

Voto

**de los mexicanos
en el extranjero**

Constitucionalidad y retos jurídicos

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque
15969 México, D.F.

Voto de los mexicanos en el extranjero / Constitucionalidad y retos jurídicos
Emilio Zebadúa

México, febrero de 2004

Cuidado de la edición
Renata Soto-Elizaga

Diseño de interiores
María de Lourdes Álvarez López
Irma Leticia Valera Jaso

Diseño de portada y formación de interiores
María de Lourdes Álvarez López

Asistencia editorial
Susana Nolasco Arano



Centro
de Producción
Editorial

Voto

de los mexicanos en el extranjero

Constitucionalidad y retos jurídicos

Emilio Zebadúa

DISTRIBUCIÓN
GRATUITA

 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LIX Legislatura

Grupo Parlamentario del PRD
en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión

Mesa Directiva

Pablo Gómez Álvarez, coordinador general; *René Arce Islas*, vicecoordinador general; *Adrián Chávez Ruiz*, presidente de Debates del Pleno; *Marcela González Salas*, coordinadora de Administración Interior; *Inti Muñoz Santini*, coordinador de Comunicación Social; *Horacio Duarte Olivares*, coordinador Jurídico; *Eduardo Espinoza Pérez*, coordinador de Proceso Legislativo; *Inelvo Moreno Álvarez*, coordinador de Desarrollo Económico; *María del Rosario Herrera Ascencio*, coordinadora de Desarrollo Rural y Medio Ambiente; *Marcela Lagarde y de los Ríos*, coordinadora de Equidad Social; *Alfonso Ramírez Cuéllar*, coordinador de Finanzas Públicas; *Emilio Zebadúa González*, coordinador de Política Interior y Reforma del Estado; *Eliana García Laguna*, coordinadora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos; *Clara Brugada Molina*, coordinadora de Política Social; *Juan José García Ochoa*, coordinador de Relaciones Internacionales; *Amalia García Medina*, vicepresidenta de la Cámara de Diputados.

Voto de los mexicanos en el extranjero

Constitucionalidad y retos jurídicos

EMILIO ZEBADÚA*

* Doctor por la Universidad de Harvard
y licenciado en derecho por la UNAM.
Exconsejero general del IFE y exsecretario
de Gobierno del estado de Chiapas. →

Nuevamente, se abre la posibilidad política de que se legisle en materia de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero. Por ello, en la actual coyuntura, cuando el tema forma parte de la agenda de la reforma del Estado que maneja tanto el Ejecutivo Federal como los partidos políticos en el Congreso, es conveniente revisar el marco del debate legal y constitucional.

La crítica jurídica más amplia y consistente en contra de la extensión del voto de los mexicanos en el extranjero ha sido elaborada por los reconocidos juristas Jorge Carpizo y Diego Valadés.¹ Ambos han expresado que su oposición se funda en:

[su] deber cívico, como profesores e investigadores de derecho constitucional, de advertir los peligros, los graves inconvenientes y asechanzas que (...) implican muchos de los matices del voto de los mexicanos en el extranjero.²

En particular, a Diego Valadés le preocupa que a partir de la reciente reforma del 20 de marzo de 1998 a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no sólo se puede

poseer la nacionalidad mexicana, sino además una (o varias) nacionalidades extranjeras, y lo que esto implica para el ámbito de la ciudadanía y, específicamente, para los derechos político-electorales de los mexicanos. Para el doctor Valadés:

...el voto es un derecho que se ejerce para elegir al gobernante propio, no al gobernante ajeno. Con motivo de las reformas constitucionales, varios millones de personas, que habían optado por la nacionalidad norteamericana, podrán recobrar la mexicana sin perder la de Estados Unidos, o adquirir la de allá sin perder la de acá... (Quienes tienen doble nacionalidad

son ciudadanos de aquel país, y allá ejercen su derecho a elegir a quienes los gobiernan.³

Diego Valadés no está de acuerdo “con que se les permita votar fuera de México”.⁴ Su posición no deja lugar a dudas:

La idea de que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero voten en las elecciones presidenciales fue adoptada antes de que se evaluaran las consecuencias de la doble nacionalidad ahora admitida por la Constitución, que abre la posibilidad de que millones de ciudadanos norteamericanos intervengan en la elección del presidente de México.⁵

El origen del problema constitucional y político del voto de los mexicanos en el extranjero,

→ En el IFE presidió la Comisión de Enlace con los Especialistas para el Estudio del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Actualmente es diputado federal (PRD, LIX Legislatura).

¹ Véanse, entre otros trabajos, Jorge Carpizo y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Editorial Porrúa / UNAM, México, 1999; y la versión estenográfica resumida del Foro sobre el Proyecto del Voto de los Mexicanos en el Extranjero (Adolfo Aguilar Zinser, Eduardo Andrade, José Juan de Olloqui, Diego Valadés y Emilio Zebadúa): “El voto de los mexicanos en el extranjero” en *Este País*, sección Folios de Este País / Tendencias y Opiniones, núm. 94, enero de 1999, 16 pp.

² Carpizo y Valadés, *op. cit.*, p. 18.

³ Véase Diego Valadés, “Consideraciones constitucionales sobre el voto mexicano en el extranjero”, en Carpizo y Valadés, *op. cit.*, p. 25.

⁴ *Ibidem*, p. 23.

⁵ *Ibidem*, p. 29.

según lo explicó con gran claridad Diego Valdés en una mesa redonda en la que participó hace unos años junto con quien esto escribe,⁶ es que: “se dieron (...) dos reformas (a la Constitución): la primera en 1996 y la segunda en 1998”. En la redacción original del artículo 36, la Constitución disponía que el ciudadano debería votar “en el distrito electoral que le corresponda”. En julio de 1996 la redacción de la fracción III de este artículo fue modificada para establecer la obligación de “votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”. Con ello, se derogó la restricción territorial del voto: dejó de ser necesario estar presente físicamente en un distrito o circunscripción específica para cumplir con la obligación de votar. (El derecho de votar se encuentra inscrito en la fracción I del artículo 35 constitucional.)

El jurista Ignacio Galindo Garfias, en su comentario a la Constitución a este respecto, opina que:

...los artículos 35 y 36 son correlativos o complementarios; se integran mutuamente. El artículo 35 contiene una norma enunciativa: sólo declara la existencia de ciertas prerrogativas, apunta una situación

de privilegio. En tanto que el artículo 36 que comentamos contiene la norma integradora, aplicable al cumplimiento de los deberes que impone la prerrogativa que otorga el primero de los dispositivos que aquí citamos.⁷

La segunda reforma (de marzo de 1998), según Diego Valdés, fue:

...motivada por razones totalmente distintas e incluso impulsada por protagonistas totalmente diferentes (...) Ésta fue recibida en algunos casos con reserva y en otros con júbilo. Entre los jubilosos estuve yo y entiendo que todos los de esta mesa (...) porque al establecerse la posibilidad de que hubiera una doble nacionalidad, le dábamos a nuestros (*sic*) mexicanos en Estados Unidos una posibilidad real de defender derechos que estaban siendo conculcados y que incluso demeritaban significativamente la naturaleza democrática...⁸

⁶ Véase “El voto de los mexicanos en el extranjero” en *Este País*, *op. cit.*

⁷ Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Editorial Porrúa, t. II, México, 2002¹⁶, p. 59.

⁸ Diego Valdés en “El voto de los mexicanos en el extranjero” en *Este País*, *op. cit.*

El artículo 32 constitucional establece que:

La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

Por ello, si bien la propia ley considera que esto puede dar lugar a conflictos de naturaleza jurídica, también reconoce que la ley puede brindar solución a cualquier hipótesis que se presente. En palabras de Galindo Garfias:

...la imposibilidad jurídica de perder la nacionalidad mexicana conlleva la necesidad no sólo de prever los conflictos jurídicos derivados de la doble (o múltiple) nacionalidad, **sino de evitar aquéllos.**⁹

Al “coexistir” los dos nuevos textos constitucionales, Valadés sentencia:

...hubo un pequeño problema que se nos saltó a todos, que no advertimos: por lo menos yo no lo encuentro ni en el registro de los debates parlamentarios, ni en los comentarios analíticos en los medios de comunicación, ni siquiera lo registré en las tertulias personales, que alguien dijera ¡cuidado!, porque el doble nacional también es doble ciudadano.

Y como ya les dimos a los mexicanos en el extranjero el derecho de votar, vamos a encontrarnos ahora con un pequeño problema. Y es que personas con la ciudadanía mexicana y norteamericana van a poder votar allá y acá. Y van a elegir a las autoridades que los gobiernan.¹⁰

Así pues, para Diego Valadés la posibilidad de que un número (indeterminado) de mexicanos que posean doble nacionalidad y, en particular, la nacionalidad estadounidense además de la mexicana, dentro de un enorme universo de mexicanos que viven en el extranjero, puedan llegar a votar, invalida las bondades cívico-electorales del voto en el extranjero. La posición de Valadés, basada en su interpretación de los artículos 32 y 36 de la Constitución, extrapolándola a un supuesto hipotético sobre el proceso electoral mexicano y la relación política entre

⁹ Miguel Carbonell, *Constitución Política...*, op. cit., p. 24. (Las negritas son mías.)

¹⁰ Diego Valadés, “El voto de los mexicanos en el extranjero” en *Este País*, op. cit.

México y los Estados Unidos, es firmemente en contra del voto de los mexicanos fuera de las fronteras nacionales.

//

El rechazo al voto en el extranjero por parte del doctor Jorge Carpizo se basa en argumentos menos formales o de lógica jurídica que los de su colega Valadés.¹¹ Sin embargo, dentro de sus razones, la que está más relacionada con la estructura constitucional se enfoca a la aparente desvinculación entre los votantes en el extranjero y “el gobierno que los va a gobernar”. Carpizo se opone al voto a partir de un argumento estrictamente pragmático, ajeno por completo a cualquier razonamiento de naturaleza legal. Un argumento que ignora los derechos que se derivan de un sistema político-electoral democrático o, más todavía, de la naturaleza misma del concepto de ciudadanía en el mundo contemporáneo.

En concreto, Jorge Carpizo calcula que “si [el] voto [en el extranjero] no tiene ninguna posibilidad de decidir qué candidato ganará la elección; a la misma no le encuentro mayores problemas...”¹² En otras palabras, lo que importa

–según Carpizo– no es el derecho político que tenga (o pueda tener) un ciudadano de votar, sino el efecto de su voto en el resultado. ¡Un voto que no incidiera –en el margen– en el resultado de una elección está bien, pero un voto que fuera determinante –otra vez en el margen– en el resultado no es aceptado!

Carpizo también esboza argumentos de mayor peso jurídico relacionados con las “características” del voto en el extranjero en el país de origen.¹³ Jorge Carpizo destaca la diferencia entre la obligatoriedad del voto dentro de México (aunque se trata de una obligación imperfecta, por no existir sanción en caso de incumplimiento) y el carácter no obligatorio del voto fuera del país. La diferencia en la práctica es relativa, pero en cualquier caso Carpizo no explica por qué esta diferencia jurídica tiene relevancia alguna. Si el abstencionismo no se sanciona dentro del territorio nacional, no queda

¹¹ Véase Jorge Carpizo, “Contexto, peligros y propuestas”, en Carpizo y Valadés, *op. cit.*, pp. 73-132.

¹² *Ibidem*, p. 80.

¹³ *Ibidem*, pp. 84-86.

claro por qué la falta de sanción en el extranjero tendría que importar.

En el mismo sentido, para el doctor Carpizo el hecho de que aquellos votantes que cometiesen alguna falta, irregularidad o delito electoral fuera del territorio nacional no pudieran ser sancionados representa un argumento adicional para oponerse al voto en el extranjero. Habría que aclarar, sin embargo, que los mecanismos de sanción sí podrían establecerse para los partidos políticos, los candidatos, y las autoridades electorales, entre otros. El voto mismo puede anularse a través de instrumentos y procedimientos jurídicos, por lo que su preocupación sobre la falta de sanción debería disminuir significativamente.

III

Un argumento adicional, que es tanto jurídico como técnico, y que también ha sido esgrimido en contra del ejercicio del voto de los mexicanos fue planteado en el seno del Instituto Federal Electoral (IFE) por parte de la representación del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El

entonces senador Eduardo Andrade lo describió en el foro organizado por la revista *Este País* en noviembre de 1998, poco después de la conclusión de los estudios sobre el voto de los mexicanos en el extranjero por parte de la Comisión de Especialistas del Instituto Federal Electoral.

El senador Andrade, con sólidos conocimientos jurídicos, explicó entonces que:

Hay un primer punto que me gustaría aclarar, que es de naturaleza jurídica y se ha quedado muchas veces atrás en la discusión: la posición de la Constitución mexicana en cuanto al otorgamiento del derecho a voto es efectivamente universal, diría yo desde 1953, cuando se incorporó al cuerpo electoral a la mujer. No existe ninguna restricción, incluso en el artículo 35 siempre se había dicho que uno de los derechos de los mexicanos es el de votar en las elecciones populares. Punto. Sin más referencias ni al distrito, ni al lugar ni a nada.

Esto nos debe llevar a la conclusión de que el derecho constitucional ha sido irrestricto siempre respecto a la posibilidad de votar. Y que la cuestión de si se vota o no en el extranjero depende de condiciones geográficas y de la posibilidad, no de la ausencia del derecho. El derecho está vivo (...) y hasta ahora se entendía que para ejercerlo tenía que encontrarse en el país. Y así se ha seguido entendiendo hasta el momento actual.

Después de esta reforma constitucional, vino la discusión subsecuente para que se tradujera en una disposición legal que hiciera posible el voto en el extranjero. Y ahí ocurrió otro largo proceso de negociación.

La discusión se centró entonces en la fecha en que sería posible que se efectuara ese voto. El Partido Revolucionario Institucional, aunque aceptaba que ésta podría ser el año 2000, planteaba el condicionamiento –y así se puso en el artículo 8º transitorio del Cofipe– de que existiese un Registro Nacional de Ciudadanos ya establecido y confiable, de manera que cada ciudadano contara con una cédula de identidad expedida por este Registro Nacional, única y que abarcara de manera fidedigna a todos los ciudadanos del país. Éste es un principio que se admite generalmente en todos aquellos países que tienen una legislación respecto al voto en el extranjero. Se partía de la base de que para poder tener un control del voto, de la identidad y de la seguridad del sistema electoral de millones de personas en el extranjero, se requería un documento de esta naturaleza. Y se condicionó a la existencia de ese documento que se llevara a la práctica el voto en el año 2000.

El artículo 8º transitorio dice: “Si no está listo este Registro Nacional, por inconsistencias en los

Registros Civiles, por problemas técnicos, se harán los ajustes correspondientes”.

Entramos a un nuevo problema de interpretación: ¿Qué ajustes son a los que se refiere el legislador? ¿Son de tiempo, como lo entendimos fundamentalmente en el Partido Revolucionario Institucional? Bueno, si no estamos listos para el 2000, entonces seguramente lo estaremos para el 2006, con los cambios que haya que hacer a todo el Sistema de Registro Nacional.¹⁴

Citado aquí profusamente, Eduardo Andrade expresa el argumento de mayor peso que, en el seno del IFE, se planteó para obstaculizar o, al menos, retrasar la posibilidad del voto en el extranjero para las elecciones federales en 2000. (En realidad, el Congreso de la Unión, sin debate de por medio, no actuó de modo alguno respecto a las conclusiones alcanzadas por la Comisión de Especialistas para el Estudio del Voto de los Mexicanos, y el tema quedó en suspenso,

¹⁴ Eduardo Andrade, “El voto de los mexicanos en el extranjero” en *Este País*, op. cit., pp. 4-5.

por lo menos hasta las próximas elecciones presidenciales.)

Juntos, los argumentos de Diego Valadés, Jorge Carpizo y Eduardo Andrade forman la batería de argumentos jurídicos que se han esgrimido en contra del voto de los mexicanos en el extranjero. Los retos de carácter técnico y organizativo que, en un principio, parecían erigirse como insalvables, fueron resueltos con mucha eficacia por el grupo de expertos que el IFE convocó *ex profeso* y por disposición de ley.¹⁵ Así pues, es necesario responder a las preguntas y cuestionamientos de carácter jurídico y constitucional que aún gravitan sobre una de las decisiones político-electorales más trascendentales para la nueva democracia mexicana. En las próximas secciones se dará respuesta a cada uno de los argumentos jurídicos que han sido planteados por los principales opositores al voto de los mexicanos en el extranjero.

IV

Hay una muy curiosa paradoja en el debate sobre el voto de los mexicanos en el extranjero: incluso los más acérrimos opositores a él dicen no estar, en principio, en contra de la extensión del sufragio a todos los mexicanos. Pero, en la práctica, se oponen por una u otra razón de carácter secundario, que definen arbitrariamente como crucial o crítica. No desean encontrarse fuera del consenso democrático que confiere derechos iguales a todos los ciudadanos mexicanos, pero buscan razones para no aceptar que los que se encuentran fuera del territorio nacional voten en una elección presidencial. Por ello evitan (Carpizo, Valadés, Andrade y los demás opositores) articular un ataque frontal o directo contra el voto en el extranjero; prefieren, en cambio, apuntar a las que consideran “deficiencias” o incluso “contradicciones” de la ley o de la propia Constitución. Con ello, se mantienen dentro de un terreno seguro.

Eduardo Andrade, por ejemplo, señaló que cuando se analizó el tema antes del año 2000 de los partidos políticos, “no se trataba de un elemento de la Agenda que tuviera particular relevancia, no estaba entre los puntos más debatidos o

¹⁵ Véase: Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, remitido por el IFE al Congreso de la Unión el 12 de noviembre de 1998, en: <<<http://ife.org.mx/wwwcai/veinti.htm>>>.

más solicitados por los partidos políticos”.¹⁶ Diego Valadés considera, como hemos visto, que las consecuencias concurrentes de las reformas constitucionales a los artículos 32 y 36 pasaron inadvertidas para los estudiosos y los partidos.¹⁷

Pero lo que ni Andrade ni Valadés pueden negar es que a lo largo de varios años el país ha vivido un proceso de cambio democrático que ha tenido, como uno de sus ejes fundamentales, precisamente la extensión (en la práctica o, al menos, conceptualmente) del derecho al sufragio, uno de los principios inherentes a una democracia plena. Y dentro de este proceso histórico se inscribe el impulso político a favor del derecho de los mexicanos en el extranjero a votar en las elecciones populares. Su incorporación en la Constitución como consecuencia del debate ideológico, el trabajo legislativo y los acuerdos políticos no fue una mera casualidad.

El marco jurídico, constitucional y legal que permite el voto en el extranjero existe hoy por la voluntad –consciente o inconsciente, negociada o no negociada– del Poder Legislativo y de todos los partidos políticos. El texto en la Constitución es claro y suficiente. Por ello, las deficiencias o

contradicciones a las que aluden el exsenador Eduardo Andrade y el doctor Diego Valadés no son tales (como se verá más adelante). Antes, la pregunta que debemos hacernos es si los partidos, los intelectuales y la sociedad mexicana han venido trabajando todos estos años con verdadera sinceridad para consagrar el derecho y la obligación de votar en el extranjero (artículos 35 y 36 de la Constitución) y hacer posible el ejercicio del sufragio fuera del territorio nacional, o bien, si todo ha sido simplemente un juego de apariencias y posicionamientos políticos.

El exsenador Andrade señala que el artículo octavo transitorio es el que detona los trabajos del IFE, pero que en realidad acota o limita la posibilidad de que este derecho se traduzca en la práctica porque –y cito el primer párrafo de la ley– se vincula este proceso con la existencia previa de un registro nacional de

¹⁶ Véase la participación de Andrade en “El voto de los mexicanos en el extranjero” en *Este País*, *op. cit.*, pp. 3-6 y 12-14.

¹⁷ Véase la participación de Valadés en “El voto de los mexicanos en el extranjero” en *Este País*, *op. cit.*, pp. 6-7 y 14-16.

población y una cédula de identidad ciudadana. Dice el artículo octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en su primer párrafo:

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

Si estamos de acuerdo en que la existencia de un registro nacional de población y una cédula de identidad ciudadana son requisitos para que se pueda votar en el extranjero, también tendríamos que decir que lo

eran para que se pudiera votar dentro del territorio nacional en el año 2000 o en cualquier elección federal futura, pues el texto no hace aquí una distinción entre el voto dentro y fuera del país.

Estoy seguro de que el exsenador Andrade no pensó que debido a que la Secretaría de Gobernación expresó públicamente que no habría registro nacional de población antes del año 2000 y que tampoco habría cédula de identidad ciudadana, se debieron haber cancelado las elecciones presidenciales de 2000. Evidentemente todavía se tendrá que hacer lo que dice el artículo octavo transitorio del Cofipe; esto es, las adecuaciones legales necesarias para poder llevar adelante los procesos de registro y votación en subsiguientes elecciones.

El argumento del exsenador Andrade se reduce, pues, a una cuestión de voluntad política. Más aún, cuando se constituyó la Comisión de Especialistas por parte del IFE ya se sabía que no iba a haber registro nacional de población ni cédula de identidad ciudadana. Y a pesar de eso, todos los partidos políticos, sin excepción, aprobaron la creación de la Comisión de Especialistas y se sumaron a la Comisión de Apoyo de esos trabajos, entendiéndolo, desde mi perspectiva,¹⁸ que habría que hacer adecuaciones legales para suplir

¹⁸ Los argumentos que refutan los señalamientos del exsenador Andrade fueron presentados, por primera vez, en “El voto de los mexicanos en el extranjero” en *Este País*, op. cit., pp. 2-3 y 10-12.

la inexistencia del registro nacional de población y de la cédula de identidad ciudadana que la Secretaría de Gobernación había expresado sería incapaz de generar, a pesar del hecho de que era un mandato legal para la propia secretaria.

El doctor Valadés, por su parte, se centra en la aparente “contradicción” que existe entre los artículos 32 y 36 de la Constitución, entre la doble nacionalidad y el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero. Sin embargo, pasa por alto, en principio, que habría que aceptar que dos normas constitucionales tienen, por definición, igual jerarquía. Y, en ese sentido, estamos obligados a reconocer el nivel y alcance idénticos de ambas. No es un argumento jurídico aceptable señalar que por esa contradicción aparente no debe cumplirse a cabalidad con cada uno de los preceptos constitucionales.¹⁹

Donde la ley no distingue, ni nosotros ni ninguna autoridad puede hacerlo. Los ciudadanos mexicanos en el extranjero, aunque tengan una doble nacionalidad, son ciudadanos mexicanos. No hay leyes, en efecto, en los Estados Unidos que eviten que un ciudadano mexicano, por poseer una segunda o tercera nacionalidad, pueda votar en más de una elección; y si esto significa una *doble lealtad*, no es esto un fenómeno que

surja a partir de sus derechos políticos, sino que tiene profundas y complejas raíces sociológicas y culturales.

Un análisis somero de la comunidad mexicana en los Estados Unidos muestra que, evidentemente, poseen una lealtad, tanto con su comunidad, con su estado y con la sociedad que los rodea en ese país, como con México –su herencia, sus orígenes, y sus relaciones actuales. Siguen enviando, por ejemplo, más de 15 mil millones de dólares al año a este país, con lo cual facilitan los ajustes presupuestales que el gobierno debe realizar; pero, además, fomentan el desarrollo de muchas comunidades de este país, en varias entidades de la república.

Además, el número de individuos con doble nacionalidad, comparado con el universo potencial de ciudadanos mexicanos en el extranjero que podrían votar en una elección presidencial, es muy pequeño, incluso menor del que calculan

¹⁹ Igualmente, véase la refutación a Diego Valadés en “El voto de los mexicanos en el extranjero” en *Este País*, *op. cit.* (participaciones de Emilio Zebadúa y Adolfo Aguilar Zinser).

los expertos,²⁰ por la sencilla razón de que no todos los que potencialmente pueden adquirir o recuperar la nacionalidad mexicana, y de esa manera poseer la doble nacionalidad en la siguiente elección presidencial, probablemente lo harán en el corto plazo. En realidad, los registros de la Secretaría de Relaciones Exteriores muestran que el flujo de ciudadanos mexicanos que han hecho los trámites desde que entró en vigor el derecho de recuperar la nacionalidad mexicana, es relativamente marginal en relación con el universo potencial de mexicanos en el extranjero. Así pues, aun cuanto asumiéramos que hay riesgos para la soberanía nacional por la posible participación de *extranjeros*, la realidad es que el número es insignificante, comparado con los varios millones de ciudadanos mexicanos que poseen solamente la nacionalidad mexicana y que, respaldados por la Constitución, tienen el derecho a votar.

V

A mayor abundamiento, el primer diferendo con los argumentos que, en suma, expresan los doctores Diego Valadés y Jorge Carpizo, tiene que ver con la frivolidad con la que califican el proceso de reforma constitucional que se llevó a cabo sobre la doble nacionalidad y el voto en el extranjero. A pesar de que ambos son destacados constitucionalistas, sugieren que dichas reformas constitucionales (y la aprobación de las disposiciones relativas al voto en el extranjero en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) pasaron “desapercibidas” para ellos.²¹

Los argumentos de Carpizo y Valadés son, en realidad, solamente dos. A Carpizo, el que la Constitución otorgue el derecho de votar a todos los ciudadanos mexicanos, le resulta, en el fondo, verdaderamente indistinto; más le preocupa que el voto de un sector de la ciudadanía pueda resultar determinante en la elección. Describe un posible escenario:

Es muy probable que las elecciones presidenciales, dentro de la pluralidad que existe en nuestra sociedad, sean cada día más competidas y que las diferencias de votos entre los principales candidatos

²⁰ Véase el Informe Final de la Comisión de Especialistas del IFE presentado al Consejo General el 12 de noviembre de 1998.

²¹ Véase Carpizo y Valadés, *op. cit.*, pp. 17-19.

presidenciales sean pequeñas. Así el triunfo en una elección presidencial lo podría otorgar el sufragio de los mexicanos que residen en Estados Unidos.²²

Carpizo no proporciona ningún estudio estadístico o científico que demuestre en qué condiciones (incluso en una elección que, en efecto, resulte muy cerrada) el voto de los mexicanos podría ser “determinante”. Pero lo más grave es que, en una sociedad democrática, el argumento de Carpizo sugiere subordinar la extensión de un derecho político-electoral que la Constitución confiere a los ciudadanos mexicanos, al posible sentido de su voto.

El argumento en contra que presenta Diego Valadés es que las reformas combinadas a la Constitución por medio de las cuales se le otorga el voto a los mexicanos en el extranjero y se permite que los ciudadanos mexicanos posean doble nacionalidad, abre las puertas a que “los extranjeros puedan (...) votar en las elecciones mexicanas”. Para Diego Valadés se trata, ni más ni menos, de una potencial intervención extranjera:

Sucede que ahora no sólo votarán los mexicanos en el extranjero, sino que existe la posibilidad de que varios millones de personas, con nacionalidad

mexicana y estadounidense a la vez, voten en las elecciones mexicanas. Diciéndolo sin rodeos, ahora se trata de que millones de ciudadanos estadounidenses participen en la elección del presidente de México.²³

Diego Valadés no se preocupó de conocer el número efectivo (en términos absolutos o en relación con la población total o, incluso, del padrón electoral) de los mexicanos que poseían o podían llegar a poseer la doble nacionalidad para 2000 o 2006; tampoco funda sus argumentos en la realidad socio-demográfica de los mexicanos que radican en el extranjero. A los que poseen doble nacionalidad los considera extranjeros y, en la práctica, desconoce que jurídicamente son ciudadanos mexicanos.

La debilidad principal de Carpizo y Valadés en *El voto de los mexicanos en el extranjero* es que en su análisis simplemente dejan fuera a la comunidad mexicana que radica en el extranjero. Quizás es porque saben

²² *Ibidem*, pp.107-108.

²³ *Ibidem*, p. 53.

poco o nada sobre estos mexicanos o porque sencillamente deciden ignorarlos. Mientras Valadés explícitamente los considera “extranjeros” (integrantes de un universo indeterminado de ciudadanos con doble nacionalidad), Carpizo hace lo mismo implícitamente al suponer que su voto tiene un carácter y una calidad distintos al de los ciudadanos que radican dentro del territorio nacional.

VI

Según el INEGI, que lleva a cabo los censos poblacionales cada diez años en todo el país, en una pequeña comunidad del estado de Puebla, en Chinantla, habitan 2 356 personas. Los viejos del pueblo dicen, sin embargo, que siete de cada 10 chinantecos andan fuera. De éstos, en realidad la mayoría se gana la vida en Nueva York y son parte de los cerca de 10 millones de mexicanos que por razones distintas –de carácter económico o social– han tenido que radicar, sin perder su nacionalidad mexicana, temporal o permanentemente, en otro país; la mayoría de ellos en los Estados Unidos. Son parte también

de los ciudadanos que poseen el derecho constitucional a votar en las elecciones mexicanas.

Con base en este derecho, consagrado en los artículos 35 y 36 de la Constitución, y con base en la reforma que ésta sufrió en materia electoral en agosto de 1996, todos los mexicanos gozan del derecho a votar independientemente de dónde se encuentren ubicados geográficamente. A diferencia del texto previo, cuando se imponía la obligación de emitir el sufragio dentro del distrito en el que habitaban, ahora la Constitución otorga el derecho e impone la obligación de votar a todos los ciudadanos mexicanos.

En enero de 1995, los dirigentes de los partidos políticos y el presidente de la república suscribieron un acuerdo político que versó sobre diversos aspectos de la reforma política, incluyendo entre ellos el proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero.

Un segundo paso importante en esta ruta, en agosto de 1996, con la concurrencia de todos los partidos políticos que integraban en ese entonces el Congreso de la Unión, fue la reforma de la Constitución en su artículo 36. Se quitó la restricción territorial para que los ciudadanos mexicanos puedan votar conforme a la ley. El código electoral, aprobado unos meses después de esa reforma constitucional, incluyó un artículo transitorio, el octavo, que le confirió al IFE la tarea específica necesaria para llevar a la práctica

el derecho de los mexicanos a votar. La tarea consistió estrictamente en llevar a cabo estudios de carácter técnico, para determinar las distintas formas en las que se puede organizar un proceso electoral en el extranjero. Y obligó además al IFE a realizar esta tarea a través del trabajo de expertos, ajenos al Instituto.

El 29 de abril de 1998, en sesión de Consejo General, el IFE creó la Comisión de Especialistas, que quedó integrada por 13 expertos en diversas materias relacionadas con lo político-electoral: abogados, demógrafos, sociólogos, técnicos en informática, especialistas en la materia electoral, quienes comenzaron a trabajar a partir de la instalación de la Comisión el 12 de mayo del mismo año. Esto lo hicieron auxiliados por una comisión adicional creada por el Consejo General, y que se integró –a su vez– por consejeros electorales, directores de las áreas ejecutivas técnicas del Instituto y –a petición de parte– por los propios representantes de todos los partidos políticos del Consejo General. Esta comisión de apoyo trabajó en coordinación con la Comisión de Especialistas, proveyéndolos de información, conociendo sus informes y facilitando su trabajo.

El Instituto Federal Electoral realizó, además, dos actividades adicionales durante ese periodo para generar información y experiencias distintas y brindarlas a los especialistas sobre este trabajo: llevó a cabo dos foros internacionales a los que se invitó a funcionarios electorales, expertos en la materia de distintos países del mundo, para conocer de las experiencias de un grupo representativo de los más de 40 países que organizan elecciones para sus connacionales, independientemente de dónde se encuentren.²⁴

Un segundo foro abordó las experiencias concretas que en los Estados Unidos y Canadá se llevan a cabo, con la organización de sus propios procesos electorales en el extranjero, así como la experiencia que en esos países se tiene sobre la organización de procesos electorales de un tercer país dentro de su territorio nacional.²⁵

²⁴ Véase *Memoria del Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero*, edición del TEPJF-IFE, México, diciembre de 1998.

²⁵ Véase *Conferencia Trilateral México, Estados Unidos y Canadá sobre el Voto en el Extranjero*, IFES-Elecciones Canadá-TEPJF-IFE-PNUD, 2 y 3 de septiembre de 1998.

Toda la información generada en esas dos actividades fue canalizada a la Comisión de Especialistas, que trabajó durante el periodo de seis meses, hasta el 12 de noviembre de 1998, en cumplimiento estricto del plazo que se les confirió para realizar sus trabajos. Los especialistas terminaron un informe completo que consta de doce volúmenes y que incluye la presupuestación de seis formas distintas de organizar las elecciones en el extranjero.²⁶

Los especialistas concluyeron que seis modalidades básicas, más la posible serie de combinaciones y derivaciones, son técnicamente posibles para la realidad particular de la población mexicana que habita en el extranjero. Calcularon, además, que el universo de potenciales ciudadanos con derecho a voto, en el año 2000, era de aproximadamente 10 millones de ciudadanos, y que alrededor de 99 por ciento de ellos se ubicaba en un solo país, que es Estados Unidos; y dentro de ese país, en cinco estados y en un número relativamente

pequeño de condados de esos estados, donde vive la mayor concentración de mexicanos. Para la organización de las elecciones, con base en estas seis modalidades –algunas de ellas tienen que ver con el voto *in situ* (en casillas, ya sean ordinarias o especiales) o a distancia (a través de correo o incluso teléfono)–, los especialistas presentaron una gama o menú de opciones factibles, desde un punto de vista operativo organizacional, que permitirían que se organizara un proceso electoral en el extranjero para ese universo de diez millones de personas. En algunos casos y en algunas de las modalidades, para universos más pequeños.

VII

El grado de desconocimiento sobre los mexicanos que viven y trabajan fuera del territorio nacional es, en realidad, el tema más profundo que el debate sobre el voto pone en cuestión. En un país como México, que tiene una comunidad dividida por una frontera, ¿qué responsabilidad tiene, o debe tener, el Estado con una parte de su población que, además, contribuye social, cultural y económicamente a la definición de México como nación? ¿Qué relación tiene o debe tener México con los habitantes de pueblos como el de Chinantla que, durante más de veinte años

²⁶ Véase *Informe Final de la Comisión de Especialistas al Consejo General del IFE*, noviembre 12 de 1998.

de vivir y trabajar en Nueva York, han aportado recursos para que sus comunidades reparen la iglesia, distribuyan agua potable y construyan escuela?

Como resultado de una larga relación íntima y compleja, hoy en día viven en los Estados Unidos alrededor de veinte millones de hispanos de origen mexicano descendientes de los habitantes originales de las provincias del norte de México (anteriores a la guerra de 1846-1848) y de un flujo de inmigrantes documentados o indocumentados que no se ha detenido a lo largo de más de un siglo y medio.

En los últimos años la fuerza electoral de los hispanos en los Estados Unidos ha ido en aumento. Se calcula que para el año 2005 la población latina rebasará a los negros o afroamericanos como la minoría más grande del país. Expertos en mercadotecnia política consideran que “el partido político que atraiga y mantenga el voto hispano será el partido mayoritario durante los siguientes treinta años”.²⁷ En los cuatro estados con mayor número de electores –California, Texas, Nueva York y Florida– la minoría más importante ya es la de origen latino.

Esa tendencia nacional se nutre del crecimiento demográfico, el ritmo de inmigración y el proceso de naturalización de la población latina. En una encuesta realizada a los hispanos,²⁸ la amplia mayoría (94%) respondió que “es muy importante que los latinos se vuelvan ciudadanos estadounidenses”. Prácticamente el mismo porcentaje (97%) considera que es “muy importante que los latinos se inscriban para votar y que voten”.

Pero ahora los mexicanos en los Estados Unidos tienen formalmente el derecho de votar en México. La Constitución mexicana fue modificada en marzo de 1997 para permitir que un ciudadano que opte por la nacionalidad estadounidense pueda conservar la mexicana, o bien que pueda recuperarla si la perdió durante la vigencia del ordenamiento jurídico previo. Una reforma constitucional posterior eliminó la restricción territorial para ejercer el voto,

²⁷ La cita es de Lionel Sosa, director general de García LKS, una empresa comercial de San Antonio, Texas, *The New York Times*, 15 01 2000.

²⁸ Univision Hispanic Voter Survey, realizada por Penn, Schoen & Berland Associates, Inc. & Idelman Worldwide, Mark Penn & Michael Deaver, 15 09 1999.

lo cual permite que todos los ciudadanos mexicanos puedan votar en las elecciones presidenciales. La redacción y aprobación de las leyes reglamentarias que hagan materialmente posible este derecho aún está pendiente.

En la actualidad, los ciudadanos mexicanos gozan formalmente del derecho al voto, con independencia de dónde se encuentren ubicados geográficamente. Para muchos mexicanos en los Estados Unidos esto significa una oportunidad potencial de incorporarse o reincorporarse a la vida política de su país. Un número importante de mexicanos residentes en el extranjero tienen la voluntad y el deseo de votar en las elecciones nacionales, y la eventualidad de poder hacerlo en las próximas elecciones genera gran expectativa.

La oportunidad de votar en las elecciones presidenciales implica, sin embargo, un dilema difícil de resolver. Para muchos otros mexicanos inmersos en un proceso lento y tortuoso de incorporación a la vida social y económica de los Estados Unidos, los trámites para obtener la

ciudadanía de ese país tienen prioridad. Para ellos queda relegada a un segundo plano la posible participación política en los asuntos de México. Además, un grupo relativamente más reducido de mexicanos e hispanos ha optado por gozar de la doble nacionalidad y hacer explícita, de ese modo, su doble lealtad.

El movimiento a favor del voto de los mexicanos en el extranjero es, pues, parte de un fenómeno social más complejo. La posibilidad de que los mexicanos residentes en los Estados Unidos –que forman parte importante de la comunidad hispana– ejerzan sus derechos ciudadanos en México y voten en las elecciones presidenciales de nuestro país puede llegar incluso a contraponerse con el esfuerzo por incorporarse plenamente a la sociedad estadounidense. Por otra parte, al votar cada seis años en las elecciones presidenciales reafirman sus vínculos con México. Crean, además, un cuerpo de ciudadanos informados e interesados en los asuntos políticos nacionales, y una fuerza (al menos moral) de presión permanente para que la defensa y protección de sus intereses sea una tarea que el gobierno mexicano efectúe con vigor.

El gobierno mexicano tiene la responsabilidad de velar por el bienestar de sus ciudadanos residentes en el extranjero, pero esto lo pone inevitablemente en curso de colisión con la política de inmigración de Washington. Más

conveniente le resulta al gobierno que los mexicanos en el otro lado de la frontera opten por *asimilarse* –primero legalmente y, después, social y culturalmente– a la nación vecina.

En esto hay una coincidencia con los esfuerzos del cabildeo hispano por fomentar y facilitar el acceso de los mexicanos a la política estadounidense, como votantes y candidatos. Con su estrategia buscan abrir espacios en la política electoral de los Estados Unidos, reafirmando el lugar de los hispanos como ciudadanos estadounidenses. En el año 2000, MALDEF,²⁹ una de las organizaciones hispanas más influyentes, presentó una demanda en contra del gobierno de Cicero, un suburbio de Chicago, por haber impuesto requisitos de residencia para participar en las elecciones locales que, en la práctica, limitan a los ciudadanos de origen mexicano.³⁰

El esfuerzo por promover la participación electoral de los hispanos en los Estados Unidos se contrapone en parte al movimiento de los mexicanos en el extranjero a favor del voto en México. Se trata de dos proyectos distintos dirigidos a sectores similares, aunque no necesariamente idénticos, de la población hispana o mexicana. Diversas organizaciones con programas y objetivos diferentes compiten por el mismo público

y, por lo tanto, tienden a sustraer o incluso agotar la energía política que existe en las comunidades de mexicanos.

Un ciudadano tiene el derecho de optar por la ciudadanía de otro país, renunciando, si así lo desea, a su nacionalidad original. Se trata de un derecho humano. Pero el Estado nacional al que pertenece el ciudadano está obligado a defenderlo –en todo momento y en todo lugar– como a todos sus demás ciudadanos, mientras conserve su nacionalidad. El dilema sobre el vínculo político y legal de los mexicanos en el extranjero con México o con los Estados Unidos, es por lo tanto, un asunto que deben resolver, en forma voluntaria y autónoma, los propios mexicanos en los Estados Unidos, no el gobierno mexicano. Ellos pueden elegir conforme a sus derechos consagrados en la Constitución y a las leyes que rigen en su lugar de residencia; el Estado mexicano, en cambio, no puede renunciar a la obligación de

²⁹ Mexican American Legal Defense and Educational Fund.

³⁰ Boletín de prensa, MALDEF, Chicago, 15 03 2000.

velar por el bienestar de sus ciudadanos.

En realidad el gran tema del voto de los mexicanos en el extranjero tiene que ver con qué respuesta le daremos dar en México a la pregunta de qué responsabilidad tiene o debe tener el Estado con una parte de su población que además contribuye de una manera muy importante, en términos sociales, culturales y económicos, a la definición de México como nación.

VIII

Actualmente, el gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación ha comenzado a buscar acercamientos con los distintos partidos políticos representados en el Congreso de la Unión para impulsar un esquema de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales (Cofipe) que promuevan el voto de los mexicanos en el extranjero. Lamentablemente, la intención del gobierno del presidente Vicente Fox parece inclinarse de antemano por una de las modalidades más limitadas o restringidas, tanto en términos de las posibilidades materiales de acceso al voto, como en términos del número de votantes potenciales.

El gobierno federal no ha considerado en su propuesta, por motivos políticos o incluso estratégicos, varios de los aspectos técnicos del estudio elaborado por la Comisión de Especialistas del IFE ni, mucho menos, desea correr riesgos innecesarios que pudieran descalificar *a priori* su propuesta frente a sus principales interlocutores políticos. Sin embargo, y entendiendo que los logros en esta materia pudieran darse de manera gradual, los mexicanos en el extranjero merecen recibir mayores apoyos por parte de un gobierno que ha dicho representar sus intereses y que obtuvo en la elección del año 2000 un importante apoyo por sus posicionamientos públicos sobre el tema.³¹

³¹ Para la elaboración de este ensayo se recurrió a artículos y ensayos publicados en *Letras Libres* y *La Jornada*, así como a documentos del IFE y a posiciones vertidas en el “Foro sobre el Proyecto del Voto de los Mexicanos en el Extranjero” organizado por la revista *Este País* en noviembre de 1998.

Voto de los mexicanos en el extranjero / Constitucionalidad y retos jurídicos fue impreso en febrero de 2004 en Offset Universal, S.A., bajo el cuidado de Josefina Fajardo Arias. Se imprimieron tres mil ejemplares.