

PRESENTACIÓN DEL CANCELLER LUIS ERNESTO DERBEZ EN LA REUNIÓN DE TRABAJO CON COMISIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES SOBRE EL TEMA DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR.

México, DF a 15 de marzo de 2005.

Señoras y señores Senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Estudios Legislativos y de Relaciones Exteriores América del Norte.

De la minuta que propone reformas y adiciones a diversos artículos del COFIPE se interpreta que como autoridad competente, la Secretaría de Relaciones tendría la obligación de coadyuvar y apoyar al IFE para que éste pudiera organizar las elecciones en el exterior. Con base en las apreciaciones técnicas que han realizado el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y la Consultoría Jurídica de la SRE, los comentarios que sobre la materia elaboraron nuestras representaciones en el exterior, así como tomando en consideración los resultados de la encuesta levantada por el PEW Hispanic Center en siete de nuestros consulados, me permito apuntar lo siguiente:

1. Observaciones en materia jurídica.

La minuta que adiciona el Libro Noveno del COFIPE reproduce en el extranjero la legislación electoral y un símil de la estructura del IFE para la elección del Presidente de la República, lo cual genera contradicciones y problemas jurídicos con relación a la legislación y las prácticas nacionales en materia electoral de los países en que habrán de votar los mexicanos, especialmente en los Estados Unidos de América.

- México es parte de instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y su Familiares, en los que se contempla el derecho a votar en las elecciones de su

Estado. Sin embargo, al no contar hasta ahora con una Ley que regule el derecho de los mexicanos a votar en el extranjero, no hemos firmado convenio bilateral que regule este derecho y no existen instrumentos multilaterales al respecto.

- De acuerdo al texto del artículo Transitorio Segundo, la Secretaría coadyuvaría con el IFE en la negociación de convenios marco –generales-, y/o específicos con autoridades locales, según sea necesario. Corresponde al IFE determinar los convenios que el proceso requiera, pero a manera de ejemplo, se puede señalar que algunos de los acuerdos específicos que se derivan de la lectura de la minuta serían para: el establecimiento de oficinas y módulos del IFE en los países en que habrá de votarse; la autorización y facilidades para realizar actos de campaña y propaganda en el territorio; solicitar apoyo en materia de seguridad y el uso de la fuerza pública durante la jornada electoral, así como seguridad para los candidatos en campaña. Finalmente, en materia migratoria, es necesario contar con las visas o autorizaciones necesarias para el registro de funcionarios del IFE, representantes de partidos políticos y de candidatos que participarán en el proceso electoral, ante las autoridades competentes.
- Una vez que el IFE decidiera realizar los acuerdos a través de la Cancillería, lo cual no puede ser hasta que entre en vigor la reforma, la negociación de estos acuerdos no se reduce a un nivel de gobierno, pues como es el caso de Estados Unidos, la legislación local establece modalidades diferentes para cada estado. De esta forma, la red consular tendrá que enfrentarse en muy corto tiempo a una multiplicidad de autoridades, de cuya discrecionalidad dependerá la aprobación de los acuerdos. A lo que hay que añadir que los tiempos son muy limitados, por lo que las negociaciones tendrían que finalizar antes de que concluya el mes de octubre de 2005 y empezar una vez que entre en vigor la reforma según lo señala el propio artículo transitorio segundo.

- Una vez firmados los acuerdos, y bajo la hipótesis de que los planteamientos fueran aceptados en forma general, nos enfrentamos con otro problema: su cumplimiento. Estos acuerdos tienen una fuerza vinculante menor, de manera que quedará también a discrecionalidad de las autoridades correspondientes el cabal cumplimiento de los compromisos establecidos tras la negociación en el extranjero. En el caso de Estados Unidos, debido a las dimensiones de nuestras comunidades, al carácter descentralizado de su sistema político y a la multiplicidad de interlocutores a nivel local, regional y federal con los que tendríamos que negociar, es prácticamente inevitable que, al menos, parte de nuestro proceso electoral quedaría sujeto a la voluntad de autoridades extranjeras representadas en diferentes niveles de gobierno.
- La Secretaría no puede realizar ninguna consulta formal ni negociar ningún acuerdo en la materia, hasta que no se apruebe la reforma al COFIPE y el IFE exprese la solicitud respectiva, conforme a sus necesidades. Sin embargo, considerando el texto de la Minuta aprobada por la Cámara de Diputados, he comentado el tema con mis contrapartes durante los encuentros bilaterales con Estados Unidos y Canadá. Asimismo, nuestras Embajadas y Consulados en el resto del mundo nos han enviado sus observaciones generales sobre la posible aplicación de la Minuta en sus circunscripciones.
- De nuestro análisis se desprende que existen disposiciones que dejan a discrecionalidad del Consejo General del IFE, cuestiones fundamentales que podrían ser objeto de impugnación. Tal es el caso del artículo 82-1 bis, que establece la facultad discrecional para el Consejo General de determinar los países y ciudades donde se votará por Presidente de la República, así como el establecimiento de las Delegaciones Locales en el Extranjero. El problema que quisiera señalar, es que si se eligen determinadas ciudades en Estados Unidos o Canadá para votar, o sólo algunos países de Sudamérica, y no a todos, los mexicanos que se vean excluidos de la jornada electoral, seguramente manifestarían su inconformidad e incluso, en una última instancia, podrían

presentar quejas ante instancias nacionales e internacionales, tales como el Tribunal Federal Electoral y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que se vería afectado su derecho a ser partícipes del proceso electoral.

- Lo mismo sucede en cuanto a los medios de impugnación. Los artículos 288, 293 y 294 de la Minuta, en cuanto se refieren a la recepción, sustanciación y resolución de los medios de impugnación, aparentemente no toman en cuenta que se trata de una aplicación extraterritorial.
- La problemática podría incrementarse cuando se trate de delitos electorales. Como sabemos, los preceptos específicos en materia electoral en el derecho penal mexicano no son aplicables a personas que residen fuera de nuestro territorio y que no sean nuestros connacionales ¿Qué pasaría si alguna persona o grupo obstruye en alguna ciudad de Estados Unidos el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, como señala el artículo 405 de nuestro Código Penal? En estricto sentido, estas personas no estarían cometiendo ningún acto ilícito de conformidad con la legislación local. En cambio, para nosotros cometerían un delito electoral.
- El artículo 183 establece que las reuniones públicas realizadas por partidos políticos y candidatos estarán sujetas, también, a las disposiciones que se acuerden entre las autoridades electorales nacionales y las del país correspondiente. Si en alguna ciudad de Estados Unidos la normatividad local impide la celebración de mítines políticos, tendríamos que observar la legislación local y no podríamos suscribir ni siquiera acuerdos que contuvieran este tema.
- Por su parte, el artículo 186 prohíbe la contratación de espacios en radio y televisión de propiedad extranjera. De este artículo se pueden desprender varias dificultades. Una, es la falta de medios para fiscalizar la propaganda en el exterior. Otra, muy importante, es la posibilidad de que se presente un delito

electoral que no podría ser sustanciado en México ni bajo nuestras leyes. Por ejemplo, recibir donativos extranjeros; en todo caso podría resolverse en el país en cuestión, si es que sus normas consideran el hecho como un delito y con resoluciones dictadas por sus tribunales. En Estados Unidos, el Departamento de Estado ha indicado que las leyes en materia de financiamiento de campañas sólo se aplican a comicios estadounidenses, en tanto que las legislaciones estatales y locales podrían obligar a los organizadores de las campañas a reportar y revelar sus costos.

- El artículo 345 del Dictamen establece que la Secretaría debe notificar al IFE dentro de diez días sobre fallecimientos de ciudadanos, las resoluciones que decreten la suspensión o pérdida de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano; sobre la expedición o cancelación de cartas de naturalización, expedición de certificados de nacionalidad, renunciaciones a la nacionalidad; así como informar sobre la expedición y cancelación de matrículas consulares. Actualmente la Cancillería cumple con algunas de estas obligaciones, pero lo hace en tiempos que se ajustan a lo establecido para las comunicaciones desde el extranjero, que corresponden más a la realidad.
- En lo que se refiere a las resoluciones que decretan la suspensión o pérdida de derechos políticos, es importante destacar que la SRE no recibe esta información de jueces en el extranjero, pues no están obligados a entregarla por lo que es imposible realizarlo.
- En resumen, al replicar la organización de las elecciones en el exterior, la reforma es extraterritorial, pues pretende aplicar la legislación electoral mexicana fuera de nuestro país. Es poco probable que ningún otro país aceptará que nuestras normas en la materia se apliquen en sus territorios y

cualquier campaña en el exterior quedará sujeta a las leyes locales de la ciudad, estado o país en donde se efectúe.

2. Observaciones sobre la logística del proceso.

De acuerdo con información de los registros con los que cuenta la Cancillería, a nivel mundial y exceptuando Estados Unidos y Canadá, menos de 20 países cuentan con una población superior a mil mexicanos y en ningún caso superior a quince mil.

El número aproximado de ciudadanos mexicanos, a nivel continental es de quinientos treinta y dos en África, cuatro mil novecientos noventa y cuatro en Asia, veintitrés mil novecientos treinta y siete en Europa y quinientos ochenta y cinco en Oceanía.

Pero, importantes como son los números antes mencionados, palidecen ante la situación que enfrentamos en Norteamérica. Se calcula que la población mexicana en Canadá asciende a treinta y seis mil personas. En Estados Unidos se calcula que radican más de diez millones de personas nacidas en México y 15 millones de individuos de ascendencia mexicana, potencialmente con el derecho a la doble nacionalidad. En un solo país, Estados Unidos, se concentra más del noventa y ocho por ciento de los mexicanos que radican en el exterior.

De acuerdo con un estudio publicado por El Colegio de la Frontera Norte, para junio de 2006 la población nacida en México que vive o trabaja en Estados Unidos alcanzará casi los doce millones de personas, de los cuales prácticamente diez millones podrían estar en edad de ejercer su derecho al voto.

En una encuesta reciente, el Pew Hispanic Center estimó que aproximadamente el cuarenta y dos por ciento de los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos ya cuenta con credencial para votar con fotografía y que nueve de cada diez individuos reportaron su interés por votar en las próximas elecciones presidenciales.

- De acuerdo con el artículo Transitorio Quinto, se establece que la campaña de fotocredencialización se realizaría preferentemente en las instalaciones de los consulados y embajadas. Asumiendo que así fuera, y para cumplir con los límites establecidos en la legislación, personal del IFE estaría registrando en las instalaciones diplomáticas mexicanas en Estados Unidos alrededor de un millón de personas al mes, según datos del propio instituto. Las instalaciones con las que cuenta la red consular mexicana no tienen la capacidad para recibir y atender adecuadamente a esa cantidad de personas.
- Por otro lado, el artículo Transitorio Sexto señala que “en caso de no permitirse la instalación de casillas en los lugares establecidos por la iniciativa, se instalarán en las embajadas y consulados, preservando la autonomía del espacio y de los funcionarios” de la Cancillería. Como ya señalé, en el caso de la fotocredencialización, el número potencial de votantes mexicanos en Estados Unidos, hace virtualmente imposible que nuestra red consular y embajada sean acondicionados para la instalación de centros de votación.

- De acuerdo con el IFE, se necesitarían aproximadamente catorce mil casillas para poder ofrecer condiciones que garanticen la viabilidad del proceso electoral. Solamente en la ciudad de Los Ángeles, en donde se calcula que existe un universo de aproximadamente dos y medio millones de votantes, se tendrían que instalar tres mil quinientas casillas. El consulado mexicano en Los Ángeles no tiene capacidad para recibir en sus instalaciones a casi tres millones de personas en un mismo día. Aún más, tampoco tiene el personal suficiente para respaldar al IFE en la búsqueda de locales alternos que puedan fungir como centros de votación.

Lo que estas cifras nos demuestran es que el universo potencial de votantes en Estados Unidos tiene implicaciones logísticas que rebasan la capacidad de respuesta de la red consular mexicana.

Es verdad que muchos países llevan a cabo sus elecciones en los Estados Unidos. Sin embargo, es necesario destacar que lo hacen bajo la modalidad de voto por correo o que, cuando se hace bajo la forma de voto directo, por un problema de volumen, no admite comparación con el caso mexicano.

La modalidad que el Congreso de la Unión determine para hacer efectivo ese derecho es una variable fundamental para entender si el voto en el exterior generará o no inestabilidad en las relaciones de México con sus vecinos de América del Norte.

Como ejemplo de la dificultad de esta situación, me permito mencionar lo más similar que existe a nuestra situación potencial: Honduras. Entre ochocientos mil y un millón de hondureños residen en los Estados Unidos, casi el 15% de su población total. Me permito mencionar algunas de las características de su proceso electoral en los Estados Unidos:

- Además de los Consulados Generales y las Secciones Consulares, se incluyen como puntos de votación escuelas y otros locales alquilados para el efecto.
- El gobierno contrata a empresas de seguridad privada para garantizar el orden durante la jornada electoral.
- Los consulados Generales o en su caso las Secciones Consulares se consideran Organismos Electorales Auxiliares.
- El documento válido para emitir voto es la Tarjeta de Identidad vigente.
- En el 2001 sólo se ejerció el voto en las siguientes ciudades de Estados Unidos de América (por disposición del Tribunal Nacional de Elecciones): Nueva Orleans, Miami, Washington, Nueva York, Los Ángeles y Houston.
- No contempla la celebración de campañas políticas.
- El Tribunal Nacional de Elecciones es quien selecciona las ciudades en donde se ejerce el voto.
- Sólo existe un Censo Nacional Electoral, en el cual se incluye a los votantes en el exterior, previa elaboración de un listado preliminar a cargo de Consulados y Secciones Consulares.
- El listado de electores en el exterior es aprobado por el Tribunal Nacional de Elecciones en Honduras.
- No se publica ningún resultado en el exterior. Es el Tribunal Nacional de Elecciones quien abre los “paquetes electorales” conforme a las actas de escrutinio y verifica el contenido. Los resultados se incorporan al escrutinio general.
- No se prevé un proceso de fotocredencialización. La actualización o reposición de Tarjetas de Identidad, se hace en Honduras previa solicitud.
- Cabe enfatizar que: 1) el mecanismo diseñado por Honduras no replica su legislación electoral en el exterior; y 2) el total de votantes potenciales sigue siendo muy reducido en comparación con el caso mexicano.

3. Observaciones en materia presupuestal.

- El mayor impacto presupuestario se derivaría de la participación de la Cancillería en el proceso de fotocredencialización, así como de la necesidad de asistir al IFE en el proceso de las firmas de convenios locales. El artículo Transitorio Quinto establece que en el extranjero el proceso electoral de fotocredencialización “se realizará, preferentemente, en los consulados y embajadas”. Se calcula que el impacto presupuestario directo de realizar la campaña de fotocredencialización en nuestras representaciones diplomáticas en el exterior sería de aproximadamente un millón de dólares mensuales.

- Para estimar esta cifra se consideró que:
 - El Instituto Federal Electoral es el encargado de proporcionar el personal, mobiliario, equipo e insumos necesarios para la fotocredencialización;

 - El universo potencial de individuos que se registrarían para obtener la credencial para votar con fotografía podría ser de entre cuatro y seis millones de personas en Estados Unidos;

 - La red consular mexicana en Estados Unidos y Canadá no sería suficiente para que el IFE realice una campaña de fotocredencialización que garantice atención a todas las personas que soliciten su credencial para votar.

- Si aproximadamente cuatro millones de personas utilizaran las representaciones consulares en Estados Unidos para tramitar su credencial para votar, esto significaría que, para cumplir con su objetivo, se tendría que fotocredencializar aproximadamente a una persona cada segundo y medio, una tarea que sin duda saturaría los espacios de nuestros Consulados y que implicaría costos significativos para la red consular.

En adición a lo anterior, se podría tener los siguientes problemas:

- La instalación de casillas o módulos de fotocredencialización dentro de las representaciones, podría derivar en violaciones administrativas de ciertos reglamentos, al rebasar el número máximo de personas permitidas dentro de algunos inmuebles. De hecho, recientemente se han registrado acciones jurídicas en contra de Consulados mexicanos en Estados Unidos por incidentes ocurridos dentro de sus instalaciones. Es por ello que, de aprobarse la minuta en los términos actuales, se deberá prever una sólida estrategia de seguridad, así como la contratación de seguros de cobertura amplia.
- El límite de tiempo fijado por el IFE, 15 de octubre de 2005, la diversidad de acuerdos y el amplio universo de autoridades con quienes negociar, significarían que las áreas jurídicas de la Cancillería y de los consulados quedarán rebasados. Por lo tanto, una vez definida la modalidad de la elección y a partir de las solicitudes del IFE, será necesario proyectar la contratación de personal capacitado para tales efectos.
- Estimamos también un impacto presupuestal indirecto de otros 12 millones de dólares anuales originado por una disminución de los ingresos de la SRE, si los

mexicanos dejan de tramitar su Matrícula Consular una vez que cuenten con su credencial del IFE.

4. Observaciones sobre posibles problemas bilaterales que pueden derivarse de celebrar elecciones en el exterior.

Es muy importante señalar que la modalidad de elecciones que se desprende de la minuta aprobada por la Cámara de Diputados, al reproducir el proceso mexicano en el exterior sin contemplar problemas de extraterritorialidad, puede derivar en dificultades diplomáticas y problemas bilaterales complejos. Esto es especialmente probable para el caso de la celebración de las elecciones en los Estados Unidos. Me permito señalar algunos de estos problemas:

- No puede descartarse que la celebración de elecciones mexicanas en los Estados Unidos, refuerce la posición de los sectores conservadores estadounidenses y radicalice a los grupos antiinmigrantes. Esto sería altamente probable en el marco de un escenario de afluencia masiva de electores a las casillas y ante la presencia de candidatos realizando sus campañas por territorio norteamericano. El Gobierno Mexicano podría realizar campañas de difusión que contribuya a atemperar este tipo de reacciones negativas, pero estas podrían ser contrarestadas por los sectores antiinmigrantes, especialmente en algunos estados con alto índice de población mexicana.
- Derivado de lo anterior, la organización del proceso electoral en los Estados Unidos puede convertirse en parte del debate político en ese país e inclusive dificultar el avance de temas de interés para México.

- Instrumentar un proceso de fotocredencialización a marchas forzadas para millones de votantes potenciales, puede tener como impacto colateral la erosión de la confianza de instrumentos como la Matrícula Consular de Alta Seguridad. Para solicitar la credencial de elector basta presentar dos testigos que comprueben la ciudadanía mexicana del solicitante. Por el contrario, para tramitar la Matrícula Consular es necesario: 1. Acreditar la nacionalidad mexicana a través de copia certificada del Acta de Nacimiento Mexicana, Certificado de Nacionalidad, Carta de Naturalización, Declaración de nacionalidad Mexicana por Nacimiento o pasaporte vigente; 2. Presentar una identificación oficial con fotografía y su correspondiente fotocopia (pasaporte, licencia de manejo, credencial IFE); 3. Acreditar su domicilio dentro de la circunscripción consular (comprobante de domicilio); 4. Presentar dos fotografías a colores; y 5. Efectuar el pago de los derechos, de conformidad con la Ley Federal de Derechos en vigor.
- En el mismo sentido, la credencial de elector podría convertirse en un fin en sí mismo. Esto implicaría que muchas personas tramitaran este documento sin tener interés por votar, produciendo con ello largas filas en las oficinas del IFE durante todo el período de expedición y, posiblemente, protestas de ciudadanos estadounidenses o de autoridades locales. De igual forma, ante los criterios de expedición de la credencial electoral existe el riesgo de que ciudadanos no mexicanos intenten obtenerla para acreditarse como mexicanos o para intentar allegarse otros documentos nacionales como la Matrícula Consular.
- Finalmente, ante la peculiaridad de la migración mexicana y en un escenario de alta participación, no se puede descartar el riesgo de que autoridades migratorias estadounidenses, a nivel local, decidieran instrumentar algún operativo durante la jornada electoral con el objetivo de identificar indocumentados mexicanos. Ante esta eventualidad, las acciones de la SRE podrían consistir en sensibilizar a las autoridades competentes y, de existir

alguna irregularidad o violación a los derechos de nuestros connacionales, a presentar los recursos legales correspondientes y las protestas del caso, pero no es posible garantizar que no ocurrirán este tipo de eventos.

De la minuta aprobada por la Cámara de Diputados se deriva que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exterior respaldar al IFE en su labor de organizar el proceso electoral. Sin embargo, esto no debe interpretarse como una participación de funcionarios de la SRE en la organización y desarrollo de las elecciones.

La autonomía del IFE con respecto al Poder Ejecutivo Federal y su reconocimiento como el único organismo facultado para organizar las elecciones en México, han sido elementos fundamentales en la promoción y consolidación de la democracia en nuestro país. Las disposiciones del artículo 41 Constitucional y del artículo 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer la autonomía del IFE y responsabilizarlo de la organización electoral, nos garantizan condiciones de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad electorales.

En beneficio del proceso electoral, de la autonomía del IFE y del trabajo diplomático y consular que realizan nuestras misiones en el exterior, debe quedar perfectamente claro que el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores se limitaría estrictamente a respaldar al IFE y que con ello no asume ninguna función o facultad propia de la autoridad electoral. Hoy más que nunca reconocemos que esto es indispensable para fortalecer nuestras instituciones democráticas. Los mexicanos trabajamos durante décadas para sacar al gobierno de los procesos electorales y esa debe seguir siendo nuestra prioridad.

---oo000oo---

Señores Senadores:

La Secretaría de Relaciones Exteriores considera que el tema que nos reúne el día de hoy tiene una importancia significativa en la vida política de los mexicanos que radican fuera de nuestro territorio nacional, quienes, en repetidas ocasiones nos han manifestado su interés por participar con su voto en la elección del Presidente de la República. Así lo pudimos constatar cuando el Poder Ejecutivo promovió en 2004 una consulta sin precedentes con comunidades mexicanas en el exterior y con los principales partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, a través de la Cancillería y de la Secretaría de Gobernación.

En respuesta al interés de las comunidades y del consenso político alcanzado, el Ejecutivo Federal presentó a consideración de la Cámara de Diputados la *“Iniciativa de Reformas al COFIPE para regular el voto de los mexicanos en el extranjero”*. Como sabemos, dicha Iniciativa fue discutida en las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, ante las cuales se presentó también una Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI, misma que resultó finalmente aprobada y que está a discusión actualmente.

La Secretaría de Relaciones Exteriores está comprometida con el proceso de reforma que permitirá hacer efectivo el legítimo derecho al voto de los mexicanos en el exterior. Consecuentemente, reafirmamos nuestro compromiso con la defensa y protección de los derechos civiles y políticos de las comunidades mexicanas en el extranjero, incluyendo su derecho a participar en procesos electorales.

La Secretaría de Relaciones Exteriores coincide con el Consejero Presidente del IFE cuando afirma que “el voto de los mexicanos en el extranjero será viable si y sólo si su implementación garantiza tanto el cumplimiento de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, como una emisión del voto universal, libre, secreta y directa”. Hacemos nuestra la

preocupación del IFE por la falta de mecanismos jurídicos que permitan el desarrollo de comicios en el exterior con el mismo grado de certidumbre con que son realizados en territorio nacional.

La Cancillería reconoce el trabajo del Poder Legislativo y considera necesario establecer las condiciones que permitan instrumentar el voto de los mexicanos en el exterior para que este proceso se realice en forma segura, ordenada, transparente y confiable. Organizar un proceso electoral sin las condiciones jurídicas, logísticas y presupuestarias necesarias puede significar un grave riesgo para la consolidación de nuestra democracia y un retroceso en el ejercicio del voto para los mexicanos en el exterior.

Agradecemos a esta honorable Cámara que nos haya convocado a esta reunión de trabajo para presentar nuestras observaciones.

Muchas gracias. .