

SEGUNDA PARTE

I.- CORRIENTES EN CONTRA DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

El Lic. Héctor Fix-Zamudio realizó el prólogo al libro de Jorge Carpizo y de Diego Valadés, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Es clara su oposición, apoyando los argumentos de los dos autores.

Las discusiones sobre el sufragio de los mexicanos que residen en el extranjero, particularmente en los Estados Unidos, adquiere una especial relevancia, que requiere de las aportaciones tanto de los actores políticos como de los estudiosos, para que se logre un mejor conocimiento de los complejos problemas que se plantean cuando se discute esa cuestión, que no resulta tan sencilla como a primera vista pudiera aparecer en una apreciación superficial.

La doble nacionalidad, que tradicionalmente está prohibida, y se planteó la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, el modificarse –el 22 de agosto de 1996- al artículo 36 constitucional, fracción III, para suprimir la limitación de carácter geográfico.

En virtud de lo anterior, como lo pone de relieve Jorge Carpizo, el citado Instituto Federal Electoral ya cumplió con esta obligación y nombró una comisión integrada por trece expertos, que rindió su primer informe el día 17 de julio de 1998 y presentó al propio Instituto Federal Electoral sus conclusiones finales el 12 de noviembre del mismo año.

Por otra parte, el Senado de la República promovió en septiembre de ese año en Jalapa, Veracruz, un importante foro de consulta en el que participaron de manera destacada los dos autores de la obra que se comenta, por lo que ahora los trabajos que se publican son el resultado de una minuciosa investigación que no se limita a un estudio exclusivamente teórico, sino que además toma en consideración las aportaciones, tanto doctrinales como prácticas, que

se han hecho en las diversas reuniones nacionales e internacionales sobre esta importante materia.

Los argumentos a favor y en contra, así como los peligros de esta institución por lo que respecta a nuestro país, en el cual existen aspectos excepcionales que no se presentan en otros ordenamientos, debido a nuestra vecindad con el país más poderoso del mundo, y la existencia de varios millones de mexicanos que residen en ese territorio.

Debe destacarse el carácter muy peculiar de nuestro país, que no puede quedar comprendido en las hipótesis establecidas en dichos ordenamientos.

Jorge Carpizo realiza una síntesis muy aguda de los argumentos que se han expuesto a favor y en contra del voto de nacionales en el extranjero, y llega a la conclusión –que comparto plenamente- de que existen más inconvenientes que ventajas en otorgar el voto a los mexicanos en el extranjero, debido a las circunstancias excepcionales que se presentan en nuestro país.

Sin embargo, esta situación es muy distinta en México, debido al gran número de mexicanos que residen en los Estados Unidos, que son varios millones y muchos de ellos en aptitud de sufragar, por lo que sus votos pueden ser decisivos para la elección del titular del Ejecutivo Federal, lo que produce problemas muy graves, que el autor analiza con todo cuidado. Al respecto señala que en ninguno de los países que conceden el sufragio de nacionales en el extranjero, el porcentaje de votos que se obtienen en las elecciones respectivas se aproxima al de los posibles electores mexicanos en los Estados Unidos.

Como si lo anterior fuera poco, Jorge Carpizo destaca que el problema se complica con el otorgamiento de la doble nacionalidad, la que implicaría también una doble ciudadanía, de manera que podrían decidir sobre la elección del presidente de México un grupo de nacionales que al mismo tiempo son también ciudadanos extranjeros, muchos de los cuales llevan años de residencia fuera de México y cuyo conocimiento del país no es del todo preciso, y además no podrían

eludir los planteamientos de los medios de comunicación masiva de los Estados Unidos. Por ello, como dichos ciudadanos no sufrirían las consecuencias de su voto, el mismo podría darse en forma irresponsable. El conocido constitucionalista llega a una conclusión que nos parece contundente: los mexicanos que posean doble ciudadanía no deben tener doble voto, ya que se encontrarían en situación de doble lealtad, y además, no es deseable que mexicanos que sean al mismo tiempo extranjeros sufraguen para integrar el gobierno de México.

También formula propuestas muy sensatas para lograr una participación razonable de los mismos nacionales en los sufragios de nuestro país.

También estarían en posibilidad de sufragar los que desempeñen una labor pública, como los miembros del cuerpo diplomático, consular o representantes de organismos gubernamentales o de carácter público.

No sería conveniente que votaran para elegir al titular del Ejecutivo Federal, pero sí para representantes en el Poder Legislativo Federal, específicamente en la Cámara de Diputados, y podrían contar con ocho representantes electos en dos circunscripciones electorales en el extranjero: una configurada por los residentes en los Estados Unidos que elegirían a siete diputados, y la otra por los que se encuentran en los demás países, que elegirían uno, de acuerdo con el modelo portugués.

Como acontece en Francia, por medio de un consejo de los mexicanos en el extranjero, en cuanto organismo consultivo y cuya función principal sería defender los intereses de los nacionales mexicanos en el extranjero frente a los poderes públicos, mismo que podría integrarse con una combinación de miembros designados y de electos por las asociaciones de mexicanos en el extranjero.

A su vez, el documentado estudio de Diego Valadés se denomina "Consideraciones constitucionales sobre el voto de los mexicanos en el

extranjero", también de una gran calidad académica y que complementa las reflexiones de Jorge Carpizo sobre los considerables inconvenientes del voto de los mexicanos en los Estados Unidos.

Pero la cuestión no se reduce al menoscabo de los derechos de los que viven fuera sino en la posible afectación a los de quienes viven dentro.

Introdujeron la doble nacionalidad, pero uno es el tema de la nacionalidad y otro el problema de la ciudadanía. El autor se pregunta si es razonable ser ciudadano de dos naciones.

Prevalece en términos generales el criterio de la temporalidad en cuanto a la ausencia del territorio nacional, requisito comprensible, ya que así como se exige para ser elegible una residencia mínima en el lugar donde se aspire a ser votado, es razonable que los votantes conozcan de manera directa sus problemas y las opciones para solucionarlos.

El autor señala con toda agudeza que cabría plantear la analogía de los ciudadanos de un estado en nuestro país que pudieran elegir a su gobernador aun cuando sean residentes de otra entidad federativa.

Para demostrar lo anterior, Diego Valadés realiza profundas reflexiones sobre las relaciones del sufragio como el derecho y como obligación de acuerdo con los artículos 35 y 36 de la carta federal, y señala de esta aparente antinomia se resuelve si se advierte que el sufragio tiene una doble función: es el ejercicio de un derecho en tanto que significa una forma de libertad, pero al mismo tiempo es una obligación, porque el voto constituye una forma de integrar la voluntad colectiva, y por ende es una expresión de la soberanía popular a la que alude el artículo 39 de la carta fundamental.

La tendencia constitucional dominante es la del sufragio como derecho, la idea de su obligatoriedad cobra cada día mayor presencia.

Por este motivo no puede formarse la comunidad política ahí donde no se comparten todos los efectos del poder, y esto supone un ámbito territorial de validez para los actos del Estado.

Por otra parte, Diego Valadés efectúa un penetrante análisis del concepto de ciudadanía. Si se parte de esta base, a los mexicanos en Estados Unidos sólo se les reconoce como ciudadanos para efectos políticos de la lucha de partidos, y con ello a los ciudadanos mexicanos se les confiere un tratamiento desigual y cualquier disposición que altere el principio de igualdad es contraria al orden constitucional. Eso ocurre, como lo afirma certeramente el autor, cuando se atribuye a un número indeterminado de ciudadanos la posibilidad de ejercer derechos sin participar de las obligaciones ciudadanas, entre ellas las de lealtad a nuestro país ; por ello no se les puede atribuir un doble voto en comunidades políticas distintas.

Diego Valadés afirma que si bien en la actualidad el voto en el extranjero es una forma que tiende a generalizarse, es necesario subrayar que no hay un solo país que haya incorporado esa modalidad de voto que tenga similitud con la situación geográfica, migratoria y de doble nacionalidad y ciudadanía que ofrece México.

Por este motivo la cuestión de la doble ciudadanía ya se empieza a discutir en los Estados Unidos, puesto que un autor norteamericano subraya la contradicción que existirá entre quienes, como ciudadanos de ese país, tienen un juramento de lealtad en relación con la defensa de la Constitución y las leyes de Estados Unidos y sus eventuales responsabilidades cívicas en relación con otro sistema constitucional.

Por ello ambos trabajos de investigación deben considerarse en su conjunto como la base esencial de la discusión apasionante y apasionada sobre el tema, que debe seguir debatiéndose con serenidad por el bien de nuestro país, pues la decisión que se tome por nuestros órganos del poder debe ser muy mediata y cuidadosa, ya que puede afectar de manera muy grave tanto la soberanía como la evolución jurídica, política, social, económica y cultural de México.

II.- PREFACIO DE AMBOS LIBROS

El tema que abordamos en esta obra ha merecido una atención creciente por parte de la opinión pública mexicana. Es explicable porque se trata de una cuestión estrechamente vinculada con el futuro de México como nación soberana. Esa es la razón por la que desde diversos ámbitos se discute la conveniencia de extender o no la posibilidad de votar en el extranjero, y de permitir que ciudadanos extranjeros voten en México.

Hemos venido expresando y escribiendo nuestras reflexiones y preocupaciones sobre la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero con una finalidad que, al fin, parece que se va a conseguir, que se abra un importante debate nacional sobre un asunto de la máxima trascendencia para México, que públicamente se expresen los argumentos a favor y en contra de esa clase de voto para que el Congreso de la Unión cuente con información amplia sobre esta materia y valore todos los argumentos vertidos.

En este caso específico, se reformó la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y pocas personas se percataron de ello.

Este es un tema de México, es un tema de nuestra unidad, es un tema respecto a nuestro proyecto como nación. La decisión que tome el Poder Legislativo federal debe considerar únicamente el interés de México y de ningún sector, organización, partido político o agrupación.

Es probable que estos opúsculos contengan lagunas e imprecisiones. Sólo queremos advertir al lector que al respecto casi no existe bibliografía, que es un tema reciente que casi no se ha discutido porque no había despertado mayor interés y que el caso de México es único en el mundo; es realmente excepcional.

La responsabilidad última corresponderá en el futuro, más o menos próximo, al Congreso de la Unión.

III.- Del libro: "CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL VOTO MEXICANO EN EL EXTRANJERO"

Lic. Diego Valadés

a) ASPECTOS GENERALES

Ahora el voto es parte de un debate distinto, pero también tiene que ver con nuestras relaciones externas. Algunos de los políticos y de los analistas a quienes más respeto han venido postulando, en los últimos años, la necesidad de que los mexicanos podamos votar en el extranjero. El argumento, más que jurídico, ha sido político y moral. Político, porque se ha entendido que los mexicanos, sobre todos los residentes en Estados Unidos, podrían tener considerable importancia por su identificación con partidos de oposición; moral, porque enunciado en términos abstractos no parecería haber razones para privar del voto a numerosos mexicanos por el solo hecho de residir en el extranjero.

Con todo el respeto que merecen, no coincido con que se les permita votar fuera de México.

Las reformas electorales de 1994 y 1996, que complementaron las emprendidas a partir de 1977, cambiaron el panorama político por cuanto hace a la conciencia de respeto del voto.

Antes de que se produjera esta situación, bastante reciente, los votos allende nuestras fronteras habrían sido una especie de reserva electoral que compensara las distorsiones del sufragio.

Pero en el tiempo transcurrido no sólo ha cambiado el escenario político. También ha sido modificado otro importante aspecto: el 20 de marzo de 1998 entró en vigor una reforma a la Constitución conforme a la cual es posible la doble nacionalidad. Muy convincentes razones dieron lugar a esa reforma, que reforzará la capacidad de las autoridades mexicanas para proteger a los mexicanos en el extranjero; sobre todo en Estados Unidos. La acción de nuestros representantes consulares, tenaz, inteligente y patriótica, ahora se verá robustecida por el nuevo texto de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales.

Conforme a la nueva redacción del precepto, "ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad". Beneficiará retroactivamente a quienes hayan perdido la nacionalidad mexicana por nacimiento.

En cuanto al artículo 32, dispone que "la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad".

Tendrá mayor trascendencia por lo que hace a la defensa y protección de los mexicanos en el extranjero.

Ahora bien, uno es el tema de la nacionalidad y otro es el problema de la ciudadanía.

El presidente del IFE planteó ante la Cámara de Diputados los problemas técnicos que deberán resolverse para que se pueda votar desde Estados Unidos y, adicionalmente, precisó que "el IFE no discutirá sobre la deseabilidad del voto en el extranjero" (José Woldenberg, "Intervención ...", p. 13). Es una posición procedente, porque a ese organismo sólo le incumbe aplicar la ley; pero a los ciudadanos nos toca argumentar cuando entendemos que la soberanía y la democracia están en riesgo.

Sobre la soberanía se cierne una grave amenaza. Poner la elección del presidente de México en manos de ciudadanos norteamericanos es algo de lo que difícilmente podrán convencernos a quienes todavía creemos en el valor de la independencia.

Sujeta parcialmente a la influencia de los políticos profesionales americanos para determinar el sentido de su voto, la soberanía mexicana habrá sufrido un descalabro de consecuencias impredecibles.

La "globalización" habrá surtido pleno efecto, y el voto transnacional que nosotros mismos nos dimos habrá logrado más que Monroe y Polk juntos.

Lo contradictorio es que todo esto se ha hecho y se querrá hacer en nombre de la democracia, aunque la democracia no obtenga ventaja alguna con el voto de los ciudadanos mexicano-americanos. El presidente del IFE pregunta, por ejemplo, si se mantendrá o no en vigor la prohibición de que los partidos reciban aportaciones de partidos o de personas, físicas o morales, extranjeras.

Pero le demos naturaleza legal, e incluso ropaje democrático, a la intervención política de millones de norteamericanos.

Con fundamento constitucional, el código electoral (COFIPE) establece cuatro prerrogativas para los partidos: acceso a los medios, régimen fiscal especial, franquicia postal y financiamiento público.

Se requiere mantener informados a los ciudadanos para que, de manera libre y responsable, ejerzan sus derechos cívicos. Sin información no hay libertad.

¿Acaso los contribuyentes mexicanos ahora también tendremos que pagarle a las cadenas ABC, CBS y NBC para ayudar a que otros decidan sobre nosotros?

Por otra parte, ¿esa acción informativa será permanente, como en México o sólo en periodos electorales, para inflamar pasiones de circunstancia?

Desde la resolución de la Corte americana *Chae Chan Ping v. United States*, de 1889, se estableció que corresponde al Congreso norteamericano fijar "los términos y condiciones de internación de extranjeros" (cfr. Tribe, pp. 356 y ss.).

En suma, para poder ejercer el voto allende el río Bravo habrá que hacer consultas a la Casa Blanca y al Capitolio. ¿Es esa la democracia que queremos?

b) FUNCIÓN DEL SUFRAGIO

Es el ejercicio de un derecho en tanto que significa una forma de libertad; pero al mismo tiempo es una obligación, porque el voto constituye una forma de integrar la voluntad colectiva, y por ende es una expresión de la soberanía popular a que alude el artículo 39 de la Constitución.

El principio rector de las obligaciones de derecho público no sigue, en este aspecto, el que prevalece en el caso de las obligaciones de derecho privado. En estas últimas nadie puede estar obligado consigo mismo, mientras que en el ámbito público esta excepción sí se produce.

Esa fue la gran aportación de Rousseau con relación a otras construcciones contractualistas: la caracterización de la voluntad general, "que no necesita ser unánime pero que sí requiere que todos los votos sean considerados; toda exclusión formal destruye la generalidad" (*Du Contrat Social*, II, ii).

Cualquier acto u omisión del Estado que traiga consigo la limitación del derecho del ciudadano a votar es contrario al orden constitucional y da lugar a las responsabilidades que la ley prevé.

En cuanto a la obligatoriedad del sufragio el problema es de otra naturaleza. En este caso puede tratarse de una simple declaración constitucional que se traduce en un deber moral, en cuyo caso no estamos en rigor ante un precepto normativo, pues la falta de cumplimiento de la obligación no da lugar a sanción alguna, o bien podemos estar ante una auténtica norma que prevea consecuencias específicas para el caso de inobservancia de la obligación.

La obligación, en ambos casos, corresponde a la relación existente entre el individuo y el conjunto del que forma parte. Hay una pregunta clave formulada por Rousseau: "¿cómo puede un hombre, al mismo tiempo, ser libre y estar obligado a someterse a una voluntad que no es la suya?" (*Du Contrat Social*, IV, ii).

Por eso es obligatorio que cada ciudadano ejerza su voto, porque de no hacerlo tendría que someterse a decisiones que no aprobó, y entonces se daría la contradicción inadmisible de que una misma sociedad hubiera ciudadanos libres y ciudadanos no libres.

El voto, decía, no puede ser entendido como un derecho individual absoluto, porque deriva directamente de la idea de soberanía. Por eso, agregaba, la persona ejerce el voto no en su nombre propio, sino en el de la comunidad nacional de la que forma parte.

En Australia (artículo 60), por ejemplo, se determina que el sufragio sea obligatorio en las entidades federativas, de acuerdo con la decisión que tome cada estado. Hasta ahora, y la Constitución es de 1929, sólo tres de los nueve estados han adoptado la obligatoriedad de votar.

En Italia (artículo 48), por su parte, el voto está considerado como un "deber cívico", y otro tanto ocurre en Portugal (artículo 49.2), mientras que en Bélgica (artículo 62) y en Grecia (artículo 51.5) es enfáticamente obligatorio.

En todo caso, en Italia el legislador ordinario vino a suplir la imprecisión constitucional y estableció, como sanción, que quienes no votan son incluidos en una lista que se exhibe públicamente durante treinta días, y en el curso de los siguientes cinco años se hace constar que "no ha votado" en los certificados de buena conducta que expiden las autoridades municipales.

En cuanto a América Latina, Brasil es un caso interesante. La Constitución (artículo 14.1) dispone que el voto es obligatorio para los ciudadanos mayores de dieciocho años, pero es facultativo para los analfabetos, para los mayores de setenta años y para los mayores de dieciséis pero menores de dieciocho.

Perú (artículo 31) también establece la obligación de votar pero recoge una sola excepción, para los mayores de setenta años.

Costa Rica (artículo 93) considera el voto como una "función cívica" obligatoria.

En Argentina (artículo 37) el sufragio obligatorio fue adoptado por ley en 1912.

En México, durante décadas el sufragio fue un derecho ejercido con desgano y una obligación mal cumplida. Aunque fueron adoptadas diversas estrategias encaminadas a influir en el ciudadano a través de mensajes publicitarios de carácter neutro, exhortándolo a votar sin señalamientos de predilecciones, los resultados fueron desalentadores.

Los ciudadanos han descubierto la utilidad de su voto y esto constituye la mejor invitación posible para emitirlo.

La característica del voto es, por definición, la vía a través de la cual una comunidad política se expresa, actúa y se conserva.

c) NATURALEZA DE LA CIUDADANÍA

¿Qué es un ciudadano? La más común de las definiciones identifica al ciudadano como el "miembro de una comunidad política territorial, titular de derechos y sometido a obligaciones uniformes, independientemente de su pertenencia o colectivos específicos (sexo, religión, etc.)". Así, se expresa Jean Leca (*Dictionnaire Constitutionnel*) y el de manera semejante lo hacen otros tratadistas. Capitant lo identifica como "el individuo nacional de un Estado que participa en el ejercicio de la soberanía" (*Vocabulario ...*, p. 112). Para Ramella (*Nacionalidad y ciudadanía*, p. 105) "el ejercicio de los derechos políticos es lo que constituye la cantidad de ciudadano".

Podríamos así acumular muchas más definiciones, y normalmente encontraremos dos elementos comunes para caracterizar la ciudadanía: ejercicio de la soberanía y vínculo jurídico con el Estado. Hauriou (*Principios...*, pp. 111 y ss.) subraya que la ciudadanía se trata de una condición inmanente, no atribuida al hombre mediante una concesión social. Esta es una precisión valiosa,

porque es precisamente la que identifica a la ciudadanía (que "se funda en la libertad y no en la capacidad", agrega Hauriou) como un elemento de la soberanía. Por eso los requisitos exigidos para el ejercicio de la ciudadanía están directamente relacionados con el concepto de soberanía que prevalezca y con la estructura y el funcionamiento de los órganos del Estado. En estos términos la ciudadanía es un elemento definitorio del Estado y permite identificar el sistema constitucional adoptado por cada uno. Esto no quiere decir, por supuesto, que la doctrina no incluya eminentes ejemplos que cuestionan el concepto aquí sustentado de ciudadanía. Para Vedel (*Manuel élémentaire ...*, p. 341) por ejemplo, se trata de una noción sentimental y en todo caso política, pero no jurídica.

Todo sistema político-constitucional se explica en función de las relaciones de poder, y éstas se expresan por los niveles de libertad individual y colectiva vigentes.

Esa perspectiva sociológica le permitió advertir los tres grandes elementos de la ciudadanía: el civil, el político y el social (*Class, Citizenship and Social Development*, pp. 71 y ss.).

Según Marshall, el elemento civil de la ciudadanía es el conjunto de elementos necesarios para la libertad individual. Entre éstos se encuentran la libertad personal de tránsito, contratación y trabajo; las libertades de pensar, creer y expresarse; el derecho a la justicia, la seguridad, la propiedad y los demás que hoy constituyen el haz de prestaciones de que responde o debe responder el Estado.

El elemento político de la ciudadanía es el derecho a participar en el ejercicio político del poder, sea como miembro de la comunidad que decide acerca de los titulares de los órganos del poder, o como integrante de alguno de esos órganos.

Como se puede apreciar, la ciudadanía tiene una naturaleza que permite definir, además de las relaciones de poder, el amplio espectro de las relaciones sociales. Esto explica que no sea un concepto que pueda sobrevivir mutilado. De ahí que la ciudadanía se explique como

un atributo compartido por una comunidad sujeta al mismo sistema jurídico, político, social y económico.

Una de las grandes conquistas modernas de la ciudadanía es la igualdad. Lo que comenzó siendo un privilegio, esto es una disposición normativa de alcance restringido, se convirtió en un derecho universal. La ciudadanía siempre ha significado una forma de libertad, pero la libertad no siempre ha sido un patrimonio común de todos los integrantes de una sociedad. "*Civis romanus sum*" ("soy ciudadano romano") era una expresión utilizada durante el imperio a manera de salvoconducto (*Nuevo Testamento*, "Los hechos", 22, 28); denotaba precisamente un privilegio que, si bien se fue generalizando, no dejaba de significar una condición de ventaja para quien la ostentaba.

La igualdad, la independencia y la responsabilidad son las aportaciones modernas y contemporáneas al concepto de ciudadanía. La igualdad procede de las revoluciones inglesa, americana y francesa; la independencia de las técnicas de sufragio que permiten garantizar el secreto del voto, y la responsabilidad del sistema representativo, propio del constitucionalismo moderno.

El sistema representativo se encuentra hoy sometido a enormes presiones, entre ellas la del sufragio en el extranjero. El voto en el extranjero, a menos que se trate de residentes temporalmente ausentes, es en esencia un sufragio sin responsabilidad.

Así, la democracia puede prescindir, como postulaba Rousseau, del sistema representativo, a condición de que la ejerzan de manera directa los ciudadanos.

La democracia, en ese sentido, era un instrumento de la libertad y de la seguridad. Cuando estamos ante la perspectiva de que ciudadanos que han jurado sometimiento y lealtad otro sistema están en posibilidad de participar en nuestras decisiones interiores.

Si falta la relación política entre los ciudadanos, es imposible que se integren y compartan una idea de justicia, y sin ésta la política es sólo una lucha faccional.

En el caso del voto de los mexicanos en Estados Unidos, sólo se les reconoce como ciudadanos para efectos políticos de la lucha de partidos, y en cuanto a los ciudadanos mexicanos se está generando un tratamiento desigual.

Cualquier disposición que altere el principio de igualdad, es contraria al orden constitucional. Eso ocurre cuando se atribuye a un número indeterminado de ciudadanos la posibilidad de ejercer derechos sin participar de las obligaciones ciudadanas, entre ellas las de lealtad a México (más adelante se verá el juramento y la abjuración que deben prestar los dobles ciudadanos) y conferirles un doble voto, en comunidades políticas distintas.

d) SUFRAGIO Y GLOBALIZACIÓN

El hecho es que formalmente somos una nación independiente; empero, hay hechos que afectan la vida independiente del país.

La expresión jurídica de la independencia política es la soberanía popular y nacional. Conforme a la soberanía popular, corresponde al pueblo el derecho, inalienable e imprescriptible, de establecer su "forma de gobierno".

En cuanto que se trata de un derecho inalienable, significa que no es posible transferirlo a terceros, bajo ningún título. Pero esa soberanía no es concepto abstracto: la Constitución dispone en el artículo 41 que se ejerce a través de los poderes públicos, a los que por esa razón corresponde velar porque en nuestro territorio no exista otra autoridad que la establecida por la Constitución, ni otras leyes que las dictadas por los representantes de la nación.

El discurso rancio de las dictaduras nacionales decimonónicas es, hoy, la razón vanguardista de las nuevas formas de organización internacional.

En el caso mexicano es posible identificar nuestra dependencia del crédito extranjero, del capital foráneo y, probablemente, del voto

norteamericano. En algunos de esos casos poco hacemos para evitar la dependencia, y en otros incluso la contraemos de manera voluntaria.

En nuestro caso no sólo hemos eludido buscar soluciones, sino que aun nos encaminamos a agravar los problemas. Existe, en ese sentido, una fuerte tendencia en el sentido de modificar la legislación vigente para que la totalidad del sistema bancario nacional pueda ser adquirido y operado por extranjeros. El ahorro total de los mexicanos puesto en manos extrañas.

La otra modalidad de la dependencia consiste en el error político de poner en manos de ciudadanos norteamericanos decisiones que sólo nos tocan a los ciudadanos mexicanos.

Lo cierto es que, además de esos partidos, también el Partido Republicano y el Partido Demócrata de Estados Unidos gobiernan a varios millones de mexicanos, cuyas lealtades ahora se escindirán en doble nacionalidad, en doble ciudadanía y en doble militancia partidaria. Los aspectos constitucionales de este problema los veremos en el siguiente apartado.

Voltaire, con un sentido radicalmente diferente al ahora sustentado por los "globalizadores", señalaba que "quien desee que su patria no sea más grande ni más pequeña, más rica ni más pobre que las demás, ese será el verdadero ciudadano del universo" (*Diccionario Filosófico*, p. 616). Y la Constitución francesa de 1791 incluyó, en ese caso con un sentido cosmopolita integrador y no con el criterio expansionista y de subordinación que ahora campea, una disposición (tít. II, artículo 1, 3) que confería la ciudadanía a los extranjeros con cinco años de residencia ininterrumpida en Francia, si adquirían inmuebles, o contrarían matrimonio con francesa, o formaban un establecimiento comercial o agrícola y además prestaban el juramento respectivo.

El tema preocupó a Habermas desde que, en 1991, publicó su ensayo sobre ciudadanía e identidad nacional. Pero en su argumentación no se propone que el ciudadano se traslade acompañado de un derecho a seguir participando en la comunidad en

la que ya no vive, sino que ese derecho se le reconozca ahí donde se encuentre. Sugiere, en ese sentido, sustituir el concepto de "derecho de ciudadanía" por el de "estatus de ciudadanía" (*Facticidad y validez*, p. 624).

Cuando se aborda el problema cívico de los emigrantes mexicanos, se ha tomado la decisión opuesta a sus intereses y a los del país. La auténtica reivindicación democrática de ellos no consiste en seguir votando para elegir autoridades cuyas decisiones no los pueden beneficiar ni perjudicar; la verdadera forma de darles un instrumento político de defensa consiste en que conquisten el derecho a votar en Estados Unidos y no que, con el pretexto de que también lo ejercen en México, o no se les reconozca allá, o se les amenace con que su ejercicio podrá dar lugar a sanciones.

El tratado de Maastricht dispone en su artículo G, 8º la creación de la ciudadanía de la Unión Europea, que se otorga a "toda persona que ostente nacionalidad de un Estado miembro".

"En las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado".

e) EL PROBLEMA DE LA DOBLE NACIONALIDAD Y LA DOBLE CIUDADANÍA

No tengo duda alguna de que este es un aspecto que, con inteligencia, decisión y honorabilidad, ha sido resuelto en numerosos lugares y, de ser el caso, podría serlo también entre nosotros.

Otro asunto que también se ha analizado es el que concierne constituciones y leyes secundarias que autorizan a los nacionales de un país a emitir su voto desde el extranjero. Este es un tema que en especial ha preocupado a los países cuya vocación expansiva llevan a numerosas personas (diplomáticos, militares, empresarios, profesionales, turistas, por ejemplo) fuera de sus fronteras.

Como quiera que sea, en la actualidad el voto en el extranjero es una forma que tiende a generalizarse, y si bien la proporción de países que la practican todavía es relativamente limitada, corresponde a una

tendencia que parece ir cobrando progresivamente más adeptos. No hay un solo país que haya incorporado esa modalidad de voto que tenga similitud con la situación geográfica.

México se incorporó a esa corriente cuando fue reformado el artículo 36 de la Constitución y el código electoral en vigor incorporó la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero pudieran emitir su voto en las elecciones presidenciales.

Si los extranjeros pueden o no votar en las elecciones mexicanas.

Se introdujo una nueva reforma a la Constitución, esta vez al artículo 32, que entró en vigor apenas en marzo de 1998. Y aquí es donde aparece un problema que todavía no han abordado quienes defienden la pertinencia del voto en el extranjero.

Hasta ahora el debate se ha referido a dos cuestiones: las de naturaleza moral y las de orden técnico. En el orden moral se dice que es inadmisibile privar de sus derechos electorales a los millones de mexicanos a quienes las condiciones económicas obligan a emigrar.

En cuanto a los aspectos técnicos, se aspira a resolver una cuestión meramente procedimental con relación a la cual diversas experiencias permiten afirmar que el voto emitido más allá de las fronteras nacionales pueden ajustarse a las prescripciones de transparencia que la legislación nacional establezca para garantizar la legitimidad democrática del mandato electoral.

Diciéndolo sin rodeos, ahora se trata de que millones de ciudadanos norteamericanos participen en la elección del presidente de México.

Al artículo 32, todos los mexicanos que con anterioridad a 1998 hubieran adquirido voluntariamente otra nacionalidad, recobrarán la mexicana por virtud de la aplicación retroactiva del apartado A de ese precepto, conforme al cual "ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad".

Estoy totalmente de acuerdo con la reforma que permite la doble nacionalidad. Y más lo estoy con la posibilidad de que todos nuestros compatriotas sigan siéndolo, o que incluso recuperen el orgullo de llamarse mexicanos. Adicionalmente, este sí será un elemento jurídico relevante para que podamos asistirlos en la exigencia de sus derechos. A partir de esa reforma será viable una política de defensa del emigrante que antes se veía dificultada por el hecho de que no teníamos facultades para auxiliar a quienes sólo tenían la nacionalidad norteamericana. Por otra parte, quienes opten libremente por la nacionalidad estadounidense, sin pérdida de la mexicana, podrán así ejercer otros importantes derechos allá; en buena hora.

La magnitud del impacto que estas medidas tengan, es imprevisible. En todo caso, como orientación, podemos advertir las tendencias que ya se conocen. Entre 1990 y 1995 se naturalizaron americanos entre 240,000 y 488,000 extranjeros; pero en 1996 esa cifra rebasó el millón y las previsiones para 1997 eran de cerca de dos millones de extranjeros naturalizados norteamericanos. A eso hay que sumar los múltiples rechazos, que sólo en 1996 fueron de doscientos mil (Schuck, *Citizens...*, pp. 179 y 408). Entre los más de cinco millones de inmigrantes "ilegales" que hay en Estados Unidos, la mayor parte son mexicanos, de manera que las cifras de naturalización que se presenten en los próximos años, y por ende el número de dobles ciudadanos puede llegar a ser muy elevado.

Pero en este caso el problema no es estrictamente numérico, sino que se plantea en otra dimensión: la nacionalidad lleva aparejada, cumplidos los requisitos de la edad y el "modo honesto de vivir", la ciudadanía. No existe argumento legal ni moral para privar de la ciudadanía a los mexicanos que también sean norteamericanos, japoneses o españoles. La Constitución no podía haber hecho una distinción así, de suerte que la doble nacionalidad de los mayores de edad implica inexorablemente la doble ciudadanía.

Es evidente que sólo tenemos dos grandes opciones: o permitimos que en las elecciones presidenciales mexicanas vote un número indeterminado de ciudadanos extranjeros, o no lo permitimos. Si la decisión se inclinara en este último sentido, habría a su vez dos

modalidades posibles: enmendar la Constitución para que diga que no serán ciudadanos mexicanos quienes también tengan otra ciudadanía, o simplemente se modifica el código electoral y se elimina la posibilidad de votar en el extranjero. Una tercera posibilidad sería dejar vigente la opción de votar en el extranjero, pero sólo a quienes estuvieran temporalmente ausentes del país. Este es, después de todo, el sentido en el que se inclinan la mayoría de los sistemas que permiten el voto en el extranjero.

De las opciones apuntadas, es evidente que la más complicada sería la limitación constitucional de la ciudadanía a quienes también tuvieran otra ciudadanía. El efecto práctico, por lo que al sufragio respecta, sería el mismo que si se modificara el COFIPE, e incluso muy similar a que se contrajera el derecho de votar sólo a quienes estén empadronados en México y se encuentren temporalmente ausentes. Sin embargo, una reforma constitucional en ese sentido significaría una alteración de los efectos propuestos con la permite la doble nacionalidad, porque se estaría sancionando lo que por otra parte se está permitiendo: tener dos nacionalidades.

Además, debe tenerse en cuenta la dificultad real, ante un número de casos que puede llegar a millones, de saber si la persona que se presenta a votar como mexicano ya es norteamericano. Se plantea la cuestión de saber si la ley puede establecer restricciones al derecho de sufragio. En este sentido se invoca el primer párrafo del artículo 32, según el cual la Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación otorga "a los mexicanos". En este sentido, como ya señalamos más arriba, la Constitución se refiere a la regulación de cuestiones concernientes a la nacionalidad mexicana, no a la ciudadanía. El dictamen correspondiente no deja lugar a dudas: lo que el Constituyente Permanente tuvo en cuenta fueron los problemas de la extradición (¿es extraditable un mexicano con doble nacionalidad?), del estado civil, de las sucesiones y otros más.

El dictamen incluye un párrafo que no admite una lectura ambigua:

Esto en el caso de una persona física con doble nacionalidad y cómo podría esta persona ejercer sus derechos y cumplir sus deberes en varios Estados.

¿Se estaría pensando, entre esos derechos y deberes, en los de naturaleza electoral? No parece que haya sido el caso, y si lo fue, no quedó claro ni se utilizó el lugar adecuado, que debió ser el artículo 32 o el 36. Es evidente que, por la ubicación del precepto y por su expresión literal, los derechos y los deberes a que se alude tienen que ver con su nacionalidad, mas no con la ciudadanía. Entre esos derechos y deberes están, o pueden estar, los de naturaleza fiscal, asistencial, militar, de protección, entre otros.

Queda, pues, una sola opción, si la decisión es en el sentido de no afectar la soberanía nacional: reformar al COFIPE en cuanto al voto en el extranjero. Asumir la decisión de dejar tal como están los preceptos, y simplemente no aplicarlos, evita por el momento los efectos adversos a la soberanía nacional que aquí se vienen comentando, pero supone conservar vigente un instrumento potencialmente peligroso. Es claro que se ahorraría así una discusión política que tal vez se estime muy desgastante, pero de lo que se trata no es de que prime la decisión de algunos, sino de que el asunto sea revisado de manera seria y objetiva, a la luz de nuevas consideraciones como las que se presentan en este volumen.

En los diferentes foros organizados para examinar el tema del voto en el extranjero no se ha abordado el tema de la doble ciudadanía. Yo no discuto, en este apartado, si debe votar el nacional fuera de su país; lo que carece de justificación política y jurídica es que en las elecciones mexicanas voten quienes también lo hacen en las elecciones extranjeras. El artículo 37 de la Constitución establece las causas por las que se pierde la ciudadanía. La que en mayor medida puede afectar a los mexicano-americanos en el futuro es la que prohíbe "prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente". El precepto alude a que se trate de servicios "voluntarios", de manera que aquellos como el de las armas, que resultan obligatorios para todos los ciudadanos norteamericanos, no

quedan comprendidos en la limitación constitucional nuestra. Así, millares de defensores armados de la bandera norteamericana seguirán siendo ciudadanos mexicanos y votando en nuestras elecciones presidenciales, lo que podrán hacer igual en un barrio de Los Ángeles que un destacamento de Guantánamo.

Admito, no sin lamentarlo, que el problema de la soberanía ya es asunto menor para muchos mexicanos. Para mí sigue siendo crucial. Y lo que aquí se discute es si México seguirá siendo una nación soberana, o si propenderá a transformarse en una República Libre Asociada. Algunos de los decididos impugnadores del concepto tradicional de ciudadanía, señalan que "la ciudadanía responde a una época en que era postulado esencial en todo Estado el concepto de soberanía.

Veamos nuestro caso con cuidado: el artículo 39 dispone que la soberanía reside en el pueblo y que éste a su vez ejerce su soberanía "por medio de los poderes de la Unión". Votar, por ende, es un acto de soberanía. En tanto que en el voto para integrar uno de esos poderes participen ciudadanos extranjeros, resultará inequívoco que la soberanía mexicana residirá a partir de ese momento en el pueblo de México y en parte del norteamericano. Lo que esto supone es una contradicción que destruye el concepto mismo de soberanía. La soberanía o es exclusiva de un pueblo o, por definición, deja de serlo. No se trata de un juego de palabras, sino de un concepto bastante claro. Admito, aunque no comparto sus razones, que hayan quienes consideren la soberanía como un arcaísmo; lo insustentable es que se diga que la soberanía de un país pueda recaer a la vez en ciudadanos sujetos a dos sistemas constitucionales distintos, cada uno de los cuales se reputa a sí mismo como resultado de la acción soberana de su propio pueblo.

Sabemos todos que el concepto de pueblo, es muy problemático. Sin embargo Kelsen (*Esencia y valor de la democracia*, p. 31) nos ofrece una útil caracterización de pueblo: es la "unidad de ordenación jurídica reguladora de la conducta de los hombres". Para efectos jurídicos, por tanto, el pueblo es una unidad de cuyas decisiones resultan un orden normativo que rige la acción de cada uno de sus

integrantes y del conjunto mismo. Esto, por lo menos, en un sistema donde el pueblo siga siendo soberano. Resulta evidente la filiación contractualista de esa tesis kelseniana, y esto es explicable porque sólo el contractualismo puede fundamentar conceptualmente la democracia.

Pero hay algo más todavía: en los términos de nuestro artículo 39 constitucional, resulta que el pueblo tiene "en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno". Se entiende por forma de gobierno, no sólo la organización del poder, sino el conjunto de relaciones sociales y de funciones económicas que la Constitución regula. Así pues, un número indeterminado de ciudadanos americanos, que también lo sean de nuestro país, podrán alterar o modificar nuestra forma de gobierno si, como es previsible, a través del voto que emitan por el partido que postule a un candidato a la presidencia se inclinan por un proyecto determinado.

Voy a otra situación. Se plantea dar el voto a los mexicanos en el extranjero sólo en el caso de las elecciones presidenciales por razones de estricta funcionalidad electoral, pues resulta imposible incluirlos en un distrito determinado para que elijan también senadores o diputados; de ahí que se haya modificado la fracción III del artículo 36 por cuanto a la restricción que contenía de votar "en el distrito electoral que le corresponda" a cada ciudadano. Ahora bien, supongamos que en un futuro se establece, como resulta aconsejable por varias razones, el referéndum para la aprobación de las reformas constitucionales. En todo referéndum deben participar todos los ciudadanos; ¿cabría excluir a los residentes en el extranjero o debería aplicarse la misma lógica que en el caso de la elección presidencial? De ser así, nos encontraríamos con el hecho de que ciudadanos extranjeros participaran directamente en el poder constituyente mexicano; de no ser así, estaríamos estableciendo una distinción muy extraña, porque consideraríamos idóneos para elegir presidente a los mismos que no reputamos facultados para contribuir a la definición de nuestro orden jurídico.

En el caso de Francia, la ley de enero 31 de 1976 fija la participación de los ciudadanos franceses en el extranjero, en las elecciones presidenciales y en los referendos, precisamente por

considerarlos análogos en cuanto al procedimiento de emisión y captación del voto. Pero, desde luego, no se plantea el caso de que se trate de la participación de ciudadanos extranjeros.

Examinemos también otro aspecto que se relaciona con un tema sujeto a debate: la doble vuelta para la elección presidencial. Esto, además del problema que señala Jorge Carpizo, en el sentido de que en una elección reñida, incluso sin doble vuelta, la decisión muy bien podría quedar en manos de los dobles ciudadanos. Si se diera la doble vuelta, su influencia sería aún mayor.

Esa circunstancia obligaría a nuestros candidatos presidenciales a dos cosas: una, contar con la autorización de las autoridades migratorias norteamericanas para hacer proselitismo político en su territorio; otra, cuidar que los temas y propuestas de su campaña no resulten ajenos a los intereses de los ciudadanos americanos ni puedan ser opuestos a los sustentados por el gobierno de aquel país.

Se dice que los argumentos en contra del voto de los mexicanos en el extranjero son sólo de naturaleza política. Esto no es verdad. Ya hemos visto que, en el orden estrictamente jurídico, este asunto tiene relevancia constitucional, especialmente por lo que se refiere al concepto de soberanía.

Hay, desde luego, poderosos argumentos políticos que varias personas hemos invocado en los últimos meses, pero que tienen fundamento constitucional. Entre ellos, que los ciudadanos mexicano-americanos además de doble nacionalidad y doble ciudadanía, tendrán en muchos casos doble militancia partidaria: pertenecerán por un lado a un partido político y por otra al demócrata o al Republicano de Estados Unidos. En esta medida, también quedarán sujetos a la influencia de los llamados *bosses*, o manipuladores del voto, ampliamente conocidos en aquel país.

El hecho incontrovertible de que ciudadanos extranjeros participen en procesos electorales mexicanos y, por lo mismo, puedan formar parte de partidos políticos nacionales, obligará a modificar el artículo 9º constitucional. Este precepto establece que solamente los

ciudadanos de la República podrán asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Esto es comprensible si, como se admite en todos los sistemas constitucionales democráticos, se considera que el cuerpo electoral es un órgano del Estado (Burdeau, p. 475). De no enmendar esa disposición constitucional, la ley que permita asociarse para votar en elecciones mexicanas a ciudadanos extranjeros, en este caso el COFIPE, podrá ser considerada inconstitucional.

Es evidente que, para los dobles ciudadanos, el sólo hecho de identificarse electoralmente con un partido político norteamericano implicará alguna forma de influencia con relación al criterio que adopten en cuanto a la valoración de la política mexicana. En este sentido vale decir que para los partidos norteamericanos el capítulo mexicano es de gran relevancia por varias razones ampliamente conocidas. Pero hay aspectos particularmente sensibles que no debemos omitir, y que pueden convertir a los mexicanos de allá en enemigos poderosos de los mexicanos de acá.

Pero hay algo más. Uno de los mayores problemas que tendremos en el futuro con Estados Unidos es el migratorio. Y aquí los dobles ciudadanos tendrán que votar o por las políticas discriminatorias, restrictivas de la inmigración mexicana que postulan ambos partidos de allá, o por la atención razonable que los mexicanos exigimos. No es remoto que, temerosos de la competencia y del desplazamiento laboral que puedan representar sus propios conciudadanos mexicanos, los dobles ciudadanos opten por solidarizarse con sus también conciudadanos norteamericanos, y en este caso votarían por el presidente de México que menos dispuesto estuviera a defender los derechos de los mexicanos frente a Estados Unidos.

Otra cuestión que se sitúa entre lo político y lo jurídico es el acceso permanente a los medios de difusión que el artículo 41 constitucional garantiza a los partidos políticos. No se trata sólo de una prerrogativa, sino de una obligación jurídico-política, que los partidos mantengan informada a la ciudadanía de sus posiciones y acciones. Votar no es un acto de emotividad, sino de racionalidad; por lo menos este es el propósito en una democracia. Hasta ahora no he visto cómo

se va a resolver este aspecto, porque los escuetos anuncios convocando a votar cada seis años no suplirán la información permanente que la Constitución dispone que reciban los ciudadanos, para votar de manera consciente y razonada.

El hecho de que la información que llegue a varios millones de electores sea, esencialmente, la que proporcionen medios ajenos a nuestro país, no deja de ser preocupante. Pero más todavía, ¿tendrán nuestras autoridades electorales facultades para sancionar a la prensa y a la televisión norteamericanas por difundir encuestas fuera de los tiempos permitidos, por ejemplo? Allá podrán hacer lo que se les ocurra, e influir en nuestras elecciones de la manera que más les convenga.

Adicionalmente debe tenerse presente que nuestros candidatos presidenciales quedarían sujetos a los planteamientos de los medios de comunicación de Estados Unidos, y que esa circunstancia hará que una buena parte de la agenda electoral mexicana sea fijada no por los intereses de la opinión pública de nuestro país, sino por la norteamericana.

Lo más paradójico y deplorable sería que hoy fueran los propios norteamericanos quienes nos salvaran de esos problemas. El Congreso de aquel país ya ha legislado en el sentido de privar de la ciudadanía americana a quien votara en elecciones ajenas a las de Estados Unidos. Esa disposición fue controvertida y declarada inconstitucional por la Corte norteamericana en el ya citado caso *Afroyim v. Rusk*, en 1967. La Corte razonó que, conforme a la decimocuarta enmienda constitucional, la ciudadanía americana sólo se pierde por renuncia voluntaria, pero no por ministerio de ley.

De cualquier forma, el problema de la doble ciudadanía ya está siendo debatido allá. Peter H. Schuk (*Citizens*, pp.217 y ss.) formula muy serias reservas ante el fenómeno de la doble ciudadanía, especialmente la de los mexicanos. Este autor subraya la contradicción que existirá entre quienes, como ciudadanos americanos, tienen un juramento de lealtad con relación a la defensa de la Constitución y las

leyes de Estados Unidos, y sus eventuales responsabilidades cívicas con relación a otro sistema constitucional.

El planteamiento no queda ahí. El propio autor propone que a los dobles ciudadanos se les obligue, en el futuro, a jurar que en caso de conflicto de intereses aceptan la primicia y superioridad de los americanos, y que en caso de infracción de ese compromiso se les expulse del país. Esto, en adición a las disposiciones en vigor según las cuales quienes adoptan la nacionalidad americana deben renunciar a sus juramentos previos de lealtad (Schuck, pp.185).

Lo que eso significa es que los dobles ciudadanos estarán votando en México después de haber abjurado expresamente de México, como condición para obtener la nacionalidad norteamericana. Más aún: todos los dobles ciudadanos habrán rendido juramento de lealtad a Estados Unidos en estos términos:

Solamente declaro que yo (aquí el nombre) absoluta y decididamente renuncio y abjuro todo apoyo y fidelidad a cualquier príncipe, poder, Estado o soberanía los que yo haya estado vinculado como súbdito o ciudadano; que apoyaré y defenderé la Constitución y las leyes de los Estados Unidos de América en contra de todos los enemigos, extranjeros o domésticos; que sustentare verdadera lealtad y adhesión a Estados Unidos, su Constitución y sus leyes; ya que adquiero esta obligación libremente, sin reserva mental alguna ni propósito de incumplir; que así sea con la ayuda de Dios.

Como se puede ver, los dobles ciudadanos muy bien podrán ser, pronto, ciudadanos en conflicto. Y en buena parte porque somos nosotros quienes los estamos poniendo en esa situación. Espero que la decisión de que los mexicanos voten en el extranjero no sea irrevocable; espero que incluso quienes la postularon acepten que la situación prevaleciente en 1996 cambió en 1998.

El sufragio es un tema crucial en la vida de los Estados. En el caso de México, no se registra ningún otro con el que tenga paralelo. Vivimos a lado de la potencia más importante de la historia, y en

condiciones de franca asimetría; tenemos a ese país a una de las poblaciones migratorias más numerosas del planeta; vivimos con nuestros vecinos tensiones fluctuantes que no desaparecerán en décadas, y que exigen destreza y patriotismo para hacerles frente. Estas son condiciones objetivas a las que ciertamente no se tiene que enfrentar Eritrea, Guinea, Portugal, Australia o Bosnia, para sólo citar unos ejemplos de otros países donde también se admite el voto en el extranjero.

Sin embargo, sí vale la pena mencionar otro par de casos que no han sido considerados en México. El de Turquía y el de Israel. En Turquía una reforma al artículo 67 constitucional, de 1995, establece que los turcos en el extranjero podrán ejercer el derecho de voto en las elecciones de su país. Turquía es un ejemplo interesante, porque también tiene una gran población migratoria, fundamentalmente asentada en la otra gran potencia mundial: Alemania. Pero ocurren varios factores adicionales: uno, no tiene frontera con Alemania; dos, Alemania sujeta muchas de sus decisiones al consenso de la Comunidad Europea; tres, Turquía no reconoce la doble nacionalidad-ciudadanía; cuatro, que la Constitución dispone que la ciudadanía se pierde por la comisión de "actos incompatibles con la lealtad a la patria", y cinco, que la Constitución turca sí se preocupa por lo emigrantes.

De tal suerte, la población turca en el extranjero continúa vinculada cultural e institucionalmente con su país de origen.

En el caso de Israel, sus condiciones le han llevado a tomar disposiciones que en otras circunstancias no serían comprensibles. Israel, como Gran Bretaña, carece de Constitución, pero tiene en cambio un conjunto de Leyes Básicas (en la actualidad son nueve) y de documentos de relevancia constitucional (hasta ahora son ocho), que en su conjunto forman lo que podría ser considerado la Constitución de ese país. Traigo a colación el caso israelí porque el Estado de Israel está integrado "por todo el pueblo judío" (Ley 5713, de 1952) pero a nadie se le ha ocurrido que voten todos los judíos en el extranjero para elegir a las autoridades de Israel.

Es necesario que los mexicanos no confundamos las cosas: No se trata solamente de discutir si podemos o no votar en el extranjero, sino si es posible que los extranjeros voten en nuestras elecciones. Estoy seguro de que si se hace un análisis comparativo en el mundo para ver los problemas de doble ciudadanía, se llegará a conclusiones diferentes de las que se han producido si sólo se atiende a los problemas técnicos del voto en el extranjero. Y también tengo la certidumbre de que muchos distinguidos mexicanos que han abogado por el voto en el extranjero, no estarán dispuestos a admitirlo en el caso de la doble ciudadanía.

Es un lugar común decir que nuestras relaciones con Estados Unidos son complicadas; pero lo que debemos hacer no es dificultarlas todavía más e introducir elementos de desconfianza creciente. Hemos avanzado mucho en el sentido de procurar entendimiento razonable; pero si abrimos la válvula para nuevas formas de intervención y dependencia, nuestras tensiones, parcialmente superadas, podrán recrudecerse. El argumento que he sostenido en este texto no supone animosidad hacia Estados Unidos, como nación soberana, y menos aún contra los millones de mexicanos que allá viven y que desde allá contribuyen, en numerosos casos, al bienestar de los que aquí están. México está obligado a pensar y actuar en beneficio de ellos, pero no a costa de poner en peligro la esencia misma de nuestra soberanía, porque poco podremos hacer por ellos cuando poco nos quede a nosotros mismos.

El voto es un asunto de extrema delicadeza, y según las circunstancias debe dársele el tratamiento más conveniente. Los avances democráticos de México son muchos, y deberán ser aún mayores en el futuro. Entre ellos no veo que la doble ciudadanía contribuya a la consolidación de la democracia, sino de la dependencia. No debe hacerse de avances hipotéticos, retrocesos reales. La democracia no es sólo un sistema de garantías para la libertad en el interior, sino también para la independencia en lo exterior. Es la democracia, basada en la soberanía del pueblo, la que permite que defendamos nuestros intereses, nuestros derechos y, sobre todo, nuestra dignidad.

f) REFLEXIÓN

Tengo la convicción de que la sociedad mexicana merece y debe conocer todos los argumentos que le permitan orientar sus decisiones, y que los representantes de la nación deben pulsar cuidadosamente esa orientación de la ciudadanía y valorar los intereses del país.

Lo más importante es que se ha comprendido que en la argumentación contraria al voto de los mexicanos en el extranjero sólo se invocan razones jurídicas y políticas que dejan a salvo el profundo afecto y el respeto por los mexicanos que, por diversas causas, se encuentran fuera de nuestro país.

Estoy convencido de que en este debate sobre el voto de los mexicanos en el extranjero todos los participantes estamos actuando de buena fe, y que no existe asomo alguno de intereses personales.

Lo que en todo caso será saludable es que todos, juntos, reexaminemos nuestras posiciones, a la luz de nuevos argumentos, para confirmar, modificar o cambiar las determinaciones previas.

IV.- Del libro: "EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: CONTEXTO, PELIGROS Y PROPUESTAS"

Lic. Jorge Carpizo

a) PAÍSES QUE ACEPTAN EL VOTO DE LOS NACIONALES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

1.- El voto de los nacionales en el extranjero es un tema relativamente nuevo en la realidad. Ciertamente existen antecedentes a principios de este siglo, pero no es sino hasta la Primera Guerra Mundial y principalmente en la segunda que se instrumentó que los militares que se encontraban en el extranjero, en los campos de batalla, pudieran sufragar. Es a partir de la década de los años setenta del presente siglo que esta clase de voto se va ampliando a otros sectores diversos de los militares y que un número mayor de países lo va admitiendo en sus legislaciones.

Los estudios sobre dicho tema son casi inexistentes, aunque cada día hay más curiosidad e inquietud sobre el mismo, especialmente porque los análisis de derecho comparado pueden ser y son muy útiles para ayudar a comprender las características, a veces difíciles, de esta situación. Especialmente provechosos son estos exámenes para el legislador.

En México, el Instituto Federal Electoral (IFE), en unión con otras instituciones, ha organizado en este año de 1998 seminarios internacionales sobre este tema en los cuales han intervenido principalmente autoridades electorales de diversos países que tienen conocimientos y experiencias al respecto. Estos seminarios y toda su documentación constituyen elementos valiosos para la discusión de este asunto en nuestro país.

2.- La Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE ha identificado, en un estudio preliminar, a 40 países en los cuales existe alguna legislación respecto al derecho de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. Dichos países se encuentran en los cinco continentes. Como ejemplos se pueden señalar: en América, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Panamá –a partir del año 2004-, Perú, República Dominicana – a partir del año 2000; en Europa, Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Portugal, Suecia; en África, Argelia, Guinea, Nigeria, Sudáfrica, Zimbabwe; en Asia, Filipinas, Israel; en Oceanía, Australia, Nueva Zelandia (Carrillo Poblano, p. 8).

En Bolivia se encuentra consagrado legislativamente este derecho pero nunca se ha llevado a cabo y en Ecuador y Venezuela después que lo habían aceptado, dieron marcha para atrás (Becerra, Ricardo, "Dimensionar el problema...", p.8) aunque parece que Venezuela lo volverá a incorporar para las elecciones de 1999.

Las legislaciones son muy disímiles entre sí aunque pueden establecerse algunas clasificaciones y agrupamientos. No todos los países que reconocen esta clave de voto lo otorgan con carácter universal; por ejemplo, Gran Bretaña lo concede sólo a los funcionarios de la Corona, los miembros de las fuerzas armadas, personal de British

Council, y a sus cónyuges; Barbados, Mauritania y Zimbabwe sólo a los funcionarios diplomáticos y consulares; Israel sólo a quienes desempeña funciones oficiales en el extranjero.

3.- Destaco algunas fechas desde cuando diversos países han reconocido esta clase de voto y a partir de cuando realmente lo hicieron efectivo: Australia desde 1902, pero con carácter de sufragio universal a partir de 1983; Canadá, desde la Primera Guerra Mundial para los miembros del ejército, pero con carácter de sufragio universal en 1993; Francia desde 1948 pero en la realidad a partir de 1976; Colombia desde 1962; Suecia desde 1968; Portugal desde 1975; Estados Unidos a partir de 1975 aunque para los militares desde décadas antes; España desde 1978 pero en la realidad hasta 1985; Argentina desde 1988 y efectivamente cinco años después, en 1993; Austria desde 1990 y Guinea desde 1991.

b) ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA

1.- Se han expuesto diversas razones para fundamentar el reconocimiento del voto de los nacionales en el extranjero. Ellas son principalmente:

- a) Que las grandes guerras del siglo y los entonces nuevos medios de transporte hicieron posible que gran cantidad de soldados y marinos se encontraran fuera de su país; realmente era injusto que a quienes estaban defendiendo la soberanía de su nación, se les privara de un importante derecho político puesto que constitucionalmente tenían esa facultad y obligación y su ausencia se debía al cumplimiento de la ley. Así, en 1943, los soldados australianos representaban el 9.4% del padrón electoral, o sea 419,000 ciudadanos y en 1944 Estados Unidos tenía ocho millones de soldados fuera de su territorio, de los cuales votó el 30 por ciento.
- b) Que no se encuentra una buena razón para violar el derecho al sufragio universal por el sólo hecho de residir en el extranjero.

- c) Que es una forma inigualable para estrechar los lazos con los emigrantes, haciéndoles sentir que aún pertenecen al país y en algunos casos ello puede tener efectos políticos benéficos.
- d) Que se amplía y se fortalece la idea del sufragio universal y, por tanto, el propio sistema democrático del país.
- e) Que se les garantiza a esos ciudadanos voz en el gobierno y en el futuro de su país.
- f) 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 resarcirle ese "exilio involuntario", como los expatriados españoles a consecuencia de la guerra civil, o como los latinoamericanos a causa de las dictaduras.
- g) Que dicho derecho puede ser un aliciente para que los emigrantes apresuren su regreso, como en el caso de Bosnia.
- h) Que los emigrantes en varios países envían a sus familiares cantidades considerables de dinero, lo que adquiere importancia para la economía nacional.⁸

2.- Procedo a comentar cada una de las razones expuestas en el inciso anterior de este ensayo.

- a) Considero que es apropiado que los militares involucrados en una guerra o estacionados en bases castrenses de su país en el extranjero, puedan ejercer su derecho de voto. No encuentro en este caso específico ninguna objeción ni peligro; al contrario, la universalidad del propio sufragio compele a que así sea. Esos militares no se encuentran en el extranjero por decisión propia sino por mandato de la ley y para defender a su país y la seguridad nacional del mismo. Además, el gobierno que resulte electo, sí los va a gobernar.

⁸ Para los diversos argumentos, cfr. González Roura, pp.3 y 4; Triscos, p. 23; Oppermann, p.1; Soudriette, p.1; Kingsley, p.1.

- b) No se viola el derecho al sufragio universal, porque en este clase de voto el problema no es de titularidad de ese derecho; ese nacional residente en el extranjero puede votar pero se encuentra con una dificultad geográfica, y en múltiples ocasiones ese alejamiento físico del país es también anímico porque puede llevar muchos años lejos del mismo y encontrarse poco informado de lo que acontece en él. Sus vínculos se van estrechando con el país en el cual reside. Esta puede ser una de las razones por la cual, generalmente el voto de los nacionales residentes en el extranjero representa un tanto por ciento muy bajo y en la gran mayoría de los países que aceptan esta clase de voto, dicho sufragio no tiene ningún peso político y, en consecuencia, no se ha prestado a ninguna discusión política de importancia.
- c) Siempre es y será saludable que los emigrantes sientan que los lazos con su país de origen persisten. Para alcanzar dicha finalidad existen varios caminos: mecanismos de protección en caso de violación de sus derechos humanos en el extranjero, una política cultural de grandes alcances e incluso la posibilidad de la doble nacionalidad, que es algo completamente diferente de la doble ciudadanía, pero cuando estos dos últimos aspectos se suman, la mezcla puede resultar explosiva dependiendo de las circunstancias y de las características de los países en cuestión.
- d) Votar no es un derecho en abstracto sino, al contrario, muy concreto. 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. El sufragio universal es una de las bases de la democracia, desde

luego que sí, pero para que se forme el gobierno que la mayoría de los ciudadanos decida libremente, porque aquél lo va a gobernar, si no fuera así, ¿qué objeto tendría votar?

- e) 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.
- f) No hay duda de que es muy duro que una persona tenga que exiliarse contra su voluntad por las razones que sean. Creo que medidas que puedan resarcirle 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?
- g) El caso de Bosnia es muy particular ya que se trata de un país en guerra civil. Además, hay países en que un regreso masivo de sus emigrantes podría desestabilizarlo ante el reto de la creación de empleos y de prestaciones sociales como habitación, salud y educación.
- h) 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 gobernar– por razones económicas. De todos los argumentos en favor de esta clase de voto, éste es el que me parece el menos aceptable y el que implica un gran desprecio hacia el país de origen.

Ahora bien, ¿estoy en contra del voto de los nacionales residentes en el extranjero? Para autocontestarme expresaré una conclusión a la cual más adelante regresaré y que para mí constituye el quid y la columna vertebral de esta cuestión.

Si esa clase de voto no tiene ninguna posibilidad de decidir qué candidato ganará la elección; a la misma no le encuentro mayores problemas y, claro está, que no es lo mismo votar por el presidente de la República o por una reforma constitucional, que por un legislador o un presidente municipal.

La gran mayoría de los países se encuentra en la anterior situación y entonces no existen argumentos convincentes para que no se acepte esa clase de voto. Sin embargo, generalmente hay disposiciones legales para asegurar la vinculación, información y lealtad hacia el país de origen.

Pero si esa clase de voto sí tiene la posibilidad de decidir quién va a ganar esa elección, entonces le encuentro problemas muy graves, asunto que examino en varios apartados de este ensayo.

C.- No cabe duda de que esta idea del voto de los ciudadanos en el extranjero ha continuado fortaleciéndose e incluso a partir de la década de los setenta ha sido elevada a rango constitucional en algunos países. Hasta donde conozco éstos son cuatro.

La Constitución portuguesa de 1976 en su artículo 14 y bajo el epígrafe de "Portugueses en el extranjero", dispone que los ciudadanos portugueses que se encuentren o residan en el extranjero gozan de la protección del Estado para el ejercicio de sus derechos y están sujetos a los deberes que no sean incompatibles con la ausencia del país y que los portugueses que sean también ciudadanos de otro Estado no pierden por ese hecho su capacidad electoral activa (cfr., Almeida, p. 9).

La Constitución española de 1978, en su artículo 68, apartado 5, dispone que: "la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España".

La Constitución colombiana de 1991, en su artículo 171, inciso 3, indica que los ciudadanos de ese país que se encuentren o residan en

el extranjero pueden sufragar en las elecciones para el Senado de la República y el artículo 116 del Código Electoral colombiano de 1986 también concede esta prerrogativa para la elección del presidente de la República (Noguera Calderán, pp. 2-37).

La Constitución peruana de 1993, en su artículo 187, señala que la ley contendrá normas especiales para facilitar el voto de los peruanos que residan en el extranjero.

D.- También la época espacial ha tenido presencia en esta clase de voto: el astronauta David Wolf, en noviembre de 1997, votó desde la estación espacial Mir y su voto fue transmitido electrónicamente al condado Harris, en Houston, Texas. Esto es lo más novedoso que existe en materia electoral.

E.- Interesante resulta resaltar que hasta ahora, el otorgamiento del voto a los residentes en el extranjero no es el resultado de presiones o movilizaciones de los interesados.

Horacio Boneo, asesor interregional en gobernabilidad democrática y alto funcionario de la División de Asistencia Electoral de la Naciones Unidas, nos dice:

Nunca ha habido una manifestación de residentes de un país que protestan por la imposibilidad de ejercer su derecho al voto. Tampoco se ha recibido nunca una carta de protesta sobre el tema en la División de Asuntos Electorales, ni el tema suele discutirse en los círculos de derechos humanos.

Boneo tiene la razón hasta ahora; sin embargo, el tema se está politizando rápidamente y puede ser el origen de discusiones agrias en el futuro próximo. Ojalá y me equivoque pero eso puede acontecer en el caso de México.

c) REALIDAD DE ESTE VOTO

1.- Demos una mirada rápida a algunas cifras respecto a esta clase de voto que nos puede otorgar una idea de la realidad del mismo: ¹⁶

- a) En Argentina no se conoce con exactitud cuántos ciudadanos viven en el extranjero pero se calcula que pueden ser alrededor de 600,000. De ellos, están registrados como votantes 23,380 y sufragaron 5,688, o sea el 24.3% de los registrados.
- b) En Australia esta clase de voto representa el 0.4% del padrón electoral.
- c) Austria tiene 320,000 ciudadanos en el extranjero como residentes y de ellos votan 73,000, el 25 por ciento.
- d) Brasil cuenta con aproximadamente millón y medio de ciudadanos con residencia en el extranjero y tiene 16,835 electores registrados.
- e) Canadá registra un padrón electoral de 19,000,000 de ciudadanos; aproximadamente 650,000 residen en el extranjero. El padrón electoral de estos últimos es de 17,172 –excluidos los militares- y en 1997 votaron 6,006, el 35% de ese padrón.
- f) Colombia tiene 42,000 votantes registrados en esta clase de voto. En 1994, de ellos votaron 27,000, el 64.3 por ciento.
- g) Los Estados Unidos poseen alrededor de 3,500,000 ciudadanos residentes en el extranjero sin contar a los militares. En las elecciones presidenciales de 1988, los civiles votaron en 38.3% de ese padrón; en 1992 en 31%; en 1996 en 37%. En las mismas elecciones, los militares votaron 63.5% en 1988, 67.0% en 1992 y 64.0% en 1996.

¹⁶ Las cifras que enuncio a continuación son con las que cuento. No me fue posible en algunos casos mayor precisión. La mayoría de dichas cifras las obtuve de las ponencias presentadas en los diversos Seminarios organizados por el IFE, así como en documentos que ha preparado la Coordinación de Asuntos Internacionales del propio instituto. Cuando no manifiesto la fecha de la elección es porque carezco de ese dato, pero entiendo que se refiere a la última elección realizada en ese país. Con estas cifras hay que ser cuidadosos porque en algunos casos se trata de estimaciones o aproximaciones, pero que han sido realizadas por las propias autoridades electorales o especialistas de esos países.

- h) En España, en 1996, de 526,065 electores registrados, votaron 181,741, el 34.65 por ciento.
- i) Francia tiene 1,130,000 ciudadanos residentes en el extranjero distribuidos en 153 países. En la elección presidencial de 1995, de 245,317 electores inscritos, 127,387 sufragaron.
- j) Portugal contabiliza una población aproximada de 9 millones de habitantes. Además, alrededor de 4 millones de portugueses residen en el extranjero. En 1995, en la segunda circunscripción votaron 45,852 de 192,329 inscritos en ese padrón electoral, lo que representa el 23.8% de aquél. Para esta clase se voto sólo existen dos circunscripciones.
- k) En Sudáfrica, de 428,461 inscritos en ese padrón votaron 96,268, el 22% comparado con el 86% en el propio Sudáfrica.
- l) Suecia tiene 6.7 millones de ciudadanos, de los cuales 80,000 residen en el extranjero; en 1994 votaron 25,000 de estos últimos.

2.- Los datos anteriores me sugieren las siguientes ideas:

- a) La cantidad de votos emitidos por los nacionales residentes en el extranjero es tal que no tiene influencia alguna en el resultado final de una elección general; sin embargo, habría que estudiar con cuidado el caso de los Estados Unidos, donde el número de esos votos sí alcanza una cantidad considerable, aunque constituye un porcentaje pequeño respecto al padrón electoral.
- b) En general existe poco interés por inscribirse en los padrones o listas ad hoc y en la mayoría de los casos el tanto por ciento de los inscritos o registrados que ejercen el derecho de voto también es bajo. Mi hipótesis es que este interés moderado responde a que esos residentes nacionales están un poco o un mucho desvinculados de su país de origen, o porque al final de cuentas el gobierno que se elija no los va a gobernar.

- c) Hasta ahora esta clase de voto no se ha "politizado", como sería el caso de que grupos de poder o de interés del país en el cual se reside, tengan manifiesta inclinación por influir en los resultados finales de la elección del país de origen.

Desde luego, las anteriores ideas son de carácter preliminar y respecto a las cuales es necesario trabajar y reflexionar.

d) CARACTERÍSTICAS DEL VOTO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y EN EL EXTRANJERO

1.- ¿Tiene el voto depositado por el nacional residente en el extranjero las mismas características que el depositado en el territorio nacional? En principio sí, aunque encontramos diversas diferencias:

- a) Mientras el voto en el país es obligatorio, el voto del nacional residente en el extranjero es completamente voluntario, como lo demuestran los casos de Argentina, Australia, Austria y Portugal.

Sin embargo, la legislación peruana declara obligatoria esa clase de voto e impone una multa de 20 dólares americanos por no cumplir con esa obligación (Arzubiaga Scheuch, p. 16). A pesar de ello el ausentismo en la votación ha sido superior al 60% en los Estados Unidos de Norteamérica, donde reside un número importante de ciudadanos peruanos.

- b) El voto del nacional residente en el extranjero es un voto menos informado porque generalmente no hay propaganda en los medios electrónicos de comunicación, sino que la propaganda, cuando existe, es a través de impresos enviados por el correo como en el caso de Portugal. Canadá realiza publicaciones en periódicos internacionales como Le Monde y algunos de Estados Unidos de Norteamérica.

Una excepción fue que en Los Ángeles hubo para la comunidad armenia –5,000 miembros registrados de los que votaron 2,000- publicidad en los programas destinados a esa comunidad (Boneo, p.4).

Campañas electorales realmente no existen hasta ahora –salvo Colombia y Portugal- y es la razón por la cual las legislaciones nacionales generalmente no se refieren a ellas (Becerra, Ricardo, “Dimensionar el problema...”, p.9). Además, se plantea el problema de regular actos que se van a celebrar en un país extranjero.

Informar y educar cívicamente a los ciudadanos residentes en el extranjero es un reto inmenso porque nos encontramos con las limitaciones propias de hacerlo masivamente en un país extranjero y sujetos a sus normas.

- c) A esos residentes no es posible imponerles las sanciones correspondientes si cometen faltas o delitos. ¿Cómo se va a aplicar la legislación penal nacional en el extranjero? Lo más a lo que se podría llegar, sería a la anulación del voto en la casilla o en el distrito. No es posible sostener la legitimidad de una legislación con efectos extraterritoriales porque ello iría en contra del derecho internacional.
- d) En principio, el voto en el extranjero es un voto más caro que el depositado en territorio nacional, aunque éste varía de acuerdo con los países. Por ejemplo: en Argentina, el costo se multiplica por siete respecto al elector en territorio nacional, en Australia es un 13% más alto y en Canadá, mientras el costo por elector es de 10.50 dólares, en el extranjero es de 13.60.
- e) Las autoridades electorales nacionales tienen que coordinarse con las extranjeras. Mientras más numerosos son los residentes nacionales en ese país, más necesaria será esa coordinación, incluso llega a ser requerida la presencia policiaca ante presagios de disturbios.
- f) En diversos países existe documentación electoral diferente –padrón, boletas- para la elección que se realiza en el extranjero e incluso en algunos se exigen

requisitos adicionales como inscribirse en listas especiales en embajadas y consulados.

Canadá, por ejemplo, exige para tener derecho a esa clase de voto haber residido en el extranjero menos de cinco años consecutivos desde su última visita al propio Canadá y tener la intención de regresar al país como residente.

2.- Ahora examinemos algunos aspectos importantes referentes a la votación en el extranjero: a) la necesidad o no de registrarse previamente en un padrón especial, b) a quienes se elige, y c) las modalidades del voto.

- a) Para sufragar en esa clase de voto es necesaria la inscripción voluntaria en un registro permanente o en un padrón ad hoc, como acontece, por ejemplo, con Argentina , Brasil –los que están en tránsito no votan- Colombia, Guinea y Portugal.

En Austria se exige estar inscrito en el padrón electoral municipal y en Dinamarca –aunque no se requiere ningún trámite o notificación previa- es necesario estar registrado en la demarcación de su residencia en su país de origen.

Los australianos, los suecos y los sudafricanos pueden votar sin ningún registro previo en las elecciones generales y en los referendos.

- b) Las legislaciones señalan diversas posibilidades respecto a quien se puede elegir; es decir, en que sufragios se otorga el derecho activo a esa clase de voto.

Para presidente de la República y para el Congreso o Parlamento, por ejemplo, lo regulan: Argentina, Colombia, Guinea, Perú y Portugal. También Estados Unidos, el cual incluye algunas elecciones locales, lo mismo acontece en Canadá, Dinamarca y en España –elecciones municipales- más el parlamento Europeo en los dos últimos países mencionados.

En Brasil, este derecho se circunscribe al presidente de la República y en Nueva Zelanda a la Cámara de los Comunes.

- c) Respecto a las modalidades del voto, existen primordialmente tres, a saber: i) la instalación de casillas en embajadas y consulados o en lugares habilitados como pueden ser escuelas, ii) el voto por correo, y iii) el voto por delegación o procuración, o sea, se otorga desde el extranjero poder a otra persona para que sufrague por él (Becerra, Ricardo, "Dimensionar el problema...", p.8). Últimamente se está añadiendo otra: a través de los medios electrónicos como en el caso del Internet.

De los 40 países que el IFE identificó con alguna legislación que regula el voto de los nacionales residentes en el extranjero, 27 siguen el procedimiento convencional; es decir, aquel en el cual el elector se presenta en un local que ha sido especialmente habilitado con la finalidad de recibir los votos, la jornada electoral coincide con la jornada laboral del país en cuestión y al término de aquella, los votos son inicialmente computados en ese mismo local (Carrillo Poblano, p. 10).

Admiten el voto por correo países como Alemania, Bosnia, Canadá, España, Estados Unidos, Gran Bretaña, Portugal y Suecia.

e) NECESIDAD DE DISTINGUIR REALIDADES COMPLETAMENTE DIVERSAS

1.- Los datos y elementos anteriormente señalados nos proporcionan alguna visión sobre la cuestión del voto de los nacionales en el extranjero:

- a) Todavía no es un fenómeno generalizado, porque son alrededor de cuarenta países los que regulan en alguna forma esta clase de voto.

- b) Es una cuestión que tiene antecedentes a principios del siglo XX. Algunos países, durante las dos guerras mundiales, reglamentaron el voto de sus militares que se encontraban en los frentes de guerra.
- c) La legislación sobre esta clase de voto comenzó a extenderse en los años setenta. En los noventa, varios importantes países se han adherido a esta corriente.
- d) Las legislaciones actuales al respecto son de lo más variadas y responden a las realidades específicas de cada Estado. En estos casos, como en tantos otros, no hay "recetas" sino tendencias.
- e) El derecho comparado nos ayuda a entender las instituciones y a proporcionarnos elementos para bien legislar, pero jamás puede olvidarse la realidad del país.
- f) En la gran mayoría de los casos, el voto de los nacionales en el extranjero representa una proporción muy pequeña que no alcanza ni el uno por ciento del patrón electoral del país. En estas situaciones no existe ningún problema para conceder esta clase de voto y generalmente el proceso se desarrolla con toda calma.
- g) Existen países donde dicho voto sí puede tener un peso específico y en el futuro puede llegar a ser determinante en el triunfo de una elección, lo cual ya aconteció en los Estados Unidos con la elección de un senador en el estado de Florida y con una autoridad en el estado de Ohio, pero hasta ahora estos ejemplos se circunscriben a elecciones locales en dicho país.

2.- Ahora bien, hay que distinguir respecto al voto de los nacionales residentes en el extranjero –como ya asenté– dos situaciones completamente diferentes: i) los países en donde ese voto no tiene ninguna posibilidad de decidir el resultado de la elección, y ii) aquellos países en los cuales ese voto sí cuenta con dicha posibilidad.

En el primer caso, no encuentro mayor problema para que esa clase de voto exista y toda la situación se concreta a poseer una adecuada legislación al respecto y a construir una buena organización que permita que todo el proceso electoral se desarrolle sin

sobresaltos, lo cual no es problemático porque el número de electores no es alto.

La concesión del voto a los militares que están luchando por su país o que están ubicados en el extranjero es muy justo, debido a que es la ley la que determina que estén en esa situación y además están sirviendo a la nación en aspectos esenciales a su propia seguridad como tal. Situación análoga es la de los servidores públicos que laboran en el extranjero como los miembros del servicio exterior.

Pero, algo completamente diferente es cuando esa clase de voto sí puede determinar el resultado de las elecciones. Entonces hay que ser muy cuidadosos y prudentes y examinar una serie de situaciones: ¿cómo van a decidir la existencia de un gobierno si éste no los va a gobernar? ¿cómo van a decidir un gobierno en su país de origen quienes también deciden el gobierno de la nación en donde residen y que sí los va a gobernar? ¿cómo se supera el problema de la doble lealtad al país de origen y al país de residencia si se cuenta con la doble nacionalidad y la doble ciudadanía? ¿ese voto en el extranjero qué tanto por ciento representa del padrón electoral? ¿ese voto está disperso en muchos países como es el caso de Francia en 153 o, por el contrario, está concentrado en uno o dos países como es el caso de la República Dominicana? ¿y si está concentrado en un país, dentro de él se encuentra disperso o a su vez concentrado? ¿qué clase de relación tiene el país con aquel en el cual sus ciudadanos residentes en el extranjero están concentrados?, ya que no es lo mismo las relaciones que entre sí guardan las naciones que conforman la Unión Europea que aquellas, por ejemplo, de Alemania con Turquía y menciono este ejemplo por el elevado número de turcos que habitan en aquel país, ¿podrían influir en esos potenciales electores grupos de poder del país donde esos ciudadanos residen?

Considerar, entonces, que situaciones tan diversas deben y pueden equiparse a aquellas en las cuales esa clase de voto no es significativa para el resultado electoral final, puede resultar muy peligroso para un país. Lo anterior me recuerda cuando en el mundo se discutía si en la relación laboral el patrón y el trabajador se encuentran en un plano de igualdad o precisamente porque el

trabajador constituye la parte débil e inigual en esa relación, la ley protege al más débil. Lo que quiero decir es que hay que tener mucho cuidado con estas diferencias porque si no se corre el riesgo de causar inmensos perjuicios políticos a un país.

3.- También se desprende de los incisos anteriores que este tema no ha sido realmente controvertido en los países que han legislado al respecto, por lo cual no se ha politizado y no se ha politizado porque esos votos no tienen mayor importancia para ganar la elección. La situación cambia radicalmente cuando este tema se discute en un país en el cual esa clase de votos si puede ser determinante para el triunfo o la derrota en una elección. De este aspecto bien se ha percatado Horacio Boneo, alto funcionario de la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas, a quien ya he citado, cuando; aquí en la Ciudad de México, nos dijo:

Las motivaciones formales –tanto de quienes lo apoyan como de los que se oponen- parecen siempre nobles y se fundan en argumentos válidos, aunque contrastantes. Pero la mera observación de las posiciones partidarias frente al tema sugiere motivaciones más egoístas, particularmente cuando se supone que la incidencia del voto en el exterior será significativa. Los partidos que suponen que podrán captar ese voto apoyan su adopción y aquellos que pueden resultar perjudicados se oponen (“La perspectiva de la División...”, p.2).

En igual sentido –pero refiriéndose al caso de México- Juan Molinar, consejero del IFE, expresó:

En el Instituto Federal Electoral también debemos tener claro que rechazaremos cualquier planteamiento del tema que se base en el cálculo político de lo que uno u otro partido pueda ganar o perder si los mexicanos que residen en el extranjero votan. Si la autoridad electoral dejara pasar a su seno estos cálculos parciales y de corto plazo, contribuiríamos a frenar nuestro desarrollo político (“Una aproximación...”, p.4).

Estoy de acuerdo con las opiniones de Boneo y de Molinar, éste no es un tema de partido –de parte- sino del conjunto, de la unidad, de la nación.

Tengo la sospecha –y fundada- de que México ocupará el primer lugar o uno de los primeros en el mundo en politizar este tema. Ojalá me equivoque porque el país no ganaría nada con ello y sí perdería mucho, pero la elección presidencial del año 2000 está casi a la vuelta de la esquina, el país tiene acumulados problemas de toda índole; a veces, pareciera que estamos presenciando un diálogo de sordos y desgraciadamente los mexicanos nos estamos dividiendo. A veces los actores políticos parecieran más enemigos que antagonistas, que es lo que deben ser.

f) TITULARIDAD DEL SUFRAGIO

Las constituciones de los países democráticos otorgan el derecho al voto a todos los ciudadanos –a veces hay excepciones como en el caso de quienes legalmente están privados de su libertad-. La idea del sufragio universal es una de las bases de la democracia. Estos conceptos ya no se discuten.

El problema del voto de los nacionales residentes en el extranjero no es una cuestión –por ningún motivo lo puede ser- relacionada con la titularidad de ese derecho. Ese ciudadano tiene el derecho activo de votar, es titular del mismo, por ello esta situación es muy diferente de cualquier discriminación política que ha acontecido en diversos países – y en algunos democráticos hasta hace pocas décadas- referente a la ausencia de este derecho en razón de género, raza o religión. En esos casos, no existía la titularidad del voto, no podían ejercer esta facultad. El nacional residente en el extranjero si puede ejercer este derecho; es decir, es su titular, lo que acontece es que existe un problema geográfico o legal, físicamente no lo puede ejercer o se encuentra con algún impedimento legal, por ejemplo, el caso de Canadá que exige que –por regla general, como ya asenté- para esta clase de voto es necesario que el ciudadano canadiense haya residido en el extranjero menos de cinco años consecutivos desde su última visita a ese país y

que tenga la intención de regresar como residente; o la obligación del pago de impuestos que se exige en algunos países, como es el caso de Estados Unidos para algunas elecciones regionales. ¿Se puede considerar que esta norma implica discriminación política? No. Desde luego que no, únicamente pretende que se demuestre el vínculo y el interés por ese país porque si no, ¿para qué va a votar?.

¿Y tiene el nacional residente en el extranjero el derecho pasivo del voto? o sea, a ser electo. Este es otro problema que me he planteado en este ensayo, pero muy relacionado: ¿por qué sí va a tener el derecho activo al voto y no el pasivo? Muchos de los argumentos que esgrimen quienes defienden esta clase de sufragio son sien por ciento aplicables también al derecho pasivo del voto de los nacionales residentes en el extranjero.

g) ANTECEDENTES EN MÉXICO

Llego, ahora, al caso de México que es lo que realmente me interesa pero el panorama descrito en los incisos anteriores, ayuda a comprender en dónde se encuentra nuestro país al respecto y hacia dónde nos podemos encaminar.

Todo parece indicar que la inquietud al voto de los residentes mexicanos en el extranjero nació en líderes de la comunidad mexicana y "chicana" residentes en los Estados Unidos durante los años setenta, quienes expresaron dicha inquietud al gobierno mexicano y a los dirigentes de diversos partidos políticos mexicanos (García Moreno, p.1).¹⁷

También es esos años algunos políticos y académicos mexicanos como Porfirio Muñoz Ledo comenzaron a manifestar su simpatía por el tema.

¹⁷ Raúl Ross Pineda asienta que dicha inquietud proviene de los años veinte, pero que fue hasta la campaña presidencial mexicana de 1988 cuando los medios de comunicación masiva empezaron a ocuparse del tema, en La Jornada, 13 de febrero de 1998, pp.II-III.

Durante las negociaciones de "Barcelona" que condujeron a la reforma electoral consensuada de 1994, en la agenda del 8 de marzo de ese año, en el punto doce se decía que un tema que se discutiría sería el del voto de los nacionales en el extranjero, lo que no aconteció por falta de tiempo (Carpizo, "La reforma federal electoral...", 1995, p.19).

El gobierno y los cuatro partidos políticos representados en el Congreso de la Unión firmaron el Acuerdo Político Nacional en 1995. El 15 de mayo de ese año se definió una agenda para la reforma electoral "definitiva" -¿puede existir una institución o una norma jurídica "definitiva"?- y en ella se incluyó el tema del voto de los mexicanos en el extranjero.

El IFE organizó durante julio de 1995 un Foro Nacional de Consulta para examinar diversos temas de la reforma político-electoral que se aproximaba. El tema sobre esa clase de voto fue abordado en algunas de las ponencias presentadas (Woldemberg, p.3).

El 15 de abril de 1996, el gobierno federal y los cuatro partidos políticos presentaron los acuerdos y conclusiones a las cuales habían llegado en material electoral. En el punto 14 de ese documento se estableció:

Hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo 36 (constitucional) y adicionando un artículo transitorio que establecería que este derecho sólo podría ejercerse para la elección presidencial. La forma de su ejercicio se determinaría en la ley de la materia y estará vinculado a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad.

h) REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL

1.- El artículo 36 constitucional enumera las obligaciones de los ciudadanos mexicanos, su fracción III establecía: "Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda...".

En 1996 –como resultado de la mencionada negociación política– se reformó dicha fracción para quedar como actualmente se encuentra: “Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley...”.

¿Qué implica esta reforma constitucional? Antes que nada debo decir que la primera regla de la interpretación constitucional es atenerse al sentido gramatical de las palabras y cuando existen expresiones técnicas, al significado de éstas.

Ciertamente de esa fracción se ha suprimido una traba o requisito: que el ejercicio del sufragio necesariamente tenía que ser en el correspondiente distrito electoral. De esto no cabe duda alguna. A su vez, la Constitución, y técnicamente es muy adecuado, remite a la ley para las necesarias precisiones, pero la Constitución no dice nada más; luego, no es posible sostener que actualmente nuestra ley fundamental consagra el derecho al voto de los nacionales residentes en el extranjero (Bustamante, “La elección de presidente...”, p.32) como una garantía individual de carácter político. Para que ello fuera así, indispensable sería que la norma de normas expresamente lo dijera como en los mencionados casos de Portugal, España, Colombia y Perú.

Lo que no puede negarse es que al haberse suprimido esa traba sí existe la posibilidad de ese voto, como también la del residente en México fuera de su distrito electoral o la de los turistas mexicanos o la de todo aquel que se encuentre transitoriamente fuera del país sin importar la razón de ello, pero esto será o no será de acuerdo con lo que disponga la ley, y si dispone que sí, las formas y modalidades las indicará la propia ley; si ésta no lo determina, entonces dicha figura jurídica no existirá.

El Congreso, de acuerdo con la mencionada fracción III del artículo 36 constitucional, no recibe, en este caso específico, criterios constitucionales de cómo debe legislar, sino que se le deja amplio margen siempre y cuando respete todas y cada una de las normas constitucionales.

Desde luego que no puede desconocerse que una de las intenciones para la supresión de la mencionada traba es precisamente esta clase de voto (Woldenberg, p.5), ya que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, con precisión se asentó:

Suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio...

Luego, ahora existe esa posibilidad, pero no constituye una obligación para el legislador. Un ejemplo permitirá clarificar este punto de vista. ¿Con la reforma constitucional existe la posibilidad de que los mexicanos *temporalmente* ausentes voten en el extranjero como serían los casos de viajes por razones de salud, trabajo o diversión? Desde luego que sí, porque se suprimió la traba de carácter geográfico pero ¿entonces el legislador está obligado a reglamentar esta clase de voto? No, la Constitución no lo dice así. En España, como ya bien conocemos, su Ley Fundamental se refiere y concede el derecho de sufragio a sus nacionales residentes en el extranjero pero *no* a los españoles que se encuentran temporalmente ausentes de su territorio, e igual situación acontece en Brasil.

Es nuestro Congreso de la Unión quien debe legislar al respecto. Es una decisión política muy importante, trascendente, la cual se encuentra en sus manos.

2.- El 20 de marzo de 1997 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución; reformas que entraron en vigor un año después. El artículo 32 reformado admite la posibilidad para los mexicanos de poseer una doble nacionalidad: "La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad".

La posibilidad de voto para los mexicanos residentes en los Estados Unidos más la doble nacionalidad, viene a complicar en extremo este problema, porque se está concediendo el voto mexicano a ciudadanos extranjeros –entre ellos a los norteamericanos- y se plantea la cuestión de la doble lealtad.

3.- El 22 de noviembre de 1996 se publicó en el *Diario Oficial* la nueva reforma electoral, la de 1996 -¿la definitiva?, así se han referido a ella-, y se reformaron y adicionaron diversos artículos del Cofipe. En el aspecto que vengo exponiendo lo que interesa es el artículo octavo transitorio de ese decreto, que establece:

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

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

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 (mismo que en el primer párrafo de este artículo es denominado Registro Nacional de Ciudadanos) y se haya expedido las cédulas de identidad ciudadana.

Examinemos este artículo octavo transitorio.

- a) En él se encuentra la decisión política de que se establecerá el Registro Nacional de Ciudadanos y que los mexicanos contaremos con una Cédula de Identidad Ciudadana, con la intención de que dicha cédula ya pueda ser utilizada en las elecciones del año 2000. la responsabilidad de llevar a cabo los anteriores aspectos es de la Secretaría de Gobernación.
- b) El propio artículo parte del supuesto de que el establecimiento de esas dos instituciones puede encontrar problemas y obstáculos de carácter técnico y administrativo, los cuales podrían impedir la adecuada expedición o utilización de esa cédula en las elecciones del año 2000; entonces será necesario realizar los ajustes legislativos que sean necesarios. La Secretaría de Gobernación ya informó que no es posible contar con esa cédula para las mencionadas elecciones. Ante dicha declaración esa condicionante impediría que se continuara el proceso descrito en el artículo transitorio, párrafo tercero, que comento. Sin embargo, desde el ángulo jurídico, concuerdo con el presidente consejero del IFE José Woldenberg, quién declaró:

Debo ser extraordinariamente enfático: al introducir el artículo octavo transitorio, el Congreso de la Unión asintió y asumió como deseable el proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero. El Congreso lo condicionó a la existencia de la Cédula de Identidad Ciudadana; sin embargo es el propio Congreso el que puede remover esa condicionante (“Intervención del Consejero...”, p.10).¹⁸

¹⁸ Véase también: Becerra, R. y Salazar, P., “Votar fuera de México...”, p.14; Carrillo Poblano, pp.4-5; Becerra, Ricardo, “Dimensionar el problema...”, pp. 6 y 8.

Ciertamente dicho “proyecto” es eso, un proyecto y será el Congreso de la Unión quien deba discutir ampliamente toda la complejidad del voto de los mexicanos residentes en el extranjero y tomar las decisiones por las cuales la mayoría de los legisladores se inclinen. Reitero, el Congreso de la Unión en este aspecto cuenta con un marco jurídico muy amplio de libertad porque la Constitución no le impone ninguna obligación ni le otorga ninguna pauta al respecto.

- c) El Consejo General del IFE debe designar –lo que ya realizó- a una comisión de especialistas para estudiar las modalidades de esta clase de voto para que esos mexicanos sufraguen en las elecciones para presidente de la República. Es decir, que cuando menos hasta ahora dicha clase de voto quedaría circunscrito y acotado al sufragio para el titular del Poder Ejecutivo Federal. ¿Por qué se acota de dicha manera?
- d) El estudio de la comisión es de carácter técnico y puede proponer reformas legales, pero –y aquí se encuentra otro condicionante- hasta que se encuentre integrado y funcionando el Registro Nacional de Ciudadanos y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.

Entiendo de lo anterior que la comisión de especialistas entrega el estudio técnico al IFE y éste al Congreso, y para ello no existe ningún condicionante pero para proponer reformas legales sí se exigen los mencionados en el párrafo anterior y que se encuentran al final del multicitado artículo octavo transitorio.

- e) El 29 de abril de este año, el Consejo General del IFE designó a la comisión de especialistas: trece expertos en diversas disciplinas; son ellos los que deberán de pensar, examinar, discutir y proponer cuáles pueden ser las modalidades de esa clase de voto, así como los instrumentos y mecanismos para que se pueda llevar a cabo.¹⁹

¹⁹ Los integrantes de esta comisión de especialistas son: Víctor Blanco Fornieles, Rodolfo Corona Vázquez, Jorge Durand Arp-Nisen, Víctor García Moreno, Guadalupe González González, Víctor Guerra Ortiz,

La comisión de expertos rindió su primer informe el día 17 de julio de este año, el cual contiene buena y muy interesante información, aunque aún –lo cual es muy natural- no se vislumbra ninguna conclusión (*cf. Primer Informe de la Comisión...*).

Esa comisión deberá entregar su informe final al Consejo General del IFE a más tardar el 12 de noviembre. Entiendo que el IFE lo conocerá pero no lo pondrá a discusión de su Consejo General por tratarse de un estudio técnico, excepto si no llega a tener ese carácter, mucho menos a votación y lo turnará al Congreso de la Unión, que es el órgano que posee las atribuciones para tomar las decisiones al respecto.

4.- Se reformó la Constitución para suprimir una traba geográfica al voto de los mexicanos –que como ya expresé no sólo abarca el de los residentes en el extranjero- y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para introducir nuevas instituciones en el país: a) el Registro Nacional de Ciudadanos, y b) la Cédula de Identidad Ciudadana, pero además para ordenar la realización de un estudio que sería el comienzo del procedimiento para legislar sobre esta clase de voto, procedimiento que está ciertamente sujeto a varias condicionantes.

Esas dos reformas: constitucional y legal son obviamente muy importantes y lo asombroso del caso es que no se dio una discusión pública al respecto, en la cual se hubieran argumentado sus pros y sus contras. Muchas personalidades me han comentado que no se percataron de las reformas, mucho menos de su trascendencia. Los medios masivos de comunicación casi las dejaron pasar desapercibidas y en México no es frecuente que exista especial interés por las discusiones legislativas –aunque hay excepciones- ni que se acostumbre leer el *Diario Oficial de la Federación* por académicos, intelectuales y políticos. A veces ni los abogados y funcionarios lo hacen.

Así, dichas reformas fueron aprobadas cuando comenzaba a oscurecer la visión y la perspectiva política de esta cuestión.

Increíble. El asunto político más importante de México en los últimos cincuenta años y pasó por el Poder Legislativo casi clandestinamente.

5.- ¿En qué etapa, fase o situación se encuentra actualmente México, respecto al voto de sus nacionales residentes en el extranjero?
Recapitulo:

- a) Se reformó el artículo 36 constitucional, en su fracción III, para suprimir una traba de carácter geográfico, pero no existe en nuestra Ley Fundamental ninguna referencia al sufragio en el extranjero, mucho menos que éste sea una garantía de carácter constitucional. Hoy en día, nuestra Constitución no contiene ningún obstáculo a esa clase de voto pero no lo alienta ni propicia, menos lo ordena o impone.
- b) El mencionado artículo octavo transitorio instruye la realización de estudios al respecto para que se hagan proposiciones. El propio artículo señala condicionantes para la prosecución de este procedimiento.
- c) Será el Congreso de la Unión el que tome las decisiones y legisle al respecto, pero también puede decidir no legislar sobre este asunto y dejarlo como está. En todo caso es el Congreso el que diría la última palabra sobre esta cuestión y si es sí, entonces tendrá que legislar minuciosamente sobre modalidades, formas y procedimientos de esa clase de voto.
- d) El IFE ya designó a trece especialistas para integrar la comisión de estudio a los cual está abocada. En noviembre habremos de conocerlo.
- e) Se reformaron esos dos artículos y no se dio un debate nacional. Sin embargo, desde hace aproximadamente cuatro meses se han expresado inquietudes y temores sobre esta clase de voto. se han escrito, por personas

serias y con prestigio, varios artículos con argumentos de gran peso en contra.

- f) El Senado de la República, en septiembre de este año, decidió organizar foros de consulta para discutir este importantísimo tema y personalidades de diversas ideologías aceptaron intervenir. El Senado ha hecho muy bien. Hay que debatir con profundidad. Deben exponerse los argumentos en pro y en contra. Las organizaciones e instituciones políticas, sociales y académicas deben también propiciar la discusión. Como se ha dicho en otras ocasiones: que México hable.
- g) Todavía es un momento oportuno para la discusión, algo tarde pero oportuno, porque el Congreso de la Unión todavía no legisla al respecto; porque antes de legislar también tendrá que debatir; porque los argumentos en pro y en contra le pueden servir para tener una idea más clara sobre este trascendental tema. Estamos atrasados en la discusión pero ésta es aún oportuna y todavía puede tener gran importancia para fines prácticos. Hay que colaborar con el Congreso a fin de que éste tome en este aspecto, las mejores decisiones para México.

i) MÉXICO: UN CASO EXCEPCIONAL

Respecto al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, el caso de México es único en el mundo, reviste características que no se presentan en ningún otro país del universo. Esas características son:

- a) Un número muy grande de mexicanos residen en el extranjero. En 1996, esa cifra alcanzaba varios millones de seres que anualmente se incrementa en aproximadamente 300,000 migrantes. Se calcula que para las elecciones presidenciales del año 2000, alrededor de siete millones de ellos tendrán la edad para votar, lo que representaría entre el 14 y el 15% del padrón electoral mexicano de 1997 ("Los expertos coinciden...", p.32).

- b) Ese número extraordinariamente grande de mexicanos que residen en el extranjero se concentra en un solo país: el 99.2% en los Estados Unidos. En consecuencia, cuando se expresan inquietudes, dudas y preocupaciones respecto a ese voto, realmente se están refiriendo a los Estados Unidos.

En segundo lugar, se encuentra Canadá que tiene únicamente veintisiete mil residentes mexicanos. Otros países donde residen los mexicanos, pero en números pequeños inferiores a los de Canadá, son: Paraguay, Bolivia, España, Alemania, Guatemala y Venezuela.

A su vez, en Estados Unidos, los mexicanos residentes se concentran en un 90% en cuatro Estados: California, Texas, Illinois y Arizona (*Primer Informe...*, pp.5 y 6).²⁰

- c) Las proyecciones de los especialistas manifiestan que esta corriente migratoria mexicana hacia los Estados Unidos continuará. Así, los residentes mexicanos en ese país para el año 2000 serán aproximadamente 8.6 millones, de los cuales el 83% tendrá más de 18 años, o sea 7.1 millones. Para el año 2006, esas cifras serán ya de 10.8 millones y en capacidad de votar 8.9 millones (*Primer Informe...*, pp.7 y 8).

²⁰ Muy interesante resultan los datos siguientes: "Las fuentes de información norteamericanas permiten advertir que entre los residentes mexicanos en Estados Unidos, existe una ligera predominancia de hombres (55 por ciento de los residentes mexicanos son hombres y 45 por ciento son mujeres) y una proporción mayoritaria (alrededor del 70 por ciento) de jóvenes y adultos de entre 15 y 44 años de edad. Además, tres de cada cuatro mexicanos de 25 años y más de edad tiene una escolaridad equivalente o inferior a preparatoria completa. Cabe hacer notar que alrededor del 66 por ciento de los residentes mexicanos en Estados Unidos de 16 años y más son económicamente activos. De ellos, 57 por ciento estaban empleados en marzo de 1996 y 7 por ciento se encontraban desempleados. Cerca del 80 por ciento de los residentes mexicanos obtenían en ese mismo años ingresos anuales inferiores a 20 mil dólares y 35 por ciento vivía en situación de pobreza. De acuerdo al censo norteamericano de 1990, alrededor del 90 por ciento de la población de residentes mexicanos en Estados Unidos se encuentran viviendo en los estados de California (principalmente en el área metropolitana de Los Ángeles, Valle de San Joaquín, San José, la Bahía de San Francisco, San Diego y algunas otras áreas del sur de California), Texas (El Valle del Río Grande, El Paso, San Antonio, Houston y Dallas, entre otros), Illinois (Chicago) y Arizona (Tucson, Nogales y Phoenix)... Las fuentes de datos mexicanas confirman este perfil y adicionalmente permiten conocer el origen de los migrantes. En el quinquenio de 1990-95, las principales entidades de procedencia de quienes se fueron a vivir a Estados Unidos son las siguientes: Aguascalientes, Colima, Durango, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas. Cabe hacer notar que de los más de 2,400 municipios del país, alrededor del 62 por ciento muestran algún grado de actividad migratoria, aunque sólo alrededor de 100 municipios se advierte una alta intensidad migratoria".

- d) Ser vecino de la única superpotencia mundial no es fácil, menos cuando millones de mexicanos residen en aquel país. La complejidad de las relaciones bilaterales es inmensa desde todos los ángulos: político, económico, migratorio, psicológico o de lucha contra el tráfico de estupefacientes.

Los Estados Unidos, tanto el sector público como el privado, colaboran o agreden a México como no lo hacen con ningún otro país (Bustamante, "La extraterritorialidad...", p.40).

- e) La sociedad mexicana es muy plural. Las elecciones presidenciales cada día son más competidas y aún lo serán más. El voto que las podría decidir sería el de los mexicanos residentes en el extranjero. Ellos pueden ser la diferencia y de esto hay una idea clara tanto en personajes mexicanos como de otras nacionalidades; es el caso de Alberto Aziz Nassif, Edson Carvalho Vidigal, Alan Wall y Daniel Zovatto (Aziz Nassif, "Votar en el extranjero"..."; "Los expertos coinciden...", pp.32 y 33).

Esta característica, hasta ahora, no se ha presentado en ningún otro país del mundo.

- f) Consecuencia de la anterior, se encuentra la característica de que esta clase de voto no se ha politizado ni ha dado lugar a fuertes polémicas o divisiones en ninguna nación.

En México, la discusión ya está comenzando a politizarse, ¿por qué? Porque siete millones de votos, son muchos, muchos, pero muchos votos.

- g) La posible intervención de autoridades norteamericanas en el proceso electoral mexicano. Por ejemplo: i) de los ciudadanos mexicanos residentes en ese país, aproximadamente dos millones se encuentran en situación irregular, sería una oportunidad de oro para las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización

(SIN) de los Estados Unidos para expulsarlos, ii) ¿se podrían movilizar en los Estados Unidos un número grande de personas y recursos económicos sin autorización de autoridades estatales y locales de ese país?, iii) ¿se podrían hacer campañas electorales abiertas y utilizar los medios electrónicos norteamericanos de acuerdo, con la ley mexicana y sin pedir autorización a autoridades de ese país? O en estos aspectos ¿sería la ley norteamericana la que se aplicaría?, iv) ¿en caso de conflicto entre las leyes mexicanas y las norteamericanas respecto a diversos aspectos de las elecciones, serían los tribunales norteamericanos los que decidirían? (Bustamante, "Elecciones mexicanas en E.U....", p.46; *id.*, "La extraterritorialidad...", p.40).

Se podría alegar que otros países ya han realizado procesos electorales en los Estados Unidos y se han desarrollado sin mayor problema. Claro que sí, pero no es lo mismo organizar elecciones para cinco, diez o veinte mil potenciales electores que para siete millones y que geográficamente se encuentran muy concentrados.

- h) La heterogeneidad de esos residentes: residentes antiguos con nacionalidad mexicana, residentes antiguos con doble nacionalidad, migrantes legales antiguos, migrantes legales recientes, inmigrantes en situación irregular.
- i) La existencia de grupos de interés norteamericanos, principalmente locales como los californianos y los texanos, que son muy poderosos y que han mostrado sentimientos antimexicanos y antimigratorios –sólo recuérdese la polémica y el referéndum sobre la educación bilingüe en California y los intentos de suprimir servicios educativos y de salud a los inmigrantes legales- y que podrían mover inmensos recursos humanos y económicos para inclinar la elección mexicana por el candidato que consideraran que conviene más a sus intereses (Boneo, p.3).

j) PELIGROS DEL VOTO DE LOS RESIDENTES MEXICANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS

Considero que resulta obvio, por las razones expuestas, que el caso de México respecto a los nacionales residentes en el extranjero – en Estados Unidos- es excepcional, es único en el panorama internacional; en consecuencia, el Congreso de la Unión tiene que ser muy cuidadoso al momento de legislar sobre este delicado tema que, desde luego, habrá de hacerlo después de un gran debate nacional por lo extremadamente delicado del mismo.

Encuentro varios peligros para nuestro país respecto al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, mismo que enuncio a continuación:

- a) Es muy probable que las elecciones presidenciales, dentro de la pluralidad que existe en nuestra sociedad, sean cada día más competidas y que las diferencias de votos entre los principales candidatos presidenciales sean pequeñas. Así, el triunfo en una elección presidencial lo podrían otorgar el sufragio de los mexicanos que residen en los Estados Unidos, situación que no ha acontecido, ni se contempla probable hasta ahora, en ninguna otra nación del mundo (Carpizo, "El peligro del voto de los mexicanos...", p.11) ya que los casos que señalé de nuestro vecino del norte se concentran a elecciones locales.

Daniel Zovatto, un gran especialista en cuestiones electorales y consultor del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, manifestó en la ciudad de México respecto al caso de nuestro país:

...podríamos estar quizá en el primer país donde el voto de los nacionales en el extranjero tendría un efecto concreto en el resultado final de la elección presidencial, lo cual suma a las

anteriores complejidades una trascendencia política de carácter prácticamente inédito ("Discurso pronunciado...", pp.1-3).

Esa clase de voto, hasta ahora, no ha tenido ni tiene trascendencia política en ningún país del mundo en el sufragio respecto a quien va a gobernar, ya sea el jefe de Estado o el jefe de gobierno o la persona que suma ambas funciones. En México sí es probable que tuviera esa trascendencia, porque decidiría quién sería el presidente de la República.

- b) El voto es un derecho y una obligación cívica que no se otorga en abstracto sino con la finalidad de formar un gobierno o intervenir en una consulta popular de importancia como el referendo.

Podrían estar decidiendo esa elección quienes no gozarían o sufrirían las consecuencias de su voto. Muchos de ellos ya son ciudadanos norteamericanos que sufragan en ese país; así quizás estarían decidiendo quién va a ser el presidente de México un grupo de ciudadanos extranjeros. Muchos de ellos llevan años de residencia fuera de México y su conocimiento del país no es todo lo preciso que debería ser; porque no sufrirían las consecuencias de su voto, éste podría darse en forma irresponsable.

- c) No hay duda de la influencia que ejercen los medios masivos de comunicación, especialmente los electrónicos, sobre todo en las más importantes campañas electorales. En los Estados Unidos, como en casi en todo el mundo, esos medios generalmente representan intereses políticos y económicos, los que podrían decidirse por apoyar a un determinado candidato presidencial por considerar que es quien más conviene a sus intereses. Sería extraordinariamente difícil contrarrestar esas decisivas influencias.

Nuestros candidatos presidenciales difícilmente podrían eludir los planteamientos de los medios de comunicación masiva de Estados Unidos, con lo cual una gran parte de la agenda electoral mexicana

podría ser determinada por los intereses de la opinión pública norteamericana y no por los de la mexicana (Valadés, "La doble ciudadanía...", p.12).

- d) Como ya indiqué, esa clase de voto está concentrado primordialmente en cuatro estados de la Unión Americana. En California y Texas, muchos de esos residentes mexicanos trabajan o están relacionados con el sector agrícola de los mismos, el cual se encuentra muy bien organizado y puede ejercer influencia directa o indirecta en el voto de los residentes mexicanos en esos estados. Además, es un sector que no siempre ha demostrado simpatía por México y sus organizaciones apoyarían al candidato que de acuerdo con sus análisis, les asegurara mejor sus intereses (Carpizo, "El peligro del voto de los mexicanos...", p.11).

Jorge A. Bustamante realiza una serie de precisiones sobre este aspecto que juzgo atinadas: a) como regla general esas organizaciones tratan de influir en el voto mexicano, pero si a esos residentes mexicanos –millones de ellos- se les permite votar en Estados Unidos se estaría facilitando que aquéllas ejerzan su influencia sobre esta clase de voto; b) la pérdida nacional de soberanía frente a Estados Unidos ya que si un candidato presidencial ofreciera en su programa electoral un aspecto que interese especialmente a esas organizaciones –como podría ser la privatización de Pemex- se moverían recursos económicos, tecnológicos y políticos en nuestro país vecino para apoyarlo como nunca se ha visto en México; c) el impacto de la imagen del triunfo de un candidato mexicano en Estados Unidos, mundialmente difundida por la televisión, "sería de tal magnitud que haría políticamente insostenible el triunfo electoral en México de cualquier otro candidato presidencial" (Bustamante, "La elección de presidente...", p.32).

Ricardo Pozas Horcasitas, con especial agudeza, me ha confirmado mis puntos de vista sobre este específico aspecto.²¹ Para Ricardo Pozas el problema no son los mexicanos en el extranjero sino el efecto perverso que esa clase de voto puede traer consigo al caer.

Las condiciones que pongan en riesgo los derechos democráticos de los ciudadanos mexicanos residentes en el país, dado el peso y la influencia que pueden llegar a tener, los que potencialmente manipulen a los siete u ocho millones de mexicanos en Estados Unidos, cantidad de votos suficientes para definir el curso de una elección federal [en México]... llevando el argumento al extremo, podemos decir: que en aras de la democracia desbordada vamos a restaurar uno de los viejos vicios del autoritarismo fundado en la manipulación electoral de las clientelas pobres, con el agravante de que "el cacique" será el empresario norteamericano contratante.

Ricardo Pozas en este aspecto coincide con la afirmación de Diego Valadés de que no se trata de menoscabar los derechos de los que viven fuera, sino de no afectar aquellos de quienes vivimos dentro (Valadés, "El voto allende la frontera").

El primero de ellos llega a las anteriores conclusiones después de haber analizado diversos asuntos, como: la condición social fundada en el tipo de trabajo y situación laboral que ubica a grandes sectores de esos residentes mexicanos en una posición política difusa; muchos de ellos son altamente vulnerables y sujetos de influencia por parte de los organizadores de redes de clientelas laborales clandestinas; las relaciones de éstas últimas con las organizaciones empresariales norteamericanas y vinculadas a intereses regionales y/o partidarios, que fácilmente podrían convertir esas redes laborales en redes de clientela política con capacidad de influir en los resultados electorales de México y aún, quizás, en todo el proceso de selección y nominación de los propios candidatos presidenciales; realmente se estaría otorgando una gran influencia política a grupos sociales

²¹ Me hizo el favor de redactarme un memorándum, en el cual me ha dado sus puntos de vista sobre este peligro, los cuales comparto. Los aspectos que trata en dicho memorándum son de especial importancia, varios de los cuales resalto en este ensayo.

norteamericanos que no han mostrado ningún respeto hacia los derechos de los mexicanos en su nación.

Los argumentos de Bustamante y de Pozas nos deben hacer meditar; son argumentos de gran peso; yo, concuerdo con ellos, y así lo he venido exponiendo desde julio de este año.

Ricardo Pozas es consciente de que nos faltan estudios de campo sobre varios de sus postulados y de que es urgente que los mismos se realicen.

- e) En Estados Unidos, Illinois, California y Texas se distinguen por la acción de poderosas maquinarias electorales, cuya fama, presente o pasada, los acusa de haber potenciado su eficacia a expensas de su probidad. Un solo ejemplo: en los años pasados respecto a la política local de California, operativos encubiertos del FBI lograron implicar a un número nada despreciable de políticos californianos locales, en acciones de corrupción política sancionadas por las leyes. Incluso un conocido representante popular, quizás de origen mexicano, de apellido Montoya, todavía está sujeto a la acción de la ley.

En este contexto, la realización de campañas presidenciales mexicanas serían muy complicadas, además de ¿qué leyes se aplicarían? Las mexicanas o las norteamericanas, ¿tendrían que solicitar permiso a las autoridades migratorias o a las políticas para poder llevar a cabo esas campañas? ¿el límite al financiamiento de las campañas y el otorgado por extranjeros serían las normas nuestras?

- f) En marzo de 1998 han entrado en vigor los artículos constitucionales que aceptan la doble nacionalidad de los mexicanos. Este principio me parece aceptable y con indudables beneficios, entre otros, para la protección de los derechos de los mexicanos residentes en el extranjero. El peligro se encuentra en que se ha abierto la puerta a la doble ciudadanía; es decir, que

norteamericanos que también tengan la nacionalidad mexicana, van a tener el derecho a votar tanto en las elecciones norteamericanas como en las presidenciales mexicanas, con lo cual se crea una situación muy peculiar: doble nacionalidad, doble ciudadanía, doble voto y doble lealtad o lealtad compartida.

En las relaciones México-Estados Unidos tan asimétricas –y cada día más-, fácil es percatarse que ante conflicto o contradicción de intereses entre los dos países, México será la parte débil frente a la nación más poderosa del mundo, además de que muchos mexicanos salieron de nuestro país nada contentos de hacerlo, mientras que se supone que muchos de ellos encontraron en esa nación el “sueño americano” y, en consecuencia, no ha regresado a residir en México.

El problema, como sencillamente lo ha planteado Diego Valadés, se encuentra en que se quiere que decenas, centenas de miles o quizás millones –aún no sabemos cuál irá a ser la cifra exacta- de ciudadanos norteamericanos participen en la elección del Presidente de México y quienes, a su vez, votan en las elecciones norteamericanas por el partido demócrata o el republicano (Valadés, “La doble ciudadanía...”, p.3: *id.*, “Independencia Limitada”).

En 1948, ante nuestra derrota, el artículo VIII del Tratado de Guadalupe señaló claramente que los mexicanos que decidieran permanecer en los territorios que se le arrebataban a México, tendrían el derecho de “conservar el título y derechos de ciudadanos mexicanos o adquirir el título y derechos de ciudadanos de los Estados Unidos”. Aun en un momento terrible de nuestro devenir, los mexicanos que firmaron ese tratado, no aceptaron la doble ciudadanía y, ahora nosotros, los mexicanos de finales de siglo XX, se la regalamos al país vecino. ¿qué nos está pasando a los mexicanos?

Incluso, personas que han defendido el voto de los mexicanos en el extranjero, no están de acuerdo con la doble ciudadanía y el doble voto, en este sentido Porfirio Muñoz Ledo declaró:

"La doble nacionalidad no es doble ciudadanía. No se les está dando el derecho a quienes ya tienen la ciudadanía norteamericana a tener la mexicana. Ahí habría de establecer en cuál de las dos elecciones votan. Pero ese es otro problema. La reforma que nosotros adoptamos afecta hasta hoy a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, a los que han perdido la ciudadanía mexicana. En este momento, el universo en el que estamos es el de los *ciudadanos mexicanos*" ("Ya es garantía constitucional...", p.36; "Doble nacionalidad y derecho...", p.33).

Punto de vista que reiteró una semana después. Aquí el problema es constitucional y legal: ¿cómo se va a realizar ese deslinde?, ¿cómo se va a hacer esa discriminación? Además, hasta ahora, no hay texto legal ni compromiso político, hasta donde conozco, para que los mexicanos con doble ciudadanía –en consecuencia con doble lealtad- sufraguen.

Únicamente dos países, no tengo conocimiento de algún otro, aceptan en sus legislaciones la doble ciudadanía y el doble voto: Perú y Portugal y, desde luego, en el caso de México por las razones que he señalado, de por qué es un caso excepcional y los peligros que traería consigo esta clase de sufragio, es que estoy completamente en contra del doble voto.

- g) Para organizar elecciones en un país extranjero para millones de ciudadanos, probablemente para más personas que los electores registrados en el Distrito Federal, en el Estado de México o en el padrón de cualquier país centroamericano, se presentan múltiples problemas prácticos. Ahora que todo parece indicar que México está superando las ferias de las desconfianzas electorales y que caminamos firmemente en elecciones limpias, esas desconfianzas, fraudes reales o supuestos, se podrían trasladar hacia los Estados Unidos, marchándose así las elecciones presidenciales mexicanas, sobre todo después de los grandes esfuerzos

desarrollados para estar donde estamos en este aspecto (Carpizo, "El peligro del voto de los mexicanos...", p.12).

En mi opinión tal es el sentido de las palabras del Consejero Presidencial del IFE, José Woldenberg, cuando ante Comisiones de la Cámara Federal de Diputados expresó:

Reitero que como autoridades electorales, estamos en la obligación de señalar las condiciones de protección a la confianza. Lo único que podemos solicitar en la discusión legislativa por venir y por supuesto en el trabajo de la Comisión de Especialistas, es que se tenga presente esa coordenada básica: la protección de la confianza, nada más (Woldenberg, pp. 11 y 14).

A Woldenberg le asiste la razón, quien además ante esas propias comisiones enumero una interminable serie de preguntas sobre la organización de esas elecciones en el extranjero. Cito solo algunas de las que me parecen más significativas:

...¿cómo realizar el registro de los ciudadanos en el extranjero?, ¿cómo hacer que ese registro conserve los requisitos de seguridad que se exigen para el resto de los mexicanos?, ¿cuántos años de residencia en el exterior serían fijados como límite para la inscripción al padrón electoral? ...¿los ciudadanos con doble nacionalidad, podrían ser representantes populares en México?... ¿haríamos nuestro propio censo electoral en otros países, ciudades o zonas? ¿sería factible utilizar la credencial emitida en México, para votar en casillas colocadas fuera del país? ...¿es posible imaginar la exhibición de las listas nominales en el exterior?... ¿cómo resolver las impugnaciones que (el transporte, el almacenamiento y el resguardo de la documentación electoral) originen?...¿quiénes se harán cargo de las casillas instaladas en el exterior? ...¿se mantendría vigente la prohibición de que los partidos no pueden recibir aportaciones de partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras?... ¿se mantendría vigente la prohibición de que los mexicanos que viven o trabajan en el extranjero aporten dinero a los partidos?

¿cómo operarían la contratación de tiempos de televisión y radio en el extranjero?...¿cómo hacer viable y funcional la penalización de los delitos electorales que se consignan hoy en la ley mexicana? ¿cómo sancionar faltas que se cometan fuera del territorio nacional...? (Woldenberg, pp.11-13).²²

²² Juan Molinar también realiza una serie de preguntas sobre la organización de esta clase de voto (“Una .”,2).

De los peligros que he señalado al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, este último, a pesar de todas sus dificultades, es el que considero que podría ser superable –el de la organización- o el que podría ser menos dañino, aunque perder la confianza que se ha logrado en nuestras elecciones, sería extraordinariamente triste y políticamente muy costoso.

k) ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES POR EL PAÍS ANFITRIÓN

1.- Hasta ahora, los Estados Unidos no han puesto ninguna objeción para que ciudadanos extranjeros residentes en su territorio puedan ejercer el derecho de voto y dicho procedimiento no ha causado ninguna inquietud: el número de electores es pequeño y todo ha acontecido en paz.

Al contrario, los Estados Unidos han auxiliado y cooperado a la organización de las elecciones de varios países como: Eritrea en 1993 –facilitando un edificio público y proporcionando las mamparas de votación y los observadores internacionales-; Sudáfrica en 1994 –los funcionarios electorales de California ayudaron en la logística electoral, facilitaron urnas y mamparas electorales y proporcionaron diversos materiales para que se efectuara el sufragio-; Armenia en 1998 –el material electoral fue impreso en los Estados Unidos y la policía de Los Ángeles, por ejemplo, vigiló la tranquilidad de esa elección- (Mc Cormak, pp.1 y 2).

2.- *Elections Canada* es el órgano independiente del Parlamento de Canadá responsable de la organización de las elecciones federales y los referendos en ese país. Este órgano se siente orgulloso de haberse ocupado del registro de electores y del proceso electoral de los ciudadanos extranjeros residentes de varios países en Canadá: Sudáfrica en 1994 para las elecciones generales; Costa de Marfil en 1995 para la elección presidencial; Bosnia y Herzegovina en 1996 para la elección nacional y cantonal, y en 1997 para las municipales. En este último caso incluso el órgano canadiense desarrolló un programa de

educación electoral y contrató a funcionarios electorales (Demianenko, pp.1 y 2).

¿Es esto lo que los mexicanos perseguimos y queremos? ¿qué autoridades locales norteamericanas nos organicen nuestras elecciones en su territorio ante los problemas de logística que se pueden presentar? ¿cuáles serían las razones en contra –dentro de su razonamiento- que expondrían los defensores de esta clase de voto? si ello ya lo aceptan diversos países.

3.- Las elecciones en Estados Unidos son competencia local; es decir, que la manifestación de voluntad de un Estado, condado o ciudad, en este aspecto, sólo representa la voz de esa entidad y no se puede generalizar, pero Teresa Petrone, comisionada electoral de Chicago, una de las ciudades norteamericanas con más ciudadanos mexicanos residentes, ya declaró que:

La Comisión de Elección de Chicago puede organizar y garantizar unas elecciones serias para que residentes mexicanos puedan votar en los comicios del año 2000...Lo único que necesitamos es la lista de candidatos, el registro de votantes y acordar con el gobierno mexicano los métodos para realizarla ("Factible, el voto de mexicanos...", p.8).

Probablemente los defensores de esta clase de voto nos incitarían a aceptar y tal vez debamos de aprovechar la ocasión para que esa Comisión de Elección señale también quiénes serán los candidatos presidenciales. ¡Cuántos dolores de cabeza nos evitaríamos en el futuro cercano! ¿No le parece, amable lector?

De nueva cuenta pregunto, los defensores de esta clase de voto ¿están a favor de que nuestras elecciones las organicen las autoridades respectivas de Estados Unidos? Es obvio que contestarían que no, que la formulación de la sola pregunta es ofensiva, pero ..., pero ..., pero ahí están los problemas organizativos respecto de los cuales José Woldenberg planteó las preguntas que he transcrito. No existe experiencia internacional alguna en la organización de elecciones para nacionales residentes en el extranjero para siete

millones de posibles electores, a los cuales en cada elección presidencial se sumarían cientos de miles, un millón o algo más de potenciales electores.

I) SUSPICACIAS EN LOS ESTADOS UNIDOS

Desde la perspectiva mexicana he dado las razones de por qué el caso nuestro es excepcional y único en el mundo y todos los peligros que dicha clase de voto puede representar para nuestro país.

También he asentado que en Estados Unidos el hecho de que los nacionales residentes de otros países voten en su territorio no despierta ninguna inquietud. Sin embargo, esta actitud está comenzando, sólo comenzando, a cambiar respecto al caso mexicano. ¿Por qué? Porque el número de mexicanos en ese país es extraordinariamente alto y se empieza a cuestionar respecto a sus efectos políticos para los propios Estados Unidos.

Asiento las suspicacias que hasta ahora he escuchado o leído y, reitero, ellas sólo están comenzando a florecer:

- a) ¿Realmente qué persiguen los mexicanos con esta clase de voto? ¿Tendrá alguna finalidad política respecto a los Estados Unidos?
- b) ¿Quieren los mexicanos aplicar sus leyes electorales con efectos extraterritoriales? (Bustamante, "Fin de la serie sobre el voto...", p.22).
- c) La doble ciudadanía crea una doble lealtad y ya se especula si el voto de los norteamericano-mexicanos favorecería al partido republicano o el demócrata (Muñoz Ledo, "Doble nacionalidad y derecho al...", p.33; "Un beneficio, y muchos riesgos...", p.13).
- d) Se alimentaría el "fantasma de la reconquista" de los territorios arrebatados a México en 1848, ya que en algunos estados fronterizos y en círculos conservadores existe preocupación antigua por la migración mexicana, la cual ya ha cambiado la composición étnica en ciertas regiones de ese país. (Aguayo Quezada, p.13 A).

- e) Las campañas abiertas de los candidatos mexicanos y el voto en casillas en un día pueden conmocionar políticamente algunas localidades o entidades (Aguayo Quezada, p.13 A).
- f) Varias de esas preocupaciones fortalecerían los sentimientos antimexicanos que ya existen en diversos círculos de esa nación e incluso hasta en los propios liberales que están preocupados por la "creciente fragmentación étnica" (Aguayo Quezada, p.13 A).
- g) Peter H. Schuck de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale afirma que la nueva legislación mexicana que permite la doble nacionalidad auspiciará que numerosos residentes mexicanos en Estados Unidos busquen también la nacionalidad de este último país y se conviertan en ciudadanos norteamericanos con doble ciudadanía. El gobierno mexicano, manifiesta, se puede ver tentado a apoyar algún candidato en elecciones y a que sus ciudadanos residentes puedan ser orientados al respecto, como pasó –afirma- con las protestas muy publicitadas que realizó contra la posición del gobernador Pete Wilson en relación con la Proposición 187 en las elecciones de 1994 en California.

Schuck propone que el juramento de lealtad a Estados Unidos en el momento de la naturalización debe ser muy claro en el sentido de que para el nuevo nacional su primera y primordial lealtad es hacia los Estados Unidos y, por tanto, renuncia a cualquier vínculo político con otro Estado o soberanía que sea inconsistente con esa primera y primordial lealtad (Schuck, pp.11, 13, 30, 49 y 50) que le debe a los Estados Unidos.

Durante 1996-1998 en el Congreso norteamericano se presentaron 16 iniciativas con la finalidad de modificar y limitar la facultad de obtención de la ciudadanía de ese país. El segundo informe de la comisión de especialistas, designada por el IFE –presentado el 12 de septiembre de 1998- resalta que de esas 16 iniciativas, 6 fueron impulsadas por representantes del estado de California; las otras, por legisladores de los estados de Texas, Illinois, Florida, Alabama y

Arizona. Dicho informe señala: "Cabe hacer notar que se trata precisamente de aquellos estados en donde reside un número importante de mexicanos." La dedicatoria de esas iniciativas es muy clara ¿o no? Las suspicacias irán en aumento así como el clima antimexicano en muchos de esos estados.

Hasta ahora, en nuestro país vecino no se ha presentado iniciativa alguna para prohibir la doble ciudadanía.

Considero muy interesante este incipiente debate en Estados Unidos. Hay que seguirlo con cuidado: el poderoso está temeroso del débil. No hay ninguna duda de que siete millones de ciudadanos y siete millones de potenciales electores son muchos y tienen un gran valor político.

Las suspicacias que esta situación está comenzando a causar en Estados Unidos me reafirma en mi idea de los peligros que la misma puede tener para México por la asimetría de la relación entre los dos países: uno, el país más poderoso del mundo, el otro, en vías de desarrollo con inmensos rezagos sociales y graves, muy graves, problemas acumulados que no se van a resolver a corto o a mediano plazo. ¡Ojalá –y lo deseo con fervor- que me equivoque!

No deja de ser paradójico que los norteamericanos también estén preocupados por la situación descrita, lo cual tampoco nunca había acontecido en el mundo; el país anfitrión de las elecciones jamás había externado ninguna preocupación para sus intereses porque no existía razón alguna que lo justificara, aunque países como Suiza tenían y tienen reticencias a que se organicen elecciones de residentes extranjeros en su territorio.

m) ¿QUÉ OPINAN LOS MEXICANOS QUE RESIDEN AQUÍ Y LOS QUE RESIDEN EN LOS ESTADOS UNIDOS?

1.- Los mexicanos que residimos en este país nuestro ¿qué pensamos de dicha clase de voto? No lo sé. Es un tema que apenas ha comenzado a debatirse y que todavía no se introduce plenamente en la agenda nacional aunque cada día más los medios de comunicación masiva se están ocupando de él.

En este momento –principios de octubre de 1998- únicamente conozco una encuesta efectuada en Zacatecas que tiene importancia por ser este estado uno de los de mayor emigración a Estados Unidos. Dicha encuesta se llevó a cabo del 15 al 19 de junio de este año, fue realizada por Este País, México D.F., septiembre de 1998, p.51.

Voto de los mexicanos residentes en el extranjero a favor

Mucho	39.3%
Algo	26.3%
Poco	9.6%
Nada	24.8%

Las mujeres están a favor en 61.4% y los hombres en 58.9 por ciento.

Por partidos políticos: A favor, simpatizantes del PRI, 66.4%; del PAN, 57% y del PRD, 56.4 por ciento.

Treinta y ocho por ciento de los zacatecanos consideran que sí se prestaría a fraude permitir votar a los mexicanos radicados en el extranjero; en algo el 29.3%; poco el 14.6% y nada el 18.1%. El índice ponderado promedio es de 62.5%, o sea, que se considera que esa clase de voto sí se prestaría a fraude.

2.- ¿Y los ciudadanos mexicanos residentes en los Estados Unidos qué opinan de la posibilidad de votar en las elecciones presidenciales mexicanas?

Aún la mayoría de las organizaciones mexicano-americanas no han fijado su posición; sin embargo, ya se cuenta con alguna idea sobre la que está pensando.

La Fundación Solidaridad Mexicano Americana realizó un "Sondeo de opinión a líderes mexicano-americanos sobre el voto de los mexicanos residentes en Estados Unidos para elecciones presidenciales en México".

Una de las preguntas que se hicieron fue: "¿Cómo se percibe en la comunidad el voto de los mexicanos desde E.U.A.?" Presidentes o directores ejecutivos de organizaciones mexicano-americanas contestaron: bien 1; mal 4; opinión dividida 3; no sé 2. Académicos y educadores respondieron: bien 4; mal 3; opinión dividida 3; no sé 1. Ejecutivos de empresas contestaron: bien 4; mal 4; dividida 1; no sé 2. Directivos y miembros de organizaciones estatales y regionales respondieron: bien 15; mal 6; dividida 6; no sé 4.

La Fundación precisa que opinión dividida significa que el voto es bien visto por la comunidad de origen mexicano pero lo contrario, en general, por la comunidad angloamericana.

El sondeo también se llevó a cabo respecto a las razones por las cuales aquellos no deben votar –la inmensa mayoría de éstas se refieren a los mexicanos que ya tienen la ciudadanía estadounidense:

Los datos anteriores nos hacen ver que actualmente los líderes del movimiento mexicano-americano están divididos al respecto y que muchos de ellos ven, con lucidez, que es un asunto extraordinariamente delicado que debe tratarse con el mayor de los cuidados.

Algunos, sólo algunos, líderes de éste "movimiento" han escrito artículos en los cuales están decididamente a favor de esta clase de voto, lo cual es muy natural porque son los mismos que lo han venido proponiendo e impulsando, o porque algunos, no lo dudo, lo proponen de buena fe sin haber todavía reflexionado en los peligros que implica para México, como sí lo han hecho otros de esos líderes, y pensando

que si tal situación ya acontece en varios países, ¿por qué no en México?.

Algunas de las dudas, resquemores e inquietudes, que ya comienzan a escucharse, son tales como:

- a) Actualmente la oficina norteamericana responsable de aquellos tiene un gran rezago, aproximadamente dos millones de solicitudes, y entre el 80 al 85% de aquél, afecta a personas de origen mexicano.
- b) El doble voto implica el problema de la doble lealtad o de lealtad dividida o compartida entre dos países. Al respecto, *The Washington Post*, en su editorial del 5 de junio de este año, ya planteó que ese doble voto puede traer consigo conflictos jurídicos y políticos.
- c) La comunidad mexicana en Estados Unidos necesita estar unida para hacer valer sus derechos y su voz; la doble ciudadanía y el doble voto, dividen a la comunidad y, en consecuencia, la debilitan.
- d) Los mexicanos en situación migratoria irregular pueden alcanzar en Estados Unidos entre dos a dos y medio millones de personas –alrededor del 31% al 32% de los mexicanos residentes en dicho país-, los cuales correrían un grave riesgo de ser deportados al tener que identificarse durante las diversas etapas del proceso electoral.
- e) La doble ciudadanía está induciendo a que incluso se esté creando una fuerte corriente crítica hacia la doble nacionalidad, principio que mayormente había sido bien aceptado en ese país (Schuck, pp.34 y 35 y 42-48; “Un beneficio, y muchos riesgos...”, p.13).
- f) El argumento del sentimiento “antimexicano” por parte de grupos conservadores y por los sectores preocupados por la inmigración mexicana (“Riesgoso el voto de mexicanos en el extranjero...”, p.18-A).
- g) Los problemas políticos que conlleva el doble voto, el posible intento de aplicación extraterritorial de las leyes mexicanas, las campañas presidenciales en ese país y la

propia organización de las elecciones para siete millones de potenciales electores, podrían deteriorar la relación bilateral, con consecuencias negativas para la comunidad mexicana en esa nación.

n) ALGUNAS PROPUESTAS

1.- Deseo suponer –ojalá así fuera- que tanto quienes defienden como quienes impugnamos el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, podemos coincidir en algunos aspectos: a) es un tema extraordinariamente delicado para México y no debemos darnos el lujo de cometer un error al respecto, b) el problema para México estriba en que siete millones de potenciales electores pueden decidir la elección presidencial, c) lo anterior politiza este asunto como no ha acontecido en ningún otro país del mundo, d) las decisiones que se lleguen a tomar por nuestro Congreso deben ser para fortalecer nuestra democracia, no para debilitarla, e) hay que ser cuidadosos de que esa clase de voto no se vaya a prestar a injerencias extranjeras en nuestros procesos y procedimientos políticos, porque ningún mexicano lo desea y ninguno lo ha propuesto, f) hay que impedir que la confianza que nuestras elecciones han alcanzado, se vaya a deteriorar, g) la determinación que tome el Congreso mexicano no deberá afectar derecho alguno de la comunidad mexicana en Estados Unidos.

En una palabra: nada que pueda lesionar a México como nación. Los que aún creemos y defendemos la idea de soberanía, decimos, y digo: nada, nada, por ningún motivo, nada que pueda dañar a México como nación soberana, y aquí afirmo: no es admisible ser ingenuo, no es posible no percatarse de los peligros.

Presumamos que quienes estamos preocupados por esa doble ciudadanía y contemplamos los peligros que ya he enunciado, estuviéramos equivocados, nuestro error no sería grave para México, la nación no sufriría especialmente por ello, ya que es una clase de voto que no ha existido en nuestra historia política y las inquietudes respectivas son recientes y muy localizadas. Por el contrario, supongamos que no estamos equivocados y los peligros que hemos

expresado son reales, muy reales; entonces México como nación soberana estaría en grave peligro o como agudamente ha expresado Gastón García Cantú: en los años treinta del siglo pasado únicamente unos cuantos mexicanos advirtieron lo delicado que era permitir la colonización de Texas por los norteamericanos. Claro que después lo sabrían ante la anexión de ese estado en 1845 y en 1848 cuando se no arrebató la mitad de nuestro territorio. “Una vez más se comprueba que sin historia no puede haber una política nacional sino pasos ciegos hacia la dependencia” (García Cantú, Gastón, pp.1 y 12 A). Ya no tendríamos otro 1836 y otro 1848, ahora el golpe sería –claro está en una forma sutil- todo México, al dirigirnos a un proceso político parecido al de Puerto Rico.

2.- No se puede desconocer lo excepcional que es el caso de nuestro Estado respecto al voto de nacionales residentes en el extranjero por las razones ya apuntadas. No pequemos de ingenuos. No es posible que los mexicanos del exterior, nuestros hermanos del extranjero, decidan quién va a gobernar México y cómo va a hacerlo. No es posible que determinen nuestro futuro.

¿Entonces, esta cuestión se convierte en un asunto de todo o nada? No lo creo, pienso que sí es posible que nuestra legislación regule algunas formas del voto de los mexicanos en el extranjero, siempre y cuando se eliminen los peligros que él mismo representa, que no exista ninguna posibilidad de que esos mexicanos decidan quién va a ser el presidente del país y, por tanto, ese voto deje de interesar especialmente a grupos de presión o de interés norteamericanos.

Pero, por otra parte, sí es posible darle voz a los mexicanos en el extranjero, si los potenciales peligros son neutralizados o superados.

3.- Con esa finalidad, realizó algunas proposiciones:

- a) Respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, hay que distinguir con nitidez a los residentes de los no residentes. Esta diferencia es esencial porque se refiere a situaciones completamente diversas.

No vislumbro ningún peligro para que los mexicanos no residentes que se encuentren en el extranjero, voten en elecciones federales, tales serían los casos de viajes por motivos de salud, de paseo o de trabajo con carácter breve. Votarían con la misma identificación con la cual lo hacen los ciudadanos en el territorio nacional.

- b) Existen ciudadanos mexicanos "residentes" en el extranjero que sí deben y pueden votar como son todos aquellos que desempeñan una labor pública, es decir relacionada con el Estado Mexicano, como los miembros del cuerpo diplomático, consular, representantes de secretarías de Estado o de organismos públicos, los funcionarios en organismos internacionales y los militares si algún día México los llega a ubicar fuera del país como podría ser en alguna misión de Naciones Unidas. La razón es clara: se encuentran cumpliendo con una misión directa del país, y el gobierno que ayuden a elegir sí los va a gobernar.
- c) Los mexicanos que tengan doble ciudadanía *no* deben tener doble voto porque se encontrarían en situación de doble lealtad. Además, no es deseable que extranjeros sufraguen para integrar el gobierno de México.
- d) Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero deben probar su interés o vínculos con nuestro país para poder votar. Varias legislaciones, como asenté, requieren lo anterior, como en la mencionada situación de Canadá que exige, para tener derecho a esa clase de voto, haber residido en el extranjero un periodo menor a cinco años consecutivos desde su última visita al propio Canadá, así como la manifestación de la intención de regresar a ese país como residente; o la de Portugal que, de acuerdo con la ley, aquél deberá efectivamente demostrar sus lazos con la comunidad nacional, según lo ordena su Constitución. Es la ley la que debe precisar estos requisitos.

- e) En el caso específico de México es indispensable –por las razones apuntadas y lo excepcional de su situación- que esa clase de voto no decida la elección del gobierno. Está bien que tenga voz porque –se parte del supuesto- aún tiene ligas y vínculos con el país –lo que tendría que ser probado-, pero no al grado de decidir al gobierno que *no* los va a gobernar.
- f) Después de haber analizado la legislación de diversos países, considero que algunas de las ideas francesas y portuguesas pueden ser de utilidad para México, siempre y cuando seamos cuidadosos y sepamos modelarlas a nuestra realidad. Por la razón expuesta en el inciso anterior, su voto y su voz no serían para elegir al presidente de la República sino a representantes en el Poder Legislativo Federal, específicamente en la Cámara de Diputados, cuerpo que podría contar con ocho diputados que los representaran y quienes podrían ser electos en dos circunscripciones electorales en el extranjero: una, configurada por los residentes en los Estados Unidos que elegirían a siete diputados y la otra, por todos los demás países que elegirían a uno. Portugal tiene para esta clase de voto en la integración de su Poder Legislativo dos circunscripciones: una para Europa y otra para todos los demás países, a la cual denominan fuera de Europa; el máximo de legisladores que los portugueses pueden tener en esta clase de voto, es de cuatro.
- g) Además de la representación en el órgano legislativo se podría crear una representación extraparlamentaria – como acontece en Francia- con un Consejo de los mexicanos en el extranjero, como organismo consultivo y cuya función principal sería defender los intereses de los nacionales mexicanos en el extranjero frente a los poderes públicos y cuyos integrantes podrían ser una combinación de miembros designados y de miembros electos por las asociaciones de mexicanos en el extranjero (Triscos, p.4).

- h) No pienso –cuando menos por ahora- que dicho voto deba extenderse al nivel local y municipal. Hasta donde conozco nadie lo ha solicitado y haría extraordinariamente complejo el proceso por lo frecuente de ese tipo de elecciones.

TERCERA PARTE

I.- LA EVOLUCIÓN JURÍDICA SUPRANACIONAL

Para Luis Alberto Cordero, Director de CAPEL, en su participación en la Conferencia Trilateral México -Estados Unidos –Canadá “Sobre el Voto en el Extranjero” organizado por el IFE en septiembre de 1998, dice: “Interesa ahora destacar algunos fundamentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en punto, básicamente, a los derechos políticos que al lado de los derechos civiles forman parte de los llamados derechos de la libertad, o de primera generación. Sobre ambos grupos de derechos y hasta bien entrada la década de los ochenta, nuestra América Latina concentró su atención en torno a las violaciones graves que marcaron buena parte de la geografía continental, causadas por un grupo de dictadores y dictadorcillos todos integrantes de un selecto *tour de force* para conculcar libertades individuales y colectivas.”

Para nuestros efectos, “...la noción de -derechos humanos-, como hoy los concebimos, es históricamente reciente. De hecho, su instalación en el centro mismo del discurso político moderno encuentra su origen en la rebelión europea contra el absolutismo y por la extensión de la democracia liberal en el siglo XVIII; y su difusión universal ocurre recientemente como consecuencia de la segunda guerra mundial y la derrota del nazismo.”

Aunque no existe un criterio unánime, esto no impide rescatar una posición mayoritariamente aceptada de -derechos políticos- que parte de enunciar el derecho de sufragio, activo y pasivo, según se trate de elegir o ser electo, respectivamente; el derecho de asociarse y reunirse con fines políticos; y el derecho de participar en la