

La base jurídica de esta hipótesis es la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, específica pero no exclusivamente, la disposición contenida en el Artículo 27.2 de la Convención Americana.

CUARTA PARTE

I.- LEGISLACIÓN ELECTORAL COMPARADA

La Subcomisión Internacional que mandó el IFE a Estados Unidos en 1998, llevó a cabo una investigación sobre la legislación electoral comparada de 31²³ países. De este estudio destaca lo siguiente:

1.- Requisitos que establecen los países analizados para que sus nacionales voten en el exterior:

En los países analizados se permite el voto de todos o algunos de sus nacionales en el extranjero, siempre y cuando se cumpla con el requisito de ciudadanía y los votantes se encuentren inscritos, ya sea en el padrón electoral vigente o en un registro especial. No obstante, en algunos países se aplica este registro de manera rigurosa mientras que en otros, como Rusia, se puede votar con cualquier identificación y no es necesario estar registrado previamente en el padrón.

El registro se integra de diferente forma. En algunos países se cuenta con un registro especial de residentes en el exterior, que se debe actualizar periódicamente (Argentina, Canadá, Brasil, Perú, Colombia, Venezuela), y en otros se incluye a los residentes en el extranjero en el registro de la circunscripción de su última residencia en el país o donde estén registrados sus ascendientes o descendientes de primer grado (Reino Unido, Francia). Noruega es un caso especial, ya que es suficiente aparecer en el Registro Nacional de Población.

2.- Condiciones para el registro de los electores en el exterior

Las fechas límite para el registro varían; desde Rusia que permite el registro incluso el mismo día de la elección, Canadá que establece

un límite de seis días antes de las elecciones y Polonia de tres, hasta países como Reino Unido que cierran el registro el 10 de octubre de cada año.

3.- Antigüedad de la práctica del voto en el exterior

De los casos analizados, el Reino Unido cuenta con una mayor antigüedad en la práctica del voto en el exterior (1951), mientras que los nacionales venezolanos e italianos votarán por primera vez en el extranjero en diciembre de este año, en el primer caso y en 1999 en el segundo. Algunos otros países contemplan el voto en el exterior, pero aún no está reglamentado (Chile, Bolivia, Paraguay).

4.- Tipo de elección en la cual se permite el voto en el exterior

Todos los países estudiados permiten el voto para la elección presidencial o de Primer Ministro. En la mitad de ellos se puede ejercer el sufragio en elecciones legislativas y en algunos (Estados Unidos, Canadá, Israel, Dinamarca y España) es posible participar en comicios locales y municipales. Cabe señalar que en el caso de los Estados Unidos, dependiendo de la legislación estatal, el ejercer este derecho puede traer obligaciones adicionales como el pago de impuestos regionales. En los países europeos también se permite el voto en los procesos electorales del Parlamento Europeo.

5.- Modalidades del voto en el exterior

Se detectaron cuatro tipos de modalidades a través de las cuales se realiza el voto en el exterior:

- a) Por correo (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos)
- b) Centros de votación o casillas (Polonia, Venezuela, Argentina, Brasil, Colombia, Dinamarca²⁴, Noruega, Perú, Rusia, Israel, Nueva Zelandia, Países Bajos)
- c) Por delegación o procuración (Reino Unido, Francia, Estados Unidos)

²⁴ Este país cuenta con el “voto anticipado” por el cual sus ciudadanos puede participar en las elecciones hasta tres meses antes de las votaciones.

d) Por medios electrónicos (internet). El estado de Missouri permite este tipo de votación para los militares

6.- Procedimientos para votar en el exterior

Respecto a los procedimientos, en la mayoría de los países, las casillas electorales se instalan en las oficinas diplomáticas o gubernamentales, aunque se pueden habilitar espacios especiales adicionales (Argentina, Colombia, Rusia). En las votaciones por correo, las organizaciones civiles pueden apoyar en el envío (Estados Unidos, Canadá). Se detectó el material electoral (papeletas, sobres, urnas, tinta, etc.) es similar en todos los casos y es enviadas por los órganos electorales –a excepción de España que lo remita la Oficina del Censo-, ya sea directamente a los electores o a las oficinas diplomáticas para su utilización.

7.- Documento de identidad para votar en el exterior

El documento de identidad más utilizado para ejercer el voto en el exterior es la cédula de identidad. En algunos países se acepta el pasaporte e incluso cualquier otro documento que pruebe la ciudadanía (Canadá, Dinamarca, Reino Unido, Colombia). Perú acepta la libreta electoral como el único título válido para sufragar. En el caso de los Estados Unidos, para ejercer el voto es necesario contar con la Tarjeta Postal Federal o en su defecto con la Papeleta Federal de Ausencia.

8.- Reglamentación de campañas proselitistas en el exterior

En relación con las campañas proselitistas, salvo en el caso de Portugal, en donde los candidatos al Parlamento hacen campaña política en el exterior (e incluso algunas curules son decididas por el voto de los nacionales en el extranjero) y Colombia, no existe reglamentación al respecto. Lo único que se establece en la legislación electoral de la mayoría de los países analizados es la prohibición a que se realicen campañas en los lugares de la votación o que se coloque información sobre los candidatos en dichos lugares. Únicamente Rusia permite a sus funcionarios diplomáticos informar sobre los

contendientes. En el caso de los Estados Unidos y el Reino Unido, los partidos políticos cuentan con oficinas en el exterior que sirven como centros de información y apoyo.

9.- Confiabilidad en los procesos electorales en el exterior

Para garantizar la confiabilidad en las elecciones se siguen diversos procedimientos dependiendo de la tradición democrática de los países. En Argentina, Brasil, Canadá, Colombia y Rusia, los partidos políticos participan como fiscales en el proceso a través de representantes o simpatizantes que habiliten en la zona.

10.- Modalidades para el recuento de votos

En los que concierne al conteo de votos, en Argentina, Canadá y Perú se realiza en dos etapas: el conteo inicial se realiza en las sedes receptoras del voto, y el definitivo en las circunscripciones correspondientes a través de los órganos electorales. En Rusia, Brasil y Colombia el recuento se lleva a cabo en la sede receptora. En el caso de Israel, las urnas son enviadas directamente al Comité Electoral del Parlamento. En EUA, España y Reino Unido las papeletas son escrutadas en el conteo de la votación general.

11.- Acuerdos Bilaterales respecto del voto en el exterior

Hasta este momento no se han registrado acuerdos bilaterales en la materia. La práctica establecida consiste en dar aviso, por cortesía, al estado anfitrión antes de la celebración de los comicios; en algunas ocasiones se solicita el apoyo de las fuerzas policíacas locales, para asegurar la tranquilidad de los comicios.

12.- Reflexión

Aunque en su diseño las legislaciones electorales son similares, en la práctica algunas resultan más flexibles que otras, dependiendo de la tradición democrática y del grado de confiabilidad en los procesos electorales.

De lo analizado se concluye que aun contando con el derecho de sufragar en el exterior, el porcentaje de votantes que efectivamente acude a las urnas, considerando la población total que reside en el extranjero, no es significativo.

En general se observa que la experiencia del voto en el exterior es muy reciente; inclusive, hasta donde se tiene información, no existen acuerdos bilaterales en la materia.

Es necesario ponderar que tan útil es la experiencia de otros países para México considerando la diferencia en las magnitudes de los votantes. No obstante, hay elementos comunes en todos los casos, que nos podrían ser relevantes. Un caso excepcional en términos numéricos es el voto de los refugiados bosnios en las elecciones de 1996, que representó el 20% del padrón. Este proceso fue apoyado por diversas organizaciones internacionales, aunque ello se justificó por tratarse de un país en guerra civil.

En general, la puesta en marcha de los procesos electorales en el exterior implica erogaciones considerables y por ello muchos países buscan abatir costos de operación, aunque esto actúe en detrimento de los instrumentos utilizados para garantizar la confiabilidad.

Hasta donde se tiene conocimiento, las legislaciones no contemplan sanciones relacionadas con la doble lealtad. El caso de los israelíes que residen en Estados Unidos, entre otros, es ilustrativo ya que participan en las elecciones en su país y no son sancionados por el gobierno estadounidense que no tiene un mecanismo para detectar lo anterior.

II.- VOTO DE LOS EXTRANJEROS EN ESTADOS UNIDOS Y CANADA

a) Eritrea

11 mil ciudadanos se inscribieron en Estados Unidos y Canadá para votar en las elecciones de 1993. Tuvieron un plazo para

registrarse y obtener el carnet de votación que inició el 15 de septiembre de 1992 y concluyó el 1 de marzo de 1993. Las boletas y listas de votantes se imprimieron en Eritrea y se enviaron a las mesas de votación en todo el mundo.

En San Diego, un comité de 7 ciudadanos eritreos coordinó, en colaboración con el Consulado de Los Ángeles, la logística de la elección. Se instaló un local de votación en un aula de la Universidad de San Diego. El Condado facilitó las casillas. El nivel de participación fue de 92%. Los resultados del escrutinio, así como las boletas y listados electorales se enviaron por fax a la Embajada de Eritrea en Washington.

b) Sudáfrica

La Comisión Electoral Independiente determinó la instalación de 187 locales de votación en 78 países para las primeras elecciones post-apartheid celebradas en abril de 1994. el electorado en el extranjero se estimó en 428.461 ciudadanos, de los cuales votaron 96,268. en California se instalaron locales de votación en: San Francisco, Oakland, Los Ángeles y San Diego.

El Consulado en Los Ángeles proporcionó las listas de votantes elegibles registrados y les informó sobre la fecha, lugar y horario de votación. A los votantes sudafricanos se les exigió la presentación de una identificación para votar. El Condado prestó las casillas y las urnas. En Los Ángeles, el registrador de elecciones suministró información relacionada con los procedimientos electorales, hojas de datos y otros materiales de apoyo.

c) Armenia

La ley electoral de Armenia permite el voto de todos los ciudadanos armenios. Sin embargo, limita el voto en el extranjero a aquellos lugares en que existe una Embajada o Consulado.

En Los Ángeles se instalaron dos locales de votación, debido al gran número de armenios que viven ahí.

Para votar, se exigió a los ciudadanos pasaporte o visa. Un total de 4,783 armenios se inscribieron para votar antes de la fecha límite para el pre-registro del 1 de marzo de 1998. Novecientos ochenta y dos se inscribieron entre el 1 y el 15 de marzo. Otros 890 se pudieron inscribir el día de la elección al llenar un cuestionario.

Las boletas y otros materiales electorales se diseñaron en Armenia y se imprimieron en Los Ángeles, siendo validadas por el Consulado mediante el estampado de un sello oficial.

Hubo una amplia publicidad pre-electoral e información a los votantes, toda vez que los medios de comunicación de Los Ángeles transmiten 42 programas de televisión armenios semanalmente.

En los dos locales de votación se emitieron un total de 1,843, lo cual representa un 27% de los votantes inscritos.

III.- ACTIVIDAD Y APLICACIÓN EXTRATERRITORIAL

a) Legislación nacional cuya aplicación extraterritorial se requerirá con el voto de mexicanos en el exterior

El objetivo de este análisis es identificar, en la legislación nacional, además del COFIPE, aquellas disposiciones cuya aplicación extraterritorial se requerirá con el voto de mexicanos en el exterior. Se identificaron 14 instrumentos legislativos:

1. Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal.
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
3. Código Federal de Procedimientos Civiles.
4. Código Federal de Procedimientos Penales y sus Reformas.
5. Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
7. Ley de Extradición Internacional.
8. Ley de Nacionalidad.

9. Ley del Notariado para el Distrito Federal.
10. Ley del Servicio Exterior Mexicano.
11. Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos.
12. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
13. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
14. Ley sobre la celebración de Tratados.

En los instrumentos anteriores se encontró lo siguiente:

b) Código penal para el D.F. en materia de fuero común, para la República en materia federal

Artículo 1.- Este Código se aplicará en el Distrito Federal por los delitos de la competencia de los tribunales comunes; y en toda la República, para los delitos de la competencia de los tribunales federales.

Artículo 2.- Se aplicará; así mismo:

I.- Por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tenga efectos en el territorio de la República; y

II.- Por los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieren sido juzgados en el país en que se cometieron.

Artículo 3.- Los delitos continuos cometidos en el extranjero, que se sigan cometiendo en la República, se perseguirán con arreglo a las leyes de ésta, sean mexicanos o extranjeros los delincuentes. La misma regla se aplicará en el caso de delitos continuados.

Artículo 4.- Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes:

I.- Que el acusado se encuentre en la República;

II.- Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró; y

III.- Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en el que se ejecutó y en la República.

Artículo 5.- Se considerarán como ejecutados en territorio de la República:

I.- Los delitos cometidos por mexicanos o por extranjeros en altamar, a bordo de buques nacionales;

II.- Los ejecutados a bordo de un buque de guerra nacional surto en puerto o en aguas territoriales de otra nación. Esto se extiende al caso en que el buque sea mercante, si el delincuente no ha sido juzgado en la nación a que pertenezca el puerto;

III.- Los cometidos a bordo de un buque extranjero surto en puerto nacional o en aguas territoriales de la República si se turbare la tranquilidad pública, o si el delincuente o el ofendido no fueren de la tripulación. En caso contrario, se obrará conforme al derecho de reciprocidad;

IV.- Los cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio o en atmósfera o aguas territoriales nacionales o extranjeras, en casos análogos a los que señalan para buques las fracciones anteriores.

c) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 30. (2).- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

II.- Los que nazcan en el extranjero hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización.

d) Nuevo Código Civil:

Artículo 1.- "Las disposiciones de este Código regirán en el Distrito Federal en asuntos del orden común, y toda la República en asuntos del orden federal".

Artículo 12.- Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando éstas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.

Artículo 13.- La determinación del derecho aplicable se hará conforme a las siguientes reglas:

IV.- La forma de los actos jurídicos se regirá por el derecho del lugar en que se celebren. Sin embargo, podrá sujetarse a las formas prescritas en este Código cuando el acto haya de tener efectos en el Distrito Federal o en la República tratándose de materia federal.

e) Ley de nacionalidad: (Publicada en "Diario Oficial" de 23 de enero de 1998).

Artículo 3.- Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguientes:

I.- El acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables;

II.- El certificado de nacionalidad mexicana, el cual se expedirá a petición de parte, exclusivamente para los efectos de los artículos 16 y 17 de esta ley;

III.- La carta de naturalización;

IV.- El pasaporte;

V.- La cédula de identidad ciudadana; y

VI.- A falta de los documentos probatorios mencionados en las fracciones anteriores, se podrá acreditar la nacionalidad mediante cualquier elemento que, de conformidad con la ley, lleve a la autoridad a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana.

Artículo 13.- Se entenderá que los mexicanos por nacimiento que posean o adquieran otra nacionalidad, actúan como nacionales respecto a:

II.- Los actos jurídicos que celebren fuera de los límites de la jurisdicción nacional, mediante los cuales:

- a) Participen en cualquier proporción en el capital de cualquier persona moral mexicana o entidad constituida u organizada conforme al derecho mexicano, o bien ejerzan el control sobre dichas personas o entidades;
- b) Otorguen créditos a una persona o entidad referida en el inciso anterior; y
- c) Detenten la titularidad de bienes inmuebles ubicados en territorio nacional u otros derechos cuyo ejercicio se circunscriba al territorio nacional.

Artículo 14.- Tratándose de los actos jurídicos a que se refiere el artículo anterior, no se podrá invocar la protección de un gobierno extranjero. Quien lo haga, perderá en beneficio de la Nación los bienes o cualquier otro derecho sobre los cuales haya invocado dicha protección.

f) Ley del Notariado para el Distrito Federal: (Publicada en el "Diario Oficial" de 8 de enero de 1980).

Artículo 5.- Los notarios del Distrito Federal no podrán ejercer sus funciones fuera de los límites de éste.

g) Ley del Servicio Exterior Mexicano:

Artículo 2.- Corresponde al Servicio Exterior Mexicano:

II.- Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;

Artículo 44.- Corresponde a los jefes de oficinas consulares:

III.- Ejercer, cuando corresponda, funciones de juez del Registro Civil;

IV.- Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal.

Artículo 57.- Los miembros del Servicio Exterior que incurran en responsabilidad por incumplimiento de sus obligaciones serán sancionados de conformidad con lo establecido en la presente ley y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

h) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 267.-

1.- El Instituto Federal Electoral, al conocer de infracciones en que incurran los extranjeros que por cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos, tomará las mediadas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos por la ley.

2.- En el caso de que los mismos se encuentren fuera del territorio nacional, procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos que hubiere lugar.

i) Código Federal de Procedimientos Penales y sus Reformas: Publicado en el Diario Oficial del 30 de agosto de 1934, corregido según fe de erratas del mismo diario del primero de noviembre de 1934.

Artículo 7.- En los casos de los artículos 2, 4 y 5, fracción V, del Código Penal, será competente el tribunal en cuya jurisdicción territorial se encuentre el inculpado; pero si este se hallare en el extranjero, lo será para solicitar la extradición, instruir y fallar el proceso, el tribunal de igual categoría en el Distrito Federal, ante quien el Ministerio Público ejercite la acción penal.

Artículo 8.- En los casos de las fracciones I y II del Artículo 5 del Código Penal, es competente el tribunal a cuya jurisdicción corresponde el primer punto del territorio nacional a donde arribe el buque;

Artículo 9.- Las reglas del artículo anterior son aplicables, en los casos análogos, a los delitos a que se refiere la fracción IV del mismo artículo 5, del Código Penal.

Artículo 58.- Los exhortos dirigidos a los tribunales extranjeros se remitirán, con aprobación de la Suprema Corte de Justicia, por la vía diplomática al lugar de su destino. Las firmas de las autoridades que los expidan serán legalizadas por el Presidente o el Secretario General de Acuerdos de aquélla y las de estos servidores públicos por el del Secretario de Relaciones Exteriores o el servidor público que él designe.

Artículo 59.- Podrá encomendarse la práctica de diligencias en países extranjeros a los secretarios de legaciones y a los agentes consulares de la República, por medio de oficio con las inserciones necesarias.

j) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: Publicada en "Diario Oficial" de 10 de mayo de 1996.

Artículo 19.- Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación; b) Los cónsules y vicecónsules en el extranjero.

Código Federal/LIBRO CUARTO/De la Cooperación Procesal Internacional/TITULO UNICO/CAPITULO I/Disposiciones Generales.

Artículo 543.- En los asuntos de orden federal, la cooperación judicial internacional se regirá por las disposiciones de este Libro y además leyes aplicables, salvo lo dispuesto por los tratados y convenciones de los que México sea parte.

Artículo 544.- En materia de litigio internacional, las dependencias de la Federación y de las Entidades Federativas estarán sujetas a las reglas especiales previstas en este Libro.

Artículo 545.- La diligencia por parte de tribunales mexicanos de notificación, recepción de pruebas u otros actos de mero procedimiento, solicitados para surtir efectos en el extranjero no

implicará en definitiva el reconocimiento de la competencia asumida por el tribunal extranjero, ni el compromiso de ejecutar la sentencia que se dictare en el procedimiento correspondiente.

k) Procedimientos civiles 408-1

Artículo 546.- Para que hagan fe en la República los documentos públicos extranjeros, deberán presentarse legalizados por las autoridades consulares mexicanas competentes conforme a las leyes aplicables. Los que fueren transmitidos internacionalmente por conducto oficial para surtir efectos legales, no requerirán de legalización.

Artículo 547.- Las diligencias de notificaciones y de recepción de pruebas en territorio nacional, para surtir efectos en el extranjero, podrán llevarse a cabo a solicitud de parte.

Artículo 548.- La práctica de diligencias en país extranjero para surtir efectos en juicios que se tramiten en tribunales. Nacionales podrá encomendarse a los miembros del Servicio Exterior Mexicano por los tribunales que conozcan del asunto, caso en el cual dichas diligencias deberán practicarse conforme a las disposiciones de este Código dentro de los límites que permita el derecho internacional.

En los casos en que así proceda, dichos miembros podrán solicitar a las autoridades extranjeras competentes, su cooperación en la práctica de las diligencias encomendadas.

IV.- DICTAMEN SOBRE LA APLICACIÓN EXTRATERRITORIAL DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA RELEVANTE PARA EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR

Una revisión del Derecho Internacional positivo (ver bibliografía adjunta, listado de instrumentos jurídicos internacionales vigentes Anexo C y tratados bilaterales firmados por México Anexo D), indica que el Derecho Internacional permite que los Estados legislen, con efectos extraterritoriales respecto a personas que están bajo su

jurisdicción, pero sustraídos de su territorio, para regular actos que pueden tener efectos en el territorio de ese Estado, aunque se lleven a cabo en el exterior. Las limitaciones a ese principio son:

1. Que no se pretenda una obligación de respeto por parte de las autoridades del Estado extraterritorial, a menos que ese respeto se haya convenido entre ambos Estados, como en el caso de los convenios de relaciones diplomáticas y consulares y los de extradición, o incluso que ambos hayan convenido cooperar para asegurar esa aplicación extraterritorial, como es el caso de los convenios de asistencia mutua en materia legal.
2. Que al aplicar extraterritorialmente una legislación del Estado territorial, se resuelva cualquier conflicto en que se entre con la legislación del Estado extraterritorial sin mengua de la jurisdicción y soberanía de este último.
3. Que la aplicación de la legislación extraterritorial no incida en la paz, orden y buen gobierno del Estado extraterritorial o afecte derechos de personas públicas o privadas bajo su jurisdicción, pues en ese caso el Estado territorial tendría que buscar su cooperación e incluso consentimiento mediante las gestiones diplomáticas necesarias.
4. Si bien el Derecho Internacional reconoce el derecho de los Estados a legislar normas cuyos efectos o aplicación son extraterritoriales, cualquier intento de tomar medidas para asegurar la ejecución, observancia y cumplimiento de esas normas en el Estado extraterritorial requiere del consentimiento y cooperación de este último, en respeto al principio de que las únicas autoridades que pueden efectuar actos de autoridad que afecten los derechos e intereses de las personas, independientemente de su nacionalidad, son las autoridades competentes de ese Estado conforme a las leyes locales. Es por ello que tanto en los convenios de extradición y de asistencia recíproca

mutua en materia legal, las autoridades que actúan en el Estado extraterritorial son sus propias autoridades y no las del Estado territorial.

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

V.- INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

Se revisaron 11 instrumentos jurídicos internacionales que hacen referencia a los asuntos diplomáticos y consulares. De ello se concluye que las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares, son la fuente principal a la cual los funcionarios diplomáticos y consulares se remiten.

Se analizaron 34 tratados bilaterales firmados por México en materia consular, 9 en materia de cooperación judicial, legal y de asistencia jurídica, y 16 en materia de extradición.

En materia específicamente electoral, no se encontraron acuerdos, convenios o tratados que regulen el ejercicio del sufragio de nacionales en el exterior.

Según la práctica, en los países que permiten el voto por ausencia, el único requisito que se establece es mantener relaciones diplomáticas.

Con base en lo anterior, la Subcomisión Internacional no estima necesario suscribir acuerdos específicos en materia electoral. Sin embargo, como cortesía al país anfitrión o a las autoridades locales, se sugiere enviar una nota para dar aviso de la celebración de elecciones y si se estimara necesario, podría solicitarse el apoyo que se considere pertinente.

a) Instrumentos jurídicos internacionales vigentes

1. Carta de la Organización de la Naciones Unidas. Artículo 2º.
2. Carta de la Organización de los Estados Americanos. Artículo 5º, 8º, 15º.
3. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.
4. Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

5. Convención Interamericana sobre eficacia Extraterritorial, Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros. Mayo 1979.
6. Convención sobre Extradición. Diciembre 1993.
7. Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía.
8. Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención y la Injerencia en los Asuntos Internos de los Estados. Resolución 36/103 de la Asamblea General de la ONU, 9 de diciembre de 1981.
9. Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
10. Responsabilidad Internacional por las Consecuencias Perjudiciales de Actos No Prohibidos por el Derecho Internacional. Resolución de la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas adoptada en el 48 Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la ONU/ 17 de julio de 1996.
11. Tratado sobre Agentes Consulares. Febrero 1998.

VI.- TRATADOS BILATERALES FIRMADOS POR MÉXICO EN MATERIA CONSULAR

Brasil
Bulgaria
Canadá
China
Gabón
Guatemala
Honduras

Hungría
India
Irán
Israel
Italia
Jamaica
Japón
Nicaragua
Nueva Zelandia
Panamá
Perú
Polonia
Portugal
Reino Unido
República Checa
República Dominicana
Rumania
Federación de Rusia
Senegal
Suecia
Tanzania
Trinidad y Tobago
Venezuela
Yugoslavia

**a) Tratados bilaterales firmados por México en materia:
Cooperación judicial, legal y de asistencia jurídica**

Alemania
Argentina
Australia (penal)
Canadá (penal)
Costa Rica
Chile
España (civil/mercantil)
Estados Unidos
Francia

**b) Tratados bilaterales firmados por México en materia:
Extradición**

Alemania
Australia
Bahamas
Bélgica
Belice
Brasil
Canadá
Colombia
Costa Rica
Cuba
Chile
El Salvador
España
Estados Unidos
Francia
Guatemala
Italia
Países Bajos
Panamá

VII.- DICTAMEN SOBRE LAS DISPOSICIONES LEGALES EN LOS ESTADOS UNIDOS QUE PODRÍAN LIMITAR LAS CONDICIONES DEL EJERCICIO DEL DERECHO DEL VOTO DE LOS CONNACIONALES EN EL EXTRANJERO

Para conocer cuales serían las limitaciones del voto de la comunidad mexicana en los Estados Unidos, tenemos que partir de la base que estarán en posibilidad de votar no sólo los mexicanos por nacimiento, residentes legales o indocumentados, en los Estados Unidos, sino también los mexicanos naturalizados o los hijos de mexicanos nacidos en los Estados Unidos que obtengan la declaratoria de su nacionalidad mexicana, de conformidad con la nueva ley de

Nacionalidad y Naturalización, emitida con motivo de la reforma al artículo 37 Constitucional.

Al revisar la legislación de los Estados Unidos en la materia, no se encontró ninguna limitación o referencia en las Actas sobre Derechos de Votación de 1965, 1975 y 1982 que limite el ejercicio del derecho al voto de extranjeros o ciudadanos estadounidenses que tengan doble nacionalidad en territorio de los Estados Unidos. De hecho, los Estados Unidos aceptan que sus nacionales voten en el extranjero, de conformidad con el Acta de Derechos del Voto de Ciudadanos fuera de los Estados Unidos de 1975 (OCVRA) y que no residan en los Estados Unidos para que voten en elecciones federales. Su sección 3 permite la elegibilidad para el registro y voto en ausencia en elecciones federales en el lugar donde tenía su domicilio previamente a su salida de los Estados Unidos. Lo anterior se realiza por lo general por correo. Será motivo de otro estudio el analizar que tipo de leyes podrían limitar el ejercicio del voto en los Estados Unidos, dependiendo del mecanismo que se decida adoptar para instrumentarlo.

En materia de nacionalidad se encontró que hasta 1952 la Ley de Nacionalidad y Naturalización era específica en considerar como un acto de expatriación y por ende de pérdida de ciudadanía estadounidense el votar en el extranjero siendo ciudadano naturalizado. Sin embargo, esto se combatió en las cortes y desde 1967 la Suprema Corte declaró lo anterior anticonstitucional. Inclusive, se reformó la legislación para señalar cual es la forma específica en que se puede dar la expatriación de un ciudadano estadounidense, en principio por voluntad expresa, y definitivamente no está contemplada entre éstas, el votar en una elección política en el extranjero como motivo de pérdida de la ciudadanía de los Estados Unidos.

a) Antecedentes

Después de que terminó la Segunda Guerra Mundial y se generó la llamada guerra fría, en los Estados Unidos se consideraba muy importante lealtad de sus nacionales, el hecho de la existencia de dobles nacionales hacía más factible la posibilidad de una deslealtad a

los Estados Unidos, y en ocasiones inclusive, casi inevitable. Por otra parte, los peligros que generaba la guerra fría en el mundo magnificaban las motivaciones para reducir la incidencia de aceptar la doble nacionalidad por lo tanto la legislación estadounidense pretendió reducir esta incidencia.²⁵

En efecto, las Leyes de Nacionalidad y Naturalización de 1940 y 1952 crearon disposiciones que buscaron mantener la exclusividad de la nacionalidad estadounidense. Aunque no se evitaba directamente la adquisición de la doble nacionalidad, el acta de 1940 marcó las bases por las cuales cualquier evidencia de actividad de identificación política con otro estado podría crear las bases de expatriación. Por encima de las disposiciones existentes relativas a la naturalización en un estado extranjero o habiendo tomado juramento de alianza, la legislación añadió bases legales para la pérdida de la nacionalidad por servir en las fuerzas armadas de un estado extranjero, que sean cargos que sólo puedan ocupar los nacionales de estado. Inclusive en el caso de los dobles nacionales, que tuvieran la nacionalidad estadounidense por nacimiento, se presumía que se habían expatriado ellos mismo si residían por más de 6 meses en el estado del cual también eran nacionales. Quizás lo más dramático fue que la ley establecía específicamente la pérdida de la nacionalidad estadounidense por el mero acto de votar en una elección política de un estado extranjero.²⁶

La sección 402 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1940 establecía que un estadounidense por nacimiento con doble nacionalidad: "se presumirá que expatriado por si mismo de conformidad con la subsección (c) o (d) de la sección 410 (considerando expatriación el servir en las fuerzas armadas de un país extranjero u ocupar un cargo público en un gobierno extranjero), cuando permanezca por seis meses o más en un estado extranjero del cual éste o cualquiera de sus padres son o eran nacionales... y esta presunción permanecerá aún cuando el individuo haya regresado a los Estados Unidos".

²⁵ Nationality and the Meaning of Citizenship, Peter J. Spiro, Emory Law Journal, Fall 1997 V.46 n.4 p.1430.

²⁶ Acta de Nacionalidad de 1940, 401 (e), 54 Stat. At 1169.

Aún cuando el acta de 1940 se elaboró con la intención primaria de codificar una práctica existente,²⁷ sus disposiciones señalaban categóricamente una casi completa prohibición de mantener una doble nacionalidad. De hecho la única indicación de alianza a un país extranjero que era tolerada por esta ley fue la de obtención y utilización de un pasaporte extranjero. Aunque hubo también una iniciativa de esos años para también considerarlo causas de pérdida de nacionalidad. Sin embargo el Congreso de los Estados Unidos lo rechazó, aparentemente porque algunos países solicitaban el uso de pasaportes a sus antiguos nacionales cuando visitaban estos países. Sin embargo, el Departamento de Estado trató de desalentar que ciudadanos estadounidenses adquirieran un pasaporte extranjero en su circular 22 Dept. State Bull 599 (Abril/17/1950).

Por lo anterior, se deduce que en esa época una persona estadounidense con doble nacionalidad podía participar políticamente en un estado extranjero sólo con el riesgo de sacrificar su ciudadanía. Aún los dobles nacionales más pasivos llegaron a enfrentar grandes riesgos de desnaturalización.

Después, la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1952 contempló algunas enmiendas como estipular la pérdida de la ciudadanía de un individuo estadounidense por nacimiento, que haya voluntariamente solicitado los beneficios de otra nacionalidad y que haya vivido por más de tres años en un estado extranjero, en el cual también tenga nacionalidad, a menos que tome un juramento de alianza a los Estados Unidos antes de que expire este periodo de tres años.²⁸

Estas medidas y antecedentes fueron consistentemente atacados en las cortes con argumentos de anticonstitucionalidad. La nación

²⁷ Ver el caso *Perez v. Brownell*, 356 U.S. 44,56 (1958), anulando por *Afroyim v. Rusk*, 387 U.S. 253, 268 (1967). Aunque la práctica inicial resultó seguida sólo en la privación de la protección diplomática y no de la remoción de la ciudadanía por sí misma. La preocupación particular, al parecer, era por ciertos japoneses-americanos residentes en Hawai y Alaska. Sin embargo esta disposición nunca fue considerada “una parte activa del acta de nacionalidad” por el Servicio de Inmigración y Naturalización. Ver el caso de *Kawakita v. U.S.*, 342 U.S. 717,730 (1952) en donde se señaló que la sección 402 era inaplicable cuando se demostró que un individuo no sirvió en las fuerzas alemanas ni en el gobierno de un país extranjero.

²⁸ Ver Acta de Nacionalidad y Naturalización del 27 de Junio de 1952, ch.876, 350,66 stat.269.

básica de pérdida de ciudadanía, que es la expatriación de un ciudadano en contra de su voluntad fue, por primera vez, resulta por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso MacKenzie v. Hare, 239 U.S. 229 (1915) en el cual una mujer peleó su expatriación por el hecho de haberse casado con un nacional extranjero, de conformidad con el Acta de Ciudadanía de 1907.²⁹

En 1958 la Suprema Corte confirmó como congruente con la Constitución del país, la expatriación de una persona que hubiera votado en las elecciones de un país extranjero en la decisión Pérez v. Brownell, 350 U.S. 44, 78 S.Ct. 568, 2 L.Ed.2 (603)(1958).

Sin embargo, en 1967 la Suprema Corte en el caso Afroyim v. Rusk explícitamente anuló este caso, fallando en el sentido de que dicha privación de la nacionalidad violaba la garantía constitucional de debido proceso legal. Afroyim nació en Polonia e inmigró a los Estados Unidos en donde se naturalizó ciudadano, luego se fue a vivir a Israel, en donde se convirtió en ciudadano de conformidad con la Ley de Nacionalidad Israelita de 1952 que confería la ciudadanía automáticamente a cualquier judío que inmigrara a Israel. Debido a que en la Ley de Nacionalidad y Naturalización de los Estados Unidos de 1952, cualquier nacionalidad conferida por un estado a una persona después de haber nacido es considerada una naturalización, esta decisión hizo posible para cualquier ciudadano estadounidense el poder naturalizarse en otro país, debido a que el Gobierno tiene la carga de probar que esa naturalización muestra una intención de renunciar a la ciudadanía estadounidense.³⁰

VIII.- JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN ACTUAL

- a) En la legislación de los Estados Unidos, en donde no existe una clara distinción entre los conceptos de nacionalidad y ciudadanía como en la legislación mexicana, ciertas personas pueden carecer de derechos políticos, por ejemplos menores de edad y los que han sido condenados por ciertos delitos, pero no por ello

²⁹ Peter Spiro, *Nationality and Meaning of Citizenship*, p.1138.

³⁰ *Idem*

dejando de ser ciudadanos estadounidenses. Todo nacional de los Estados Unidos es a la vez ciudadano.

Existe el principio constitucional de que los nacidos en los Estados Unidos y los Naturalizados están protegidos por la Constitución de los Estados y por lo tanto no se les puede retirar la nacionalidad o naturalización, a menos que realicen un acto de expatriación voluntaria.

La expatriación es la renuncia o pérdida de la nacionalidad estadounidense si ésta fue adquirida por nacimiento o por naturalización. De conformidad con el caso de la Suprema Corte Afroyim v. Rusk³¹ y Vance v. Terrazas³² "esta renuncia voluntaria solo se puede lograr presentando una renuncia formal de nacionalidad"³³, o por un acto de expatriación hecho con el intento de renunciar a la ciudadanía de los Estados Unidos".³⁴

A la luz de la jurisprudencia mencionada, en 1986 el Congreso adoptó una nueva fracción de la Ley de Nacionalidad y Naturalización sobre la expatriación que es la actual sección 8 U.S.C. 1481. En ésta se enumeran las causales de expatriación voluntaria, entre las cuales definitivamente no esta el votar en una elección extranjera. Igualmente, en 1990 el Departamento de Estado emitió una circular de lineamientos que menciona los actos que pueden causar la pérdida de la Nacionalidad de los Estados Unidos, mismo que fue publicado en Interpreter Releases, número 67, pp. 1092'1095. Tampoco incluye el acto de votar en un país extranjero.

Como ya se señaló el ciudadano naturalizado esta igualmente protegido por la Constitución de los Estados Unidos y sólo podrá perder esta ciudadanía mediante un acto voluntario de renuncia. Estrictamente hablando, a los ojos del gobierno de los Estados Unidos una persona que realiza el proceso de naturalización renuncia a su antigua nacionalidad o ciudadanía y por lo tanto no se le ve como un doble nacional. El juramento de alianza que se toma como parte del

³¹ Afroyim v. Rusk 387 U.S. 253 (1967).

³² Vance v. Terrazas 444 U.S. 252 (1980).

³³ Acta de Nacionalidad e Inmigración de 1952, como fue enmendada 349 (a)(6), 8U.S.C. 1481 (a)(6) 1976.

³⁴ Vance v. Terrazas 444 U.S. en 253.

proceso requiere que el solicitante "absoluta y enteramente renuncie y abjure a la alianza y fidelidad a cualquier príncipe, potentado, estado o soberanía de la cual o del que haya sido súbdito o ciudadano". No obstante en el caso Rogers v. Bellei, 401 U.S. 815,835 (1971) se estableció que cualquier ejercicio voluntario de los derechos ciudadanos del estado del que la persona era ciudadana podría generar la evidencia de falta de intención de renunciar a la anterior alianza y asumir una nueva alianza a los Estados Unidos al tomar el juramento. El individuo podría entonces perder su naturalización porque la obtuvo de manera fraudulenta. La Suprema Corte estableció que no era contrario a lo estipulado en Afroyim el privar a una persona de su ciudadanía estadounidense cuando ésta fue el resultado de una naturalización procurada fraudulentamente. Sin embargo, el voto en el extranjero está expresamente considerado por Afroyim no como acto voluntario de renunciar a la ciudadanía estadounidense.³⁵

Sin embargo, cabe señalar que en el caso de los dobles nacionales que hayan nacido en el extranjero y que obtengan su ciudadanía estadounidense por *jus sanguinis*, es decir por ser hijos de padre o madre estadounidenses, existe mayor vulnerabilidad por la expatriación de la que tiene el doble nacional nacido en los Estados Unidos. En el caso Rogers v. Bellei, 401 U.S. (815,827) (1971), la Suprema Corte opinó que los ciudadanos nacidos en el extranjero no están protegidos por la Constitución porque no nacieron en los Estados Unidos no se naturalizaron en este país. La Corte estableció "el hecho central de analizar la demanda del actor de mantener su ciudadanía estadounidense es que nació en el extranjero. No nació en los Estados Unidos, no se naturalizó en los Estados Unidos. No ha estado sujeto a la jurisdicción de los Estados Unidos". Su ciudadanía no fue generada constitucionalmente, más bien fue creada por el Congreso. El Congreso, por lo tanto impone condiciones a ese tipo de ciudadanía, tales como requerir un periodo de residencia en los Estados Unidos. El no cumplir con estas condiciones puede resultar en la pérdida de esa ciudadanía. Según lo señalado este caso por la Suprema Corte se apoya la tesis de que para contar con una ciudadanía plena, tiene que haber suficiente nexo entre el individuo y el estado del cual se reclama ciudadanía. Para los propósitos de la legislación de los Estados Unidos,

³⁵ Dual Nationality and the United States Citizen, *Military Law Review*, Fall 1983, p.185.

este nexo se establece por el criterio de la Catorceava Enmienda Constitucional y sujeta a la jurisdicción de este país, o en caso de los nacidos en el extranjero, por el *jus sanguinis* y el periodo de residencia señalado en la Ley. Una vez que el requisito de residencia se haya cubierto, sería inevitable que un ciudadano estadounidense nacido en el extranjero puede ser racionalmente calificado como diferente de cualquier ciudadano estadounidense. Ya que la ciudadanía es un derecho constitucional fundamental.³⁶

Por último, cabe señalar que el derecho al voto de los ciudadanos estadounidenses por nacionalidad o naturalización está protegido por la Constitución de los Estados Unidos, por lo que teniendo plena ciudadanía este no se puede limitar, por ninguna ley secundaria, como las leyes que regulan este derecho al voto, por tal motivo no existe ninguna otra disposición y no ha habido ninguna decisión de la Suprema Corte que haya anulado las opiniones emitidas en los casos Afroyim y Vance.

- d) Por otra parte, debido a que en la práctica internacional de los Estados Unidos se presentaron problemas de interpretación, así como la necesidad de regulación de cuestiones específicas derivadas de la doble nacionalidad, los Estados Unidos celebraron tratados multilaterales y bilaterales con otros países en materia de naturalización y de servicio militar. Sin embargo, no existe ningún acuerdo internacional firmado por los Estados Unidos que limite expresamente el ejercicio político del derecho al voto de sus dobles nacionales.

Estos tratados, -siete bilaterales y uno multilateral- que aún permanecen en vigor para los Estados Unidos, datan de entre la época de la Primera y Segunda Guerra Mundial, y reflejan la tendencia que tenían los Estados Unidos, como ya se explicó anteriormente, de desalentar la doble nacionalidad, sobre todo por naturalización, así como evitar problemas de deslealtad a los Estados Unidos derivados de las obligaciones de servicio militar de dobles nacionales.

³⁶ Dual Nationality and the United States Citizen, *Military Law Review*, Fall 1983, p. 185.

Como dato histórico se pueden mencionar que en el período 1868-1872 se suscribieron tratados entre países que reconocían el principio de la expatriación voluntaria por naturalizarse ciudadano de otro país, buscando limitar los derechos de sus ciudadanos expatriados, mediante la firma de tratados de naturalización. Los primeros tratados de este tipo que firmó el Gobierno de los Estados Unidos se conocieron como tratados "Bancroft" suscritos con la Confederación del norte de Alemania, Bavaria, Baden, Wurtemberg y Hesse. Seguidos de tratados con Bélgica, Gran Bretaña, Suecia y Noruega, así como con países latinoamericanos, entre ellos México, el cual se firmó en Washington, D.C. el 10 de julio de 1868 y fue denunciado por nuestro país el 15 de febrero de 1881, quedando formalmente terminado el 15 de febrero de 1882.³⁷

En estos tratados, basados en la estipulación de un reconocimiento de cambio de alianza de la persona naturalizada en otro país, existieron dos principios, uno fue el dejar clara la responsabilidad existente de la persona naturalizada por actos delictivos cometidos previamente a la emigración de su país de origen y el otro fue la presunción de pérdida de su ciudadanía de origen por la residencia de cinco años consecutivos en el territorio del país de naturalización en el caso de regresar a su país de origen y vivir por dos años consecutivos expresando la intención de no regresar al otro país.³⁸

En la publicación de *Tratados en Vigor para los Estados Unidos*, de 1997 aún aparecen en vigor dos tratados bilaterales sobre naturalización: El Acuerdo con Bulgaria de 1923, que básicamente establece la pérdida de la ciudadanía estadounidense para los ciudadanos de Estados Unidos, que se naturalicen búlgaros y viceversa, dejando abierta la excepción de esta pérdida si la ciudadanía extranjera se obtuvo en tiempos de guerra. Se desconoce cual es el motivo de que este acuerdo aún permanezca en vigor, ya que se considera que puede ser impugnado en las cortes de los Estados Unidos, como anticonstitucional, con base en los fallos de la Suprema

³⁷ Borchard Edwin, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, The Banks Law Publishing, Co., New York 1915, reimpreso en 1970, p. 548.

³⁸ Borchard Edwin, *ob. Cit* p. 549.

Corte de los Estados Unidos arriba señalados, en caso de su aplicación, aunque ésta es poco probable, pudiendo inclusive ser considerado como letra muerta.

Asimismo, en el mismo sentido del acuerdo con Bulgaria aparece como en vigor el Acuerdo sobre Naturalización con Checoslovaquia, firmado en 1928, aunque con la anotación de que se encuentra en proceso de terminación de vigencia, debido a que a partir del 31 de diciembre de 1992 el estado de Checoslovaquia cesó de existir y fue sucedido por la República Checa y la Eslovaca, Estados Unidos firmó ya un Acuerdo en 1996 sobre los procedimientos para la terminación del Acuerdo de 1928.

Los otros acuerdos bilaterales firmados con Noruega en 1930, con Suecia en 1933, con Suiza en 1937 y con Francia en 1948, mismo que fue enmendado en 1952, se suscribieron con el propósito de exceptuar del servicio militar a los ciudadanos estadounidenses que posean la nacionalidad de otros países, radiquen en éstos y se considere que su nexa es mayor con estos países. Sólo varía en el caso del Acuerdo con Francia, el cual establece que se considerará que los dobles nacionales franceses y estadounidenses cumplieron sus obligaciones militares en las dos Guerras Mundiales, ya sea por servir en las fuerzas armadas de Francia o de los Estados Unidos, si pueden producir documento probatorio; es decir que, para efectos de la legislación de los Estados Unidos se considera veterano de guerra un doble nacional francés-estadounidense que haya participado en la Segunda Guerra Mundial como miembro del ejército francés.

Por último, dentro de esta misma preocupación por el servicio militar, los Estados Unidos ratificaron el Protocolo de Obligaciones Militares en ciertos casos de Doble Nacionalidad, adoptado en la Haya en 12 de abril de 1930, el cual continúa en vigor, según la referida publicación de los Estados Unidos, siendo el único acuerdo multilateral sobre doble nacionalidad del que los Estados Unidos es parte. En general, este Protocolo establece que "una persona que posea dos o más nacionalidades, que habitualmente resida en uno de los países de los cuales es nacional y que con éste guarde una relación más estrecha, deberá ser exentado de prestar su servicio militar en los

otros países de su nacionalidad". Además, en un segundo párrafo, se establece que esta exención podría acarrear la pérdida de la nacionalidad de otro país o países.

Al respecto, se considera que si Estados Unidos aún es parte de este Protocolo es porque guarda congruencia con la citada sección U.S.C. 1481 del Acta de Nacionalidad y Naturalización de los Estados Unidos, en el sentido de poder considerar como un acto de expatriación el servir en las fuerzas armadas de un Estado extranjero, probando la intención de renunciar a la ciudadanía de los Estados Unidos.

XIX.- REFLEXIÓN

1. En la legislación sobre derechos de votación en los Estados Unidos no existe limitación sobre el Derecho al Voto de Extranjeros o Ciudadanos Estadounidenses que tengan doble nacionalidad en territorio de los Estados Unidos. De hecho, este país acepta que sus nacionales voten en el Extranjero de conformidad con el Acta de Derechos del Voto de Ciudadanos fuera de los Estados Unidos de 1975 (OCVRA) y enmendada en 1978, que protege el derecho de ciudadanos estadounidenses que no residan en los Estados Unidos para que voten por correo, considerando el lugar de su registro el del domicilio que tenían previamente al salir de este país.
2. De 1940 a 1967 el votar en las Elecciones Políticas en un país extranjero podía ser considerado como un acto de expatriación de los Estados Unidos, que podría derivar en la pérdida de la ciudadanía estadounidense por nacimiento o naturalización.
3. Desde 1967 la Suprema Corte de los Estados Unidos declaró anticonstitucional el considerar un acto de expatriación el votar en elecciones extranjeras, por ello se reformó la legislación para señalar cuales son las formas específicas en que se puede dar la expatriación de un ciudadano

estadounidense, siguiendo el principio de que los ciudadanos estadounidenses por nacimiento y naturalización están protegidos por la Constitución de ese país y por lo mismo sólo mediante renuncia expresa se puede perder esta ciudadanía, y a manera de excepción en la Ley se señalan otros actos que se pueden considerar de expatriación, dentro de los cuales no está el votar en elecciones extranjeras.

4. El único caso en que el voto en México podría tener limitaciones en la legislación estadounidense en el caso de los nacidos en México que sean hijos de padre o madre estadounidense, y que tengan la ciudadanía de ese país, ya que podrían perder este derecho si no cumplen con el requisito de residir en los Estados Unidos y votan en las elecciones mexicanas ya sea dentro o fuera de México.

5. No existe un tratado internacional que haya celebrado Estados Unidos que se refiera al voto de sus dobles nacionales en las elecciones políticas en el extranjero, al parecer su preocupación central, en resguardo a su seguridad nacional, son los efectos que genera la doble nacionalidad en materia de servicio militar, por lo que se ha enfocado a celebrar acuerdos con otros países para asegurarse de exentar de su servicio militar a dobles ciudadanos que ejerzan de manera más efectiva la nacionalidad de otro país, abriendo la posibilidad a la pérdida de la ciudadanía estadounidense si se presta servicio militar en otro Estado. Esta preocupación data de antes de la Segunda Guerra Mundial y no existe ningún tratado reciente con otros países derivados de otros efectos de la doble nacionalidad, como podría ser el ejercicio de los derechos políticos de dobles nacionales, por lo que limitar este derecho mediante tratados internacionales no ha estado ni está dentro de los intereses de los Estados Unidos, ya que dentro de su legislación interna y jurisprudencia esto ha quedado establecido como un derecho protegido constitucionalmente.

X.- DISPOSICIONES DE DERECHO EXTRANJERO: LEY DE INMIGRACIÓN Y NATURALIZACIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE 1996

En esta sección se identifican y analizan las disposiciones de la nueva Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos aprobada en septiembre de 1996 que afectan de manera directa o indirecta la situación legal de los mexicanos residentes en Estados Unidos y los derechos políticos de las personas con doble nacionalidad.

Estas disposiciones resultan relevantes para la materia de estudio de esta Comisión por las siguientes razones:

Primero: determinan las condiciones para la legalización de la situación migratoria de los migrantes mexicanos que residen sin documentos en Estados Unidos, y, por tanto, condicionan tanto el grado de interés por votar en las elecciones presidenciales en México como la posibilidad de que un segmento importante del electorado potencial en el extranjero cuente con documentos oficiales de identificación que certifiquen su nacionalidad, residencia y ciudadanía como requisito que haga posible su registro en el padrón electoral.

Segundo, definen los riesgos de deportación y pérdida de la calidad migratoria, así como los términos de un trato legal diferenciado a migrantes mexicanos con residencia legal y aquellos que ingresan sin documentos.

Tercero, establecen los requisitos para la obtención, el ejercicio y la pérdida de la nacionalidad y la ciudadanía estadounidenses, y en consecuencia, las posibilidades de ejercer derechos políticos en forma simultánea tanto en el país de origen como en el país de residencia, o en los casos de nacionalidad múltiple, en todos los países de donde se es nacional.

XI.- DISPOSICIONES SOBRE RESIDENTES INDOCUMENTADOS

a) Audiencia de Deportación. Conforme a la ley anterior, todo extranjero detenido en el interior del país contaba con el derecho a

pedir una audiencia con el juez migratorio para determinar la existencia de elementos que permitieran su permanencia en el país. La nueva ley establece la figura de *remoción sumaria* de acuerdo con la cual el derecho de audiencia se reduce a quienes tienen dos años o más de residencia. Se limitó el beneficio de suspensión de deportación solo a los residentes legales que no tienen antecedentes de un delito grave.

b) Términos de adquisición de residencia legal. Actualmente no hay ninguna ley que permita legalizar la situación migratoria de ningún extranjero sólo por el hecho de tener varios años de residencia como indocumentado en Estados Unidos. Pueden obtener residencia legal en Estados Unidos: los cónyuges de ciudadanos o residentes legales, los hijos menores de edad del cónyuge, los hijos solteros ciudadanos o residentes legales, los padres de ciudadanos mayores de edad, personas altamente calificadas.

c) Restricciones adicionales para inmigrar. Además de encontrarse en una de las categorías mencionadas, los extranjeros que desean legalizar su situación deben cumplir con los siguientes requisitos: no tener antecedentes penales, no tener antecedentes migratorios, no haber intentado entrar a Estados Unidos diciendo ser ciudadano de Estados Unidos cuando no se es, tener solvencia económica suficiente para mantenerse sin ser una carga pública.

d) Condiciones de estancia sin documentos. Después del 1 de abril de 1997 la permanencia en Estados Unidos sin documentos y sin autorización descalifica a la persona para recibir una visa de inmigrante durante 10 años.

XII.- DISPOSICIONES SOBRE RESIDENCIA LEGAL

Los extranjeros con residencia legal, sin importar el número de años que tienen o el hecho de que tengan cónyuges y/o hijos que sean ciudadanos norteamericanos o residentes legales, pueden ser deportados si existe en su expediente algún antecedente penal. La nueva ley aumentó los delitos que pueden ser motivos de deportación.

XIII.-DISPOSICIONES SOBRE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

Las secciones 301 a 360 establecen las condiciones para la obtención, ejercicio y pérdida de la nacionalidad estadounidense, así como los requisitos para el ejercicio de derechos y privilegios de los nacionales y ciudadanos de ese país.

Secciones 301-307. Son nacionales y ciudadanos de Estados Unidos por nacimiento las personas nacidas en territorio estadounidense o bajo la jurisdicción de ese país incluyendo Puerto Rico (desde 1899), Alaska (desde 1867), Hawai (desde 1898), Islas Vírgenes (entre 1917 y 1927) y Guam (entre 1899 y 1950); así como los hijos de padre o madre estadounidense nacidos fuera del territorio nacional (en la Zona del Canal desde 1904). Todo nacional por nacimiento o naturalización cuenta con la ciudadanía estadounidense, con excepción de los nacionales de territorios adquiridos que decidan ser nacionales no-ciudadanos.

Sección 308. Son nacionales por nacimiento pero no ciudadanos de Estados Unidos las personas nacidas en posesiones territoriales estadounidenses antes de la fecha de adquisición formal de dicho territorio. Estas personas pueden solicitar al Secretario de Estado les sea expedido un certificado de nacional no-ciudadano.

Sección 310. Es autoridad exclusiva de la Oficina del Procurador General el otorgamiento de la nacionalidad estadounidense previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la sección 312 de comprensión del idioma, historia, principios y forma de gobierno de Estados Unidos y juramento de lealtad. Se requiere presentar una solicitud de naturalización y una declaración de intención por escrito. Las personas a quienes se les haya negado la nacionalidad tienen derecho de apelación.

Sección 311. El derecho a obtener la nacionalidad estadounidense no podrá ser negado por razones de raza, sexo o situación civil.

Sección 312. No podrán obtener la nacionalidad y la ciudadanía estadounidense las personas que no demuestren una comprensión razonable del idioma inglés, así como de la historia, los principios constitucionales y la forma de gobierno de los Estados Unidos. Quedan exentos del requisito de idioma las personas mayores de cincuenta años con residencia legal consecutiva en Estados Unidos durante al menos veinte años.

Sección 313. Se prohíbe el otorgamiento de la nacionalidad y la ciudadanía estadounidense a personas que se oponen al gobierno y a la ley, que son miembros de algún partido comunista o de cualquier partido que favorezca formas totalitarias de gobierno en los Estados Unidos o en otro país, o que promuevan actos de violencia y medios no legales para acceder al gobierno.

Sección 314. Ineligibilidad para la obtención de la nacionalidad y la ciudadanía de desertores de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, de personas que se nieguen a servir en las fuerzas armadas de Estados Unidos o que sirvan en las fuerzas armadas de otro país.

Sección 316. Requisitos de residencia, buena conducta moral y adherencia a los principios de la Constitución. No podrá obtener la nacionalidad y la ciudadanía ninguna persona que no haya residido en forma continua y legal en Estados Unidos durante al menos los cinco años previos a la presentación de su solicitud, que no demuestre buena conducta moral y adherencia a los principios constitucionales de los Estados Unidos a través de un juramento de lealtad público ante un juez. Los solicitantes deberán demostrar que ingresaron en forma legal a los Estados Unidos y que no cuentan con antecedentes penales. Serán exceptuados de los requisitos de residencia continua quienes hayan hecho alguna contribución extraordinaria a la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Sección 337. La obtención de la nacionalidad y naturalización exige la realización de un juramento público de lealtad ante un juez en el cual se jura: a) apoyar la constitución de Estados Unidos; b) renunciar en forma absoluta a toda lealtad o fidelidad a cualquier estado extranjero; c) servir en las fuerzas armadas para defender a

Estados Unidos frente a enemigos externos; d) renunciar a títulos de nobleza.

Sección 340. Establece el procedimiento judicial para revocar o cancelar el certificado de naturalización y ciudadanía. Las causas de cancelación la obtención ilegal o fraudulenta del certificado y presentación de documentación falsa o declaraciones engañosas.

Secciones 349-356. Regulaciones acerca de la pérdida de la nacionalidad y la ciudadanía. Cualquier persona que sea nacional de los Estados Unidos, bien por nacimiento o por naturalización, perderá su nacionalidad cuando realice voluntariamente cualquiera de los siguientes actos: 1) obtención de la nacionalidad de un estado extranjero por solicitud formal después de haber cumplido 18 años; 2) juramento de lealtad a otro país; 3) incorporación a las fuerzas armadas de otro país; 4) renuncia formal a la nacionalidad estadounidense ante cualquier oficina diplomática o consular o por vía escrita; 5) realización de actos de traición a la patria (conspiración y terrorismo en contra de las instituciones políticas de Estados Unidos).

Sección 357. Ninguna disposición de esa ley puede ser aplicada en caso de violar las disposiciones de tratados y convenciones internacionales de las cuales Estados Unidos sea signatario y hayan sido ratificados por el Senado.

XIV.- DISPOSICIONES SOBRE DOBLE NACIONALIDAD

La Ley de Inmigración y Nacionalidad no establece disposiciones explícitas al respecto. Sin embargo, en opinión de la Suprema Corte de los Estados Unidos, la doble nacionalidad es una categoría legal largamente reconocido por las leyes estadounidenses que permite que las personas puedan tener y ejercer los derechos de nacionalidad en países distintos y estar sujetos a las responsabilidades de ambos.

Mientras que el gobierno de Estados Unidos reconoce la existencia de la doble nacionalidad y permite a sus nacionales contar con otras nacionalidades, no promueve la doble nacionalidad como política por los problemas que puede acarrear. Primero, se considera

que las reclamaciones de otros países sobre ciudadanos estadounidenses con doble nacionalidad puede entrar en conflicto con disposiciones legales de Estados Unidos. Segundo, se considera que la doble nacionalidad limita los esfuerzos de otorgar protección diplomática y consular en el extranjero.

Con base en la sección 357 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, sería conveniente explorar la firma de un convenio bilateral sobre doble nacionalidad que previera los procedimientos de resolución de conflictos que pudieran surgir en torno al ejercicio de derechos en ambos países.

XV.- REFLEXIÓN

La revisión de la legislación estadounidense vigente sobre inmigración y nacionalidad nos lleva a las siguientes conclusiones acerca de las condiciones que pueden afectar los términos de la participación de los mexicanos residentes en ese país en las elecciones presidenciales en México:

1. Dentro del nuevo marco legal vigente desde 1996, se han reducido de manera importante las posibilidades de obtención de una condición legal para la población de mexicanos que residen sin documentos en Estados Unidos. Primero, no existe ningún programa de amnistía para la legalización de los migrantes mexicanos sin documentos semejante al de la anterior ley de inmigración (IRCA, 1986). Segundo, los requisitos para la obtención de la residencia legal son mayores y una gran mayoría de los migrantes indocumentados no califican. La principal implicación de esto, es que es previsible aumente la proporción de mexicanos residentes en Estados Unidos sin documentos.
2. Se han incrementado los riesgos de deportación y pérdida de la residencia legal, así como las sanciones administrativas y penales por violaciones a las distintas disposiciones de la ley migratoria y de nacionalidad. La existencia de condiciones

restrictivas de residencia en Estados Unidos podría inhibir la participación política y electoral así como dificultar el procedimiento para la certificación de nacionalidad y el registro de electores.

3. Hoy en día existen disposiciones legales explícitas que limiten el ejercicio de derechos políticos a ciudadanos estadounidenses que tengan nacionalidad doble o múltiple. No se contemplan sanciones automáticas al ejercicio de los derechos asociados a la doble nacionalidad, fuera de las regulaciones de la sección 349. Este es un factor que a diferencia de los anteriores podría facilitar el ejercicio del voto de los mexicanos que residen en Estados Unidos.

XVI.- PRINCIPIO DE NO PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD MEXICANA Y EL EJERCICIO DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

La Comisión de Especialistas que estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, llevó a cabo un estudio acerca de las posibles implicaciones de las reformas constitucionales que establecen la no pérdida de la nacionalidad mexicana, en vigor desde el 20 de marzo de 1998, sobre los diversos aspectos y las posibles modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero. El propósito es identificar y evaluar los eventuales problemas de incompatibilidad de leyes que la implementación del voto de los nacionales fuera del territorio, podría suscitar con respecto a las normas de Derecho Internacional y extranjero, particularmente en los países donde reside un mayor número de mexicanos.

Las disposiciones constitucionales y secundarias relativas a la nacionalidad mexicana requieren de atención especial, por razones primordiales. En primer lugar, porque afectan aspectos y etapas fundamentales del proceso electoral, desde los requisitos de elegibilidad y las formas de identificación de los ciudadanos, hasta el financiamiento de los partidos políticos, la composición de autoridades electorales, la integración de mesas directivas de casilla la

competencia de los órganos encargados de resolver los recursos de impugnación. En segundo lugar, porque la organización del proceso electoral fuera de territorio nacional requiere contar con criterios claros y precisos para el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los electores en el extranjero, así como identificar y evaluar las posibles consecuencias, tanto internas como internacionales, de la eventual participación de los mexicanos con doble nacionalidad.

Abordaremos cuatro preguntas básicas:

- ¿Cuál es el marco jurídico y la práctica internacional dominante con respecto a la relación entre nacionalidad múltiple y ciudadanía?
- ¿Qué restricciones contempla la legislación mexicana para el ejercicio de derechos políticos por parte de los mexicanos que tengan otra nacionalidad?
- ¿Cuáles son los problemas de incompatibilidad de leyes de extender el derecho al voto en el extranjero a los mexicanos con doble nacionalidad?
- ¿Cuál es el tamaño de la población mexicana con nacionalidad múltiple residente en el extranjero?

XVII.- MARCO JURÍDICO Y PRÁCTICA INTERNACIONAL

a) Nacionalidad y Ciudadanía

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, la *nacionalidad* denota la existencia de un vínculo jurídico-político entre un individuo y un Estado, por el cual el primero forma parte de la nación o el pueblo que se encuentra bajo la jurisdicción del segundo. La *ciudadanía* se refiere al vínculo jurídico entre un individuo y una comunidad política nacional, por el cual el primero detenta la condición de miembro pleno que lo faculta a participar en los asuntos políticos del país, con todos los derechos y obligaciones que corresponden exclusivamente a los ciudadanos.

Desde un punto de vista jurídico, la nacionalidad y la ciudadanía no son condiciones legales completamente equiparables. Si bien la

nacionalidad es una condición legal necesaria para el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales del individuo,³⁹ así como para la obtención de la ciudadanía, no es necesariamente su fuente inmediata. Tampoco es la única vía legal para el reconocimiento y el ejercicio de derechos políticos. Conforme al Derecho Internacional, los derechos que se derivan de manera automática de la posesión de la nacionalidad, son los de protección diplomática y libre ingreso al territorio nacional.

En el ámbito internacional, el vínculo entre nacionalidad y ciudadanía es particularmente complejo pues coexiste una amplia gama de prácticas y doctrinas sobre la materia. Si bien el Derecho Internacional y los sistemas jurídicos modernos establecen una vinculación muy estrecha entre nacionalidad y ciudadanía, las profundas transformaciones internacionales que ha traído consigo la creciente movilidad de la población⁴⁰ a nivel mundial, han dado lugar a situaciones cada vez mas frecuentes, de no coincidencia plena entre ambas.

En la realidad contemporánea, la falta de coincidencia plena entre nacionalidad y ciudadanía puede darse por tres vías: 1) la extensión de derechos ciudadanos a extranjeros; 2) la existencia de disposiciones que restringen la adquisición de la ciudadanía como consecuencia legal automática de la nacionalidad; y, 3) la adopción de estándares internacionales en materia de derechos humanos, sociales, económicos y políticos que tienden a reducir algunas de las diferencias en el trato que otorgan los Estados a nacionales y extranjeros.

³⁹ La nacionalidad cumple la función de otorgar al individuo de la personalidad jurídica necesaria para hacer valer sus derechos fundamentales, tanto en el ámbito interno como internacional. Las convenciones internacionales en materia de derechos humanos reconocen tres principios generales relativos a la nacionalidad: primero, el derecho de toda persona a una nacionalidad; segundo, el derecho individual a cambiar de nacionalidad; y tercero, la condena de todo acto arbitrario de privación de la nacionalidad. A fin de extender y hacer efectivo el derecho a la posesión de nacionalidad, las Naciones Unidas han promovido acuerdos internacionales, como la Convención sobre el Estatuto de los Apartidas de 1960 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1975.

⁴⁰ En la segunda mitad de la presente década, se calcula que alrededor de 100 millones de personas residen fuera de su país de origen. Esta cifra, que representa aproximadamente el 2% de la población mundial, se refiere a la población de migrantes, refugiados, desplazados y asilados.

En los últimos veinte años, un número creciente de Estados⁴¹ ha extendido el sufragio a los extranjeros que residen e forma permanente y legal dentro de su territorio. El cuadro 1 presenta un análisis comparado de los derechos políticos otorgados a no nacionales en varios países. En la mayor parte de los casos, el proceso de extensión de derechos políticos a los extranjeros ha sido gradual y restringido. En general, se limita al reconocimiento del ejercicio del voto en elecciones locales después de cierto tiempo de residencia,⁴² y en algunos casos (España y Portugal), se aplica exclusivamente a ciertas categorías de residentes extranjeros y en ciertas localidades o provincias (Suiza). Nueva Zelanda es el único país en el mundo que permite a los inmigrantes irlandeses y de países del Commonwealth votar en las elecciones nacionales. Otros países como Dinamarca, Suecia y Suiza otorgan a los extranjeros con residencia legal y permanente, el derecho a ocupar puestos de elección popular en el ámbito local.

CUADRO 1

DERECHOS POLÍTICOS EXTENDIDOS A RESIDENTES EXTRANJEROS EN VARIOS PAISES

País	Voto en Elecciones Nacionales	Voto en Elecciones Locales	Cargos de Elección a nivel local
Alemania	No	No	No
Austria	No	No	No
Bélgica	No	No	No
Canadá	No	Limitado	No
Dinamarca	No	Si	Si
España	No	Limitado	No
Estados Unidos	No	Si	No
Francia	No	Si	No
Gran Bretaña	Limitado*	Limitado	No
Irlanda	No	Si	No
Noruega	No	Si	No
Nueva Zelanda	Si	Si	No
Países Bajos	No	Si	No
Portugal	No	Limitado	No
Suecia	No	Si	Si
Suiza	No	Limitado	Limitado

Fuente: Syosal, N.Y., *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago III.: Chicago University Press, 1994.

⁴¹ Irlanda, Suecia, Dinamarca, Noruega, Países Bajos, España, Portugal, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, entre otros. En Estados Unidos, algunas ciudades como Nueva York, han adoptado disposiciones similares para permitir el voto de extranjeros en la elección de autoridades educativas locales.

⁴² Los requerimientos de residencia para votar en elecciones locales varían desde 6 meses, en el caso de Irlanda, hasta 5 años, en el caso de los Países Bajos.

Con respecto a la segunda vía, varios de los países que en el pasado establecieron colonias fuera de su territorio otorgan la nacionalidad, mas no la ciudadanía, a la población de sus ex –colonias. Estados Unidos reconoce dentro de la categoría de nacionales no ciudadanos a la población de algunos territorios incorporados, como Samoa. Otras disociaciones resultan de disposiciones que restringen la obtención automática de la ciudadanía como corolario de la nacionalidad, o de disposiciones altamente restrictivas de acceso a la nacionalidad, en general.

b) Formas de adquisición y pérdida de la nacionalidad

En el ámbito internacional prevalece el principio de que la nacionalidad y la ciudadanía son asuntos de la jurisdicción interna exclusiva de los Estados.⁴³ La limitación fundamental que el Derecho Internacional establece en materia de nacionalidad, es que los Estados sólo pueden regular su propia nacionalidad, pero no la de ningún otro Estado. La consecuencia práctica de estos principios es que los Estados no requieren de autorización para regular la concesión o la pérdida de la nacionalidad, y que el Derecho Internacional no prescribe los criterios para conceder y retirar la nacionalidad o la ciudadanía. En la práctica, la adopción unilateral de disposiciones nacionales sobre la materia, resulta en la existencia de situaciones de nacionalidad múltiple, y en circunstancias particulares, de ciudadanía múltiple, cuando los Estados de los que se es doble nacional, no hacen distinción alguna entre nacionalidad y ciudadanía.

Los sistemas jurídicos modernos atribuyen la nacionalidad por nacimiento o por naturalización. La adquisición de nacionalidad por nacimiento puede darse por dos vías distintas: el derecho de sangre o

⁴³ Las convenciones internacionales vigentes reconocen el derecho de los Estados a legislar con plena soberanía sobre cuestiones de inmigración, nacionalidad y ciudadanía, pero establecen como limitación a este derecho la compatibilidad de las leyes nacionales sobre la materia con las obligaciones jurídicas de los Estados, en particular en la esfera de los derechos humanos. Por ejemplo, el Artículo 2 de la Declaración de las Naciones Unidas de 1985 sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (ONU/Doc. A/40/531985) establece que *“Ninguna disposición de la presente Declaración se interpretará en el sentido de limitar el derecho de cualquier Estado a promulgar leyes y reglamentaciones relativas a la entrada de extranjeros y al plazo de las condiciones de su estancia en él o a establecer diferencias entre nacionales y extranjeros. No obstante, dichas leyes y reglamentaciones no deberán ser incompatibles con las obligaciones jurídicas de los Estados, en particular en la esfera de los derechos humanos”*.

filiación (*jus sanguinis*), y el derecho de suelo o territorio (*jus soli*). La mayoría de los países reconocen ambas vías y no establecen ninguna jerarquía entre ellas. Sin embargo, algunas legislaciones, principalmente en Europa, sólo reconocen el derecho de sangre. Esta situación da lugar a disociaciones entre lugar de nacimiento, lugar de residencia y nacionalidad por nacimiento, que complican la adquisición de la ciudadanía y el ejercicio de derechos políticos.

En cuanto a las disociaciones que resultan de condiciones altamente restrictivas de acceso a la nacionalidad, cabe mencionar que algunos países en los que la legislación nacional sólo reconoce el *jus sanguinis* como vía de adquisición de la nacionalidad por nacimiento y los requisitos de naturalización son numerosos o difíciles de cubrir, se dan situaciones extremas como la existencia de minorías étnicas, descendientes de inmigrantes, que no tienen acceso automático ni la nacionalidad ni la ciudadanía del país donde nacieron y en el cual residen en forma permanente,⁴⁴ y que tampoco adquieren la nacionalidad del país de origen de sus ancestros cuando éste sólo reconoce la transmisión del derecho a la nacionalidad por filiación a la primera generación de personas nacidas fuera de su territorio.

c) Nacionalidad Múltiple

Generalmente, la nacionalidad múltiple es el resultado de la coincidencia del reconocimiento, por parte de Estados distintos, de los dos principios básicos de la titularidad del derecho a la nacionalidad por nacimiento, el *jus sanguinis* y del *jus soli*. En otros casos, las personas incurren en la condición de nacionalidad múltiple cuando

⁴⁴ Algunos países europeos no concede la nacionalidad con base al *jus soli* (lugar de nacimiento). Francia y Gran Bretaña aplican en forma condicionada este principio y establecen ciertos requisitos de residencia y registro. De acuerdo con el código de nacionalidad francés, los hijos de inmigrantes nacidos en Francia deben solicitar formalmente la nacionalidad entre los 16 y 21 años, a fin de modificar su condición legal de extranjeros. En Alemania, Bélgica, Países Bajos y Suiza, las regulaciones para el acceso a la nacionalidad y la ciudadanía son particularmente restrictivas, a pesar de que se han flexibilizado en el transcurso de la presente década. La ley de nacionalidad de Bélgica de 1991 sólo otorga la ciudadanía automática a los inmigrantes de tercera generación, mientras que los inmigrantes de segunda generación menores de 12 años requieren solicitud previa de los padres. En Alemania, hasta antes de 1990 no se otorgaba la nacionalidad a los hijos de inmigrantes nacidos en territorio alemán. La Ley de Extranjeros de 1990, otorgó la nacionalidad automática a los hijos inmigrantes entre 16 y 23 años que hubieran nacido, o vivido por más de ocho años, en Alemania. Véase, Yasemin Nohoglu Soysal, *Limits of Citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 1994.

adquieren una segunda nacionalidad por naturalización, matrimonio o adopción, y en su país de origen no prevé, o no reconoce, la pérdida de la nacionalidad por nacimiento.

La existencia de la nacionalidad múltiple no es en ningún sentido contraria al Derecho Internacional, ni tampoco conlleva como corolario necesariamente la condición de ciudadanía múltiple. Con relación a ambas cuestiones, la práctica internacional y las disposiciones jurídicas internas sobre la materia son de los más variadas. (Véanse cuadros 2 y 3). Los sistemas jurídicos internos de al menos 74 países, cuentan con disposiciones que restringen, no reconocen y, en algunos casos, prohíben totalmente la nacionalidad múltiple. Existe también un número considerable de acuerdos bilaterales que establecen que los nacionales de los Estados contratantes que adquieran la nacionalidad de una de las Partes por naturalización, pierden en forma automática su nacionalidad previa. El objeto de algunos de estos acuerdos es reducir los casos de nacionalidad múltiple,⁴⁵ y establecer principios para evitar conflictos por doble nacionalidad.

En contraste, al menos 65 países reconocen la existencia de la nacionalidad múltiple. En algunos casos, el marco constitucional o las leyes secundarias establecen disposiciones explícitas que excluyen la posibilidad de expatriación en el sentido de que ninguna persona que haya adquirido la nacionalidad por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. Otras legislaciones contemplan que sólo puede darse la expatriación de nacionales por nacimiento, por voluntad expresa del nacional ante las autoridades competentes. En muchos casos, simplemente no existe la figura de renunciabilidad a la nacionalidad ni tampoco se reconocen los actos de renuncia que los nacionales del país en cuestión lleven a cabo frente a las autoridades de otro Estado, al momento de gestionar o adquirir otra nacionalidad por naturalización.

La tendencia general apunta hacia una aceptación creciente de la nacionalidad múltiple. En la presente década, convenios

⁴⁵ Entre otros, se encuentran: la Convención sobre Ciertas Cuestiones Relacionadas con el Conflicto de Leyes de Nacionalidad (1930), la Convención Europea para la Reducción de Casos de Nacionalidad Múltiple y las Obligaciones Militares en casos de Nacionalidad Múltiple (1963), los protocolos Adicional y Segundo de dicha Convención de 1977 y 1993, respectivamente.

internacionales originalmente diseñados con al finalidad de reducir los casos de doble nacionalidad tales como la Convención Europea sobre nacionalidad múltiple, experimentaron modificaciones importantes en este sentido,⁴⁶ al considerar la necesidad de promover la integración económica, social y política completa del creciente número de migrantes.

Los países que reconocen la nacionalidad múltiple establecen el requisito de que las personas en dicha situación, se ostentan únicamente como nacionales del país en cuestión cuando ingresen al territorio nacional, o cuando establezcan su residencia habitual en él. De esta forma, la posesión de varios documentos de certificación de nacionalidad (pasaporte) emitidos por otros países, no se considera *per se* como una violación a las leyes de nacionalidad en los países que reconocen la nacionalidad múltiple, aunque sí se restringe el derecho ostentarse como nacional de otro país para la realización de gestiones oficiales ante las autoridades o dentro del territorio de un país del cual se es nacional.

El uso de un pasaporte extranjero para ingresar al territorio de un país del cual es nacional, generalmente da lugar a la imposición de sanciones tanto administrativas como civiles. Lo que está detrás de estas regulaciones es el principio de igualdad ciudadana, en el sentido de que las personas con varias nacionalidades están sujetas a las mismas obligaciones y ostentan los mismo derechos que los nacionales con nacionalidad única, ante las autoridades de su país. El corolario de esta norma de equidad, es que los doble nacionales no podrán ejercer en territorio nacional, ninguno de los derechos asociados a su calidad de nacionales de otro país o extranjeros, tales como el derecho a la protección diplomática. Prevalece el principio de que dentro del territorio nacional y con relación a asuntos de jurisdicción interna, los Estados otorgarán a los nacionales que cuenten con otra nacionalidad, el mismo trato que otorguen al resto de los nacionales en general.

⁴⁶ El Segundo Protocolo a la Convención Europea sobre Nacionalidad Múltiple (1993), reconoció el derecho a conservar la nacionalidad de origen al adquirir otra nacionalidad por matrimonio, y mantener la nacionalidad de los dos padres además de la del lugar de nacimiento.

En suma, las convenciones internacionales en materia de nacionalidad múltiple establecen tres principios básicos para la regulación de conflictos asociados con esta condición legal.

- Primero, las personas que tengan dos o más nacionalidades serán consideradas como tales por todos y cada uno de los Estados respectivos, de conformidad con la ley que rija en cada uno de ellos.
- Segundo, ningún Estado dará protección diplomática a uno de sus nacionales frente a otro Estado donde la persona en cuestión sea nacional.
- Tercero, cualquier persona que tenga dos o más nacionalidades será tratada como si tuviera nacionalidad única por parte de un tercer Estado.

d) Ciudadanía Múltiple

El concepto de ciudadanía múltiple se refiere a situaciones en las que una misma persona cuenta con el reconocimiento pleno de los derechos y obligaciones ciudadanas previstas por la legislación interna, es más de un solo país. El reconocimiento formal de la titularidad de la ciudadanía por parte de dos o más Estados, abre la posibilidad de que las personas en esta situación, lleguen a ejercer en forma activa y plena, derechos políticos en varios países a la vez. En este caso, se hablaría de ciudadanía múltiple efectiva.

Desde el punto de vista del derecho comparado, algunos sistemas jurídicos que aceptan la nacionalidad múltiple, como el canadiense, establecen requisitos de residencia que restringen el ejercicio de derechos políticos a un solo país. Otros, como el estadounidense, ***no cuentan con disposiciones que obstaculicen en principio la ciudadanía múltiple al no considerar la residencia como requisito para ejercer el voto ni establecer diferencia alguna entre nacionalidad y ciudadanía.***

Muchos países establecen una diferencia clara entre nacionalidad y ciudadanía, de forma tal que la ciudadanía múltiple no es necesariamente una consecuencia legal automática de la nacionalidad

múltiple. Asimismo, la gran mayoría de los países establecen en sus respectivas leyes de nacionalidad y ciudadanía algunas restricciones al uso pleno de derechos ciudadanos de las personas que detentan nacionalidad múltiple. La restricción más común es la exigencia de renunciar a cualquier otra nacionalidad a fin de poder ejercer ciertos cargos públicos, y servir en las fuerzas armadas.

XVIII.- JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN SOBRE NACIONALIDAD MÚLTIPLE Y CIUDADANÍA EN ESTADOS UNIDOS

A fin de identificar y evaluar las limitaciones potenciales del voto de los mexicanos residentes en Estados Unidos, este estudio partió del supuesto de que estarían en posibilidad de votar no sólo los mexicanos por nacimiento, residentes legales o indocumentados, sino también los mexicanos naturalizados o los hijos de mexicanos nacidos en los Estados Unidos que obtengan la declaratoria de su nacionalidad mexicana, de conformidad con la Ley de Nacionalidad mexicana, emitida con motivo de la reforma al Artículo 37 constitucional.

Al revisar la legislación de los Estados Unidos en la materia, no se encontró ninguna limitación o referencia en las leyes electorales de 1965, 1975 y 1982, que limite el ejercicio del derecho al voto de ciudadanos estadounidenses que tengan doble nacionalidad en procesos electorales de otros países, fuera o dentro del territorio de los Estados Unidos. De hecho, los Estados Unidos aceptan que sus nacionales voten en el extranjero, de conformidad con la Ley de Derechos del Voto de Ciudadanos fuera de los Estados Unidos de 1975 y enmendada en 1978, que protege el derecho de ciudadanos estadounidenses que residan en otro país, independientemente de si obtuvieron la nacionalidad por nacimiento o naturalización, o si poseen alguna otra nacionalidad además de la estadounidense.

En materia de nacionalidad, se encontró que hasta 1952, la Ley de Inmigración y Nacionalidad era específica en considerar como un acto de expatriación, y por ende de pérdida de ciudadanía estadounidense, el votar en el extranjero siendo ciudadano naturalizado. Sin embargo, esto se combatió en las Cortes, y desde

1967, la Suprema Corte declaró lo anterior anticonstitucional. Inclusive, se reformó la legislación para señalar que sólo se puede dar la expatriación de un ciudadano estadounidense por voluntad expresa y formal ante la autoridad correspondiente.

En suma, prevalece el principio de que los nacidos y naturalizados en los Estados Unidos, están protegidos por la Constitución de los Estados Unidos, y por tanto, no se les puede retirar la naturalización, a menos de que realicen un acto de expatriación voluntaria o hayan obtenido la ciudadanía en forma fraudulenta. De conformidad con los casos de la Suprema Corte *Afroyim vs. Rusk* (1967) y *Vance vs. Terrazas* (1980), "*esta renuncia voluntaria sólo se puede lograr presentando una renuncia formal de nacionalidad*", o por un acto de expatriación con el intento de renunciar a la ciudadanía. A la fecha, no existe ninguna otra disposición o decisión posterior de la Suprema Corte que haya anulado el principio de que el derecho al voto de los ciudadanos por nacionalidad o naturalización está protegido por la Constitución. El Departamento de Estados Unidos sigue como regla administrativa de evidencia para la determinación de que el ciudadano intentó retener la ciudadanía de los Estados Unidos cuando obtuvo la naturalización de un Estado extranjero, realizó declaraciones de alianza a otro país o aceptó un empleo de un gobierno extranjero, la no existencia de una renuncia formal. En caso de duda, se solicita a la persona en cuestión confirme su intención de retener la ciudadanía estadounidense.

Cabe señalar, sin embargo, que en el caso de los dobles nacionales que hayan nacido en el extranjero y que obtengan su ciudadanía estadounidense por *jus sanguinis*, existe mayor vulnerabilidad para la expatriación de la que tiene el doble nacional nacido o naturalizado en los Estados Unidos. En el caso *Rogers vs. Bellei* (1971), la Suprema Corte opinó que los ciudadanos nacidos en el extranjero no están protegidos por la Constitución, y por tanto, el Congreso puede imponer condiciones a este tipo de ciudadanía, tales como requerir un período de residencia en los Estados Unidos.

En lo que respecta a las normas internacionales reconocidas por Estados Unidos, la investigación realizada llegó a la conclusión de que

no existe ningún tratado internacional que haya celebrado los Estados Unidos que se refiera al voto de sus dobles nacionales en las elecciones políticas en el extranjero. Los acuerdos en materia de nacionalidad de los cuales Estados Unidos es signatario, se refieren exclusivamente a la regulación de los problemas que pueden generarse con respecto al cumplimiento de las obligaciones militares (servicio militar) de las personas con nacionalidad múltiple.

Por último, la revisión de las iniciativas legislativas relativas a cuestiones de nacionalidad y ciudadanía que han sido introducidas en el Congreso de los Estados Unidos en los últimos tres años, indica que ninguna de ellas se ha referido al tema de la nacionalidad múltiple o la ciudadanía múltiple efectiva. La mayor parte de ellas ha buscado negar el derecho a la nacionalidad por nacimiento a los hijos de extranjeros sin documentos nacidos en territorio estadounidense, bien a través de una enmienda constitucional, o de modificaciones a las leyes secundarias. A la fecha, ninguna de estas iniciativas ha progresado. Asimismo, los cambios recientes efectuados en las legislaciones sobre nacionalidad de otros países (República Dominicana, México) en reconocimiento de la nacionalidad múltiple, hasta ahora, no han sido motivo de atención o acción por parte del Congreso de los Estados Unidos.

XIX.- REFLEXIÓN

1. El marco jurídico y la práctica internacional en materia de nacionalidad y ciudadanía atraviesan por una etapa de transición. Las legislaciones nacionales sobre la materia en alrededor de 50 países han experimentado reformas importantes en los últimos diez años, después de varias décadas de relativa estabilidad. Estos cambios han respondido a la necesidad de adecuarse a las nuevas realidades de la migración internacional, la integración económica y a los cambios en el mapa geopolítico mundial a raíz del fin de la guerra fría.
2. Existe una clara tendencia hacia la expansión y la aceptación del fenómeno de la nacionalidad múltiple.

3. La ciudadanía múltiple efectiva, en cambio, es una práctica menos frecuente. Esto obedece a dos razones. Primero, la mayoría de los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre nacionalidad múltiple establecen como regla el que los dobles nacionales, sólo ejerzan sus derechos y obligaciones políticas, activos y pasivos, en el lugar donde establezcan su domicilio habitual. La ciudadanía de otro Estado no se pierde por este hecho, simplemente queda en suspenso, y se reactiva al establecer su residencia en él. Segundo, la mayor parte de los sistemas jurídicos establecen requisitos de residencia que limitan la ciudadanía efectiva de las personas con nacionalidad múltiple a un solo país.
4. En lo que respecta a los Estados Unidos, no se encontraron disposiciones que impidan la posibilidad de que los mexicanos naturalizados, o los hijos de mexicanos nacidos en los Estados Unidos que se acojan a la nueva Ley de Nacionalidad mexicana, ejerzan el derecho a votar en las elecciones mexicanas, de conformidad con lo que marque la legislación electoral en México.

XX.- MARCO JURÍDICO MEXICANO

a) Contenido de las reformas constitucionales sobre nacionalidad

La reforma constitucional al régimen sobre nacionalidad establece en el Artículo 37 que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. Esto significa que aún y cuando un mexicano por nacimiento adopte otra u otras nacionalidades, no se le privará de sus derechos a la nacionalidad mexicana. La ley reglamentaria sobre la materia, establece que aquellos mexicanos que hayan adquirido otra u otras nacionalidades antes de la entrada en vigor de la reforma (20 de marzo de 1998), podrán recuperarla a través de la realización del trámite de obtención de una Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento. Se establece un período de cinco años para la regularización de estos casos. Es importante aclarar

que a diferencia del trámite de recuperación de nacionalidad, la obtención de la declaración de nacionalidad no establece ningún requisito de permanencia en el país.

El propósito de la reforma sobre nacionalidad mexicana es el mismo que ha motivado la iniciativa de posibilitar el ejercicio del voto de los mexicanos desde el exterior. Se trata de facilitar la extensión de los derechos políticos a sectores de la población nacional que por no encontrarse dentro del territorio nacional, han carecido de canales de participación y representación. El reconocimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana originaria, respondió al interés por reducir los obstáculos para la incorporación de la población mexicana residente en el exterior como ciudadanos de pleno derecho en los países de su residencia habitual, sin que esto resultara en pérdida de sus derechos civiles en México.

b) El principio de irrenunciabilidad a la nacionalidad mexicana y la titularidad del derecho al voto

Del examen del texto de las reformas a los Artículos 30, 32 y 37 de la Constitución, así como de las disposiciones contenidas en la Ley de Nacionalidad que regula el ejercicio de los derechos de los mexicanos que posean otra nacionalidad para evitar conflictos por doble nacionalidad, se desprenden las siguientes consideraciones generales.

Primero, ninguno de los dos cuerpos de ley analizados contienen referencias acerca del derecho a votar por parte de los nacionales con doble nacionalidad.⁴⁷ En cambio, tanto la Constitución como la Ley de Nacionalidad, sí contienen disposiciones explícitas que restringen el acceso a los dobles nacionales al ejercicio de otros derechos políticos, como el de desempeñar cargos de elección y funciones públicas de los mexicanos con nacionalidad múltiple. La reforma al Artículo 32 de la Constitución, establece que el ejercicio de los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes

⁴⁷ El Manual de Lineamientos sobre Trámites de Nacionalidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores no contiene referencias sobre esta cuestión. La Guía sobre el Nuevo Régimen de Nacionalidad en México que distribuyen varios consulados señala que los mexicanos que tengan otra nacionalidad podrán votar únicamente si residen en México y cumplen con lo que señala la ley en materia electoral.

tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Por su parte, la Ley de Nacionalidad identifica 65 cargos y funciones públicas reservadas a mexicanos con nacionalidad mexicana única. (Véase cuadro 4)

Segundo, las disposiciones existentes no impiden, en lo general, la posibilidad de que los mexicanos que posean otra nacionalidad ejerzan el derecho a votar en aquellas elecciones en las cuales la legislación electoral correspondiente, no establezca requisitos de residencia. Esta posibilidad estaría abierta en caso de que el Congreso aprobara el voto de los mexicanos desde el extranjero para la elección de Presidente, sin introducir ningún requisito de residencia.

Tercero, las disposiciones del Artículo 37 constitucional no consideran la posesión de otra nacionalidad entre las causas de pérdida o suspensión de la ciudadanía mexicana. (Véase cuadro 5). Por tanto, las disposiciones relativas a la pérdida o suspensión de la ciudadanía aplican por igual a ciudadanos mexicanos con nacionalidad única y a aquellos con doble nacionalidad. Cabe señalar, sin embargo, que es previsible que la incidencia de casos de personas que incurran en causal de pérdida de la ciudadanía, sea mayor para el grupo de doble nacionales que para el grupo de nacionales con nacionalidad única.

CUADRO 2.- Cargos y funciones públicas que para su ejercicio se requiere ser mexicano por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad

<p>Policía Judicial Federal Policía Judicial del DF Ministerio Público Federal Ministerio Público del DF Alumno Educación Militar Armada de México</p> <p>Capitán de Fragata</p> <p>Integrante Casilla Electoral Comandante Aeronave De Serv. Públicos Comandante de Aeropuerto Presidente Comisión Del SAR Vocal Comisión Ejecutiva ISSTE Presidente CNBV Presidente CNDH Comisión Federal De Competencia Comisión Reguladora De Energía Comité Consultivo Del SAR Comité del Consejo Tutelar de Menores <i>Consejero Electoral Distrital</i> <i>Consejero Electoral Del IFE</i> <i>Consejero Electoral Local</i> Consejero Tutelar De Menores Presidente Tutelar De Menores</p>	<p>Secretario Tutelar Menores Servicio Consular Cuerpos de Defensa Rural</p> <p>Defensor Tutelar Menores</p> <p>Diputado Federal</p> <p><i>Director Ejecutivo del IFE</i></p> <p>Director General de Paraestatal Director CNSNS</p> <p>Director General IMSS</p> <p>Director General INAH</p> <p>Embajador o Cónsul Gral. <i>Gobernador</i></p> <p>Armadas de Tierra y Aire</p> <p>Juez de Distrito</p> <p>Junta Gobierno Banco de México Junta Directiva ISSTE</p> <p>Junta Fed. De Conciliación y Arbitraje Magistrado de Circuito</p> <p>Magistrado de Tribunal Agrario Magistrado Tribunal Militar Magistrado TFCA Magistrado Tribunal Fiscal Federal Maquinista Naval</p>	<p>Militar (reincorporación) Ministro Suprema Corte Corte</p> <p>Operario Mecánico Naval Patrón Naval</p> <p>Personal de Tierra Aeropuerto Personal Embarcación Mercante Personal Técnico Aeronáutico Piloto de Puerto</p> <p>Piloto Naval</p> <p>Presidente de la República <i>Procurador General de la República</i> Procurador General Del DF Sala Superior Consejo De Menores Secretario del Despacho</p> <p><i>Senador de la República</i> Servicio Activo Ejército y Fuerzas Armadas Sistema Nacional de Seguridad Pública Trabajador de Buque</p> <p>Tripulante aeronave civil</p>
---	--	---

Nota: Las cursivas indican funciones político-electorales.

CUADRO 3

Causales de pérdida de la ciudadanía (Art. 37, Inciso C, Fracciones I-VI)

- Aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros
- Prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal
- Aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal
- Admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios
- Ayudar, en contra de la nación, a un extranjero o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional
- Los demás casos que fijan las leyes

c) Elementos para estimar el número de mexicanos con otra nacionalidad residentes en el extranjero

De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre el 21 de marzo y el 21 de agosto de 1998, cerca de 6,500 personas presentaron solicitudes para obtener la declaración de nacionalidad a través de las representaciones de México en el exterior. Esto es, durante los primeros cinco meses de vigencia del período de regularización que contempla la Ley de Nacionalidad mexicana, se recibió un promedio mensual de 1,300 solicitudes formales. Alrededor del 70% de las solicitudes presentadas, son de personas nacidas en territorio mexicano que, de conformidad con la reglamentación anterior, habían perdido la nacionalidad mexicana por haberse naturalizado en otro país. Aproximadamente el 30% restante corresponde a personas nacidas en el extranjero de padre o madre mexicanos.

Estos datos podrían indicar la existencia de niveles distintos de interés entre los dos conjuntos de población que son los principales beneficiarios potenciales de la nueva Ley de Nacionalidad: 1) las personas nacidas en México que la hayan perdido por haber adquirido en forma voluntaria otra nacionalidad, y 2) las personas nacidas en el

extranjero de padres mexicanos que hayan perdido su nacionalidad mexicana por nacimiento, al ostentar en forma oficial otra nacionalidad, la del país donde nacieron .

Según los datos oficiales que se mencionan en el IV informe de Gobierno, para finales de agosto de 1998, a cinco meses de la entrada en vigor de la nueva Ley de Nacionalidad, el gobierno mexicano había otorgado un total de 2,572 declaraciones de nacionalidad (39.5% del total de solicitudes recibidas).

Bajo el supuesto hipotético de que durante los cinco años que contempla la ley para acogerse a la recuperación de la nacionalidad mexicana se mantuviera un promedio mensual de 1,300 solicitudes y todas ellas fueran aceptadas, para agosto del año 2000, el número de personas dentro de la categoría de doble nacionales *de jure*, ascendería a un total de 42,900. Si extendemos estos mismo supuestos a la fecha de terminación del período de transición (21 de marzo del 2003), el número estimado de mexicanos con doble nacionalidad reconocida plenamente por el gobierno mexicano sería de 78,000 personas.

Ninguno de los supuestos anteriores se sostiene como base para una estimación confiable de la población de mexicanos con doble nacionalidad *de jure*. En primer lugar, es probable que el interés por recuperar la nacionalidad mexicana varíe a lo largo del tiempo, una vez que se diluya el impacto de la promoción oficial inicial que se dio al nuevo régimen de nacionalidad y una vez que se acerque el término del período transición para realizar el trámite. En segundo lugar, es factible que las tasas de recepción y procesamiento de solicitudes se incrementen en caso de que los consulados y las embajadas reciban la autoridad para llevar a cabo el trámite de recuperación de la nacionalidad. Por último, dado los requisitos de documentación que se solicitan para certificar el derecho a la recuperación de la nacionalidad, es previsible que un número importante de solicitudes sea rechazado.

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que existen otras vertientes de acceso a la doble nacionalidad que los datos oficiales relativos a las solicitudes y la concesión de la declaración de

nacionalidad no capturan. A continuación se identifican las situaciones más frecuentes.

En primer lugar, las personas nacidas en el extranjero de padres mexicanos que hayan sido registradas como mexicanos ante oficinas del registro civil o ante oficinas consulares en el exterior, y que nunca se hayan ostentado como nacionales de otro país (es decir, que no cuenten con ningún pasaporte extranjero), son personas que de acuerdo con la ley mexicana vigente, no incurrieron en causal de pérdida de nacionalidad y, por tanto, se les reconoce la nacionalidad mexicana sin necesidad de realizar el trámite de declaración de nacionalidad. En los casos en los que no cuenten con acta de nacimiento mexicana, las personas en esta situación, únicamente requieren solicitar la expedición de una acta de nacimiento extemporánea para regularizar el pleno reconocimiento de su nacionalidad ante las autoridades mexicanas.

En segundo lugar, el grupo más importante sobre el que no existen registros ni estadísticas oficiales, es el de los doble nacionales *de facto*, esto es, de personas que detentan la nacionalidad mexicana y alguna otra nacionalidad extranjera, y que no aparecen como tales en los registros de nacionalidad de ninguno de los gobiernos en cuestión.

El cuadro 6 presenta un listado de las vertientes jurídicas de obtención de la nacionalidad múltiple que permite la coincidencia de disposiciones extranjeras y nacionales relativas a asuntos de adquisición y pérdida de la nacionalidad.

CUADRO 4

Vertientes Jurídicas de Adquisición de Nacionalidad Múltiple

1. Mexicanos por naturalización cuyo país de origen no permite la expatriación de nacionales por nacimiento.
2. Mexicanos nacidos en territorio nacional de padres extranjeros o mexicanos por naturalización cuyo país de ascendencia concede la nacionalidad por filiación.
3. Personas nacidas en territorio nacional de padres extranjeros o mexicanos por naturalización que perdieron la nacionalidad mexicana por optar la nacionalidad del otro país de ascendencia, y obtengan la declaración de nacionalidad antes del 20 de marzo del 2003.
4. Personas nacidas en territorio nacional que adquirieron otra nacionalidad por naturalización antes del 20 de marzo de 1998, y obtengan la declaración de nacionalidad antes del 20 de marzo del 2003.
5. Mexicanos nacidos en territorio nacional que adquieran otra nacionalidad por naturalización después del 20 de marzo de 1998.
6. Personas nacidas en el extranjero de padres mexicanos por nacimiento o naturalización, antes del 20 de marzo de 1998.*
7. Mexicanos nacidos en el extranjero de padres mexicanos por nacimiento o naturalización, después del 20 de marzo de 1998.

* Sólo requieren realizar el trámite de declaración de nacionalidad quienes ostentan oficialmente otra nacionalidad. El criterio administrativo que sigue la Secretaría de Relaciones Exteriores para determinar si existe ostentación de otra nacionalidad, es la posesión de un pasaporte extranjero.

A fin de realizar estimaciones acerca del número de mexicanos que pueden ser elegibles para votar desde el extranjero, interesa estimar la población de dobles nacionales que residen en el exterior. Para este fin, se requiere centrar la atención en las últimas cuatro categorías del Cuadro (categorías 4, 5, 6 y 7). Conviene señalar que no existen registros oficiales, nacionales o extranjeros, que permitan una estimación directa, precisa y completa del volumen de estos conjuntos de población. Existen, en cambio, algunas estimaciones indirectas confiables sobre la población de mexicanos en los Estados Unidos que pueden servir como base para calcular el tamaño de algunas de las categorías mencionadas.

Categoría 4 y 5. El estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración estima que en el periodo 1961-1995 un total de 470,515 nacionales de México se naturalizaron ciudadanos estadounidenses. En 1996, según datos del Servicio de Inmigración de Estados Unidos, otras 254,988 personas de origen mexicano obtuvieron la nacionalidad estadounidense (esto es, un 212.3% más con respecto a 1995). Estos datos sugieren que en 1997, un poco más de 725,000 personas en los Estados Unidos pueden ser potencialmente beneficiarias de la Ley de Nacionalidad mexicana, y de esta forma,

pasar a formar parte de la categoría de doble nacionales. La subcomisión Sociodemográfica estimó que para el año 2000 la cantidad de naturalizados en edad ciudadana será de aproximadamente de 1 millón de personas.

Categoría 6 y 7. En relación a las personas nacidas en el extranjero de padres mexicanos por nacimiento o naturalización, se estimó que para la jornada electoral habría aproximadamente 2.7 millones de hijos de mexicanos residentes y nacidos en el extranjero.

De lo anterior se desprenden las siguientes conclusiones: Primero, en agosto de 1998, el número de doble nacionales *de jure* ascendía a un total de 2,572 personas. Segundo, a mediados del año 2000 el número potencial de dobles nacionales *de facto* residentes en Estados Unidos será alrededor de 3.7 millones de personas (1 millón de mexicanos por nacimiento naturalizados en Estados Unidos y 2.7 millones de personas nacidas en ese país de padres mexicanos). Tercero, no se cuenta con estimaciones confiables del resto de los segmentos de población que podrán contar con doble nacionalidad *de facto* y que residen en el extranjero.

XXI.- INFRAESTRUCTURA Y LOGÍSTICA EN EL EXTERIOR

a) Notas sobre el uso de la valija diplomática y la función del Cónsul como notario

Conforme lo establece la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas en su artículo 27, la valija diplomática, que es inviolable puede contener, además de documentos diplomáticos, "objetos de uso oficial", entre los que cabe considerar a los materiales electorales de un organismo de Estado como el Instituto Federal Electoral.

La Convención permite que la valija sea portada por una persona que desempeña el papel de correo diplomático, que goza también de inviolabilidad, pudiéndose designar inclusive correos diplomáticos *ad hoc*, o confiar la valija al comandante de una aeronave comercial quien

la entregará a un diplomático del Estado acreditante en el Estado receptor.

Por su parte, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en su artículo 35 párrafo 3, establece que la valija consular es inviolable y podrá contener, además de la correspondencia y de los documentos oficiales, "objetos destinados exclusivamente al uso oficial".

El correo consular debe llevar consigo un documento oficial en el que se acredite su condición de tal y el número de bultos que constituyan la valija consular. La persona que desempeña el papel de correo consular, no podrá ser nacional en el Estado receptor, excepto si lo consiente dicho Estado. En el ejercicio de sus funciones está protegido por el Estado receptor y goza de inviolabilidad personal. Se contempla, asimismo, la designación de correos consulares especiales que también gozan de inmunidad.

b) Notas sobre la función del Cónsul como Notario

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares establece, en su artículo 5 párrafo f, que el funcionario consular puede actuar en calidad de notario, en la de funcionario del Registro Civil y en funciones similares, así como desarrollar otras actividades de carácter administrativo, siempre y cuando no se opongan a las leyes y reglamentos del Estado receptor.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 44 establece que corresponde a los jefes de oficinas consulares:

- Ejercer, cuando corresponda, funciones de juez del Registro Civil;
- Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal.

La Ley del Notariado para el Distrito Federal, en su artículo 5 establece que los notarios del Distrito Federal no podrán ejercer sus funciones fuera de los límites de éste.

c) Notas sobre los Fiscales de Delitos Electorales

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece en su artículo 19 que son auxiliares del Ministerio Público de la Federación, los cónsules y vicecónsules en el extranjero.

XXII.- CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LAS MODALIDADES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

La democracia mexicana no es simple. La historia del sistema electoral vigente muestra una azarosa serie de reformas que parece haber desembocado en una ecuación como esta: a democracias difíciles, maquinarias complejas. Nuestro sistema electoral, en efecto, tampoco es simple; se trata de un mecanismo delicado, plegado de complicaciones y sutilezas, que hay que tratar con cuidado.

Es indudable que la implementación del ejercicio del derecho del voto de los mexicanos en el extranjero presenta problemas de dificultad elevada. Debido a lo anterior, y como resultado de esa ecuación histórica, las respuestas que se ofrecen en este ejercicio son complejas. Sin embargo, en la medida en que la forma de instrumentar el ejercicio del derecho de voto de los mexicanos en el extranjero se busque en las bases del Derecho Electoral Mexicano vigente, las respuestas que se encuentren serán más adecuadas y tendrán viabilidad.

La Constitución y el COFIPE sientan las bases sobre las que se construye el sistema electoral mexicano; esas bases contienen sus principios fundamentales. Con apego a esos principios, se realizó un ejercicio que arrojó como resultado un total de 29 modalidades para el ejercicio del derecho de voto en el extranjero; quiere esto decir que cualquiera de ellas puede ser implementada sin que se esté creando

otro sistema electoral. Estas modalidades podrán discutirse a la luz de criterios de racionalidad económica o política. Podrá discutirse, incluso, respecto de la aplicación, en cada una de ellas, de los distintos criterios de racionalidad, o su oportunidad. Pero todas cumplen con el criterio de racionalidad jurídica, pues asumen las bases y principios del sistema electoral mexicano.

a) Bases y Principios del Sistema Electoral Mexicano

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

La BASE SUBJETIVA determina el sujeto activo; el voto como un derecho y una obligación; y las condiciones esenciales para el ejercicio de ese derecho.⁴⁸

La BASE INSTITUCIONAL determina los órganos competentes para hacerse cargo, como autoridad, de la materia electoral y para recibir la votación de los ciudadanos.⁴⁹

Estas dos bases integran el *núcleo duro* del sistema electoral mexicano, es decir, sus elementos necesarios y, en consecuencia, inmodificables. Sobre esa base es que se construyen las *modalidades*. Cualquier opción de voto que altere alguno de esos elementos necesarios, significaría un sistema electoral *distinto*, es decir, el quebranto del *núcleo duro* del sistema electoral, no una modalidad.

⁴⁸ El artículo 34 de la Constitución determina que son ciudadanos mexicanos quienes reúnan la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Los artículos 35, fr. I y 36, fr. III, generan el voto con un doble carácter de derecho y obligación. Por remisión de la fracción III del artículo 36 constitucional a la ley, el artículo 6 del COFIPE determina los requisitos para el ejercicio del voto: estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con la Credencial para Votar correspondiente.

⁴⁹ El artículo 41, fr. III, de la Constitución dispone que “el Instituto Federal Electoral será autoridad de la materia”; al final de esa misma fracción dispone: “Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos”.

Las alternativas para el ejercicio del derecho de voto en el extranjero que a continuación se presentan, son, en efecto, *modalidades*, ninguna de ellas, hay que insistir, implica la creación de un sistema electoral distinto.

Resumiendo, el núcleo duro del sistema electoral mexicano está compuesto por:

BASE SUBJETIVA:

- CIUDADANOS MEXICANOS
- INSCRITOS EN EL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES
- CON CREDENCIAL PARA VOTAR

BASE INSTITUCIONAL:

- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
- MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA INTEGRADAS POR CIUDADANOS⁵⁰

Variables con las que se configura el ejercicio del Derecho de Voto de los Mexicanos en el Extranjero

En la legislación vigente existen, por ejemplo, dos modalidades de voto, en virtud de que se dispone que pueden existir dos tipos de casilla, la casilla ordinaria y la especial.⁵¹ Esto sugiere que es a partir de ciertos elementos del ejercicio del derecho de voto que se pueden construir las modalidades. Son tres esos elementos a considerar para el desarrollo de las modalidades del ejercicio del derecho de voto de los mexicanos en el extranjero: 1) Casilla, 2) Credencial para Votar y 3) Mecanismo de la emisión del voto.

El primero de ellos presenta dos variables, como ya se dijo, en la legislación vigente. El segundo, *prima facie*, sólo presenta una forma, sin embargo, tal y como el COFIPE regula la Credencial para Votar,

⁵⁰ Las reformas al COFIPE publicadas en el D.O. de la Federación del 23 de enero de 1998, contienen la modificación al inciso a) del artículo 120, que impone los requisitos de nacionalidad de origen y de no adquisición de otra nacionalidad de los integrantes de la mesa directiva de casilla.

⁵¹ En la COFIPE existe una tercera especie de casilla, denominada "casilla extraordinaria", que se dejó fuera de este ejercicio por la excepcionalidad del procedimiento que la regula y por la complejidad que le agregaría (artículo 192.4).

resulta posible considerar otra variable, sin que ello implique cambios legislativos profundos. En el caso del tercero, y en virtud de que la Constitución no vincula ya el ejercicio del derecho de voto con una determinada circunscripción territorial,⁵² resulta congruente plantear otra variable distinta al ejercicio *in situ* que dispone actualmente la legislación.

b) Casillas

Por mandato constitucional y legal, las casillas son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo.

En lo esencial, las casillas ordinarias y las especiales se distinguen por la existencia, en las primeras, de las listas nominales, que son relaciones que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, a quienes se expidió y entregó su Credencial para Votar con Fotografía (artículo 155.1 del COFIPE).⁵³

c) Casillas Ordinarias

En estas casillas sólo pueden emitir su voto los electores que aparezcan en la lista nominal.⁵⁴ En ellas, la cantidad de boletas corresponde al número de electores que aparecen en la lista nominal. Cada casilla ordinaria puede recibir, como máximo, el voto de 750 electores (artículos 155 y 192.2 del COFIPE).

d) Casillas Especiales

En estas casillas puede emitir su voto cualquier elector que se presente con su Credencial para Votar con Fotografía. En México, cada casilla especial puede recibir, como máximo, el voto de 1500 electores

⁵² Antes de la reforma, el artículo 36, fracción III, de la Constitución refería el ejercicio del voto al “distrito electoral” que correspondiera.

⁵³ La ruta de la confianza en el proceso electoral, ha dado como resultado que las Listas Nominales de Electores se integren con la reproducción de la Credencial para Votar con Fotografía.

⁵⁴ Hay alguna excepción a este principio que se deriva de errores de seccionamiento (art. 217.2 y .3).

(artículos 197 y 208.2 del COFIPE). Conforme se emiten los votos, se va integrando, en una forma especial, la relación de votantes.

e) Credencial para Votar

De los artículos 6 y 140 del COFIPE se desprende que la Credencial para Votar es el documento indispensable para ejercitar el derecho de voto. Sin embargo, de esas disposiciones no se puede concluir que la Credencial para Votar con Fotografía que emite el IFE en la actualidad, sea la única credencial posible. Puede, entonces, pensarse en otra forma de identificación para votar expedida por el IFE, en otra *credencial*, que pueda ser utilizada en el extranjero.⁵⁵

La Credencial para Votar con Fotografía que conocemos es resultado de un complejo proceso político y logístico. Se trata de un documento que satisface y rebasa los requisitos del artículo 164 del COFIPE. Se propone la alternativa de emitir, en el extranjero, una Credencial para Votar con Fotografía idéntica a la que se emite en México, con vigencia permanente.

La variante a la Credencial para Votar con Fotografía, que hemos denominado Tarjeta de Identificación Electoral, documento con validez transitoria, sólo para las elecciones del 2000,⁵⁶ tendría que pasar por la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia.

En total, son tres los medios de identificación considerados. Sin embargo, en aquellas modalidades en que alternativamente se pueda votar con la Credencial para Votar con Fotografía o con la Tarjeta de Identificación Electoral, se hace referencia exclusiva a la Credencial para Votar con Fotografía emitida en México, debido a que carecería de sentido efectuar, simultáneamente, una credencialización y una tarjetización en el extranjero. Tales posibilidades se contemplan como mutuamente excluyentes.

⁵⁵ En otra parte de este documento, se plantean diversas modalidades de Registro y de “La Subcomisión Logística y Técnica ha desarrollado distintas modalidades con relación a la emisión de documentos de identidad por parte del IFE para el voto en el extranjero (la Credencial para Votar con Fotografía o la Tarjeta de Identificación); las variables que se manejan en este ejercicio toman como base esas modalidades.

⁵⁶ Esto implicaría que para cada proceso electoral para Presidente se llevara a cabo la correspondiente campaña de emisión de la Tarjeta de Identificación.

f) Mecanismo de emisión del voto

Considerando el número de votantes potenciales, por un lado, y su dispersión en el extranjero, por otro, parece que son los mecanismos viables para la emisión del voto en el extranjero: el voto *in situ* y el voto a distancia.⁵⁷

g) In Situ

El COFIPE regula de manera minuciosa el ejercicio del voto, desde los Procedimientos para la Integración y Ubicación de las Mesas Directivas de Casillas (Capítulo Tercero, del Título Segundo, del Libro Quinto), hasta, por ejemplo, los Actos Posteriores a la Elección y los Resultados Electorales (Título Cuarto, del Libro Quinto).

h) A Distancia⁵⁸

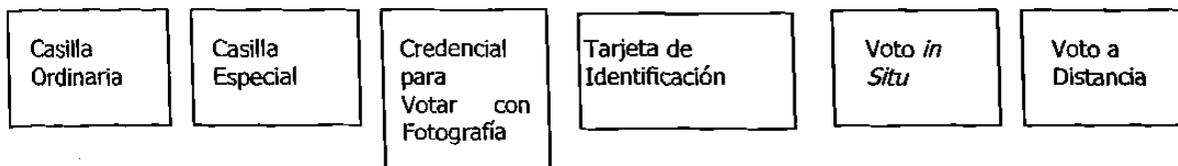
El ejercicio del derecho de voto a distancia parece, en una primera aproximación, forma más económica para votar en el extranjero, sin embargo, habrá que tomar en cuenta los problemas relacionados con la seguridad que surgen en relación con ella, para que solucionen de manera satisfactoria y a través del acuerdo de los partidos políticos.

Para satisfacer el requisito constitucional de que el voto sea recibido por casillas integradas por ciudadanos, podrían ubicarse en las oficinas centrales del IFE el número necesario de casillas para abrir los sobres y efectuar el cómputo correspondiente el día de la elección. En el extranjero sólo se establecerían centros de recepción, integrados por funcionarios del IFE, a los cuales los electores enviarían su voto. A su vez, los centros de recepción serían responsables de enviar los votos a las oficinas centrales del IFE.

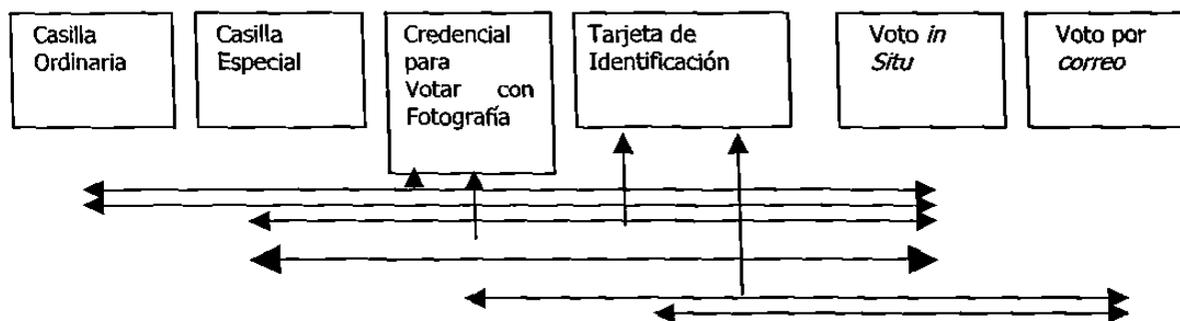
⁵⁷ Desde luego, hay otros mecanismos de emisión de voto en el extranjero, como, por ejemplo, por “procuración”, en Francia; y las modernas tecnologías abren nuevas alternativas, como el voto por computadora o el voto por la vía telefónica.

⁵⁸ Con el término “a distancia” se hace referencia a todas las posibilidades de emisión del sufragio en que no es necesario que el elector se comparezca ante la autoridad electoral, lo cual comprende, por ejemplo, voto por teléfono y el voto por correo.

En resumen, los tres elementos anteriores: Casilla, Credencial para Votar y Mecanismo de Emisión del Voto, producen las siguientes variantes:



Combinando, en tanto son compatibles, estas seis variables, se configuran seis *modalidades básicas* del ejercicio de voto en el extranjero.



Para efectos del planteamiento de este ejercicio, cada una de estas seis combinaciones, se concibe como posibilidad exclusiva y excluyente; es decir, se analizan en primera instancia como si cada una fuera la única opción.

XXIII.- MODALIDADES BÁSICAS DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE VOTO EN EL EXTRANJERO

1. Voto en casillas ordinarias con credencial para votar con fotografía
2. Voto en casillas ordinarias con tarjeta de identificación
3. Voto en casillas especiales con credencial para votar con fotografía
4. Voto en casillas especiales con tarjeta de identificación
5. Voto a distancia con credencial para votar con fotografía

6. Voto a distancia con tarjeta de identificación

Si no se considera a cada una de estas modalidades básicas como la única operativa en una elección, es posible pensar en distintas combinaciones entre ellas,⁵⁹ lo que da como resultado que a las seis modalidades básicas se agregan 23 (modalidades derivadas), que se describen más adelante, las cuales cumplen con los criterios de razonabilidad y racionalidad aplicables.

a) Criterios de análisis de las modalidades

En una primera etapa de análisis, el total de las modalidades resultantes fue sometido a criterios de racionalidad y razonabilidad.⁶⁰

El criterio de racionalidad incorpora consideraciones de orden jurídico; fundamentalmente, consideraciones de igualdad. Según este criterio, por ejemplo, una modalidad que resulte *injustificadamente* excluyente, no satisface el criterio de racionalidad.

El criterio de razonabilidad incorpora consideraciones de orden lógico. Según este criterio, una modalidad que genere contradicciones o absurdos, no cumple con el criterio de razonabilidad.

b) Otros criterios de racionalidad

Es necesaria una segunda etapa de análisis, en la cual, las modalidades consistentes y las discutibles deberán ser sometidas a otros criterios de racionalidad, por ejemplo, la racionalidad económica.

El criterio de racionalidad económica debe plantearse en función del costo que actualmente tienen la credencialización⁶¹ y la emisión del voto en México. Es decir:

⁵⁹ Aplicando el binomio de Newton tenemos que, partiendo de seis elementos distintos, resultan 63 combinaciones posibles, seis de ellas consisten en cada uno de los elementos solos y las 57 combinaciones restantes en las combinaciones de seis en dos, de seis en tres, y así sucesivamente. Vid infra la sección titulada "Construcción de las modalidades derivadas".

⁶⁰ En la medida en que las modalidades toman como punto de partida el núcleo duro del sistema electoral mexicano, la discusión que podría haber es con relación a la aplicación del criterio de racionalidad, difícilmente respecto del criterio mismo.

Determinado el coto de la emisión de la Credencial para Votar con Fotografía en México, así como el costo de la emisión de la Tarjeta de identificación, debe definirse una proporción que sirva de base para decidir en dónde resulta racional llevar a cabo la campaña de credencialización a través de la cual se emita la Tarjeta de Identificación. En consecuencia, la densidad de la población mexicana con derechos ciudadanos será la que determine si en un lugar específico se lleva a cabo o no la campaña de credencialización.

Respecto a la selección del mecanismo de voto se aplicaría un criterio similar: determinado el costo del voto emitido en las lecciones en México, debe definirse una proporción que sirva de base para decidir en dónde resulta racional llevar a cabo la votación *in situ* en el extranjero. En consecuencia, la densidad de la población mexicana con derechos ciudadanos será la que determine si en un lugar específico se lleva a cabo o no la votación *in situ*; en aquél lugar en que no se cumpla el criterio de racionalidad económica, si se da la votación tendría que ser a distancia.

Puesto que la costeabilidad de la credencialización y de cualquiera de las modalidades de voto *in situ* en un país o en regiones de un país, se relaciona directamente con la densidad de la población de ciudadanos mexicanos, la credencialización y la modalidad pueden resultar costeables en un país y no serlo en otro; igualmente, la credencialización y la modalidad pueden resultar costeables en algunas regiones de un país, sin serlo en otras.⁶²

⁶¹ En comunicación escrita, fechada 23 de septiembre de 1998, dirigida al Consejo Emilio Zebadúa, Eduardo Badillo, Director Ejecutivo, informó que el costo de la Credencial para Votar con Fotografía es de \$97.10 pesos, considerando el contrato Polaroid, operación de módulos, mantenimiento a equipos informáticos y periféricos, difusión, actividades cartográficas y el gasto corriente de oficinas centrales. Asimismo, resaltó que el costo unitario de los materiales que componen la credencial es de \$13.10 pesos.

⁶² Conforme a los Anexos de la Subcomisión Socio-demográfica al primer informe de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, México, 17 de julio de 1998, en Suiza hay un número muy reducido de mexicanos, lo que haría irracional la credencialización y cualquier modalidad de voto *in situ*. De esos mismos anexos se desprende que en ciertas regiones de los Estados Unidos, a pesar de que en ese país se concentra el 99% de los mexicanos en el extranjero, la concentración de mexicanos es muy reducida, lo que haría irracional la credencialización y el ejercicio del derecho de voto *in situ*.

XXIV.- FORMA DE INCORPORACIÓN A LA LEGISLACIÓN

Se ha planteado que existen tres mecanismos para incorporar a la legislación las modalidades que se seleccionen:

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

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

En cuanto a la segunda opción, si bien no presenta el inconveniente de la anterior, resulta inadecuada, porque con ello se corre el riesgo de que con la reforma se generen lagunas y contradicciones y se dificulte la aplicación del COFIPE por parte de quienes tienen a su cargo la tarea de aplicarlo.⁶³

Por lo anterior, como mecanismo concreto de reforma, se propone la elaboración de un libro nuevo en el COFIPE, opción que no presentaría los problemas indicados.

a) Problemas de extradición relacionados con el voto de los mexicanos en el extranjero

El Código Penal establece 33 delitos electorales que, tal cual están expresados los tipos penales, éstos podrían ser cometidos en el extranjero, ya sea por particulares, ministros de culto, funcionarios electorales, funcionarios partidistas o candidatos.

Lo anterior plantea la siguiente cuestión: ¿Es posible aplicar la legislación penal mexicana a los autores de estos delitos cuando se cometen en el extranjero?

⁶³ Esta percepción la externó el Consejo Molinar Horcasitas en la sesión conjunta del 17 de julio de 1998 de la Comisión de Especialistas y la Comisión de Coordinación y Apoyo (versión estenográfica).

Para responder esta pregunta se consultaron el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y el Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua, así como la Ley de Extradición Internacional, en los que se disponen los siguientes requisitos para que la extradición sea concedida:

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

El Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América establece que cuando el delito es cometido fuera del territorio de la Parte requirente la Parte requerida concederá la extradición si sus leyes disponen que tal conducta realiza algún tipo penal previsto en la legislación de la Parte requerida.

El mismo tratado dispone que darán lugar de extradición las conductas intencionales que, subsumiéndose en los incisos del Apéndice contenido en el tratado, sean punibles conforme a las leyes de ambas Partes Contratantes, con una pena de privación de la libertad de al menos un año.

En el mencionado Apéndice no están contenidos los delitos electorales, sin embargo, el tratado mismo establece que darán también lugar a la extradición las conductas intencionales que, sin estar incluidas en el Apéndice, sean punibles, conforme a las leyes federales de ambas Partes Contratantes (es lo que se como el principio de doble criminalidad), con una pena de privación de la libertad de al menos un año.

Adicionalmente a los requisitos de doble criminalidad y de la sanción mínima, el Tratado de Extradición establece que no se concederá la extradición si el delito por el cual fuere solicitada es de carácter político. El mismo tratado establece que le corresponderá decidir al Poder Ejecutivo de la Parte requerida cualquier cuestión que surja respecto de tal restricción, es decir, el Poder Ejecutivo de la parte a la que se le requiere la extradición de un individuo, determinará si el delito por el que solicita la extradición es político o no.

En caso de que las autoridades mexicanas solicitaran la extradición de un individuo por haber cometido un delito electoral, le corresponde el Poder Ejecutivo de Estados Unidos, determinar si el delito es político.

La misma limitación es impuesta por el Tratado de Cooperación entre México y Estados Unidos sobre Asistencia Jurídica Mutua, al establecer que la Parte requerida podrá negar una solicitud de asistencia en materia penal, cuando el Ejecutivo de la Parte requerida considere que la solicitud atañe a un delito político o que tenga ese carácter.

Sería recomendable que se suscriban cartas de entendimiento entre México y Estados Unidos en las que se exprese el compromiso por parte de las autoridades de cada país, de no considerar a los delitos electorales como delitos políticos, a fin de resolver los problemas que pueden surgir respecto de esta cuestión.

Sin embargo, aún suponiendo que se suscribieran las mencionadas cartas, el problema no quedaría resuelto, porque, como ya se explicó anteriormente, es además, necesario que se satisfagan los siguientes requisitos:

- Doble criminalidad;
- Sanción de privación de la libertad de al menos un año; y
- Que el delincuente no sea también nacional de los Estados Unidos de América.

En relación con la nacionalidad del delincuente, el artículo 9 del Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos establece que ninguna de las dos Partes estará obligada a entregar sus nacionales, pero el Poder Ejecutivo de la Parte requerida tendrá la facultad, si no se lo impiden sus leyes, de entregarlos si, a su entera discreción, lo estima procedente.

Asimismo, el citado artículo dispone que, si la extradición no es concedida, la Parte requerida turnará el expediente a sus autoridades competentes para el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando dicha Parte tenga competencia para perseguir el delito.

Este artículo impone una limitante más a la eficacia de la legislación penal mexicana con relación a los delitos que podrían ser cometidos en el extranjero: debido a la reforma a la Ley de Nacionalidad, es posible que un nacional mexicano que cometa un delito, sea también nacional de los Estados Unidos de América.

En consecuencia, si las autoridades mexicanas solicitan la extradición de un nacional mexicano que sea también nacional de los Estados Unidos de América, queda a la entera discreción del Poder Ejecutivo de aquel país determinar si concede o no la extradición del delincuente.

Como señala el mismo artículo, en caso de que se niegue la extradición, las autoridades de los Estados Unidos podrán ejercer la acción penal, siempre y cuando dicha Parte tenga jurisdicción para perseguir el delito, lo cual evidentemente no sería el caso, tratándose de la Comisión de los delitos electorales tipificados bajo la legislación mexicana. La razón es muy sencilla: de conformidad con la legislación penal de los Estados Unidos de Norte América, solamente constituyen delitos, los cometidos con relación a las elecciones de ese país. Es obvio que en esa legislación, no están tipificadas las conductas relacionadas con las elecciones mexicanas.

En consideración a las disposiciones anteriores, se llevó a cabo un análisis comparativo de los delitos electorales tipificados tanto en la legislación mexicana como en la estadounidense, para determinar

cuáles son las conductas específicas que son punibles bajo ambas legislaciones. Posteriormente se determinó cuáles de estas conductas conllevan una pena de privación de la libertad no menor a un año.

XXV.- CONDUCTAS QUE CONSTITUYEN DELITOS BAJO AMBAS LEGISLACIONES

A. El artículo 403 del Código Penal establece que se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

- Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto.
- El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, cortando o pretendiendo cortar su libertad para la emisión del voto.

El artículo 405 establece que se impondrá de cincuenta a doscientos días de multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

- En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentran formados.

El artículo 406 establece que se impondrán de cien a doscientos días de multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

- Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.

El correspondiente delito en la legislación penal de los Estados Unidos de Norte América (Crimes Ch 29 US Code Electoral and Political Activities) está establecido en la sección 594: Intimidation of Voters. (Prisión no mayor a un año).

Como se puede observar, aunque respecto de estas conductas se satisface el principio de doble criminalidad, no se cumple el requisito de que la pena de privación de la libertad no tenga un máximo menor de un año en el caso de la sanción establecida bajo la legislación de los Estados Unidos de América.

B. El artículo 403 del Código Penal establece que se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis a tres años, a quien:

- Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.

El correspondiente delito en la legislación penal de los Estados Unidos de Norte América (*Crimes Ch 29 US Code Electoral and Political Activities*) está establecido en la sección 600: *Promise of employment or other benefit for political activity*. (Prisión no mayor a un año).

Como se puede observar, aunque respecto de estas conductas se satisface el principio de doble criminalidad, no se cumple el requisito de que la pena de privación de la libertad no tenga un máximo menor de un año en el caso de la sanción establecida bajo la legislación de los Estados Unidos de América.

C. El artículo 403 del Código Penal establece que se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis a tres años, a quien:

- Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.
- Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante

amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido o candidato.

El correspondiente delito en la legislación penal de los Estados Unidos de Norte América (Crimes Ch 29 US Code Electoral and Political Activities) está establecido en la sección 597: Expenditures to influence voting. (Prisión no mayor a dos años).

Respecto a estas conductas se satisface el principio de doble criminalidad y además se cumple el requisito de que la pena de privación de la libertad no tenga un máximo menor de un año en el caso de ambas legislaciones.

El análisis anterior muestra que únicamente los delitos agrupados en el inciso C (artículo 403, fracciones VI y XI de la legislación mexicana y la sección 597 de la legislación penal estadounidense), satisfacen tanto el requisito de la doble criminalidad como el de que la pena de privación de libertad no tenga un máximo menor de un año.

En resumen, de conformidad con las disposiciones analizadas, sólo podría ser concedida la extradición de quien:

- Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.
- Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido político o candidato.

Lo anterior con la reserva de que los delitos electorales no sean considerados delitos políticos y que éstos no sean cometidos por nacionales de los Estados Unidos de Norte América.

La siguiente, es una lista de los delitos electorales establecidos en la legislación mexicana que no satisfacen los requisitos de doble criminalidad y sanción mínima:

El artículo 403 establece la imposición de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años por:

1. Votar a sabiendas de que no se cumple con los requisitos de la ley;
2. Votar más de una vez en una misma elección;
3. Hacer proselitismo o presionar objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;
4. Obstaculizar o interferir dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
5. Recoger en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;
6. Violar el día de la jornada electoral, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;
7. Votar o pretender votar con una credencial para votar de la que no se sea titular;
8. El día de la jornada electoral llevar acabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;
9. Introducir en o sustraer de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o apoderarse, destruir o alterar boletas, documentos o materiales electorales, o impedir de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes;

10. Impedir en forma violenta la instalación de una casilla, o asumir dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla;
11. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial de cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publicar o difundir por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

El artículo 404 establece una multa de hasta 500 días a los ministerios de cultos religiosos que,

12. En el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente el electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

El artículo 405 establece una multa de cincuenta a doscientos días de multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

13. Altere, sustituya, destruya o haga uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;
14. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;
15. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;
16. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;

17. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;
18. En el ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
19. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;
20. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede;
21. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o
22. Propale de manera pública y dolosa, noticias falsa en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

El artículo 406 establece la imposición de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

23. Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

24. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;
25. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;
26. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;
27. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;
28. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; u
29. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

El artículo 411 establece la imposición de multa y prisión a quien:

30. Por cualquier medio altere o participe en la alteración de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar.

El artículo 412 establece la imposición de prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que,

31. A sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal.

El Código de Justicia Militar establece, en su artículo 218,alternativamente, *pena de muerte* o pena privativa de libertad

cuando se cometa el delito de rebelión. Una de las varias maneras de cometer este delito se configura cuando se alzan en armas elementos del ejército para:

32. Impedir la elección de los Supremos Poderes de la Federación, su integración, o el libre ejercicio de sus funciones, o usurpar éstas.

Como se puede observar, de los 33 delitos electorales, son 32 los delitos por los que no se puede solicitar la extradición, sólo el .66% (2 delitos) satisface los requisitos de doble criminalidad y sanción mínima señalados por el Tratado de Extradición entre México y los Estados Unidos de Norte América.

En conclusión, debido a las características y disposiciones del Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos, al Tratado de Cooperación entre México y los Estados Unidos sobre Asistencia Jurídica Mutua y a los principios que sirven de base a la política mexicana en materia de extradición, que encuentran su expresión unilateral en la Ley de Extradición Internacional, la justicia mexicana está prácticamente imposibilitada para juzgar a quienes, estando en el extranjero, cometan delitos electorales.

XXVI.- TODO DERECHO ES OPERATIVAMENTE EXCLUYENTE; EL DERECHO ELECTORAL NO ES EXCEPCIÓN

¿Qué quiere decir excluyente?

Un muestreo determina sus propias condiciones y deja fuera a los que no cumplen con ellas. Es, en consecuencia, excluyente. Eso no lo hace inútil o injusto. Simplemente está determinando su patrón de referencia.

Cualquier norma jurídica se parece en cierta forma a un muestreo estadístico; opera de la misma manera: determina a los sujetos a los que se refiere, las situaciones que regula, las condiciones requisitos que impone y las consecuencias que se derivan. Toda norma

jurídica es excluyente, pero en particular lo son las reglas que imponen requisitos.

Incluso la norma más universal de nuestro sistema jurídico es excluyente. El artículo primero de la Constitución dispone "En los Estados Unidos Mexicanos todos los individuos gozarán de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Como se ve, de inicio, están excluidos los que no se encuentren en los Estados Unidos Mexicanos.

Igualmente, el artículo 218 párrafo 3. del COFIPE dispone que después de marcar su boleta, el elector "doblará sus boletas y se dirigirá a depositarlas en la urna correspondiente". Este artículo excluye a todo aquel que no marque y deposite sus boletas en las urnas.

De la misma manera, en su artículo 6º el COFIPE dispone que:

"Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuesto por éste Código
- b) Contar con la Credencial para Votar correspondiente. [...]"

Por lo tanto, están excluidos del ejercicio del sufragio aquellos ciudadanos que no estén inscritos en el Registro Federal de Electores ni cuenten con su credencial para votar. Cualquier modalidad para el ejercicio del sufragio debe recoger, entre otras, la exclusión que se consigna en el artículo 6 del COFIPE. Es por ello que no se puede argumentar en contra de alguna modalidad, sin más, que resulte ser "excluyente".