sitio alguno.

Aunque los esfuerzos que se han hecho por las fuerzas parlamentarias españolas y las administraciones públicas para resolver estos problemas resultan encomiables, no han alcanzado aún un resultado satisfactorio y se puede afirmar que los actuales sistemas de votación convencionales previstos en la legislación electoral española (el voto presencial y por correspondencia), no permiten hacer posible el mandato constitucional para hacer efectivo el derecho de sufragio activo a todo el cuerpo electoral.

4. Propuestas normativas de admisión del voto electrónico en la legislación española

A la vista de las dificultades expuestas se han iniciado ya una serie de estudios y propuestas para resolver el problema de la única forma viable, el ejercicio de sufragio activo mediante un sistema remoto no presencial, es decir, a través de internet.

El paso previo ha de venir de la mano de la reforma de la Ley Electoral española que, a tal efecto, ha de permitir la aplicación de las nuevas tecnologías al acto de votación.

Por lo que se decía al comienzo de esta exposición, sólo se pretende incluir un procedimiento más, coexistiendo con los tradicionales (presencial y por correo), de aplicación gradual e iniciando su andadura para garantizar el efectivo derecho de aquellos colectivos de españoles que, como se ha citado anteriormente, tienen dificultades notorias o manifiesta imposibilidad.

La propuesta de *lege ferenda* sería introducir en la Ley Electoral española una fórmula muy amplia, que permitiera al Gobierno desarrollarla reglamentariamente, aplicando a cada momento las tecnologías más avanzadas.

En concreto, la fórmula que inicialmente estudia, en estos momentos, el Ministerio del Interior se refiere a la posibilidad de modificar el apartado 2 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General español para introducir además del voto pre-

sencial y por correspondencia, el voto electrónico, en todas sus modalidades (próximo o presencial y remoto o no presencial, vía internet).

El desarrollo reglamentario del voto electrónico correspondería al gobierno, que en cada momento aplicaría las técnicas más apropiadas, de acuerdo con los avances que se vayan produciendo en el uso de las nuevas tecnologías, previo informe favorable, de la Junta Electoral Central española.

Esta fórmula permitiría, además, la coexistencia del voto tradicional y el electrónico que iría implantándose de modo gradual, en función de las necesidades que, hoy ya tienen los electores con dificultades o imposibilidad de derecho de sufragio y de las propias demandas del cuerpo electoral.

II. EXPERIENCIAS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR ESPAÑOL CON RELACIÓN AL ANÁLISIS Y VIABILIDAD DEL VOTO ELECTRÓNICO, NO PRESENCIAL, VÍA INTERNET

1. Introducción

Sin más dilaciones, voy a repasar las experiencias del Ministerio del Interior español en relación con el análisis y viabilidad del voto electrónico, no presencial, vía internet.

Uno de los objetivos asumidos por la Dirección General de Política Interior en el ámbito de los proyectos de la Subsecretaría de Interior para la presente legislatura consiste en el análisis y viabilidad de aplicación de las nuevas tecnologías a los procesos electorales en España, a fin de que su aplicación sea posible cuando las modificaciones legislativas pertinentes así lo permitan.

Por ello vamos a examinar algunos de los proyectos e iniciativas en los que la Dirección General de Política Interior viene participando.

De entre ellos voy a destacar los siguientes:

- Observación y análisis de la experiencia piloto del uso de las nuevas tecnologías aplicadas al voto en las Elecciones Municipales celebradas el 2 de mayo de 2002 en Inglaterra.

- Proyecto del Ministerio del Interior español sobre votación por internet con la colaboración de la Fábrica Nacional Española de Moneda y Timbre.
- Experiencia de votación por intranet en las Elecciones al Consejo Asesor de Personal de la Guardia Civil española.

2. Análisis de la experiencia piloto de nuevas tecnologías aplicadas al voto en las elecciones municipales celebradas el 2 de mayo de 2002 en Inglaterra

A. Antecedentes

La experiencia inglesa tiene como antecedentes la fecha del 5 de febrero de 2002, en la que Mr. Raynsford, ministro británico del Gobierno Local y Regional, dio el visto bueno para que treinta autoridades locales pusieran a prueba, en las elecciones locales de mayo, proyectos piloto relativos a nuevos métodos de voto cuyo costo alcanzó, nada más y nada menos que 5.7 millones de euros.

Esta iniciativa tiene sus antecedentes en los modelos piloto utilizados ya en las elecciones locales de 2000 con el fin de poner a prueba y mejorar el uso de nuevas técnicas aplicadas a la votación.

Más de la mitad de estos programa piloto han introducido métodos innovadores para que los electores puedan votar a través de mensajes SMS (a través del teléfono móvil), a través de la televisión digital y a través del voto por internet, bien utilizando ordenadores personales (desde casa o desde el trabajo), o bien utilizando cabinas electorales que, situadas en bibliotecas o en ayuntamientos, cuenten con un ordenador allí dispuesto al efecto. Para ello, los condados (municipios) implicados contrataron los servicios de empresas suministradoras de nuevas tecnologías.

B. Objetivos

La máxima aspiración del gobierno británico, que se ha comprometido a modernizar el proceso electoral, consiste en sacar conclusiones de estas experiencias para poder abordar, con conocimiento

de causa, los avances que suponen el uso de las nuevas tecnologías, de manera que se logre:

- Conjugar la **accesibilidad universal del electorado con la imposibilidad de identificar al votante, el secreto absoluto de su elección mediante el voto y el resto de las características intrínsecas a éste;**
- Reducir el **índice de abstención electoral, al brindar a los ciudadanos más vías para poder ejercer su derecho al voto.**
- Evaluar si sería posible **extender este sistema a todo el territorio** para, incluso, utilizarlo en unas **elecciones generales, que no tendrán lugar antes del 2006.**

C. Experiencias piloto en Sheffield y Liverpool

Las experiencias a las que tuve el privilegio de asistir en Sheffield y Liverpool, se desarrollaron de la forma siguiente:

a. Sistemas de voto puestos a prueba

Las autoridades locales de Sheffield y Liverpool (sólo en tres distritos de Hallam, Manor y Nether Edge) dieron virtualidad a una de las promesas que irrumpieron con la proliferación de internet y la telefonía móvil: el voto a distancia. Y lo hicieron a través de la aplicación en sus elecciones locales, junto con los métodos tradicionales de voto (voto en la mesa electoral y voto por correo), de una serie de nuevos sistemas de voto que no son otros que los siguientes:

* Voto por internet

- Los ciudadanos de Sheffield pudieron votar por internet, bien desde cualquier PC o mediante **“quioscos electrónicos” que fueron instalados en distintos puntos de la ciudad.**
- Mientras que todos los habitantes de Liverpool pudieron votar por SMS, **sólo los residentes en los distritos electorales de Everton y Church tuvieron la posibilidad de votar por internet desde una PC.** La operadora British Telecom, encargada del sistema, garantizó, al cien por cien, la seguridad del sistema.

- * Voto por teléfono móvil mensajes cortos (SMS) enviados desde móviles
- * Voto por teléfono de marcación por tonos, (sólo en Liverpool)

b. Calendario de votación

Por lo que se refiere al calendario de votación, mientras que en el Reino Unido, tradicionalmente, se vota en jueves, en este caso el día 2 de mayo, en estas localidades que nos ocupan, los electores que eligieron votar a través de los nuevos sistemas de votación, v.g. voto por internet, voto por teléfono de marcación por tonos o voto a través de mensajes SMS, pudieron hacerlo desde las nueve de la mañana del día 26 de abril, cerca de una semana antes de las elecciones locales, hasta las nueve de la noche del día 2 de mayo.

En el caso de los electores que hubiesen elegido votar el mismo día 2 de mayo a través de un mensaje (SMS) enviado desde su teléfono móvil, las instrucciones impresas distribuidas por ambos ayuntamientos recomendaban, que dicho voto SMS fuese emitido cuanto más temprano, mejor, y, preferiblemente, antes de las siete de la tarde, para evitar que la saturación en las líneas impidiera que el voto llegara a tiempo.

c. Metodología

- Información previa
- Los lemas elegidos con carácter previo para incentivar a los electores fueron “Vote easy 2002” y “21st Century Voting”, en Liverpool y Sheffield, respectivamente, para hacer referencia a las experiencias con los nuevos métodos de voto antes enumerados. En ambos supuestos las **empresas contratadas para instalar la tecnología y dar operatividad al sistema fueron election.com y British Telecom**.
- Los dos municipios en cuestión hicieron una **campaña institucional informativa** a través de **folletos y carteles** en los que se insertó el respectivo eslogan, acompañado por un logotipo, una relación de los nuevos métodos de voto, así como el número de una línea gra-

tuita de atención telefónica para contestar a cualquier duda que pudieran plantear los electores.

- Tarjeta electoral

- * En Gran Bretaña cada municipio envía a cada elector, antes de la celebración de los comicios municipales, la denominada “**tarjeta electoral**”. Se trata de una simple hoja, sin la cual se puede acudir a votar, esto a pesar de lo cual, se recomienda llevarla a la mesa electoral y enseñarla al miembro de la mesa correspondiente con el fin de agilizar el acto de la comprobación de datos y, por tanto, de emisión del voto. En dicho documento se **comunica al elector una serie de extremos:**

- Los **métodos de voto** por los que puede optar.
- Su **número de Registro** como votante.
- La fecha límite para solicitar el **voto por delegación** (5 de la tarde del día 24 de abril 2002).
 - La **mesa electoral** que, en principio y ateniéndose a un criterio de cercanía, le corresponde, si bien el elector puede elegir otra mesa electoral de entre las que, dentro de su mismo distrito electoral, se enumeran en la tarjeta electoral.
 - El **horario** durante el cual se podrá votar en la mesa electoral el día de la votación (día 2 de mayo de 2002, de 8 de la mañana a 9 de la noche).
 - **Las fechas y horas durante las cuales se puede emitir el voto a través de las nuevas modalidades** (desde las 9 de la mañana del 26 de abril de 2002 hasta las 9 de la noche del día 2 de mayo de 2002).
 - El **número PIN** (ocho dígitos) y la **clave de acceso** (diez dígitos) personalizados e intransferibles que, por razones de seguridad y para mantener el secreto del voto, deberán ser utilizados cuando se vote por teléfono o por internet. El PIN y la clave de acceso, en la tarjeta postal, están protegidos por una película opaca que al rasparse permite ver esa información confidencial.
 - La advertencia de que en el caso de que el elector hubiese solicitado **votar por correo**, el **PIN y la clave** contenidos en su tarjeta electoral **no son válidos** a ningún efecto.
 - **Los códigos numéricos que identifican a los candidatos** entre los cuales el elector tendrá que elegir cuando vote por teléfono.
 - **Anexas a la tarjeta electoral** van las **instrucciones** que debe seguir el elector a la hora de votar por cualquiera de los sistemas permitidos;

tanto el tradicional como los que introducen nuevas tecnologías. Pasamos a exponer las instrucciones relativas a estos últimos sistemas.

- Instrucciones para la votación

- * Voto por internet

1. Entrar desde cualquier PC en la página *web* creada ex profeso por el municipio con el fin de recibir los votos por internet (www.votesheffield.com / www.voteliverpool.com).
2. Los gastos de conexión con los que tendrá que correr el votante serán los mismos que normalmente se aplican al acceso a internet.
3. Introducir el número PIN y la clave de acceso. Si al elector se le plantea alguna duda sobre estos números puede llamar al teléfono gratuito de información.
4. A la hora de seleccionar el candidato al que el elector desea votar deben seguirse las instrucciones que vayan saliendo en la pantalla.
5. Una vez seleccionado, saldrá una página de confirmación en la que el elector tendrá que confirmar su voto o bien ir a la página anterior y votar de nuevo.
6. La confirmación del voto confiere un carácter definitivo al mismo, de modo que ya no se podrá modificar.
7. Cuando el voto ya ha sido emitido, aparecerá en la pantalla un mensaje que indicará que el voto ha sido correctamente grabado. Entonces el elector hará clic para salir de la página *web* electoral.

- * Voto por internet utilizando un quiosco de votación

1. El quiosco de acceso público cuenta con una pantalla con sensor táctil.
2. Antes de votar, el elector debe introducir su número PIN y la clave de acceso. En caso de que el elector disponga de una tarjeta SMART, entonces, podrá insertar ésta en la máquina y luego limitarse a marcar el número PIN.
3. El elector deberá seguir las instrucciones que vayan saliendo en la pantalla para así elegir al candidato al que desee votar.

4. Una vez seleccionado, saldrá una página de confirmación en la que el elector tendrá que confirmar su voto o bien ir a la página anterior y votar de nuevo.
5. La confirmación del voto confiere un carácter definitivo al mismo, de modo que ya no se podrá modificar.
6. Cuando el voto ya ha sido emitido, aparecerá en la pantalla un mensaje que indicará que el voto ha sido correctamente grabado. Entonces el elector hará clic para salir.

* Voto por teléfono móvil (mensaje SMS)

1. La tarifa aplicable al envío de mensajes a través del móvil, en este caso, es igual a la que normalmente se paga por utilizar ese servicio.
2. Para votar a través de este sistema el elector tiene que introducir: su número PIN + espacio en blanco + clave de acceso + el código del candidato al que se vota (como hemos visto, estos códigos los conoce el elector porque se incluyen en la tarjeta electoral) + enviar al número de teléfono que disponga cada municipio.
3. Posteriormente el votante recibirá en su móvil un mensaje en el que se deja constancia de que su voto ha sido correctamente recibido. Si las líneas están saturadas puede que este mensaje de confirmación se demore bastante.
4. Si el elector, una vez que ha votado de esta manera, no recibe el mensaje de confirmación en el plazo de una hora, se le ruega que intente votar otra vez vía mensaje desde el móvil, o bien utilizando cualquiera de los otros sistemas de voto posibles.
5. Se les recuerda a los votantes que, en aras de la seguridad, si alguien hiciera tres tentativas de voto infructuosas, se le denegaría un nuevo acceso al sistema de voto en esas elecciones. Si esto llegase a acontecer, el interesado aún podría votar por otro medio.
6. Si el elector desea votar por el móvil durante la jornada electoral del 2 de mayo, se le requiere encarecidamente que lo haga lo más temprano posible, preferiblemente antes de las siete de la tarde. Las mesas electorales cierran a las nueve de la noche y el voto no entraría en el escrutinio si llegase después de esa hora, aunque hubiese sido emitido antes.
7. También se facilita un número de teléfono para ayudar a los electores en su ejercicio del voto vía móvil.

* Voto a través de teléfono de marcación por tonos

1. El sistema de voto por teléfono de marcación por tonos no puede utilizarse desde fuera del Reino Unido.
2. En la tarjeta electoral se da un número especial de teléfono al que hay que llamar para escuchar las instrucciones que se deben seguir a la hora de votar a través de este sistema.
3. La llamada es gratuita desde la mayoría de los teléfonos excepto los teléfonos móviles, de los cuales, algunos modelos pueden incluso no poder utilizarse para realizar llamadas a ese número especial de teléfono.
4. Siguiendo las instrucciones que vaya diciendo el teléfono al que se llama, el elector introducirá su número PIN y su clave de acceso.
5. Si el votante desea oír la lista de candidatos deberá pulsar la tecla del cero.
6. Luego marcará la tecla que tenga el número de código del candidato de su elección.
7. Para garantizar al elector que se ha recibido correctamente su voto, desde el teléfono receptor del voto se repetirá el nombre del candidato.
8. Si el elector cometiese un error, deberá pulsar la tecla asterisco y podrá votar de nuevo.
9. El número de información y ayuda también cubre los supuestos problemáticos que se le planteen a los electores que voten por este sistema.

D. Evaluación personal de esta experiencia

- Viabilidad

Esta experiencia demuestra que, en mi opinión, el uso de las actuales tecnologías permite utilizarlas, sin más, mediante la adaptación de los productos existentes en el mercado a los modernos sistemas de votación de los procesos electorales y, por supuesto, a todas sus fases.

Con independencia de la apreciación que en cada país se tenga de la confidencialidad y secreto en el ejercicio del derecho de sufragio, que es un criterio eminentemente subjetivo, parece que estos productos van alcanzando suficientes márgenes de confiabilidad

y seguridad y que la decisión sobre su uso va a depender en el futuro de la demanda de los propios agentes sociales.

- Elevado costo

Los diversos sistemas de votación electrónica utilizados en el Reino Unido en esta experiencia han supuesto un elevado costo (5.7 millones de euros) que sería inasumible en nuestro país.

No obstante es probable que, en su caso, pudieran utilizarse vía internet, procedimientos y sistemas alternativos con un costo sensiblemente más reducido y adaptado a lo que viene siendo habitual en nuestro modesto, comparado con otros países, presupuesto electoral.

- Facilidad de uso para el elector entre los diferentes sistemas de votación electrónica utilizados

Es importante reseñar que aunque el vehículo común para estas experiencias piloto ha sido el uso de internet, lo que hace al sistema más encomiable y atractivo es su versatilidad, compatibilidad con el sistema tradicional y facilidad de elección para el votante que tenía un amplio abanico de posibilidades, explicitadas, todas ellas, por una sencilla y rigurosa hoja de información.

- Preferente uso de internet

Los resultados obtenidos acreditan la preferencia de los electores por el uso de la conexión a internet a través de un ordenador convencional.

- Aumento de la participación

También los resultados alcanzados acreditan que el objetivo perseguido de modo prioritario, por las autoridades británicas, se ha cumplido, si bien en menor medida que las expectativas generadas, toda vez que en las localidades observadas, a lo sumo se alcanzó un incremento del 11%, máximo y del 2%, mínimo, en la participación.

3. Proyecto sobre votación internet en colaboración con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre

Se trata de una iniciativa del Ministerio del Interior español que con la ayuda económica del Ministerio de Ciencia y Tecnología ha permitido que la FNMT desarrolle este proyecto bajo la supervisión de la Dirección General de Política Interior.

A. Objeto del proyecto

El objeto del proyecto es el estudio de viabilidad y desarrollo de un sistema de voto por internet que en concurrencia con el sistema tradicional permita votar a los colectivos que al principio de esta exposición se han descrito y que, además, cumpla con las siguientes premisas básicas:

- **Autenticación:** Sólo los votantes autorizados deben poder votar.
- **Fiabilidad:** Los votantes no podrán votar más de una vez y no se puede producir ninguna alteración en los resultados de la votación.
- **Anonimato:** No se debe poder relacionar un voto con el votante que lo ha emitido.
- **Imposibilidad de coacción:** Ningún votante debe ser capaz de demostrar qué voto ha emitido. De esta forma se impide la compra masiva de votos y la presión sobre los votantes, ya que la persona que desea influir sobre una u otras, no tiene garantía del resultado de su acción.
- **Verificación:** Cada votante deberá tener un acuse de recibo por parte de la urna digital que nos garantice que nuestro voto será incluido en el escrutinio final.
- **Imparcialidad:** Todos los votos deben permanecer en secreto mientras no finalice el tiempo de la elección. De este modo, los resultados parciales no afectarán a la decisión de los votantes que no han depositado su voto todavía.
- **Auditoría o veracidad de la votación,** de manera que si se descubre algún defecto en la publicación de los resultados, existan mecanismos para poder verificar que todos y cada uno de los votos se han tenido en cuenta.

Este proyecto promueve el uso de las tecnologías de la información en las relaciones entre la administración y los ciudadanos, y por tanto cumple los objetivos del Programa Nacional de la Sociedad de la Información.

En particular con el presente proyecto se pretende alcanzar las siguientes novedades funcionales en el proceso de votación:

- **Creación**, probablemente por vez primera, de un Sistema que permite la votación de forma segura a través de redes abiertas como internet.
- **Uso de los certificados digitales** y de las técnicas criptográficas más avanzadas, incorporándolas a los actos administrativos de los ciudadanos, como ya se viene haciendo en otros ámbitos, como en el de la Declaración de la Renta de las Personas Físicas.
- **Solución del problema de los residentes en el extranjero:** este sistema vendría a resolver la premura de plazos existente en el procedimiento actual de voto por correo, a la que ya me he referido, facilitando y garantizando el ejercicio del derecho al voto, como exige la Constitución, de aquellos colectivos con dificultades o con imposibilidad absoluta de llevar a cabo el voto.
- **Mecanismo de voto complementario.** Para el resto de ciudadanos con derecho a voto, proporciona un mecanismo de voto complementario y alternativo al voto presencial y al voto por correo, de mayor simplicidad y comodidad, lo que se puede traducir en un aumento de la tasa de participación en los procesos electorales.
- **Disminución de costes** en la ejecución de procesos electorales.
- **Agilización del escrutinio.**

B. Desarrollo del proyecto

Para la ejecución del proyecto se ha establecido una planificación en dos años (2001 y 2002). La fecha de finalización del proyecto está fijada para el 31 de diciembre de 2002.

El proyecto se ha dividido para su realización en las siguientes etapas:

- Estudio tecnológico
- Estudio sociológico

- Esquema estructural
- Desarrollo del *software* de votación
- Prueba piloto
- Estudio legislativo
- Conclusiones finales y revisión del sistema

A continuación se analiza más detenidamente cada una de estas tareas y el estado actual de realización de las mismas.

a. Estudio tecnológico

Este estudio que ya ha sido realizado ha consistido en el análisis de las técnicas y algoritmos de seguridad más avanzados susceptibles de ser empleados en este proyecto, para poder garantizar la debida seguridad en todo el proceso de votación. Las técnicas y algoritmos de seguridad estudiados fueron:

- Opacación y factor de opacidad
- Firma ciega
- Canal seguro
- Canal anónimo
- Anonimizador
- Cifrador *Blowfish*
- Esquema de compromiso de bits
- Esquema de encriptación umbral

También se ha efectuado un análisis de los esquemas teóricos de votación que se han probado en diferentes países para definir y combinar los agentes necesarios para el funcionamiento seguro de un sistema de votación por internet. Asimismo, se realizó una evaluación de las ventajas e inconvenientes que presenta cada uno, realizando una clasificación de los mismos en base a unos parámetros previamente definidos (agentes necesarios, infraestructura telemática, servicios alcanzados, complejidad, coste, etc.).

Los esquemas teóricos de votación estudiados fueron:

- Esquema 1: A Practical Secret Voting Scheme for Large Scale Elections

- Esquema 2: Design and Implementation of a Practical Security-Conscious Polling System (SENSUS)
- Esquema 3: Secure Electronic Voting Over the World Wide Web (EVOX)
- Esquema 4: An Improvement on a Practical Secret Voting Scheme
- Esquema 5: Design of Implementable Solutions for Large Scale Implementable Voting Schemes
- Esquema 6: Experiencia de Contra Costa

Los análisis y evaluaciones de estas técnicas han servido para definir los servicios de seguridad que debe proporcionar el sistema de votación objeto de este proyecto, las autoridades o agentes necesarios para realizar el proceso seguro de votación, las relaciones entre los distintos componentes del sistema de voto y las credenciales necesarias para garantizar, en todo momento, la seguridad global del sistema.

b. Estudio o análisis sociológico

Una fase importante del proyecto es la dedicada al análisis de las actitudes de los ciudadanos frente a la introducción de un sistema de voto por internet. Se deben tener en cuenta las actitudes actuales de la población hacia la sociedad de la información, ya que no merecería la pena desarrollar un sistema técnicamente perfecto si los ciudadanos no lo aceptan o no tienen confianza en él.

Este estudio ha permitido deducir los requisitos de los ciudadanos para aceptar el uso del proceso de voto por internet. El estudio o análisis sociológico realizado consta de dos partes: estudio sociológico cualitativo y estudio sociológico cuantitativo.

i. Estudio sociológico cualitativo

En él se abordó la identificación y la definición de forma genérica de los requisitos que los usuarios exigen a un sistema telemático para la votación por internet. La técnica de trabajo empleada fue la técnica de los grupos de discusión. Este estudio se encuentra completado en su totalidad.

ii. Estudio sociológico cuantitativo

En esta fase, y ya con un modelo de funcionamiento global del sistema, se ha realizado un estudio de las actitudes de los ciudadanos ante el sistema propuesto para poder evaluar a priori el éxito potencial del mismo. Este estudio ha partido de un análisis cuantitativo (encuestas, etc.) entre la población española mayor de 18 años. Como consecuencia de estos estudios se realizarán las oportunas correcciones al modelo inicial, en base a la cuantificación de los resultados obtenidos.

c. Esquema estructural

El esquema estructural que también ha finalizado, es el diseño arquitectural del sistema de votación por internet, y en él se ha abordado la definición de:

- Los servicios de seguridad que debe proporcionar el sistema de votación,
- Las autoridades o agentes necesarios para realizar el proceso seguro de votación,
- La funcionalidad detallada de las distintas entidades,
- El proceso telemático a realizar para la entrega del voto,
- Las relaciones entre los distintos componentes del sistema de voto, y
- Los protocolos de comunicación.

En el esquema de voto por internet desarrollado en este proyecto, intervienen seis agentes telemáticos:

- Votante.
- Administrador oficial.
- Sistema de intervención (uno por cada una de las candidaturas).
- Urna cerrada.
- Contador.
- Autoridad de verificación y puntos de verificación.

El sistema propuesto cumple adecuadamente con los requisitos siguientes:

- Autenticidad.
- Singularidad.
- Privacidad o anonimato.
- Exactitud.
- Verificabilidad y no coacción:
- Verificación individual del voto emitido.
- Verificación individual de que el voto ha sido tenido en cuenta.
- Verificación global.
- Fiabilidad:
- En el recuento.
- Integridad de los datos.
- Certificabilidad y auditoría.
- Código abierto.

Esta tarea se encuentra ya completada en su totalidad.

d. Desarrollo del *software* de votación

En esta etapa se llevará a cabo el desarrollo de los módulos de *software* que componen el sistema de voto por internet.

Este *software* será el que posteriormente se utilice para llevar a cabo la prueba piloto.

Basándose en el esquema estructural definido en el marco de este proyecto (expuesto en el punto anterior), se contempla el desarrollo de los siguientes módulos de *software*, que en su conjunto conforman el sistema de voto por internet y que suministran la funcionalidad básica descrita en el esquema estructural:

- Applet del votante.
- Administrador.
- Sistemas de intervención.
- Urna cerrada.
- Contador.
- Interfaz gráfica con el usuario.

Además del desarrollo de *software* propiamente dicho, se llevarán a cabo otras actividades como configuración de infraestructura, definición y creación de tablas de bases de datos, etc.

Una vez que estén desarrollados todos los módulos de *software*, y antes de llevar a cabo la prueba piloto, se realizará también la integración y pruebas de los diferentes módulos del sistema de voto por internet y una serie de pruebas de rendimiento y concurrencia del Sistema en su conjunto.

El desarrollo del *software* de votación ha comenzado ya y se prolongará hasta mediados de octubre de 2002, estando las últimas semanas dedicadas a la realización de pruebas.

e. Prueba piloto

Consiste en realizar una experiencia real de votación, utilizando el *software* desarrollado en el proyecto.

Permitirá verificar el comportamiento del Sistema, su seguridad frente a ataques externos y la aceptación del mismo por parte de los usuarios.

La prueba piloto estará limitada por motivos económicos, pero se estudiará cuidadosamente para hacerla representativa, tanto por el colectivo al que se dirija como por sus características.

Se contempla el realizar esta experiencia en algún ayuntamiento, colegio profesional, etc., con un número de votantes próximo a los 2000, a los que se dotará de una tarjeta inteligente.

Además de la propia jornada de votación, en esta etapa se tendrán que realizar actividades tales como el registro de las personas que vayan a participar en la experiencia, la elaboración y entrega de tarjetas a los votantes y la instalación de la infraestructura en el lugar de la experiencia piloto.

Ciertas actividades relacionadas con la prueba piloto, como el plazo de registro de votantes, comenzarán en los primeros días de septiembre de 2002. La realización de la experiencia real de votación se prevé para mediados de noviembre de 2002.

f. Estudio legislativo

En este estudio se analizará la legislación vigente en materia electoral, y se señalarán los cambios y modificaciones que serían necesarios para que el voto por internet fuese admitido como un mecanismo alternativo de voto en unas elecciones, en línea a las propuestas de

modificación de la Ley Electoral Española, como ya se ha apuntado anteriormente.

g. Conclusiones finales y revisión del sistema

Como colofón al trabajo realizado, que culminará el 31 de diciembre de 2002, se tendrán en cuenta todas las experiencias obtenidas en la prueba piloto y se revisarán aquellos aspectos del proyecto susceptibles de mejora a la luz de esta experiencia.

Igualmente se estudiará, proyectará de forma adecuada y valorará la infraestructura necesaria para hacer realidad el voto por internet en varios escenarios ideales que van desde el caso objetivo, hasta el hipotético de una votación masiva de todos los ciudadanos.

4. Experiencia votación mediante intranet para las elecciones a la Junta Consultiva de Personal de la Guardia Civil

Puede decirse que esta experiencia supone la introducción de un sistema electrónico, intranet, por primera vez en una elección real en la administración española, y concretamente, en el ámbito de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, a las que pertenece la Guardia Civil que tiene una doble adscripción al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa, siendo el colectivo afectado de más de 80,000 electores.

Los aspectos más significativos de este proceso electoral son los siguientes:

- **Justificación normativa**

El Real Decreto 4/2002 de 11 de enero determina la composición, funcionamiento y procedimiento de elección de los miembros del Consejo Asesor del personal del Cuerpo de la Guardia Civil. Este Consejo Asesor fue creado por la Ley 42/99 de 25 de noviembre del Régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil.

Por Resolución del Director General de la Guardia Civil de 27 de marzo de 2002 se convocan elecciones al Consejo Asesor del personal del Cuerpo de la Guardia Civil, estableciéndose en la

misma todos los mecanismos de funcionamiento, así como los protocolos y procedimientos para hacerlas posible.

- **Administración electoral**

La Administración Electoral queda garantizada en cuanto a la transparencia y objetividad del proceso electoral, así como la aplicación del principio de igualdad, por la actuación de una **Junta Electoral**, integrada por el Subdirector General de Personal de la Guardia Civil como Presidente, cuatro Vocales, designados entre los miembros en activo de cada una de las escalas del Cuerpo de la Guardia Civil destinados en el Órgano Central de la Dirección, un Vocal designado entre los miembros del Cuerpo Jurídico Militar destinados en la Asesoría Jurídica de la Dirección General, un representante de la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales del Ministerio del Interior y actuando como Secretario, con voz y sin voto, un representante de la Dirección General de Personal de la propia Dirección General de la Guardia Civil.

- **Representantes a elegir**

Los días 11, 12 y 13 de junio de 2002 se han elegido 466 compromisarios y los días 8 y 9 de julio de 2002 estos compromisarios elegirán a los 42 vocales del Consejo Asesor.

El número de compromisarios se ha obtenido tomando una cifra por cada una de las diferentes escalas y categorías, en proporción al número de efectivos de cada una de éstas.

La participación fue del 39.94%, lo que resulta altamente positivo, si tenemos en cuenta la dificultad que, a priori, podía suponer el uso de estas nuevas tecnologías para el colectivo afectado y, por otra parte, el desinterés que habitualmente suele existir en este tipo de elecciones.

- **Procedimiento electrónico de votación**

Como novedad en este procedimiento electoral se establece un procedimiento electrónico de votación, que cumple las necesarias garantías de confidencialidad, en la votación de integridad y seguri-

dad del contenido, de facilidad en el ejercicio del derecho al voto, sin que se perjudiquen las necesidades del servicio, y de rapidez en el conocimiento de los resultados del proceso, incluyendo medidas de voto por correo para quienes, por encontrarse destinado o en comisión de servicio en el extranjero u otras causas justificadas, no puedan ejercer personalmente su derecho por el procedimiento general.

El voto se emite mediante la utilización de una tarjeta electrónica que contiene la firma digital y un código personificado de identificación, emitido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre Española, habiéndose desarrollado el *software* por la empresa INDRA, a través de su participación en el oportuno concurso público.

La emisión del voto mediante esta tarjeta electrónica se realiza introduciendo la misma en los ordenadores situados en cada una de las Comandancias de la Guardia Civil.

Los pasos a seguir son los siguientes:

1. **Identificación:** Inserción de la tarjeta de identidad profesional e introducción del código secreto.
2. **Votación.** Selección en la pantalla de uno de los candidatos de la lista de compromisarios.
3. **Confirmación del voto.**
4. **Retirada** de la tarjeta de identidad profesional electrónica.

Debe considerarse que la participación en este proceso electoral ha sido muy satisfactoria y que los protocolos y procedimientos informáticos utilizados se han ajustado al grado de confidencialidad pretendidos, demostrando con ello, la viabilidad de utilización de este tipo de técnicas.

Para concluir diría que estamos abocados a utilizar las nuevas tecnologías, siempre que aumenten la fiabilidad y seguridad de los procesos electorales, no se genere desconfianza en los partidos políticos ni en el cuerpo electoral y se abarate el coste de los procesos electorales.

Adaptar estas tecnologías a nuestros peculiares sistemas de gestión electoral, a la par que resulta una tarea apasionante, será, sin duda, nuestra mayor preocupación en los próximos años.

Que no tengamos que decir, como Chesterton, que **las civilizaciones en su apogeo declinan porque olvidan las cosas evidentes.**

LA FIRMA ELECTRÓNICA O DIGITALIZADA Y LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

*Carlos ORTIZ MARTÍNEZ**

SUMARIO: I. Palabras preliminares; II. Avances electrónicos; III. Firma digitalizada; IV. Proyecto de ley; Conclusiones; Bibliografía.

I. PALABRAS PRELIMINARES

Es indudable que el avance tecnológico va a impactar a la materia electoral, creando situaciones distintas a las prácticas administrativas, e incidir positivamente a la legislación y concomitantemente a las funciones administrativas y jurisdiccionales.

Muestra de lo anterior, es la evolución del diseño de la credencial para votar con fotografía, ya que desde 1992 se aprobó el modelo que incluía los datos del elector, la fotografía y su firma autógrafa, modificándose posteriormente las características en cuanto a elementos de seguridad, como es el caso de los hologramas, tramas de seguridad, tipo de material, datos visibles sólo con luz ultravioleta, código de barras y en la última modificación al formato, la digitalización de la fotografía del ciudadano, sin incluir la firma y huella digital, también digitalizadas, a pesar de registrarse desde el momento de la solicitud de la credencial.

* Ex Magistrado Presidente de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Agradezco la colaboración de los Secretarios Licenciados José Cruz Saavedra Mandujano y José Antonio Valadez Martín.

En efecto, la creación de base de datos en la información proporcionada al Registro Federal de Electores, trae como consecuencia que la banda magnética de seguridad en la credencial de elector, los hologramas de difícil percepción que la conforman y otras medidas de seguridad, hacen de la credencial de elector un documento, casi infalsificable y un mecanismo de comprobación e identificación sumamente eficaz.

Esta práctica se refleja en la denominada lista nominal de electores, en la que no sólo se vacían los datos de identificación del elector, sino también su fotografía, lo que facilita la identificación del mismo, que realiza el presidente de la mesa directiva de casilla.

La ley sustantiva electoral (Cofipe), y la ley adjetiva electoral (LGSMIME), establecen los supuestos para combatir los actos de las autoridades electorales que se considere han vulnerado los derechos político-electorales del ciudadano, conocido como “voto activo”.

Es decir, en los casos en los que el ciudadano ha realizado los trámites necesarios para obtener su credencial para votar y no le haya sido entregada; en caso de actualización de datos, sin que haya recibido la credencial respectiva; en caso de reposición de la credencial, ya sea por extravío o robo, o bien, cuando haya sido incluido o excluido indebidamente de la lista nominal de electores correspondiente a la sección del domicilio del elector, el ciudadano afectado puede acudir al juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Este juicio es competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus Salas Regionales y la Sala Superior, quien ha resuelto en la gran mayoría de los casos, a favor del ciudadano con la finalidad de restituirle en el goce del derecho político-electoral violado. Es decir, se condena a la autoridad responsable a expedir y entregar la credencial de elector al ciudadano interesado, a incluir al elector en la lista nominal de electores correspondiente, o a hacer las modificaciones que sean pertinentes para que el elector esté incluido debidamente en la sección que corresponda a su domicilio.

La Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral, emitió la Tesis de Jurisprudencia No. J.57/94, visible a fojas 699 y 700 del Tomo II de la *Memoria 1994*, del mencionado Tribunal denominada *in dubio pro cive*, es decir, que como política procesal el

Tribunal en caso de duda, deberá fallar en todo aquello que beneficie al ciudadano.

Inclusive, el principio de plenitud de jurisdicción, tiene una máxima expresión, en los casos que por circunstancias técnicas ya no sea posible entregar la credencial al elector o incluirlo en la lista nominal de electores respectiva, se establece que los puntos resolutive de la copia certificada de la sentencia respectiva, harán las veces de credencial de elector o de listado nominal de electores, notificándose a los miembros de las mesas de casilla para que permitan al ciudadano el ejercicio del voto recogiendo dicha copia certificada.

La política de las autoridades electorales en este procedimiento, es de facilitar el acceso a la administración de justicia por el justiciable, al grado de que en los módulos de atención al público, el Registro Federal de Electores pone a la disposición de los interesados los formatos de demanda para el inicio del juicio correspondiente.

II. AVANCES ELECTRÓNICOS

Al hablar de los avances tecnológicos, es necesario tocar el tema de internet, ya que esta herramienta ha tenido un importante desarrollo sobre todo durante la última década, aunque sus inicios se presentaron desde la época de las guerras mundiales, en la actualidad no es raro escuchar palabras como *mail*, *red*, *virus* y un sinnúmero de términos relacionados con las computadoras y con la red de redes, conocida como *internet*, lo que lógicamente y necesariamente influye en las ciencias y, consecuentemente, en el derecho.

Existen algunos países que ya cuentan con métodos de recepción del voto a través de medios magnéticos, como es el caso de Brasil, e inclusive en México, algunas entidades federativas empiezan a incursionar en este campo, a fin de facilitar y economizar el costo de las elecciones; sin embargo, nuestra legislación federal aún no permite este método para la recepción del voto y, por el contrario, establece una serie de candados y sistemas de seguridad para evitar el fraude o la ilegalidad en las elecciones, incorporando al documento necesario para emitir el voto, como es la credencial para votar con fotografía, la firma autógrafa del ciudadano interesado, hologramas de seguridad, materiales específicos para su elaboración y en la últi-

ma modificación llevada a cabo por el Consejo General del Instituto Federal Electoral la digitalización de la fotografía.

III. FIRMA DIGITALIZADA

Al analizar el procedimiento de solicitud de credencial para votar con fotografía, nos damos cuenta que el ciudadano registra su firma, huella digital y fotografía, de forma digitalizada; sin embargo, al elaborar su credencial, únicamente se utiliza la fotografía digitalizada quedando en los archivos del Registro Federal de Electores la firma y la huella digital sin alguna utilidad aparente, es por esto, que se podría otorgar a esta base de datos una utilidad práctica como podría ser, la incorporación de la firma digitalizada a documentos oficiales del ciudadano, inclusive a la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Al respecto, cabe hacer la aclaración de que existe una diferencia sustancial entre firma digitalizada y firma electrónica, ya que esta última se traduce en una clave o código que se le otorga a determinada persona para identificarse en los medios magnéticos, como es el caso del código que se asigna a las tarjetas de débito o de crédito en las instituciones bancarias, para poder realizar transacciones bancarias en los cajeros automáticos, y por vía telefónica. En estos casos, la persona interesada no utiliza su firma o rúbrica en un documento escrito, sino que, incorpora una clave a la computadora para que ésta lo identifique y realice la operación solicitada; cuestión distinta se presenta cuando la persona en el aparato correspondiente registra su rúbrica, a través de los trazos característicos y personales propios y la máquina los graba y los archiva en medios magnéticos para su posterior cotejo en las operaciones necesarias.

Otro ejemplo claro del avance de la tecnología lo encontramos en el correo electrónico, que se ha convertido en un elemento necesario para la comunicación de la mayoría de las oficinas modernas, ya que permite transmitir datos como mensajes de una computadora a otra a través de la línea telefónica, por microondas, a través de satélites de comunicación o de otros equipos de telecomunicaciones, así como mandar un mismo mensaje a varias personas.

El correo electrónico o *e-mail*, es una herramienta que permite enviar información a una o más personas que se encuentren conectadas en la red, puede incluir texto, gráficos e inclusive audio.

Es aquí, en donde aparece de manera inmediata y contundente, el adelanto tecnológico, consistente en la firma digitalizada o electrónica del ciudadano, que sin duda tendrá un impacto definitivo tanto a nivel de praxis judicial como a nivel legislativo.

La situación es la siguiente: El artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación señala como requisito insubsanable de los escritos iniciales de cualquier medio de impugnación el de la firma autógrafa en cada escrito.

El requisito anterior ha llevado a considerarlo como causa de improcedencia de pleno derecho, al actualizarse su incumplimiento. Se ha dicho que la falta de firma autógrafa implica la falta de manifestación de la voluntad, lo que implica la nada jurídica; por ello, no es posible la presentación de escritos a través de fax o a través del telegrama o por cualquier otra vía que no sea el escrito debidamente signado.

Pero, ¿qué sucede con la firma que ha quedado electrónicamente registrada en la base de datos del Registro Federal de Electores, así como también la fotografía del ciudadano?

Considero que el escrito de demanda que sea remitido por las autoridades del Registro Federal de Electores, contendrá entre otros datos, la fotografía y la firma previamente registrada. Es decir, ya no será necesario que el ciudadano esté presente para firmar su escrito de demanda, sino que éste saldrá ya impreso conteniendo, entre otros datos, la firma y la foto del ciudadano afectado, con la negativa del citado Registro Electoral.

En estas condiciones, la regla general establecida por los medios de impugnación entrará en crisis, ya que hasta la fecha la legislación electoral no contempla la “firma digitalizada”, y mucho menos la electrónica o su operatividad en los distintos escritos que puedan aportar las partes interesadas y los terceros en los distintos medios de impugnación en materia electoral.

Indudablemente que la firma digitalizada puede ser de gran utilidad en la materia electoral; así como se registra la firma de los ciudadanos en el padrón electoral; las autoridades electorales a nivel, central, local o distrital pueden fácilmente registrar sus fir-

mas; y los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados ante los distintos consejos del Instituto Federal Electoral pueden también registrar sus firmas y tener un gran impacto en el proceso electoral, y en la tramitación y resolución de los medios de impugnación.

Sería conveniente la incorporación a la legislación electoral de este procedimiento electrónico que sin duda traerá mayores elementos de seguridad que mecanismos contraproducentes que vayan en contra de la equidad en la contienda procesal electoral.

No olvidemos que actualmente la legislación electoral federal establece los elementos que contendrá la credencial para votar con fotografía dentro de los que encontramos un lugar para asentar la firma, huella digital y fotografía del elector, sin que se especifique que la firma del ciudadano deba ser autógrafa, por lo que podríamos empezar por incluir en la credencial para votar la firma digitalizada del ciudadano, máxime que ya se tiene el registro desde el momento en que el ciudadano acude al módulo a solicitar dicha credencial.

Otra posibilidad que podemos visualizar es el manejo del correo electrónico para enviar documentos e información relacionada con los juicios, como es el caso de la notificación, toda vez que si anteriormente no se contemplaba la posibilidad de notificar a través del fax, hoy en día sí se encuentran las autoridades facultadas para hacerlo por este medio, inclusive se encuentra ya regulado en la legislación electoral, por lo tanto no podemos negar la posibilidad de que se llegue a legislar la notificación por vía de correo electrónico, y que esta tenga pleno valor jurídico.

Sobre el valor jurídico, de la firma electrónica o de la firma digitalizada, podemos decir que en algunos países se le otorga un valor como si se tratara de la firma manuscrita en relación con los consignados en papel, inclusive obligar al juzgador a admitirla como prueba en un juicio, la cual debe ser valorada conforme a los criterios de apreciación judicial establecidos en las normas judiciales. No obstante, existe una presunción legal favorable a la validez de la firma electrónica cuando el prestador de servicios de certificación que ha intervenido en la misma está acreditado y el dispositivo de creación de firma empleado por el firmante está certificado oficialmente.

Como ejemplo de estas disposiciones, tenemos el número de identificación personal o NIP, como se señaló anteriormente, y de acuerdo a los contratos celebrados con las instituciones bancarias, la utilización de este número equivale a una firma electrónica, y tiene pleno valor, los estados de cuenta en donde se hace referencia al retiro o la disposición en efectivo de los cajeros automáticos.

IV. PROYECTO DE LEY

Al respecto, en el Congreso de la Unión, en mayo del presente año, se presentó un proyecto de ley federal de firma y comercio electrónicos, mensajes de datos y servicios de la sociedad de información, en cuya exposición de motivos y articulado encontramos lo siguiente:

La revolución digital es, pues, ya una realidad que exige ser afrontada de inmediato: buscando y motivando una suficiente derrama de inversión para su desarrollo y legislando un marco jurídico seguro, tanto para los proveedores de servicios como para los usuarios. En efecto, uno de los factores que ha impedido un desarrollo mayor de los servicios de la sociedad de la información, es la inseguridad al momento de realizar transacciones electrónicas, debido a un sistema jurídico que no está adecuado para recoger las exigencias del mismo. La implantación de internet y las nuevas tecnologías tropieza con incertidumbres jurídicas, que es preciso aclarar con el establecimiento de un marco jurídico adecuado, que genere, en todos los actores participantes, la confianza necesaria para el empleo de este nuevo medio.

Cuestión trascendente es asegurar el reconocimiento jurídico de las firmas digitales y los servicios de certificación provistos por las entidades de certificación, incluyendo mecanismos de reconocimiento a nivel internacional. Ello implica precisar las exigencias esenciales a cumplir por dichos proveedores de servicios de certificación, incluida su responsabilidad.

Dentro de lo más relevante de este proyecto encontramos algunas definiciones relacionadas con la firma electrónica, sus requisitos, así como el valor probatorio que se resume de la siguiente forma:

Firma electrónica: Contiene el conjunto de datos en forma electrónica consagrados en un mensaje de datos. Adjuntados o lógicamente asociados al mismo, y que puedan ser utilizados para identificar al titular de la firma en relación con el mensaje de datos e indicar que el titular de la firma aprueba y reconoce la información contenida en el mensaje de datos.

La firma electrónica tendrá igual validez y se le reconocerán los mismos efectos jurídicos que a una firma manuscrita con relación a los datos consignados en documentos escritos y será admisible como prueba en juicio.

Requisitos de la firma electrónica

Para su validez, la firma electrónica reunirá como mínimo los siguientes requisitos:

- I. Ser individual y estar vinculada exclusivamente a su titular.
- II. Permitir verificar inequívocamente la autoría e identidad del signatario, mediante dispositivos técnicos de comprobación.
- III. Que el método de creación y verificación sea confiable, seguro e inalterable para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado.
- IV. Que al momento de creación de la firma electrónica, los datos con los que se creare, se hallen bajo control exclusivo del signatario, y
- V. Que la firma sea del control absoluto por la persona a quien pertenece y usa.

Certificado de firma electrónica: Es el mensaje de datos que certifica la vinculación de una firma electrónica con una persona a través de un proceso de comprobación que confirma su identidad.

Los mensajes de datos tendrán igual valor jurídico que los documentos escritos. Su eficacia, valoración y efectos se someterá al cumplimiento de lo establecido en esta ley.

Del valor probatorio y notificaciones electrónicas

Se reconoce la validez jurídica de los mensajes de datos firmados electrónicamente por autoridades competentes de acuerdo con los requisitos exigidos en las leyes y demás normas aplicables.

Los mensajes de datos, firmas electrónicas, documentos electrónicos y los certificados electrónicos, nacionales o extranjeros, emitidos de conformidad con esta ley, cualquiera que sea su procedencia o generación, serán considerados medios de prueba válidos, con todos los efectos legales determinados en las leyes que regulan la materia.

CONCLUSIONES

1. Los avances tecnológicos han rebasado el derecho positivo, por lo que es necesario ajustar la legislación actual a esta nueva tecnología, a fin de que la sociedad y en especial la ciudadanía cuente con elementos suficientes para tener acceso a las diversas instituciones gubernamentales, así como a los tribunales encargados de impartir justicia y con ello proteger los derechos y garantías consagradas en la Constitución Federal, como son los derechos político-electorales del ciudadano.

2. Sería conveniente reformar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, a fin de que se suprima la palabra autógrafa, y se facilite la presentación de escritos firmados, inclusive de manera digitalizada a efecto de normar este adelanto tecnológico.

BIBLIOGRAFÍA

Delpiazzo, Carlos. “El documento y la firma ante las nuevas tecnologías de la información en Uruguay”, en XVIII Jornadas Iberoamericanas y XI Uruguayas de Derecho Procesal. Memoria Fundación de la Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay. Septiembre 2002.

Bauzá Reilly, Marcelo. “Nuevas tecnologías y proceso jurisdiccional”, en XVIII Jornadas Iberoamericanas y XI Uruguayas de Derecho Procesal. Memoria Fundación de la Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.

EL VOTO ELECTRÓNICO: UN FUTURO CON MUCHA CERTIDUMBRE

*Rey David RIVERA BARRIOS**

SUMARIO: I. Primera etapa; II. Segunda etapa; III. Tercera etapa; Bibliografía.

En diversos países del mundo, el uso de la tecnología en los procesos electorales, es una realidad, ya que el sistema de voto electrónico se ha venido implementando en los procesos de la elección de sus gobernantes. En otros países, incluido México, se están realizando estudios o proyectos piloto para su implementación en fechas próximas, o en otros casos ya se implantaron como una fase de experimentación.

Existen actualmente diferentes tipos de sistemas de voto electrónico, pudiendo clasificarlos de acuerdo a su importancia de la siguiente manera:

- a) Voto electrónico a través de urna electrónica;
- b) Voto electrónico por conducto de tarjeta con banda magnética;
- c) Voto electrónico por medio de internet, y
- d) Combinación de dos sistemas.

El trabajo que se presenta en este *IV Congreso Internacional de Derecho Electoral* enmarcado en el tema Procesos Electorales y Nuevas Tecnologías; consta de tres etapas: La primera, consiste en el análisis de los países que han implementado el sistema de voto electrónico en algún proceso electoral; la segunda, se refiere al análisis de los países

* Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano.

donde se han realizado estudios o proyectos piloto de voto electrónico, para implementarlo en futuras elecciones o en diversos casos donde ya se implementaron como una fase de experimentación, y la tercera, como una fase de conclusiones.

PRIMERA ETAPA

A continuación se analizan los países que han implementado el sistema de voto electrónico en algún proceso electoral.

Bélgica

En el año 1989 el gobierno de Bélgica dio inicio a los estudios para la implementación de procesos con tecnologías avanzadas para sustituir el sistema electoral tradicional.

La aplicación del sistema de voto electrónico que se ha utilizado en este país es el de tarjeta con banda magnética, el cual consiste en un procedimiento en el que los datos se graban con la ayuda de una pantalla en la que aparecen las opciones y un lápiz óptico para su selección.

El proyecto piloto se aplicó en 1991 en el cantón de Verlainne; y para el año 2000, oficialmente en las elecciones municipales. En esta elección fue utilizado solamente por el 44% de los electores, debido a que por su costo no se implementó en la totalidad del país.

Es importante mencionar que el sistema de voto electrónico en este país se encuentra regulado por la ley del 11 de abril de 1994.

Brasil

Brasil inició la implantación de sistemas de voto electrónico en el año 1996.

El caso del uso del voto electrónico en Brasil, destaca por partir su implementación, de la desconfianza en los resultados electorales emitidos por la institución encargada de organizar los procesos electorales.

Así lo corroboran las declaraciones de las mismas autoridades jurisdiccionales electorales en ese país; Nelson Azebedo Jobim, Pre-

sidente del Tribunal Supremo Electoral de Brasil destacó en una entrevista realizada en Madrid que las elecciones nacionales celebradas en el 2000, en esa nación “terminarían con la distorsión de los datos y el fraude electoral”.

Sin duda fue un reto importante para las autoridades electorales de Brasil, el implementar el voto electrónico en una contienda electoral de esta magnitud; elecciones que fueron concurrentes para designar al Presidente de la República, 577 miembros del Congreso, 27 gobernadores de los Estados y 1,050 legisladores estatales, lo que suma un total de 1,654 cargos públicos en disputa, en un país con una alta densidad poblacional, un elevado índice de analfabetismo y con una de las geografías más difíciles del mundo.

Las autoridades electorales de este país ya habían implementado el sistema denominado “urna electrónica” en la elección municipal de 1996 en 57 municipios. Agregándose la experiencia del año 2000 en los 5,656 ayuntamientos con que cuenta Brasil, habiéndose utilizado 358,737 urnas de esas características.

El procedimiento que se siguió según señala el citado Presidente del Tribunal Supremo Electoral, es el siguiente: fue un dispositivo electrónico que habilita al elector a emitir su sufragio a través de un sistema computarizado, mismo que identifica a cada candidato con un número y una foto, y cuyos datos al cierre de la elección son transmitidos, sin posibilidad de interferencia, de una red privada a los Tribunales Electorales Regionales.

Para la elección del año 2002, el sistema dispuso de 414,000 urnas electrónicas que permitieron conocer los resultados generales de la elección en todo el territorio nacional en 24 horas, lo cual pareció demasiado tiempo para el despliegue tecnológico realizado, además de la queja de algunos electores de tener que oprimir hasta 25 teclas entre el procedimiento de selección y ratificación de datos para dar un voto a su candidato. El sistema mostró sus bondades y los resultados electorales definitivos, ya que en esta jornada electoral, se conocieron tan sólo tres horas después del cierre de los colegios electorales.

Del mismo modo, las autoridades electorales de este país, destacaron que el voto electrónico ofrece mayores niveles de seguridad, ya que evita la manipulación manual de los datos durante el escrutinio, debido a que previamente el ordenador cierra la emisión de

votos y emite copias de seguridad con los resultados del escrutinio, mismos que son entregados inmediatamente a los partidos políticos y a la justicia electoral junto a un disquete. Todo este proceso es seguido permanentemente por los fiscales de mesa.

Señala el propio organismo electoral, que la informática se ha convertido en parte importante del proceso electoral brasileño. El Registro Nacional de Electores permite consultas nacionales *on line* sobre cualquier elector, y está sujeto anualmente a verificaciones nacionales.

Así mismo, el Presidente del citado Tribunal Supremo Electoral, destaca que la “urna electrónica” cuenta con las siguientes ventajas:

1. Aumenta la transparencia del proceso electoral.
2. Emite resultados correctos y rápidos para su divulgación. (En la medida en que cada elector, vota, el programa efectúa la suma de este voto a los que ya fueron computados, emitiendo al final de la votación la totalización de votos a través de un boletín.)
3. Exhibe la fotografía de los candidatos, ofreciendo la posibilidad de verificar mediante imagen la corroboración de la preferencia electoral.
4. Almacena datos confiables con grabación y lectura de información electrónica.
5. Posibilita la justificación del voto a electores fuera de la sección electoral.
6. Beneficia al elector analfabeta a través de imágenes y teclado similar al de un aparato telefónico.
7. Facilita para la emisión del sufragio a electores ciegos o con debilidad visual a través del teclado con sistema braille y aun para aquellos que no lo conozcan, ofrece otras alternativas como la confirmación de la selección realizada mediante un sistema de audio.

Para este año el sistema presentó la innovación de que la urna electrónica imprime el voto emitido, con la posibilidad de que en caso de que el elector no esté de acuerdo con los datos registrados en dicha impresión, pueda cancelarlo y repetir la votación a través del sistema electrónico. Las medidas de seguridad se incrementaron y se hicieron algunos arreglos a las cabinas de votación.

Brasil ha desarrollado un sistema electrónico confiable hasta el momento, en la recepción del sufragio de los electores de este país, las medidas han demostrado su eficacia y es un ejemplo para América Latina y el mundo, relativo a la transparencia y la voluntad de los brasileños por ejercer su derecho para elegir a sus representantes populares. Sin duda los resultados lo avalan, y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales fue una nueva prueba para este sistema.

España

Al hablar de este país con respecto al uso del sistema de voto electrónico, debemos decir que en Cataluña y Galicia se han llevado a cabo experiencias piloto, en las elecciones de sus parlamentos en los años 1995 y 1997 respectivamente. Así mismo en la comunidad valenciana (Alicante) se han realizado pruebas piloto en comicios municipales.

De igual manera, el Senado de este país ha convocado a los grupos políticos a la creación de una ponencia que establezca los métodos y las bases para la reforma del sistema de votación y que posibilite la implantación de los sistemas electrónicos el ejercicio del derecho al voto y del recuento.

El objetivo que se persigue es trasladar las tecnologías a la participación ciudadana. La propuesta plantea que primero sería instalar urnas electrónicas en los colegios electorales, que permitirían el recuento del voto en tiempo real.

Así mismo, se busca posteriormente extender el voto por internet a las personas con incapacidades físicas y a los residentes en el extranjero suprimiendo el voto por correo y finalmente, se ampliaría el voto en la red para la mayoría, considerando siempre la dificultad de pasar de un sistema tradicional a uno vía internet. Es necesario mencionar que existen en contra factores como la falta de costumbre y el hecho de que no se puede garantizar un acceso universal a la red.

En el Estado español, concretamente en la comunidad autónoma de Euskadi, se han realizado proyectos piloto del sistema de voto electrónico. Esta comunidad cuenta con Legislación Electoral en la materia, sustentada en la Ley 15, de 19 de junio de 1998.

Actualmente el gobierno Vasco, con la colaboración de empresas y universidades, crearon el sistema Demotek, basado en el respeto a la forma tradicional de votación, pero que agiliza el recuento de papeletas y la trasmisión y comunicación de los resultados electorales.

Estados Unidos de América

En un país señalado como ejemplo de democracia en el mundo, los procesos electorales, concretamente las jornadas electorales, tradicionalmente se habían desarrollado sin contratiempos, hasta la elección presidencial de 2000, la cual estuvo llena de suspicacias y con resultados inciertos, incluso después de dos semanas de haberse recibido la votación de los ciudadanos norteamericanos.

En cuestión de recepción de votación los procedimientos utilizados en esa nación siempre han sido de vanguardia a nivel mundial, así, desde 1892 se diseñó una máquina conocida como cabina automática de votar, desarrollada en la ciudad de Nueva York, la cual se fue propagando hasta ser utilizada en la mayor parte del territorio. Esto quiere decir que ya en el siglo pasado se incorporaron un sinnúmero de métodos de recuento de votación electrónicos, conocidos como: a) Registro electrónico directo; b) Máquinas de palanca de votar; c) Lectores ópticos, y d) Tarjetas perforadas. Estas últimas utilizadas en el estado de Florida en la elección 2000, con resultados muy controvertidos.

Actualmente se trabaja en la emisión del voto vía internet, mismo que ya se utilizó en las elecciones presidenciales de noviembre de 2000, para que los militares que se encontraban fuera del país pudieran emitir su sufragio. Así mismo, se han utilizado en las elecciones internas del Partido Demócrata; encontrándose en la actualidad en etapa de pruebas para implementarlo a nivel nacional en futuras elecciones.

Como hemos podido observar, la diversidad de sistemas técnicos para el voto electrónico con que cuenta el elector en Estados Unidos colapsó el conteo de votos en la última elección; ya que se utilizaron diferentes sistemas en diferentes estados; la crítica internacional ha señalado que se requiere la unificación del sistema técnico electoral, por lo que los errores no se debieron exclusivamente a la antigüedad de su sistema electoral, ni a la excesiva descentrali-

zación en estados y condados como se ha expresado en algunos foros, sino como se dijo anteriormente, a la diversidad de sistemas electorales.

El problema ocasionado con la perforación de algunas papeletas del estado de Florida, ha dejado en evidencia la falta de un elemento integrador de los actos que se desarrollan en la jornada electoral: censo, captura del voto, escrutinio y difusión del resultado, según han apuntado los especialistas en sistemas de proyectos electorales en el mundo.

Y es que los estados de la Confederación utilizan en mayor o menor proporción cualquiera de las técnicas señaladas sin que exista unidad de criterios. De igual manera el problema que ocasionó en Florida la diversidad de tipos de papel utilizados en la elaboración de papeletas, resultó inadecuado para leerse y perforarse adecuadamente.

Aunque el conteo de votos se repitió en el citado estado porque así lo determina la Ley Estatal cuando existe una diferencia de votos de menos de medio punto porcentual entre los contendientes, la nueva revisión reveló un mal diseño en las papeletas estatales de votación ya que hizo que los votantes beneficiaran con su voto a un candidato cuando en realidad querían hacerlo por otro, lo que orilló a hacer el escrutinio manualmente, como una paradoja por realizarse en uno de los países con más desarrollo tecnológico del mundo. La confusión originada por este diseño defectuoso dio origen a una polémica y una crisis de credibilidad y confiabilidad en los sistemas de votación en Estados Unidos.

El sistema electrónico por sus cualidades únicas ha sido implementado en algunos países con un pasado electoral considerado con tendencias fraudulentas para evitar estas irregularidades, y ha sido sugerido en Estados Unidos para evitar caer en las suspicacias como las generadas en la pasada jornada electoral federal. Aseguran los defensores de este sistema que los resultados electorales son inmediatos y que los segundos conteos con este procedimiento, sólo se realizan por disposición legal.

Aquí debemos señalar que tanto Estados Unidos como España tienen un sistema de recuento manual, pero con una difusión de los resultados automatizada e informatizada.

El sistema de voto electrónico ha probado su efectividad en países con enormes dificultades de credibilidad en los resultados electo-

rales. La fiabilidad y la rapidez en la difusión de los mismos despejan cualquier suspicacia que pudiera dar origen. El caso Estados Unidos ha mostrado que los problemas poselectorales se presentan en cualquier parte del planeta, y no únicamente en los países del tercer mundo; y es que la enseñanza que dejó fue que la velocidad de los resultados debe ir de la mano de la seguridad y la eficiencia.

Filipinas

En este país el voto electrónico se encuentra regido por la Ley No. 8436 de fecha 22 de diciembre de 1997, no obstante las pruebas piloto se llevaron a cabo en las elecciones autonómicas de Muslim Mindanao en 1996.

Las primeras elecciones con voto electrónico fueron realizadas en el proceso electoral general del año 1998 en dicha región. La aplicación del sistema de voto electrónico utilizado fue el de lectura óptica, usándose 68 máquinas en 6 centros de recuento.

Es importante mencionar, que existe información relativa que la Comisión Electoral Filipina, ante la problemática presentada por las máquinas utilizadas, planteó la necesidad de modernizar el sistema de voto electrónico.

India

La India es otro de los países que han adoptado el sistema de voto electrónico en sus procesos electorales, ya que para este país el avance tecnológico es primordial por lo cual tiene un Ministerio sobre tecnologías de la información.

El sistema utilizado es el tablero electrónico, cuyo procedimiento es el siguiente: El elector de una lista de candidatos selecciona mediante un interruptor a sus candidatos.

El sistema de voto electrónico solo se ha implementado en una parte del territorio de este país.

Venezuela

Revisando ahora la experiencia que se ha tenido en Venezuela donde la legislación venezolana y particularmente su Reglamento

General Electoral, disponen que el proceso de votación será automático y sólo excepcionalmente y a juicio de la Comisión Nacional Electoral podrá ser manual.

Así mismo, el decreto número 825, publicado en la *Gaceta Oficial* número 36955 del 22 de mayo de 2000 declara el acceso y el voto de internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela, los Órganos de la Administración Pública Nacional deberán incluir en los planes sectoriales que realicen, así como en el desarrollo de sus actividades, metas relacionadas con el uso de internet para facilitar la tramitación de los asuntos de sus respectivas competencias.

En Venezuela desde 1998, se utiliza en los procesos electorales el voto electrónico, sin embargo éstos han presentado diversos problemas que de alguna manera han obstaculizado y por lo tanto retrasado su realización, es decir, se llevaron a cabo con algunos meses de retraso.

En el proceso electoral del año 2000, se obtuvieron operativamente los resultados que se tenían previstos, ya que la utilización de los equipos implicó que la mayoría de los resultados de las mesas de votación estuvieran en la capital del país antes de la medianoche; sin embargo, existieron críticas por largas colas de electores y fallas en el manejo de algunos equipos, esto debido a la tardanza en el inicio de la campaña publicitaria y de capacitación, así como por la relación entre el número de máquinas con el número de votantes.

SEGUNDA ETAPA

En el desarrollo de esta etapa agruparemos a los países en dos categorías como a continuación se mencionan:

a) Dentro de la primera categoría podemos citar países en los cuales solo se han realizado estudios de voto electrónico, sin haberse implementado, o en su caso, se vayan a implementar estos sistemas.

- **Argentina:** Existe información en el sentido de que este país está interesado en adoptar sistemas de voto electrónico para el recuento de papeletas.
- **Bosnia:** Existe un proyecto de voto a través de internet.

- **Chile:** Ha realizado solo estudios.
- **Estonia:** Se elaboró una propuesta en el año 2001, para introducir el voto electrónico.
- **Nicaragua:** Se elaboró un propuesta en 1999, para introducir el voto electrónico.
- **Noruega, Dinamarca y Suecia:** Han realizado diferentes testimonios.
- **Uruguay:** Ha realizado estudios acerca del voto electrónico en otros países.

b) En la segunda categoría debemos mencionar a los países que han realizado programas o proyectos piloto de voto electrónico que ya fueron implementados o están por implementarse en fechas próximas, como una fase de experimentación.

- **Alemania:** Se han realizado pruebas de voto por internet, que han permitido activar un sistema de votación a través de la red y dispositivos inalámbricos. Estas pruebas se llevaron a cabo en elecciones universitarias e internas de una dependencia, constatándose su viabilidad, por lo que haciéndole mejoras se considera utilizarlo en elecciones nacionales.
- **Australia:** Prueba piloto en el 2001, bajo el sistema EVALS.
- **Costa Rica:** Plan piloto 1º. de diciembre de 2002.
- **Francia:** Pruebas piloto en 1994, 1995 y 2000.
- **Guatemala:** Posiblemente realice un proceso paralelo con 60 computadoras personales (PCS).
- **Holanda:** Pruebas piloto en marzo y noviembre de 1995.
- **Irlanda:** Prueba piloto en elecciones generales del 4 de mayo de 2002.
- **Japón:** Prueba piloto en 1999, en el municipio de Kamaguchi.
- **Panamá:** La primera experiencia con votación electrónica se dio a conocer en 1992.
- **Paraguay:** Plan piloto 18 de noviembre de 2001.
- **Reino Unido:** Prueba piloto en mayo de 2002 en 30 localidades.

México

Caso especial en nuestro país lo representa la Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León que en el mes de julio de

este año, por conducto de los Comisionados Ciudadanos presentó el proyecto piloto de voto electrónico para ser implementado en la elección del 6 de julio de 2003, en la que habrá de renovarse la Gubernatura del Estado, los 51 Ayuntamientos de la entidad y el Congreso Local.

Este proyecto, con un costo aproximado de 6 millones de pesos, consistirá en instalar 115 casillas urbanas, rurales y mixtas, adicionales a las 4,600 que recibirán la votación oficial y en el que participarán alrededor de 86,000 electores de un total de 2 millones y medio que contempla la lista nominal, esto como una muestra de tal actividad.

Tecnológicamente las casillas contarán con urnas especiales que tendrán un lector óptico que detectará al depositar la boleta si el sufragio cumple con los requisitos que la Ley exige para que sea válido y a favor de quién se emitió.

La votación recibida en estas casillas no tendrá validez, por lo cual no alterarán los resultados de la votación oficial, debido a que la finalidad de su implementación es que los ciudadanos realicen en la misma elección el ejercicio de votar de manera tradicional y en forma experimental de manera electrónica, y demostrar así los beneficios del uso de la tecnología en los procesos electorales, a efecto de estar en condiciones de implementar el voto electrónico en forma oficial en las elecciones del 2006.

En este sentido la Comisión Estatal Electoral organizó el Foro Internacional "Experiencias de Voto Electrónico y su Aplicación en México" el cual se celebró el 17 de octubre de 2002 en la ciudad de Monterrey, Nuevo León y en el que participaron funcionarios electorales de Brasil, Venezuela, España (Gobierno Vasco), y Nuevo León, así como consultores de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES). En este evento se firmó la "Declaración Nuevo León del voto electrónico", misma que en su punto 10 establece: "Las tecnologías de información y comunicación en los procesos electorales, en el mediano y largo plazo, harán más eficientes, ágiles y confiables los procesos electorales, sustituyendo al sistema tradicional y convirtiéndose en un paso adelante en el sistema de las democracias modernas".

El presidente del Consejo General de ese Organismo Electoral, resaltó, que en una primera fase el sistema de voto electrónico que

se implemente en México en un futuro, se debe “respetar los principios tradicionales electorales mexicanos que son la instalación de casillas por distrito y el sufragio a través de boletas que permita la confirmación de los resultados”. Por otra parte, agregó que los beneficios de este sistema de voto electrónico son la “inmediatez de los resultados, la invulnerabilidad de los sufragios emitidos por los votantes y la transparencia general del proceso”; además que la convocatoria para la licitación del sistema de voto electrónico se lanzará en fechas próximas de conformidad a las características que acuerde el Consejo General de la propia Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

TERCERA ETAPA

Conclusiones

El uso de la tecnología en los procesos electorales resulta necesario. La implementación del sistema del voto electrónico en varios países, ya sea a través del sistema de urnas electrónicas, o por conducto de tarjeta con banda magnética, o por medio de internet o una combinación de estos sistemas, por mencionar algunos, inciden más en forma positiva que de manera negativa en la realización de un proceso electoral, ya que finalmente redundan en una mayor participación ciudadana en la elección de sus gobernantes, como se demostró en la reciente elección de Brasil (2ª vuelta).

No cabe duda que el sistema del voto electrónico utilizado en Brasil es confiable, por lo que resulta un ejemplo para América y el mundo, toda vez que aun teniendo factores en contra como son: alta densidad poblacional, un elevado índice de analfabetismo y una de las geografías más accidentadas, en la última elección presidencial celebrada en octubre de 2002, que en su totalidad se realizó en forma electrónica, demostró los beneficios de contar con un sistema del voto electrónico en lugar de un sistema electoral tradicional, así lo avalan los resultados de dicha elección que registran la mayor participación de la ciudadanía brasileña en un proceso electoral en la historia de ese país, lo que convierte al candidato triunfador en el candidato más votado de la historia occidental. Sin

embargo, no debemos dejar pasar por alto que las condiciones propias del Estado brasileño se considera influyeron también en esta copiosa votación del electorado de ese país.

En México la Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León merece nuestro reconocimiento debido a que no obstante que es una inquietud en la mayoría de los organismos electorales del país la realización de estudios relativos al sistema del voto electrónico, es la única autoridad electoral de nuestro país que ha elaborado un proyecto piloto de voto electrónico con el objetivo de implementarlo en el proceso electoral de 2003, en el que habrán de renovarse la Gubernatura del estado, los Ayuntamientos de la entidad y el Congreso Local, no restándole méritos el hecho de que es una fase experimental, en la que los resultados de las 115 urnas electrónicas que se instalen no tendrán validez, toda vez que su finalidad primordial es implementar oficialmente el sistema del voto electrónico en la elección del año 2006.

Es innegable que una de las limitantes para implementar el sistema del voto electrónico en un proceso electoral en cualquier estado del país o en otros países del mundo, es el factor económico, debido al alto costo que representa este sistema, aún en su fase experimental. En el estado de Nuevo León para la operación del proyecto piloto se estima un costo aproximado de 6 millones de pesos.

Es importante señalar que el desarrollo científico día a día incide en el perfeccionamiento de los sistemas del voto electrónico, lo que permite subsanar las fallas que se han venido presentado.

Con base en lo anteriormente expuesto podemos concluir que son más las bondades que aporta el sistema del voto electrónico que las fallas que pudiera presentar, mismas que son perfectibles día a día. A continuación se citan las principales características positivas de estos sistemas:

1. Agilidad en la emisión del sufragio.
2. Rapidez en el conteo de resultados.
3. Divulgación de resultados correctos y con rapidez.
4. Confiabilidad y transparencia del proceso electoral.
5. Certidumbre del electorado hacia el respeto a su voluntad.

Finalmente, nos permitimos de la manera más respetuosa realizar la siguiente propuesta en el marco de este IV Congreso Internacional de Derecho Electoral:

Que siguiendo el ejemplo demostrado por la Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, se sumen otros organismos electorales de nuestro país a efecto de darle mayor difusión a los estudios o proyectos que existan sobre el voto electrónico y su adecuación a la normatividad electoral, conjuntando esfuerzos para realización de un congreso nacional o internacional que permita hacer de esta opción de votación electoral una realidad en México, considerando que diversas compañías internacionales ofrecen productos, soluciones y servicios para la organización de procesos electorales como la empresa española Indra Sistemas, S.A.

Esta empresa es una compañía líder dentro del sector de tecnologías de la información y a partir de 1978 inició sus actividades en la organización de elecciones en España, a nivel local y nacional. A nivel internacional desde 1990 en Venezuela, Argentina, Brasil, Nicaragua, Bolivia, Panamá, Honduras y Colombia.

Los servicios desarrollados por esta empresa dependen de la tecnología que se elija y de la etapa del proceso electoral.

REVOLUCIÓN DIGITAL, NUEVAS TECNOLOGÍAS Y PROCESOS ELECTORALES

*Jorge T_LATELPA MELÉNDEZ**

SUMARIO: I. Revolución digital; II. Nuevas tecnologías de la información: un acercamiento a la internet; III. Construyendo la sociedad de la información; IV. Tecnología y procesos electorales; V. Conclusiones; Obras y enlaces consultados.

I. REVOLUCIÓN DIGITAL

La aparición de un nuevo paradigma tecnológico ha representado un giro histórico en el desarrollo de las sociedades, casi sin darnos cuenta la segunda revolución industrial configurada a finales del siglo XIX y caracterizada por la utilización de las ciencias para fomentar las innovaciones está llegando a su fin. El modelo se agotó al no tener los elementos suficientes para enfrentar los nuevos conceptos de mercado y producción, centrados básicamente en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Ahora nos encontramos en el umbral de una nueva época, la denominada revolución digital,¹ con la cual nos identificamos como actores y espectadores de un proceso transformacional, ciertamente profundo, que incide en nuestras formas de vida.

* Coordinador de Documentación y Apoyo Técnico del TEPJF.

¹ Existen distintas denominaciones con las que diversos especialistas hacen referencia al mismo fenómeno: sociedad de la información, sociedad postindustrial, sociedad tecnológica, etc. En este trabajo se ha decidido tomar el de revolución digital que, en el fondo, es el origen de muchos cambios.

La revolución digital ha provocado cambios vertiginosos en casi todos los ámbitos del quehacer humano, por lo que también se han modificado sustancialmente los entornos social, político y económico. Esta revolución tiene su explicación en una construcción social basada en lógicas de tipo tecnológico, económico, jurídico y político, las cuales convergen a su vez en la electrónica o microelectrónica, el *software* y las telecomunicaciones. La confluencia de estos tres elementos básicos de la revolución digital, debe llevarnos a entenderlos como piezas fundamentales del rompecabezas tecnológico, ya que en su expresión digital son determinantes para el manejo, el transporte y la recepción de la información.

La representación más simple de este manejo no es otra cosa que el *bit* y su combinación en *byte*,² con lo que se permite la codificación y decodificación de grandes volúmenes de información, ya sea sonido, imagen o texto, reduciendo tiempo y costos de transmisión sin modificar su calidad y contenido.

Al respecto, Nicholas Negroponte afirma que la digitalización es la posibilidad de sustituir átomos por *bits*, por lo que la computación ya no sólo tiene que ver con computadoras, tiene que ver con la vida y, en este contexto, los medios masivos de comunicación serán redefinidos por sistemas de transmisión y recepción de información y entretenimiento personalizado.³ Por esta razón, Michael Dertouzos nos dice que casi cualquier actividad descansará en los cinco pilares de la era de la información:⁴

1. Para representar toda información se utilizan números.
2. Estos números se expresan con unos y ceros.
3. Los ordenadores o computadoras transforman la información mediante operaciones aritméticas.
4. Los sistemas de comunicación mueven la información moviendo estos números.
5. Las computadoras y los sistemas de comunicación se combinan para formar redes informáticas, que son la base de las infraestructuras y del mercado de la información.

² Este resulta de la agrupación de ocho *bits*, es decir, la unidad que se utiliza para expresar la capacidad de almacenamiento de las computadoras. Debido al impresionante aumento de dicha capacidad, ahora se usan otros múltiplos: *kilobyte*, *gigabyte* y *terabyte*, principalmente.

³ Cfr. Negroponte, Nicholas. *Ser digital*. México, Océano, 1996. p. 26.

⁴ Cfr. Dertouzos, Michael. *¿Qué será: cómo cambiará la vida el nuevo mundo de la informática?* México, Planeta, 1997. p. 405.

En suma, la historia del ser humano ha demostrado que los cambios tecnológicos abren un abanico multicolor de posibilidades para su futuro, pero lo enfrentan con nuevas, complejas y preocupantes necesidades de la sociedad. Sin darnos cuenta y como producto de esta revolución digital, nuestras sociedades se están convirtiendo en sociedades digitales, caracterizándose “[...] por ser *globales*, porque no tienen fronteras geográficas y temporales; *convergentes*, porque confluyen muchas disciplinas en sus actividades; *interactivas*, porque la tecnología supone el establecimiento de un diálogo; *caóticas*, porque no admiten jerarquías ni es posible someterlas a los parámetros habituales de autoridad; e, *impredicibles*”,⁵ porque se desarrollan con gran rapidez desbordando las previsiones del futuro.

En este contexto hizo su aparición la denominada nueva economía, la cual debe entenderse como una economía centrada en la utilización intensiva de la información y el conocimiento, que a su vez utiliza todos los elementos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC), “[...] encontrando en internet su principal instrumento de trabajo y en el NASDAQ el mercado de valores de referencia [...]”,⁶ que refleja la salud de las empresas dedicadas al mercado de las nuevas tecnologías de la información.

Alfons Cornella señala que existen tres indicadores para comprender cuándo nos estamos convirtiendo en una sociedad de información: 1) Cuando las organizaciones dependen en mayor grado —para ser más competitivas— del uso inteligente de la información y sus tecnologías; 2) Cuando las instituciones se convierten en organizaciones intensivas de información y propician que los ciudadanos se informacionalicen puesto que utilizan las tecnologías de la información en muchos actos de su vida diaria, consumiendo grandes cantidades de ella, y 3) Cuando, de entre todos los sectores que comprende la sociedad global, emerge uno dedicado a la información específicamente, muchas veces disimulado dentro del sector servicios, pero con

⁵ Cebrián, Juan Luis. *La sociedad digital y el diálogo trasatlántico*. Madrid, El país digital, 1999 (lo cursivo es nuestro).

⁶ Suárez Suárez, Andrés. *Nueva economía y nueva sociedad: los grandes desafíos del siglo XXI*. España, Prentice-Hall, 2001. p. 16.

una identidad suficientemente ganada para convertirse en uno de los grandes sectores de la economía, junto con el primario, el manufacturero, el de la construcción y el de servicios.⁷

Ante dicho escenario, no debe extrañarnos que ante el marcado interés de los sectores privado y público por las tecnologías de la información y la comunicación también haya crecido el interés por conceptos más relacionados con la utilización de la información entendida como recurso; como el de *inteligencia corporativa*, entendida ésta como el desarrollo de sistemas para la captación, análisis, distribución y explotación de información sobre el entorno; la *gestión del conocimiento*, como la administración de los procesos que controlan la creación, distribución y utilización de conocimientos para el cumplimiento de los objetivos de la organización; o, la *gestión del capital intelectual*, entendiéndola como la administración del material intelectual que ha sido formalizado, capturado y aplicado en la producción de un activo de mayor valor. Aceptar estas realidades y sus implicaciones, no ha resultado del todo fácil y menos en un mundo en donde el sector industrial era visto como el responsable de crear un número importante de puestos. Pero es una realidad que el sector servicios ha ido ganando espacio en este sentido, y en países desarrollados, es el responsable de la generación de un número considerable de puestos de trabajo.

En síntesis, estamos ante la representación más clara de la globalización, la cual, con todos los riesgos que implica referirse a este término, podemos entenderla como la “[...] ampliación, profundización y aceleración de una interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde lo cultural hasta lo criminal, desde lo financiero hasta lo espiritual”.⁸ Existen diversas posiciones y aproximaciones al tema, todo depende de la disciplina con que se aborde; las opiniones pueden ser positivas o negativas, pero en ambos casos las animan razonamientos que difícilmente podrían hacerse de lado cuando se trata de justificar un tema o asumir una postura.

⁷ Cfr. Cornella, Alfons. *¿Economía de la información o sociedad de la información?* Barcelona, ESADE, 1998. p. 2. [en línea] Disponible en <http://www.infonomía.com>

⁸ Held, David, [et al.]. *Transformaciones globales: política, economía y cultura*. México, Oxford University, 2002. p. XXX.

II. NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN: UN ACERCAMIENTO A LA INTERNET

Desde su surgimiento, la internet ha generado discusión en todos los órdenes de la sociedad que han sido impactados; así lo demuestra su historia,⁹ ya que fue la investigación militar la fuerza que activó su creación a finales de los años 60 del siglo pasado, cuando la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América fundó la primera red que permitió la transferencia de paquetes de información entre un número controlado de universidades y laboratorios. Sin duda, el interés de los norteamericanos fue el de la seguridad nacional ante un eventual ataque, por esa razón el gobierno se involucró profundamente en este importante proyecto conocido como ARPANET en 1969, de ahí se derivaron los protocolos o formatos de comunicación de la red, tanto para el correo electrónico como para la transferencia de archivos. A partir de ese momento, la historia de internet puede dividirse en tres períodos:

1) De 1969 a 1993, en donde conocimos herramientas como Gopher, Wais, Verónica y Archie, que no resultaban refinadas ni sencillas para su explotación. Cabe mencionar, que para 1990 ARPANET cerró operaciones y transfirió todo tráfico de la red a la Fundación Nacional de la Ciencia (NSFNET), por lo que hasta aquí la utilización de internet dejó de ser de uso casi exclusivo del gobierno, porque la Fundación determinó más adelante que al hacer público este importante desarrollo permitiría obtener ganancias económicas a quienes lo utilizaran.

2) La etapa de gran crecimiento se dio de 1994 hasta el presente, en donde encontramos los estándares y protocolos de lo que ahora conocemos como el World Wide Web (www), que no son más que métodos para tener acceso a los diversos datos en cualquier parte del mundo y en cualquier formato con una única estructura de direccionamiento.

⁹ Para una lectura más amplia sobre el tema, se pueden consultar: Islas Carmona, Octavio [coord.]. *Internet: el medio inteligente*. México, Continental, 2000. Amor, Daniel. *La (R) evolución e-business: claves para vivir y trabajar en un mundo interconectado*, Argentina, Prentice-Hall, 2000.

3) El futuro, que es hoy, en donde el despliegue de redes sobre tecnología de banda ancha tendrá un papel clave.

Alfred D. Chandler, en una reciente investigación,¹⁰ nos muestra que para los Estados Unidos de América llegar al uso intensivo de información con cualquier tecnología no ha sido cuestión de una moda, ha sido más bien la correspondencia a una visión en la construcción de un mundo social, económico y político. El enorme despliegue de infraestructura en tecnologías ha merecido profunda atención, desde el servicio postal, el telégrafo, las carreteras y los reglamentos de tránsito, hasta las tecnologías emergentes. En dicho documento encontramos que la participación del gobierno norteamericano en la etapa de investigación y desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación ha sido una determinante para su consolidación, visión compartida por países europeos.

Conociendo estas experiencias, los gobiernos de los países en desarrollo tienen la oportunidad de plantear con sumo cuidado el rumbo y el alcance tecnológico. Pero es necesario que se apresten a establecer urgentemente las políticas públicas necesarias para la explotación de estas herramientas y los entornos prioritarios de atención, buscando que la configuración de la sociedad tenga los elementos suficientemente razonados para asimilar la tecnología y todas las actividades de ella derivadas.

Sin duda alguna, la tecnología de la información ha empezado a tomar lugar en los procesos de toma de decisiones, de ciudadanos, empresas y gobiernos en todos sus niveles, destacando el interés de las élites representativas de todos los sectores por acceder a ella oportunamente. Internet, por su parte, se ha convertido en un instrumental necesario para la ejecución de acciones colectivas dirigidas hacia la transformación de los valores y las instituciones sociales.¹¹ Sin embargo, los datos estadísticos nos dicen que las posibilidades de acceder a la tecnología aún son lejanas para muchos grupos humanos, así lo muestra la información obtenida por diversas empresas consultoras. Por ejemplo, la Asociación de Usuarios de internet

¹⁰ Chandler, Alfred. *Una nación transformada por la información: cómo la información ha modelado a Estados Unidos de América desde la época colonial hasta la actualidad*. México, Oxford, 2002. 432 p.

¹¹ Cfr. Castells, Manuel. *La galaxia internet*. España, Areté, 2001. p. 161.

en España publica la siguiente información, tomada el 15 de septiembre de 2002 de su página electrónica (<http://www.aui.es>):

Número de Usuarios de Internet (en millones de personas)			
	Audiencia total	% Población	Fuente
EE.UU, Mayo 2002	165,00	59,85	Nielsen
Japón, Mayo 2002	60,44	47,59	Nielsen
Reino Unido, Junio 2002	28,99	48,59	Nielsen
Alemania, Junio 2002	31,92	49,80	SevenOne Interactive
Canadá, Marzo 2002	16,84	57,58	Nielsen
Italia, Mayo 2002*	8,01		NetValue
Australia, Junio 2002	10,62	54,32	Nielsen
Holanda, Junio 2002	9,73	60,87	Nielsen
Francia, Diciembre 2001	15,65	26,28	Mediametrie
España, Marzo 2002	7,89	22,65	AIMC
Suecia, Junio 2002	6,02	67,83	Nielsen
Bélgica, Junio 2002	3,30	45,00	GfK Web-gauge
Suiza, Mayo 2002	3,85	52,85	Nielsen
Dinamarca, Junio 2002	3,37	62,99	Nielsen
Noruega, Abril 2002	2,46	56,84	Nielsen
Austria, Diciembre 2001	3,55	43,45	Media Research
Singapur, Abril 2002	0,97	23,36	Nielsen
Hong Kong (China), Junio 2002	4,35	59,55	Nielsen
Taiwán, Abril 2002*	6,30		NetValue
Finlandia, Abril 2002	2,07	40,05	Nielsen
Nueva Zelanda, Junio 2002	2,06	51,70	Nielsen
Irlanda, Junio 2002	1,31	34,11	Nielsen
México, Diciembre 2001	3,5	3,43	ITU
Brasil, Junio 2002	13,98	7,99	Nielsen
China, Julio 2002	45,80	3,60	CNNIC
India, Diciembre 2001	7	0,70	ITU
Corea del Sur, Junio 2002	25,65	53,53	Korea Network Information Center
Nigeria, Diciembre 2001	0,2	0,16	ITU
Sudáfrica, Diciembre 2001	3,06	7,05	ITU
*Datos Universo activo			

	Número de usuarios (millones), Febrero 2002
Total en el mundo	544.2
África	4.15
Asia-Pacífico	157.49
Europa	171.35
Oriente Medio	4.65
Canadá y USA	181.23
América Latina	25.33

Fuente: Nua Internet Surveys

Internet en América Latina

Número de conectados a internet en Latinoamérica en 1998 y 1999, con previsiones para los próximos años

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Usuarios (miles)	5.282,2	8.665,3	13.313,3	18.296,1	23.547,7	29.596,2

Fuente: IDC

	Enero-96	julio-97	enero-98	Julio-98	Enero-99	julio-99	enero-00	julio-00
Brasil	77148	68685	117200	163890	215086	310138	446444	662910
México	29840	35238	41659	83949	112620	224239	404873	495747
Argentina	12688	18985	19982	57532	66454	101833	142470	177216
Chile	15885	19168	17821	22889	30103	32208	40190	64081
Colombia	9054	6905	10173	11864	16200	31183	40665	53683
Uruguay	1823	1024	10295	16345	15394	12697	25385	42927
Venezuela	2417	4679	3869	6825	7912	9424	14281	16694
Perú	5192	6510	3415	3763	4794	7805	9230	11724
Costa Rica	3491	4259	2965	2844	3261	3736	7471	10963
República Dominicana	2301	25	4853	4917	4825	6416	6754	8882

Fuente: Internet Software Consortium

Enlace a páginas de estadísticas en América Latina. NIC México La autoridad de registro de dominios mexicana incluye un estudio estadístico sobre la realidad del internet mexicano y Latinoamérica en <http://www.nic.mx/esta/survey.html>

Como se puede observar en las tablas anteriores, las diferencias entre los datos de los países son notables y esto bien podrían tener una primera explicación relacionada al tiempo en que tardaron en incorporarse a la internet, suponiendo que las naciones que lograron hacerlo desde el inicio tienen mayor desarrollo tecnológico en ese aspecto, a diferencia de los países que recientemente la han incorporado, pero este factor que —obviamente es importante— no es el que determina el grado de asimilación o desarrollo de esta herramienta. Tal es el caso de nuestro país, pues a pesar de que México se conectó a la red en 1989, antes que otros países europeos, no contamos con el desarrollo tecnológico que se observa en otros países que incursionaron en este tema en el mismo año. Naciones como Alemania, Australia, Japón y Reino Unido se conectaron a la red en 1989 y Suiza en 1990, Suecia lo hizo en 1988. Por otra parte, los primeros enlaces a la red de países de América Latina datan de la década de los noventas, por ejemplo: Argentina, Brasil y Chile en 1990, Ecuador y Venezuela en 1992, Costa Rica y Perú en 1993 y Colombia en 1994.¹²

Los indicadores que expresan la penetración de internet son variados, pero de los más representativos son el número de *host* conectados y el de “dominios”, líneas telefónicas instaladas y funcionando, entre otros. La diferencia puede deberse a que los diversos sectores y gobiernos en América Latina no tuvieron una visión estratégica de largo plazo y no otorgaron importancia a la inversión en tecnología, además de que las reiteradas crisis económicas han golpeado a todos los sectores, sobre todo al de educación y de capacitación.

En este contexto, es necesario tener en consideración lo que al respecto señala el *World Times Information Society Index* (ISI), que mide las habilidades de 55 naciones para participar en la revolución de la información y establece un estándar a partir del cual se evalúa la capacidad de los países de la muestra para acceder, primero, y absorber después, información y tecnologías de la información. Entre los elementos que considera están: el número de líneas telefónicas, de faxes, de teléfonos celulares, el número de computadoras *per cápita*, de servidores de internet, el gasto en *hardware* y en *software* o

¹² Cfr. Islas Carmona, Octavio [coord.] *Internet: el medio inteligente* [Proyecto internet del ITESM-CEM]. México, Continental, 2000. p. 4.

porcentaje de computadoras interconectadas; el porcentaje de la población con formación secundaria y su nivel de lectura de diarios, entre otros.

Son varios los factores que influyen en la expansión de las tecnologías de la información (aparte del tamaño y renta de la población). Los indicadores entregados por el *World Times Information Society Index* engloban de forma bastante comprensiva distintas magnitudes para evaluar el nivel de integración a la sociedad de la información, tomando en consideración dimensiones como la infraestructura informacional, la infraestructura computacional y, finalmente, la infraestructura social de la información. Según esta medición de carácter prospectivo (1995-2002), los países latinoamericanos ocupan posiciones de la mitad hacia abajo demostrándose, además, para los países mejor situados dentro de la región, una tendencia a descender posiciones en un futuro a corto plazo (como son los casos de Argentina o Chile). Si empezamos a concretar un poco más, en primer lugar, se estima que la región latinoamericana demorará entre quince y veinte años para converger en materia de líneas telefónicas, base de la infraestructura de las comunicaciones, con el nivel inferior de los países industrializados. La evidencia empírica demuestra que, aun cuando la velocidad de crecimiento de la red de telecomunicaciones es bastante pronunciada, la brecha en el abastecimiento telecomunicacional es un factor determinante de atraso y, por tanto, un desafío para la región.¹³

De todo lo anterior, podemos desprender que en la mayoría de los países latinoamericanos nos encontramos en una etapa de desarrollo o asimilación de tecnologías, pero no en forma aislada. Es decir, el fenómeno globalizador y las diferencias económicas imperantes, han provocado la búsqueda de soluciones compartidas a problemas similares, propiciando el establecimiento de convenios y acuerdos multilaterales que pretenden disminuir la brecha tecnológica entre ellos, a partir del desarrollo de una sociedad de la información global.

¹³ Cfr. Gascó, Milá. *América Latina ante la nueva economía*. [en línea]. Disponible en: <http://www.revistainterforum.com/pdf/13gasco.pdf>. La ubicación de los países es la siguiente: Argentina en el lugar 29, Chile en el 32, Costa Rica en el 36, Venezuela en el 38, Panamá en el 39, Brasil en el 41, Ecuador en el 42, México en el 43, Colombia en el 44 y Perú en el 49.

III. CONSTRUYENDO LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Atendiendo a las innegables posibilidades de la tecnología y a la urgencia de construir una sociedad de la información verdaderamente orientada a reducir las enormes desigualdades en el mundo, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución para la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, a realizarse en dos etapas: la primera en Ginebra en el 2003 y, la segunda, en Túnez en el 2005.

En este sentido, la ONU propone discutir la problemática a escala mundial y como resultado, se prevé lograr una visión común y una mejor comprensión de la transformación de la sociedad, así como la adopción de una *Declaración de Principios y un Plan de Acción* que faciliten a todos los pueblos el desarrollo efectivo de la Sociedad de la Información con miras a estrechar la brecha digital. Se trata, por lo tanto, de reunir a representantes de los más altos niveles de los gobiernos, del sector privado, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, con la aspiración de que el cambio fundamental sea asimilado por las mayorías en todos los aspectos de nuestra vida, incluyendo la difusión de los conocimientos, el comportamiento social, las prácticas económicas y empresariales, los medios de comunicación, la educación y la salud, el ocio y el entretenimiento, pero fundamentalmente para el objetivo de esta reunión, el compromiso político.

En este contexto, vale recordar que México participa en el Comité Preparatorio de la Cumbre, al tiempo que preside el Subcomité de Contenidos y Sistemas de la Región América Latina y del Caribe. Asimismo, que el gobierno mexicano cuenta con un plan de acción mediante el cual pretende lograr el desarrollo de la sociedad de la información, a través del proyecto denominado *e-México*, el cual tiene como objetivo adecuar los servicios a los ciudadanos con una visión integral, ofreciendo servicios ágiles, eficientes, fáciles de usar en los tres órdenes de gobierno, quienes han instrumentado el uso de tecnología de punta para la construcción en sus sitios *web*, lo que les permitiría facilitar el acceso a la ciudadanía de manera ágil y oportuna a la información que generan y a los servicios que ofrecen. Sin embargo, habida cuenta del atraso que tenemos, es un proyecto que en mi opinión fracasará.

Asimismo, algunas entidades federativas están vinculados a la visión y objetivos del llamado *e-gobierno* a través de proyectos co-

nocidos como ciudades digitales o interconectadas. Sin embargo, pareciera que los esfuerzos son aislados porque en cada esfera consideran que sus proyectos aportarán los elementos que hacen falta al país, provocando el incremento de asociaciones y grupos de investigación, por lo que es “[...] necesario y conveniente iniciar cuanto antes, un proceso de reflexión en común y de diálogo enfocado y estructurado científicamente, para determinar entre todos cómo [...] podemos lograr la integración de los esfuerzos actualmente dispersos e ineficientes.”¹⁴

El deseo de muchos de nosotros es que las tecnologías de la información y la comunicación se conviertan en uno de los pivotes para disminuir o vencer, en el mejor de los casos, el profundo desencanto o desamparo político que siente la ciudadanía —según lo revelan algunas encuestas— y los altos niveles de abstencionismo en prácticamente todo el mundo. Por ello, los gobiernos deben trabajar para que la sociedad tenga un desarrollo armónico y en ese nivel las instituciones tienen que jugar un papel de primera línea, más dinámico, para que estén en condiciones de garantizar que las actividades de los actores políticos se ajusten a los marcos regulatorios apropiados a los nuevos escenarios tecno-políticos, sin descuidar en ningún momento el importante aporte que pueden hacer los ciudadanos en lo particular.

Por ello, es importante considerar que en la construcción de la sociedad de la información es necesario analizar todos los casos posibles muy detenidamente para no cometer los mismos errores, pues debe tenerse presente que figuras o instrumentos exitosos en otros países para que sean aplicados exitosamente en otros, requieren condiciones similares. Por ejemplo, el caso de la *Ciudad Digital* de Ámsterdam, iniciado en 1994, en donde se construyó el paradigma de lo que debería ser una ciudad interconectada. Inicialmente el impacto de las tecnologías, basado en internet, en la cosa pública y en su relación con la ciudadanía fue altísimo; en casi todos los niveles de la administración fue posible la participación ciudadana durante un tiempo considerable, la interacción fue entendida como una necesidad bidireccional,

¹⁴ Treviño Cisneros, Reynaldo. “Una Sociedad de la información y del conocimiento para México”, pp. 44-47, en *Este País: tendencias y opiniones*. México, DOPSA, (128) nov. 2001.

lamentablemente con el tiempo vino un agotamiento del modelo tanto de la administración pública —al cambiar sus objetivos y pretender nuevas fuentes de financiamiento— como de la ciudadanía, lo que provocó que casi desapareciera por completo o por lo menos llevó a la interconexión a niveles de uso muy por debajo de lo que se tenía previsto, por lo que fue utilizada únicamente como un servicio más. Actualmente este esfuerzo por utilizar internet para eficientar la comunicación del gobierno con la ciudadanía, se encuentra en su peor crisis y cerca de su desaparición.¹⁵ Como dije será el caso de *e-México*.

Ejemplos como el anterior existen muchos y muestran que es indispensable tomar en consideración todos los aspectos del componente social, que la evaluación y corrección constante por parte del gobierno son condiciones primordiales para alcanzar el éxito. En los países de América Latina tenemos la gran oportunidad de aprender de las experiencias negativas con el afán de convertirlas en oportunidades y desafíos que permitan el establecimiento de mecanismos idóneos, orientados a lograr la adecuada explotación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

IV. TECNOLOGÍA Y PROCESOS ELECTORALES

Como vemos, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación sin duda han modificado la forma de realizar ciertas actividades en casi todos los órdenes de nuestra vida, consecuentemente los escenarios cotidianos se han modificado en forma sustancial, especialmente en las zonas urbanas. Por ello, hablar de las posibilidades del uso de las tecnologías de la información en el desarrollo de los procesos electorales pareciera una necesidad, más cuando en casi todos los órganos electorales de la región han sido incorporadas en algún nivel de los procesos desde hace ya un buen tiempo, sobre todo en lo que se refiere a la creación, administración y auditoría del padrón electoral o registro civil, al cómputo, manejo y transmisión de resultados y, por supuesto, se han aplicado en la administración de las tareas propias de los órganos electorales, lo

¹⁵ Cfr. Castells, Manuel. *Op. cit.* p. 175.

que en conjunto indudablemente ha contribuido a disminuir la incertidumbre postelectoral entre los diversos sectores de la población.

Sin embargo, para algunos aún es más importante el diálogo político entre contendientes, gobierno y sobre todo un respeto irrestricto a las normas y a las instituciones electorales que las nuevas tecnologías en sí. Los procesos electorales confiables son prioritarios para la región ya que representan la vía más directa que tienen los ciudadanos para participar en las decisiones de la cosa pública. La democracia todavía no se sujeta a la tecnología porque existe aún un gran camino que es necesario recorrer, la democracia no debe ser entendida como un simple conjunto de procedimientos porque se atentaría contra el ideal de ser humano que le corresponde. Pero tampoco es posible ignorar dichas tecnologías pues resultan esenciales en estos nuevos juegos políticos. La realidad económica mundial está obligando a todos los actores políticos, instituciones y gobiernos a buscar maximizar sus beneficios disminuyendo costos electorales.

En este entorno, un tema que llama poderosamente la atención de gobiernos, funcionarios electorales y estudiosos de los procesos electorales y que merece la reflexión cuidadosa, es el del *voto electrónico* y para ello existen en el mercado un buen número de soluciones y cada día la oferta parece incrementarse.¹⁶ Por otra parte, las reuniones de funcionarios y especialistas se suceden con mayor frecuencia, algunos organismos regionales han incorporado el tema en su agenda y organizan foros, con el objeto de discutir las ventajas y desventajas de su utilización.¹⁷ Sin embargo, es necesario pensar que no se trata sólo de adaptar un modelo tecnológico a la visión de un grupo o de un gobierno, sino de tomar en cuenta todas las circunstancias que tiene que ver con el componente sociopolítico. La decisión de incorporar la tecnología del voto electrónico en algún país puede parecer fácil o resultar simplemente onerosa pero existen temas que deben tenerse

¹⁶ Véase *Sistemas electrónicos de votação*. Monteiro, Américo, [et al.]. Portugal, Faculdade de Ciências de Universidade de Lisboa (disponible en línea: <http://www.di.fc.ul.pt/biblioteca/tech-reports>).

¹⁷ En el mes de marzo de 2003 en la República de Panamá se realizará una reunión encabezada por la OEA en donde se discutirán entre otros temas importantes, el del voto electrónico en la región, a partir de la experiencia de Brasil.

presentes, como el cultural, el grado de desarrollo tecnológico, el tiempo, los recursos, el impacto social, el marco regulatorio, entre otros.

Los métodos que existen actualmente para ejercer el voto por esta modalidad son dos: el presencial y el remoto. El primero goza de un mayor grado de aceptación, en virtud de que se refiere a la captación del voto con recuento y transmisión electrónica de resultados, utilizando para ello la dinámica tradicional en casillas, mesas o los colegios electorales; los resultados son enviados a través de las líneas telefónicas o almacenados en algún dispositivo, etc. El segundo permite al votante ejercer su derecho desde cualquier lugar —por medio de la red o a través de otros dispositivos electrónicos— con la seguridad requerida para validar sus resultados. Esta opción sería la solución consecuente y natural en el esquema de una Sociedad de la Información y el Conocimiento pero aún falta mucho camino por recorrer para llegar a él.

Macarita Elizondo Gasperín y Pablo Longoria Treviño ofrecen un recuento¹⁸ de las características y circunstancias de 26 países que han implementado un plan piloto o bien, ya han tenido la experiencia de elecciones totalmente automatizadas, entre los que encontramos a Bélgica, Brasil, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, India, Reino Unido —por internet y teléfono— y Venezuela, que ya tienen en su haber la experiencia del voto electrónico y Argentina, Australia, Bosnia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Noruega, Dinamarca, Suecia, Estonia, Holanda, Irlanda, Japón, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Portugal y Uruguay, como los países donde el voto electrónico aún se encuentra en estudio.

En tal sentido, estimo que sería conveniente que en aquellos países en donde se observa al voto electrónico como una solución a problemáticas diversas, sean instituciones académicas, públicas o privadas, las que hicieran una valoración de las reales condiciones técnicas, sociales y políticas imperantes; buscando conocer las verdaderas posibilidades de éxito en la implantación de modelos probados.

¹⁸ Cfr. Elizondo Gasperín, Ma. Macarita. "El voto electrónico", p. 28-35, en *Decisión ciudadana: un espacio para la diversidad ideológica*. México, Consejo Estatal Electoral de Guerrero, 2002. (No. 13 jul.-sept.) y Longoria Treviño, Pablo. "Voto electrónico en Nuevo León: plan estratégico para el proceso electoral 2006", en *Primer encuentro de informática electoral: La automatización al servicio de la democracia*. (27-28, junio, 2002) Toluca, Estado de México.

Por ejemplo, en el caso del establecimiento de negocios de tecnología de información o comercio electrónico, se considera la *e-Preparación* como un conjunto de elementos determinantes para la decisión de invertir en diversos países con algún grado de riesgo. Al respecto, un estudio publicado en agosto de 2000 por McConell Internacional¹⁹ dice que las clasificaciones de *e-Preparación* combinan una evaluación dinámica de la pertinencia y precisión de los datos cuantitativos disponibles respecto a factores culturales, institucionales e históricos pertinentes a la situación efectivamente vigente en cada país. Las clasificaciones miden la situación y el progreso realizado respecto a cinco atributos interrelacionados: 1) Conectividad; 2) E-Liderazgo; 3) Seguridad de la información; 4) Capital humano; y 5) Ambiente del *e-negocio*. Para el caso de países de América Latina evaluados bajo estos parámetros; Argentina, Brasil y Chile se encuentran en mejores condiciones que México respecto a la conectividad, pero sin que alguno de ellos alcance condiciones excelentes para la realización de negocios electrónicos y procesos de gobiernos electrónicos.

Lo anterior me lleva a pensar que es conveniente elaborar un mapa completo y verdadero de las características tecnológicas y sociales respecto al tema del voto electrónico. Para ello, es recomendable que sean algunas instituciones académicas las que lideren un proyecto de esta naturaleza. En estos momentos diversas instancias electorales consideran que tiene los elementos para diseñar urnas electrónicas pero no se detienen a considerar aspectos como sí lo hacen estudios como el de McConell International, elaborados para los grandes inversionistas. Para el caso del voto electrónico, no hablamos de inversiones, hablamos de gobernar un país, un estado o municipio.

A reserva de que más adelante aparezcan estudios serios, me atrevo a pensar que la modalidad más cercana a adoptarse en el mundo es el voto electrónico presencial, porque aún sería posible la interacción de ciudadanos y la participación activa y vigilante de representantes de los partidos políticos en los recintos tradicionales de votación, además existe la posibilidad de conservar las boletas electorales para posibles impugnaciones en un marco regulatorio

¹⁹ Disponible (en línea) en <http://www.mcconnellinternational.com>. El estudio se realizó sobre 53 países con posibilidades de comercio electrónico y e-gobierno.

adecuado a las nuevas circunstancias. Por el contrario, el voto remoto, por internet, aún presenta serias limitantes de seguridad, pues el riesgo al que se encuentra sometido es alto por lo que aún no debería ser contemplado para su uso en elecciones públicas. Si bien las experiencias privadas y el manejo de un número de electores reducido son alentadoras, aún no se sabe con precisión cuáles serían sus consecuencias en una utilización a gran escala.

No obstante este tipo de voto fue utilizado recientemente en el Reino Unido, en donde más de 2.5 millones de personas pudieron utilizar las innovaciones desde el simple voto por teléfono de tonos hasta el voto por internet. Sobre el particular, estimo que ante la imposibilidad de garantizar la seguridad y confiabilidad total de un mecanismo automatizado, no debemos detenernos en el estudio de sus posibilidades, es necesario avanzar hacia el establecimiento de un modelo de voto electrónico que coadyuve a la estabilidad social, política y económica de los países.

Sabemos que el método tradicional tampoco está exento de fallas pero también que las posibilidades que ofrecen las tecnologías en el manejo de grandes volúmenes de información son muy altas.²⁰ Así, la meta en un inicio deberá ser lograr un nivel de seguridad, comparable como mínimo al que ofrece la documentación impresa; los posteriores ajustes a la tecnología, nos orientarán al logro de niveles más avanzados. Aunado a ello, el marco jurídico debe ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a los avances futuros, considerando, sin lugar a dudas, características como las siguientes: singularidad del voto, integridad del voto y del sistema, anonimato, privacidad, autenticación del operador, certificación y verificabilidad, transparencia del proceso, disponibilidad del sistema, confiabilidad, uso y sobre todo la relación costo/beneficio.²¹

²⁰ Se ofrecen interesantes conclusiones y recomendaciones en el documento The caltech/MIT Voting Technology Project. "Residual votes attributable to technology: an assessment of the reliability of existing voting equipment" Versión 2: 30 de marzo de 2001.

²¹ Estudios interesantes que analizan estas y otras características del voto electrónico son el de Monteiro, Américo *et al.* *Sistemas electrónicos de votação*. Disponible en <http://www.di.fc.ul.pt/tech-reports/01-9.pdf>. y Martínez Zimarioff, Edgardo. *El camino hacia una democracia electrónica y el e-voto*. Uruguay, el autor, 2002. [Disponible en línea en <http://www.derechoshumanosup/drup/E1%20camino%20hacia%20una%20democracia%electronica%20y%20el.doc>].

La tecnología no detiene su avance y como muestra podemos ver los nuevos dispositivos de almacenamiento de información, la tecnología inalámbrica y los enormes adelantos en la transferencia de grandes volúmenes de información utilizando vías diferentes a la fibra óptica, qué decir de los dispositivos de localización personal (PLD, por sus siglas en inglés) que tendrán la posibilidad de almacenar información médica y personal y se podrá colocar en alguna parte del cuerpo humano, lo que permitiría, sin lugar a dudas, también pensar en otros sistemas de votación, por ejemplo a través de un dispositivo de reconocimiento óptico, como los llamados escáners utilizando la palma de la mano; en las actuales condiciones eso aún resulta impensable.

Es necesario reflexionar las posibilidades institucionales y, sobre todo, en las consecuencias políticas y sociales porque al momento de incorporar una nueva tecnología a la sociedad deberemos estar preparados para incorporar el siguiente desarrollo²² ya que los avances tecnológicos son absorbidos con gran facilidad por el componente social, principalmente urbano.

Por otra parte, sin duda alguna el tema ha generado mucho optimismo con el pasado proceso electoral de Brasil, identificado por los medios de comunicación como “las mayores elecciones electrónicas del mundo” se utilizaron 406 000 urnas electrónicas para 115 millones de electores. Por los resultados y por el impacto internacional que tuvo, evidentemente fue un éxito y sin embargo, los problemas y las desconfianzas estuvieron presentes, sobre todo se manejaron tres temas específicos: 1) Que la urna electrónica es inauditable, 2) Que se amenaza la secrecía del votante y 3) Que es imposible conocer la programación por parte de los partidos políticos, entre otros.²³ Aún falta conocer algún estudio académico que nos ofrezca mayores datos sobre la asimilación de esta modalidad y sus consecuencias políticas.

²² Antes de que en México se discutiera abiertamente el tema del voto electrónico a nivel federal, el IFE incorporó en el año 2000 el *software Face it* con el objeto de evitar la duplicación de imágenes (fotografías) en la base de datos del padrón electoral, lo que evitará que el votante se registre más de una vez con nombre diferente.

²³ Para mayor información véase <http://www.brunazo.eng.br/voto-e/jornal.htm> y <http://www.jornalexpress.com.br> (en línea).

V. CONCLUSIONES

Primera.- En la mayoría de las democracias contemporáneas el voto resulta la única herramienta de participación real y determinante para el ciudadano. Sin embargo, después de elegir a sus gobernantes las más de las veces se ve impedido de participar activamente en la toma de decisiones gubernamentales, como si la democracia únicamente estuviera constreñida a las elecciones y no fuera considerada como una forma de gobierno en lo integral y un estilo de vida en lo particular. Debemos de ser cuidadosos en los pasos que se den en la construcción de proyectos de democracias electrónicas porque en la medida en que se vayan abriendo canales de información y participación para la ciudadanía, ésta irá consumiendo cada vez mayores cantidades de información sobre la administración de sus representantes. Para lo cual se deben adecuar las regulaciones en materia de acceso a la información pública, etcétera, pero ningún proyecto tendrá éxito si no se trabaja paralelamente en el campo educativo sobre todo será necesario trabajar con el cambio de actitud de funcionarios y actores políticos.

Segunda.- Considero que la tecnología puede y debe instrumentarse en todas las etapas del proceso electoral y no sólo limitarse a la etapa del conteo de votos. El voto electrónico supone una serie de actividades totalmente automatizadas, para lo cual se requiere un cambio de visión respecto a los avances tecnológicos y este inicia a edad temprana, en las aulas de la escuela. Asimismo, puede pensarse en la factibilidad de que diversos actos que están relacionados con los procesos electorales se realicen en las nuevas tecnologías de información, como serían: campañas electorales, inscripción al padrón electoral y los movimientos que deben efectuarse al mismo con motivo de los cambios de domicilio, solicitud de reposiciones de credencial, bajas por defunciones o suspensión de derechos político-electorales; registro de candidatos; registro de representantes de los partidos ante los órganos electorales y las casillas o centros de votación; voto electrónico y, por tanto, computación de los resultados de manera inmediata; asignación de senadores de primera minoría; asignación de diputados y senadores de representación proporcional; rendición de informes anuales de actividades ordinarias y específicas de

partidos y agrupaciones políticas, respectivamente; informes de gastos de campañas que deben rendir los partidos políticos; y, notificaciones, por nombrar algunas actividades. Si ello fuera posible, estoy seguro de que se eficientarían tanto las actividades de las autoridades encargadas de organizar y calificar las elecciones, como las acciones que deben efectuar los actores políticos, ciudadanos y los partidos y agrupaciones políticas.

Tercera.- La tecnología puede utilizarse en la impartición de la justicia electoral, aplicando un sistema que permitiera la presentación de los medios de impugnación en forma electrónica, a través de un correo electrónico, al cual se adjuntaría el archivo que contenga el medio de impugnación, así como lo ha manifestado el Magistrado Carlos Ortiz Martínez. Para ello, previamente deberán asignarse las cuentas electrónicas específicas para cada partido y/o agrupación política o, en su defecto, hacerlo desde una cuenta común que pueda ser utilizada por los ciudadanos y así generar los avisos correspondientes a las distintas autoridades, como son la autoridad responsable y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a los posibles partidos que tuvieran interés en comparecer como terceros interesados, lo que redundaría en tener conocimiento inmediato de los medios de defensa que se están presentando. Asimismo, el trámite ante la autoridad responsable y la sustanciación en el Tribunal Electoral podrían automatizarse. Esfuerzos similares ya se realizan y los proyectos son identificados *e-justicia*. Para lograr el éxito es necesario discutir y aclarar los procedimientos en los marcos regulatorios y todo lo relativo a la firma digital y temas relacionados.

Cuarta.- Como puede observarse, las posibilidades de aplicar la tecnología en todo lo relacionado con los procesos electorales son muy amplias. Sin embargo, ello depende de los recursos financieros y tecnológicos primero y sociales después con que se cuente y de la preparación del capital humano —autoridades electorales, partidos y agrupaciones políticas, ciudadanía— pues poco útil sería que tecnológicamente se tuvieran todas las opciones antes mencionadas, cuando las autoridades y los actores políticos no cuentan con los instrumentos que le permitan su empleo, o bien, no se tenga la cultura y preparación suficiente para su adecuada utilización y además aparezca la desconfianza en los medios electrónicos,

ya sea porque se piense que no se cuenta con las barreras suficientes que garanticen su veracidad o para impedir que se altere la información ahí vertida y que ésta pueda ser manipulada.

Quinta.- Finalmente, estimo que una posibilidad para hacer una realidad el voto electrónico en México, es que sea el Instituto Federal Electoral el que se encargue de desarrollar una aplicación con altos niveles de seguridad y considerando todos los elementos sociales, técnicos y operativos suficientes. La herramienta podría ser utilizada en las entidades federativas, el IFE tiene toda la información electoral necesaria para hacer una adecuada evaluación. En el país tenemos universidades, públicas y privadas, que tienen la capacidad y la experiencia en el desarrollo de tecnologías innovadoras. Su contribución sería refrescante en la búsqueda de soluciones técnicas para el mejor desarrollo de los procesos electorales. En consecuencia, el Instituto Federal Electoral estaría en posibilidades de ofrecer como *outsourcing* —a bajo costo—, el equipo, los servicios y la experiencia de su personal profesional a los órganos electorales locales. De esta forma los costos se reducirían sustancialmente en los dos niveles, en virtud de que dicha herramienta sería aprovechada para elecciones de las entidades federativas, la capacitación estaría, en un primer momento, en manos del personal profesionalismo del Instituto y posteriormente en los funcionarios locales. Además, no habría 32 tipos de urnas y metodologías y sí la unificación de un modelo mexicano de voto electrónico, lo que permitiría realizar una sola capacitación para el día de la jornada electoral y no se obligaría a la ciudadanía a la necesidad de conocer más de una herramienta para ejercer su derecho. O bien, sería necesario adecuar los marcos normativos con la idea de realizar elecciones concurrentes en tiempos muy específicos.

OBRAS Y ENLACES CONSULTADOS

- Amor, Daniel. *La (R) evolución e-bussines: claves para vivir y trabajar en un mundo interconectado*, Argentina, Prentice-Hall, 2000.
- Castells, Manuel. *La galaxia internet*. España, Areté, 2001.
- Cebrián, Juan Luis. *La sociedad digital y el diálogo trasatlántico*. Madrid, El país digital, 1999.
- Cornella, Alfons. *¿Economía de la información o sociedad de la información?* Barcelona, ESADE, 1998 p. 2. [en línea] Disponible en <http://www.infonomía.com>.
- Chandler, Alfred. *Una nación transformada por la información: cómo la información ha modelado a Estados Unidos de América desde la época colonial hasta la actualidad*. México, Oxford, 2002.
- Dertouzos, Michael. *¿Qué será: cómo cambiará la vida el nuevo mundo de la informática?* México, Planeta, 1997.
- Elizondo Gasperín, Ma. Macarita. “El voto electrónico”, p. 28-35, en *Decisión ciudadana: un espacio para la diversidad ideológica*. México, Consejo Estatal Electoral de Guerrero, 2002. (No. 13 jul.-sept.).
- Gascó, Milá. *América Latina ante la nueva economía*. [en línea]. Disponible en <http://www.revistainterforum.com/pdf/13gasco.pdf>.
- Held, David, [et al.]. *Transformaciones globales: política, economía y cultura*. México, Oxford University, 2002.
- Islas Carmona, Octavio [coord.] *Internet: el medio inteligente* [Proyecto internet del ITESM-CEM]. México, Continental, 2000.
- Negroponte, Nicholas. *Ser digital*. México, Océano, 1996, p. 26.
- Suárez Suárez, Andrés. *Nueva economía y nueva sociedad: los grandes desafíos del siglo XXI*. España, Prentice-Hall, 2001.

Treviño Cisneros, Reynaldo. “Una Sociedad de la información y del conocimiento para México”, p. 44-47, en *Este País: tendencias y opiniones*. México, DOPSA, (128) nov. 2001.

<http://www.mcconnellinternational.com>.

<http://www.precisa.gob.mx>

Esta obra se imprimió en enero de 2006
en la Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
ubicada en el edificio 'Anexo' de Carlota Armero núm. 5000,
Col. CTM Culhuacán, C.P. 04480, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares