



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Estudios Superiores Acatlán

ANÁLISIS JURÍDICO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ALEJANDRO LEDESMA GARCÍA

ASESOR: LIC. JUAN CRUZ GÓMEZ



ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, MARZO 2005



m 342537



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ALEJANDRO LOPEZ
GARCIA

FECHA: 30- MARZO -05

FIRMA: LG

ÍNDICE

I)	Dedicatoria.....	i
II)	Introducción.....	ii

CAPÍTULO I GENERALIDADES

1.	Consideraciones Preeliminares	1
1.1.	Nacionalidad	1
1.2.	Ciudadanía	3
1.3.	Soberanía	5
1.4.	Sufragio	7
1.5.	Voto en el Extranjero	8

CAPÍTULO II ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

1.	Origen y evolución del voto en el extranjero	10
2.	Sistemas representativos en América Latina y Europa del voto en el extranjero	12
2.1	Estados Unidos	12
2.2	Brasil	18
2.3	Argentina	20
2.4	Canadá	23
2.5	Perú	26
2.6	Colombia	29
2.7	España	33
3.	Evolución Histórica del Voto en el Extranjero en México.....	35
3.1	Tratado de Guadalupe	35
3.2	Movimiento Vasconcelista de 1929	37
3.3	Elecciones simbólicas en los Estados Unidos de 1994	39
4.	Antecedentes legislativos del voto de los mexicanos en el extranjero	43
4.1	Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales del 7 de enero de 1946	43
4.2	Reforma electoral salinista 1988-1994	45
4.3	Reforma electoral de 1996	51
4.4	Artículo octavo transitorio del decreto del 19 de noviembre de 1996 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	56

CAPÍTULO III
CONSIDERACIONES DOCTRINALES DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

1.	Nacionales	
1.1.	Diego Valadés Flores	61
1.2.	Jorge Carpizo McGregor	66
1.3.	Juan Molinar Horcasitas	69
2.	Extranjeros	
2.1	France Damianenko	71
2.2	Conny McCormack	74
2.3	Horacio Borneo	75

CAPÍTULO IV
SITUACIÓN LEGAL DEL VOTO EN EL EXTRANJERO EN MÉXICO

1.	Aspectos preliminares	79
2.	Reforma constitucional	79
3.	Iniciativas de ley	84

CAPÍTULO V
FUNCIÓN, NATURALEZA JURÍDICA Y REQUISITOS DEL SUFRAGIO

1.	Aspectos preliminares	89
2.	Función del voto	91
2.1	El sujeto activo en el derecho al sufragio	92
2.2	El sujeto pasivo en el derecho al sufragio	93
3.	Naturaleza jurídica del sufragio	97
4.	Requisitos del sufragio	98

CAPÍTULO VI
ESTUDIO PARTICULAR DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

1.	Panorama general	102
2.	Planteamiento del problema	105
3.	Problema constitucional	107
4.	Situación estadística actual de migrantes en los Estados Unidos de América	112
5.	Consecuencias jurídicas, políticas y económicas del voto de los mexicanos en los Estados Unidos de América	116
5.1	Consecuencias jurídicas	
5.2	Consecuencias políticas	116
5.3	Consecuencias económicas	

CONCLUSIONES 121
BIBLIOGRAFÍA 125

INTRODUCCIÓN

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 de la Unión, es conveniente revisar el marco del debate legal y constitucional.

Respecto del presente tema de investigación ha existido una crítica jurídica amplia y consistente en contra de la extensión del voto de los mexicanos en el extranjero. Distinguidos juristas como Jorge Carpizo y Diego Valadés se han opuesto rotundamente a la implantación del sistema del voto más allá de nuestras fronteras. Sin embargo, en oposición a estos personajes jurídicos ha existido también voces de eminentes personajes tanto de la vida jurídica como de la política que están a favor de que el voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero sea una realidad.

La presente investigación tiene la intención de hacer un análisis jurídico de la posible implantación en nuestro país del voto en el extranjero por parte de ciudadanos mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos de América. La razón de enfocar únicamente esta investigación hacia nuestro vecino país del norte se debe a que el 99.8% de los mexicanos que se encuentran en el extranjero radican de forma legal o ilegal en los Estados Unidos de América.

En el primer capítulo, haremos unas breves consideraciones de conceptos fundamentales para nuestro tema de estudio como son nacionalidad, ciudadanía, soberanía, sufragio y voto en el extranjero. Estos conceptos nos ayudarán a tener un punto de partida y a tener una visión clara de la importancia que revisten los mismos.

En el segundo capítulo abordaremos los aspectos relativos al origen y evolución del voto en el extranjero tanto en el orden internacional como en nuestro país. Al respecto, se verán los sistemas más representativos de América Latina y Europa desde sus antecedentes históricos hasta lo más actual que tienen en la materia. En cuanto al tema de nuestro país, se tocarán temas históricos respecto del tema de investigación así como sus más cercanos antecedentes legislativos.

En el tercer capítulo se abordará de manera importante los aspectos doctrinarios tanto de autores nacionales como extranjeros. Las aportaciones que hacen respecto del tema de investigación es de suma importancia para tener un enfoque verdadero del caso mexicano.

El cuarto capítulo se aborda el tema de la situación legal del voto en el extranjero en México. Haremos algunas consideraciones legales respecto de la situación actual de nuestra legislación y los alcances que hemos tenido en cuanto al voto foráneo.

En el quinto capítulo se toca el tema de la función, naturaleza jurídica y requisitos del sufragio. Este tópico es de suma importancia debido a que es una de las bases

teóricas fundamentales de la implantación del voto en el extranjero.

Por último, en el sexto capítulo se hará el estudio particular respecto de nuestro tema de investigación.

CAPÍTULO I GENERALIDADES

1. CONSIDERACIONES PREELIMINARES

Antes de entrar al estudio de la presente investigación, es menester mencionar algunos conceptos que nos permitan tener un punto de partida. Al respecto, haremos algunas consideraciones sobre nacionalidad, ciudadanía, soberanía, sufragio y voto en el extranjero.

1.1 Nacionalidad

El Diccionario de la Real Academia Española establece que la nacionalidad es la "condición y carácter peculiar de los pueblos y habitantes de una nación"¹. En otro concepto del mismo diccionario se establece que la nacionalidad es un "estado propio de la persona nacida o naturalizada en una nación"².

Por su parte, en la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México encontramos conceptos de varios autores acerca de la nacionalidad.

En la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, encontramos varios autores que nos ayudan a definir ciertos conceptos.

Trigeros define a la nacionalidad como "el atributo que señala los individuos como integrantes, dentro de un Estado,

¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, página 1008.

² Ob. cit., página 1008.

del elementos social denominado pueblo"³. De este concepto podemos desprender que la nacionalidad es un nexo que permite al Estado identificar a los sujetos que lo componen. También, podemos observar del anterior concepto que para algunos autores, como lo es Trigueros, sólo es aceptada la nacionalidad única ya que para tener la nacionalidad debe de ser dentro de un determinado Estado.

Para Hans Kelsen la nacionalidad es una "institución común a todos los ordenes jurídicos nacionales modernos"⁴. Este autor señala que en todos los sistemas jurídicos modernos la figura de la nacionalidad es parte esencial en la organización de un Estado, ya que sin este elemento no sería posible el surgimiento de un Estado por no tener un elemento importante, a saber, el pueblo.

Batiffol indica que la nacionalidad es "la pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado"⁵. Lo importante en este concepto es el carácter de pertenencia que debe tener la nacionalidad, entendida aquella como un hecho o circunstancia de formar parte de una comunidad.

Niboyet define a la nacionalidad como "aquel vínculo jurídico político que relaciona a un individuo con el Estado"⁶. Aquí encontramos el elemento político como parte importante de la nacionalidad.

³ Ob. cit., página 180.

⁴ Ob. cit., página 180.

⁵ Ob. cit., página 181.

⁶ Ob. cit., página 181.

Por último, Arellano García establece que la nacionalidad es "una institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona, física o moral, con el Estado, en razón de pertenencia o por sí sola, en función de cosas de una manera original o derivada"⁷. Arellano García va más allá de los tradicionales conceptos acerca de la nacionalidad al disponer que no sólo las personas físicas pueden ser susceptibles de tener una nacionalidad sino también las personas morales. Asimismo, este autor manifiesta que la nacionalidad puede obtenerse de una manera originaria -como es el caso de una persona que nace dentro de determinado Estado- o derivada -como los individuos que optan por otra nacionalidad a través de la figura de la naturalización-.

Por nuestra parte, creemos que la nacionalidad es la calidad que tiene una persona en función de un vínculo jurídico-político que la une a un determinado Estado de la cual es parte constitutiva de éste.

1.2 Ciudadanía

Vicente Arredondo Ramírez al hablar de la ciudadanía la define como la suma de prerrogativas a cuyo ejercicio se accede por el hecho de ser ciudadano nacional del Estado y haber cumplido la edad requerida⁸. Este concepto nos parece interesante ya que la ciudadanía es un cúmulo de derechos de cuyo ejercicio depende ser nacional de un Estado determinado y tener la edad que requiera la ley del lugar del que se trate.

⁷ Ob. cit., página 181.

⁸ Arredondo Ramírez, Vicente, Coordinador. *Ciudadanía en Movimiento*. México, Universidad Iberoamericana, 2000, página 144.

Para el maestro Sergio García Ramírez, la ciudadanía es "una especie del género de estatalidad la cual resulta ser, a su turno, el vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a una persona física con un Estado"⁹. Bajo este concepto, creemos que se incurre en el error de confundir la nacionalidad con la ciudadanía ya que el vínculo jurídico político que una a una persona con el Estado se llama nacionalidad y el conjunto de prerrogativas que se ejercitan con determinadas circunstancias se le denomina ciudadanía.

En el Diccionario Jurídico Abeledo Perrot se define a la ciudadanía desde el punto de vista estrictamente jurídico como "la calidad que posee el habitante de un determinado Estado dentro de la cual goza del efectivo ejercicio de los derechos políticos y soporta el cumplimiento de las obligaciones de igual naturaleza"¹⁰. Efectivamente, la ciudadanía es una calidad, entendida ésta como el estado de una persona ya sea por su naturaleza, edad u otras circunstancias y condiciones que se requieren para el pleno ejercicio de los derechos y obligaciones de carácter político.

En el Diccionario Cabanelas - Alcalá Zamora encontramos que la ciudadanía es "el conjunto de derechos y obligaciones de carácter político"¹¹. La serie de derechos y obligaciones que menciona este concepto deben de ser enfocadas en todo momento al ámbito político.

⁹ García Ramírez, Sergio. *La Ciudadanía de la Juventud*. México, Cultura y Ciencia Política, 1970, página

¹⁰ Diccionario Jurídico Abeledo Perrot, página 365.

¹¹ Diccionario Cabanelas-Alcalá Zamora, página 153.

Por otra parte, el Diccionario de Derecho Privado establece que la ciudadanía es "la condición jurídica que pueden ostentar las personas físicas y morales, en que por ser expresiva del vínculo entre el Estado y sus miembros implica, de una parte, sumisión a la autoridad y a la ley, y de otra, ejercicio de derecho"¹². Es importante resaltar que los efectos de la ciudadanía es el ejercicio de derechos de carácter político entendidos estos derechos como la facultad de intervenir en los asuntos públicos de un Estado, por lo que ese mando sólo lo pueden practicar las personas físicas no sí las personas morales en virtud de que éstas no participan en la vida política de las naciones.

Para el maestro Ignacio Burgoa Orihuela la ciudadanía es "es la calidad jurídico política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado"¹³. Para este autor, para tener ciudadanía implica tener antes una capacidad que le va a permitir obtener derechos y obligaciones para poder tener el status de ciudadano.

En conclusión, podemos decir que la ciudadanía es una cualidad jurídica que tiene toda persona física, ya sea hombre o mujer, de una comunidad soberana, y tiene como efecto permitir a esa persona a participar en los asuntos políticos de su estado.

1.3 Soberanía

La palabra soberanía proviene del compuesto *soberanus*, *super* : sobre, encima. El concepto de soberanía ha sido muy polémico a través de los años.

¹² Ob. cit., página 888.

¹³ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, página 146.

La idea de soberanía nació a finales de la edad media como una característica esencial de los Estados nacionales. La soberanía fue el resultado de una ardua lucha entre el poder del rey (imperio) y los señores feudales. De esa lucha nació un poder que no reconoce a otro superior que pueda actuar por encima de él.

En la Enciclopedia Jurídica Mexicana, Hermann Heller entiende a la soberanía como "aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz"¹⁴. La unidad decisoria a la que hace mención Hermann Heller se refiere al poder que tiene un Estado de tomar decisiones importantes sin que tenga que tomarse en cuenta algún otro poder que pueda mermar la decisión del Estado soberano.

En el Diccionario Jurídico Abeledo Perrot, encontramos que la soberanía también puede ser definida como "el poder depositado en el Estado para la realización del derecho tanto en el orden interno como en el internacional"¹⁵. De este concepto podemos inferir que la soberanía no sólo es un poder al interior de un Estado, sino que también, y de manera importante, se tiene que reflejar en el orden internacional, es decir, un poder que no choque, pero que haga contrapeso con los poderes de otros Estados.

Ahora bien, la titularidad de la soberanía corresponde actualmente a los pueblos soberanos. Sin embargo, la titularidad cambia según las épocas históricas. En la época

¹⁴ Ob. cit., página 475.

¹⁵ Ob. cit., página 413.

absolutista, el monarca era el depositario y titular de la soberanía. También en el devenir histórico, la soberanía era depositada en un grupo de personas que formaban el gobierno (oligarquía). Es hasta los estados constitucionales y democráticos que la soberanía es depositada esencial y originariamente en el pueblo.

1.4 Sufragio

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece que el sufragio es "la expresión pública o secreta de una preferencia ante una opción"¹⁶.

El sufragio es un derecho político. Es decir, de naturaleza política. Consiste en el derecho que tienen los ciudadanos de elegir, ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder en el Estado.

También, según el Diccionario Jurídico Abeledo Perrot, el sufragio puede ser concebido como "la energía política reconocida a ciertos hombres para que elijan y participen en el gobierno de la comunidad"¹⁷

De esta forma, el sufragio es un derecho o privilegio de voto para elegir representantes políticos o bien aprobar o rechazar una legislación. El sufragio es una institución política que se remonta a la antigüedad. En las ciudades Estado de Grecia, se esperaba que todos los hombres libres (los cuales constituían una minoría dentro de la población) tomaran parte en el gobierno de su ciudad. En Roma se

¹⁶ *Ob. cit.*, página 1359.

¹⁷ *Ob. cit.*, página 469.

concedía a los ciudadanos comunes, que recibían el nombre de plebe, el derecho de elegir tribunos que intercedieran por ellos cuando consideraban que el gobierno los había tratado de una forma injusta.

1.5 Voto en el Extranjero

En primer término consideremos lo que para nosotros significa voto en el extranjero. El voto en el extranjero se entiende como "un proceso de votación celebrado en el territorio de un país foráneo destinado a los ciudadanos que viven fuera de su país de origen"¹⁸.

Con el objeto de precisar esta definición, el voto en el extranjero deberá distinguirse de otros dos procesos de votación que, con frecuencia, nos llevan a confusiones.

El primero de estos dos procesos especiales es el referente al derecho de votación para extranjeros en su país anfitrión, aplicado a nivel municipal, dentro de la Unión Europea. Su principal característica es que permite a las personas que aún no cuentan con la ciudadanía respectiva, votar en las elecciones celebradas dentro del territorio del órgano representativo a elegir, de hecho, el voto en el extranjero funciona exactamente a la inversa: lo que hayamos aquí es una congruencia entre la ciudadanía y los órganos de representación nacional, en los que el proceso de votación se celebra fuera del territorio del Estado.

¹⁸ Revista: Justicia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 2000, Número 16. Artículo "Voto en el Extranjero: Marco Legal y Panorama General de la Legislación Electoral". Autores: Dieter Nohlen y Florian Grotz. Página 47.

Este último aspecto es también el criterio más importante para distinguir el voto en el extranjero del segundo procedimiento especial de votación. El derecho de votar a los ciudadanos en el extranjero no es todo por lo que hace al voto en el extranjero. El punto principal es dónde depositarán sus votos las o los electores externos. Algunas leyes electorales establecen específicamente que los ciudadanos sólo pueden votar una vez y se encuentren en su país de origen. Este ordenamiento (aplicado tradicionalmente en Italia por un largo tiempo se usa en la actualidad en algunos países del este de Europa, tales como Albania, Bulgaria o Eslovaquia). Dado que estas elecciones son llevadas a cabo exclusivamente dentro del territorio del Estado, no nos podemos referir a estos países como casos el voto en el extranjero.

A fin de sumar estas consideraciones conceptuales, sólo hablaremos del voto en el extranjero si:

- los ciudadanos no cuentan con residencia en su país de origen; y
- el acto de votar se realiza en el territorio de un país foráneo.

Cuando estos dos criterios de igual relevancia se cumplan simultáneamente pueden surgir algunos problemas orgánicos y políticos.

CAPÍTULO II ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

Se puede decir que por mucho, son únicamente tres los tipos de fuentes fundamentales que contienen las disposiciones legales reguladoras del voto en el extranjero:

- a) Constituciones;
- b) Leyes electorales; y
- c) Normatividad de aplicación administrativa.

En realidad, son escasas las ocasiones en las que el voto en el extranjero se encuentre establecido en la Constitución. Las notables excepciones son: Portugal (artículo 172) y España (artículo 68/5). Más bien, en la mayoría de los países se acostumbra a incluir en las leyes electorales los presupuestos generales para el ejercicio del voto en el extranjero. También, frecuentemente, se proponen regulaciones adicionales cuya aplicación corre a cargo de los parlamentos o de las comisiones electorales.

Este breve panorama geopolítico sugiere que la implantación del voto en el extranjero se puede explicar más por peculiaridades nacionales que por las olas de democratización del siglo XX. Esta tesis encuentra mayor sustento en la evolución histórica del voto en el extranjero.

Si echamos un vistazo a los países más industrializados de occidente, no encontraremos un patrón histórico general que muestre la extensión del voto en el extranjero. Para dar sólo algunos ejemplos: Australia otorgó el derecho al voto a sus ciudadanos fuera del país desde 1901. En Canadá los

debates acerca del voto en el extranjero comenzaron casi al mismo tiempo (1917), pero la legislación que regula el voto en el extranjero no se aprobó sino hasta 1993. Hasta Gran Bretaña, la madre de la democracia occidental introdujo el voto en el extranjero hasta 1985 -siendo que en Colombia esta opción existía desde hace más de 20 años (1961)-.

Las razones para introducir el voto en el extranjero difieren, también, de acuerdo al contexto histórico político. Así, Francia otorgó el derecho al voto a los ciudadanos residentes fuera de las fronteras en 1944 a cambio de su participación activa en la segunda guerra mundial. En España, la implantación del voto en el extranjero adquirió un carácter simbólico toda vez que su inclusión dentro de la constitución democrática significó el reconocimiento, a la postre, de la inmigración republicana que siguió a la guerra civil. En Argentina (1993) se reflejó la intención política pragmática del gobierno para mantener y fortalecer los lazos entre los emigrantes y su patria. En Austria, la implantación del voto en el extranjero (1990) atendió a una resolución de la Corte Constitucional. Los Estados Unidos de América es uno de esos peculiares casos en que el voto de los extranjero finalmente se integró a la legislación debido a la demanda de los ciudadanos residentes en el extranjero (1975).

Esta breve información histórica puede ser suficiente para enfatizar, una vez más, los principales aspectos de nuestra reflexión:

- a) Desde un punto de vista histórico, el voto en el extranjero es más bien un fenómeno heterogéneo. Su extensión a lo largo de las diferentes regiones y

continentes no fue el resultado de diversas olas de democratización a lo largo del siglo XX.

- b) En la mayoría de los casos, el momento y las razones para la implantación del voto en el extranjero dependieron, en buena medida, de peculiaridades nacionales;
- c) Frecuentemente, la implantación del voto en el extranjero no fue un simple acto de implantación, sino un proceso que duró años o incluso décadas.

2. SISTEMAS REPRESENTATIVOS EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

2.1 Estados Unidos

En la Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México sobre "Voto en el Extranjero", celebrada en la Ciudad de México los días 2 y 3 de septiembre de 1998¹⁹, Henry Valentino representante de los Estados Unidos manifestó que para poder explicar la evolución del voto exterior por parte de los ciudadanos estadounidenses, es necesario examinar los procesos electorales básicos en los Estados Unidos. No existe ninguna autoridad central a nivel federal para administrar las elecciones. Las oficinas federales con alguna responsabilidad electoral generalmente están limitadas a asuntos de políticas generales y supervisión. La Constitución de los Estados Unidos otorga a los estados la autoridad de celebrar comicios. El proceso o forma de votación es visto generalmente como un derecho de los estados.

¹⁹ Manual de la Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México sobre "Voto en el Extranjero". Carpeta Informativa. Seminario, México, D.F., septiembre 2 y 3 de 1998.

El voto en el extranjero en los Estados Unidos está directamente relacionado al voto del personal militar. El inicio histórico del voto en los Estados Unidos demuestra que los estados lo limitaron a los terratenientes masculinos y blancos quienes debían votar en persona en el local de votación de su distrito y recinto. No existían disposiciones para el voto en ausencia.

No fue sino hasta la Guerra Civil estadounidense de 1861 a 1865, que se dio atención a la manera en que podían votar los militares que se encontraban alejados de sus hogares. La mayoría de las unidades militares en esa guerra estaban formados por grupos de hombres de una ciudad, pueblo o villa en particular. Así, cuando se acercaba el período, se consideraba que la ausencia de estos hombres de su lugar de votación podrían tener un impacto significativo en el resultado de las elecciones. Por lo tanto, debieron tomarse medidas para que votaran los soldados. El voto en ausencia no era una opción. A los comandantes tanto del ejército del norte como del sur se les dijo que llevaran a sus hombres a casa para votar. Después de la elección se descubrió que muchos de los comandantes no sólo llevaron a sus hombres a casa para votar, sino que además les decían como votar. En otros casos, por la lealtad y sin presión, los soldados votaban del mismo modo que sus comandantes. El tal llamado "voto militar" tuvo un impacto significativo sobre los resultados de las elecciones.

Después de la Guerra Civil, la reacción contra el voto militar causó que los comandantes militares evitaran votar. El tema en el voto en el extranjero no volvió a surgir hasta la Primera Guerra Mundial, cuando un gran número de votantes

elegibles se encontraban en las fuerzas armadas luchando en el exterior. Aunque varios estados estaban considerando leyes para permitir el voto a ciudadanos enrolados en el ejército, nada se hizo por que el secretario de guerra dijo que los soldados estaban muy ocupados luchando en la guerra y no tenían tiempo para votar.

El primer esfuerzo del gobierno federal estadounidense lo encontramos entre el final de la Primera Guerra Mundial y el principio de la segunda, en donde varias legislaturas estatales comenzaron nuevamente el debate para permitir el voto en ausencia por parte de los ciudadanos en el ejército. No fue sino hasta 1942, cuando millones de hombres estaban en el servicio militar, que se adoptó la primera ley federal con respecto al voto en ausencia por parte del personal militar durante una guerra. Sin embargo, esa ley solamente recomendaba que los estados dispusieran el voto en ausencia por parte de los militares. Tuvo poco o ningún efecto sobre las elecciones de 1942.

En 1944, fue aprobada otra ley federal que recomendaba a los estados que el personal militar y a los ciudadanos en organizaciones afiliadas o de apoyo a las fuerzas armadas, tal como la Cruz Roja, se les permitiera inscribirse y votar en ausencia durante una guerra. El Presidente Roosevelt no firmó el proyecto pero de cualquier forma se convirtió en ley. La mayoría de los estados cumplieron, limitando el voto en ausencia por parte del personal militar durante el período de guerra, de manera que sus leyes sobre el voto en ausencia expiraron con el final de la guerra. En 1944, aproximadamente un 48% de los ocho millones de hombres en la fuerzas armadas

solicitaron boletas de ausencia pero solamente votó en realidad un 30%.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Truman comisionó un estudio para evaluar lo que debería hacerse para permitir el voto en ausencia por parte del personal militar. La guerra coreana interrumpió este estudio. El Presidente Eisenhower comisionó otro estudio que resultó en la primera ley federal completa que cubría el voto en ausencia por parte del personal militar, la Ley Federal de Asistencia Electoral de 1955. Esta ley recomendaba que los estados permitieran inscribirse y votar en ausencia a los militares que, de no ser por el servicio militar, serían elegibles para votar en persona. El Presidente Eisenhower nombró al Secretario de Defensa como el comisionado presidencial. La ley además incluyó a los cónyuges y dependientes de los militares así como a los civiles en el exterior al servicio del gobierno y a aquellos en organizaciones afiliadas con las fuerzas armadas. La ley también dispuso el uso del formulario Solicitud de Tarjeta Postal Federal para solicitar formas de registro estatales o locales y boletas de ausencia.

En 1968, la Ley Federal de Asistencia Electoral fue enmendada para exigir a los estados que permitieran la inscripción y el voto en ausencia para cargos federales (Presidente, Vicepresidente, Senado y Cámara de Representantes) para los ciudadanos contemplados en la ley - militares, cónyuges y dependientes, civiles en el exterior al servicio del gobierno y aquellos en organizaciones afiliadas con las fuerzas armadas-. Recomendaba que se les permitiera votar en comicios estatales y locales.

La primera ley formal del voto en el extranjero en los Estados Unidos la encontramos hasta 1975 en donde el Congreso comenzó a considerar una legislación que permitía el voto en ausencia de ciudadanos residentes en el exterior. Las organizaciones de ciudadanos estadounidenses en el exterior comenzaron a solicitar al congreso el derecho al voto. Debía considerarse que los ciudadanos estadounidenses pagaban impuestos federales sobre sus ingresos independientemente de donde vivieran. Las acciones de los ciudadanos civiles residentes en el exterior resultaron en la Ley de Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior de 1975.

Esta ley exigió a los estados que permitieran a cualquier ciudadano que hubiere residido en su jurisdicción antes de trasladarse fuera del país inscribirse y votar en ausencia en ese estado en las elecciones para cargos federales. Esta ley disponía además que el Presidente designara a alguien que administrara las disposiciones federales. Aunque esta ley se aplica solamente a civiles residentes fuera de los Estados Unidos, el Presidente Carter nombró al Secretario de Defensa como el comisionado presidencial.

Los ciudadanos civiles en el exterior se preocuparon de que si solicitaban boletas de ausencia en el estado de su residencia anterior a su partida, el Estado les aplicaría impuestos a sus ingresos a pesar de que ahora vivían en el exterior. Esto de hecho sucedió cuando muchos ciudadanos en el exterior solicitaron la inscripción y boletos de ausencia amparados bajo la Ley de Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior de 1975. En 1978 el congreso enmendó la Ley de

Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior prohibiendo la aplicación de impuestos a un ciudadano por el solo acto de votar.

En 1986, dos leyes que tenían por objeto regular el voto en el exterior se fusionaron para crear la actual regulación del voto en el exterior en los Estados Unidos. La Ley Federal de Asistencia Electoral y la Ley de Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior se integraron en una sola ley llamada la "Ley de Sufragio en Ausencia de Ciudadanos Uniformados y en el Exterior". Esta nueva ley autorizó una Boleta Federal de Ausencia Agregable, aumentó la autoridad del comisionado presidencial en sus relaciones con los estados, autorizó al comisionado presidencial para diseñar y modificar la Solicitud de Tarjeta Postal Federal, y estableció disposiciones para asegurar el cumplimiento de los requerimientos de la ley. La Ley de Sufragio en Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Exterior sigue en vigor a la fecha y se aplica a aproximadamente nueve millones de ciudadanos.

Los Estados Unidos de América implementaron el sistema del voto en el extranjero atendiendo principalmente a la necesidad de que su personal militar pudiera sufragar en las elecciones que se llevaban a cabo en su país. Posteriormente se amplió ese sistema a los ciudadanos norteamericanos no militares que se encontraban fuera de su país.

Nuestro vecino país enfocó su sistema de votación en el extranjero a cubrir una necesidad que se le presentó en un momento histórico determinado y que los ha llevado a

perfeccionarlo pero siempre atendiendo a sus verdaderas necesidades.

2.2 Brasil

Edson Carvalho Vidigal, Ministro del Supremo Tribunal Electoral de Brasil en un seminario que dio en la ciudad de México²⁰ señala que en la Constitución de Brasil se contempla un distrito electoral en su primer momento. En su artículo primero, párrafo único, afirma "todo poder emana del pueblo que se ejerce por medio de representantes electos directamente en términos de esta Constitución".

Esto significa que el voto es un instrumento legitimo de afirmación de la soberanía popular y debe ser utilizado para resolver los destinos del país en las elecciones periódicas.

La experiencia brasileña en el campo comienza con el Código Electoral (ley número 4.737 del 15 de julio de 1975), que regula el voto en el exterior en el capítulo VII (artículo 225 a 233).

Importante destacar aquí que bajo la ley mencionada son considerados electores con derecho y deber de voto aquellas personas que estén registrados en la representación diplomática. A *contrario sensu*, las personas que no se encuentren empadronadas en la representación diplomática no serán considerados electores con derecho y deber de voto.

²⁰ Seminario sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Carpeta Informativa, Ciudad de México, 11 Y 12 de Agosto de 1998.

El Código Electoral de Brasil autoriza el voto en el exterior apenas para las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República. En Brasil hay elecciones cada dos años y hay elecciones cada cuatro años. El elector registrado en el exterior sólo vota una vez cada cuatro años.

El servicio diplomático brasileño realizó un registro de empadronamiento apenas a 16,835 electores. Este es el número de electores que podrán sufragar en las elecciones presidenciales de 1998.

Como un ejemplo, en el Japón radican más de 200,000 habitantes brasileños, apenas 229 son habilitados para ejercer el voto. En Italia los brasileños parecen más animados y cívicos, participan mucho más.

El sistema de votación se fija mediante una urna electrónica que será utilizada en lugares de mayor densidad electoral en el exterior. Esto evidentemente facilitará la emisión del voto.

Los problemas que ha tenido Brasil para llevar a cabo el sufragio de sus ciudadanos en el exterior es de naturaleza interna, es decir, para asegurar el derecho de voto a nuestros ciudadanos en el exterior.

El caso de Brasil no representa mayor problema para organizar el voto de sus ciudadanos en el extranjero debido al poco número de brasileños que radican en el extranjero. Se puede permitir el sistema de votación foránea porque no representa un problema económico o de tipo organizacional para el gobierno brasileño. De manera importante, este país a

comenzado con la vanguardia tecnológica de captar el voto mediante sistemas electrónicos.

2.3 Argentina

La República de Argentina, lejos de ser una nación con alto índice de migración hacia otros países se ha convertido en un país que históricamente ha admitido un número considerable de extranjeros para radicar permanentemente en la Argentina. Según una estimación de Felipe González Roura, Secretario Judicial de la Cámara Nacional Electoral de Argentina en la participación que realizó en el Seminario sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero efectuada en la Ciudad de México los días 11 y 12 de agosto de 1998²¹ manifestó que en definitiva, y aún suponiendo que en estos últimos años, la tendencia migratoria haya disminuido, una prudente aplicación de los índices de crecimiento del número de nacionales emigrados que se verifica desde el año de 1960 permite presumir razonablemente que en 1998 los argentinos en condiciones generales de emitir el voto que se encuentran fuera del país alcanzan a superar la cantidad de 700,000 personas.

Debe apuntarse que sólo un reducido número de quienes han dejado su patria para instalarse en otro país ponen en conocimiento del consulado correspondiente su nueva situación domiciliada. Es por ello que la mayoría continúa figurando en los padrones de la república. Así, en el segundo semestre de 1997 la Cámara Nacional Electoral sólo tenía registrados 203,890 en esa condición, es decir, un exiguo 29% de la cantidad que se mencionó como probable.

²¹ *Ob. cit.*

El hecho de que existían una cantidad apreciable -aunque difícil de mediar con exactitud- de argentinos que residían fuera de la república dio lugar, a partir de 1986, a reiterados proyectos legislativos tendientes a posibilitar su participación en las elecciones nacionales. El objetivo quedó concretado en 1993 con la sanción de la actual ley 24.007, originada en un proyecto del Poder Ejecutivo.

Los fundamentos expuestos en sustento de la iniciativa finalmente convertida en ley, tanto como de aquellas que le había precedido, pusieron el acento y la importancia de considerar a estos ciudadanos la posibilidad de intervenir en la vida política nacional mediante su participación en los comicios nacionales que se realizan en la república. Haciendo referencia a "los mismos fundamentos sociológicos y políticos que han tenido los países con tradición migratoria" se sostuvo que ello permitiría tanto "afirmar el sistema democrático en la república como fortalecer el nexo con los compatriotas que se encuentran fuera del país, reafirmando su sentimiento de pertenencia a la patria, que se consideran no perdidos". Se estimó también que ello contribuiría a "perfeccionar nuestras prácticas democráticas receptando, por valiosas, las opiniones del argentino en el exterior" y respetando el derecho al sufragio que tienen quienes continúan siendo ciudadanos argentinos, al darles la posibilidad de intervenir también de la elección de quienes dirigirán los destinos de su país de origen".

También se sostuvo que si las leyes imponen a lo emigrados un trámite para hacer dispensa de votar en razón de la distancia es justo que el pueblo de la nación les provea

la manera de hacer más que eso: votar las autoridades nacionales de un país que sigue siendo suyo.

Sin perjuicio de las bondades que pueda tener la normatividad sancionada no puede dejarse de advertir la constitucionalidad que estos gozan. En efecto, quienes residen en forma permanente en el exterior, es decir, quienes han trasladado su domicilio fuera de la provincia o de la capital federal no son más "habitantes, ni forman ya parte del pueblo, de las provincias o de la capital federal, que es el que tiene el derecho de sujetos activos, según la constitución".

Intervienen en la administración del sistema en la Cámara Nacional Electoral, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En conclusión, las características básicas del sistema argentino de votación en el exterior es el siguiente:

- a) inscripción voluntaria en un registro *ad hoc* permanente;
- b) voto voluntario (es obligatorio en el territorio nacional);
- c) sólo para quienes residan en forma efectiva y permanente en el exterior;
- d) se vota en la sede de las representaciones diplomáticas y consulares, el mismo día que los comicios que se efectúan en la república;
- e) los votos se computan conjuntamente con los emitidos en el distrito electoral correspondiente al último domicilio que el elector tenía en el país;

f) el sistema de papeletas de votación es distinto del que se utiliza en el país;

Argentina basa su sistema de votación foránea en el sentido de pertenencia que sus ciudadanos radicados en el extranjero deben de tener con su país de origen, es decir, este país implementó este sistema principalmente para que los argentinos radicados en el extranjero no dejaran de sentirse parte de su país de origen. Además, les otorgan el derecho de tomar parte en los asuntos públicos aunque teóricamente ya no sean parte del pueblo argentino.

2.4 Canadá

Jean-Pierre Kingsley, Secretario Ejecutivo de Elecciones Canadá durante la Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos y México efectuada en la ciudad de México en el año de 1998²², en donde, de manera resumida, mencionó que en 1917, el Parlamento Canadiense aprobó la ley electoral para tiempos de guerra y la ley de electores militares. El derecho de voto se extendió, temporalmente, a todos los súbditos británicos, hombres y mujeres que fueron miembros activos o retirados de las fuerzas armadas canadienses. Asimismo, otorgó provisionalmente el derecho de voto a los hombres de la población civil que, aunque no fueran terratenientes como lo prescribía la legislación provincial, si tenían un hijo o nieto alistado en las fuerzas armadas. De igual manera, las mujeres residentes en Canadá que tuvieran un padre, madre, esposo, hijo o hija, hermano o hermana sirviendo en el ejército obtuvieron temporalmente el derecho de voto.

²² *Ob. cit.*

El número de mecanismos electorales para facilitar el voto aumentó durante la década de 1940. Uno de los principales cambios procesales en la administración electoral fue la introducción de las normas especiales de sufragio para el personal militar que servía en ultramar durante la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, el personal militar puede votar desde cualquier lugar del mundo mediante una boleta electoral especial. En el momento de alistarse en el ejército, el personal militar llena un formulario de registro, indicando la dirección de su residencia. Esta dirección determina el distrito electoral federal que les corresponde y en el cual será contado su voto. Las fuerzas armadas mantienen una lista completa de electores potenciales, que se utilizan en los períodos electorales. Se emplea un sistema de voto de doble sobre para proteger el carácter confidencial.

Para esas mismas elecciones se introduce la votación por apoderado para los canadienses detenidos como prisioneros de guerra. Los votos por apoderado (alrededor de 1,300 y 1,945) fueron depositados por los familiares más cercanos de los prisioneros de guerra. Esta disposición también se utilizó en los conflictos con Corea, en el cual hubo 18 canadienses detenidos como prisioneros de guerra.

En 1955 se extendió el voto postal para incluir a los cónyuges del personal de las fuerzas armadas y permitirles votar cuando acompañaban a su cónyuge a un puesto fuera del distrito electoral donde tenía su lugar de residencia.

En 1970, una tercera serie de modificaciones otorgó el derecho de voto a ciertas categorías de electores que residían fuera de Canadá. Los funcionarios públicos

destinados a servir fuera del país (sobre todo los diplomáticos) y los familiares bajo su cargo obtuvieron el derecho a votar bajo estas normas especiales de sufragio que antes habían sido usadas sólo por el personal militar y los familiares bajo su cargo. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá mantiene una lista de todos sus funcionarios federales que tienen derecho de voto; esta lista se pone a disposición de la Dirección General de Elecciones de Canadá durante las elecciones para asegurar que votan sólo los electores que tienen derecho. El mismo sistema de voto de doble sobre que se utiliza en las fuerzas armadas se emplea para los funcionarios públicos y los familiares bajo su cargo que residen fuera de Canadá.

En 1977, este derecho se extendió en los civiles que trabajan para las fuerzas armadas (por lo general, profesores y personal administrativo) de apoyo en escuelas al interior de bases militares canadienses).

Sin embargo, todavía no podía votar el común de los canadienses que se encontraban lejos de su circunscripción durante un período electoral.

Finalmente, gracias a las enmiendas de 1993 a la Ley Electoral Canadiense, las normas especiales de sufragio actualmente a todos los electores con derecho a voto que residen fuera de Canadá.

La votación postal, introducida originalmente para beneficiar a los electores militares hace que votar sea más accesible para cualquier persona que no pueda votar en las elecciones ordinarias el día de la elección, sin que importe

dónde se encuentren durante una elección federal o una consulta popular. Todo ciudadano canadiense que se encuentre de viaje en el exterior o que reside fuera del país y o solamente el personal militar o diplomático, puede depositar su voto, siempre que no haya permanecido fuera de Canadá durante más de 5 años consecutivos desde su última estadía en Canadá y que tenga el propósito de retornar o residir en el país en un momento dado.

Todas estas mejoras al sistema electoral en el transcurso de este último siglo han facilitado el acceso al voto y han mejorado las prácticas administrativas que han dado mayor flexibilidad al sistema electoral. Actualmente, todo ciudadano canadiense que tenga 18 años cumplidos tiene derecho a votar y existen mecanismos para asegurar que se pueda ejercer este derecho desde cualquier lugar del mundo.

Al igual que los Estados Unidos de América, Canadá tuvo la necesidad de implementar el voto en el extranjero debido a las situaciones bélicas que enfrentaba Canadá por lo que posteriormente se fue ampliando ese derecho a familiares de militares, personal administrativo y finalmente a ciudadanos civiles.

2.5 Perú

En el Perú, por mandato constitucional se crea la obligatoriedad del voto de todos los peruanos que tienen entre 18 y 70 años de edad, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, es así como la Constitución Peruana establece:

Artículo 31: "El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años de edad, es facultativo después de esa edad".

Además, la constitución de 1993 establece explícitamente el voto de los peruanos en el exterior en su artículo 187 en donde se señala:

Artículo 187: "La ley contiene disposiciones especiales para facilitar el voto de los peruanos residentes en el extranjero".

La ley establece que en el extranjero son las oficinas consulares las encargadas de los procesos electorales para todo peruano, en el Perú o en el extranjero, votar se convierte así en un derecho y un deber.

¿Quiénes son los que votan? Todos los peruanos mayores de 18 años.

Artículo 52: "Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la república. También son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad".

Son asimismo peruanos los que adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción siempre que tengan residencia en el Perú.

Además, el artículo 53 de la Constitución establece que: "la ley regula las formas en que se adquiere o recupera la nacionalidad. La nacionalidad peruana no se pierde, salvo renuncia expresa ante autoridad peruana.

La doble nacionalidad está contemplada por un reglamento de la ley de nacionalidad, en el Título Quinto justamente denominado "De la Doble Nacionalidad" en donde se indica:

Artículo 31: "Los peruanos de nacimiento que adopten la nacionalidad de otro país no pierden su nacionalidad salvo que hagan renuncia expresa de ella ante autoridad competente".

Es así como podemos definir que en el extranjero están aptos para votar todos los ciudadanos peruanos sin que importe la situación legal en relación al país en que están, es decir, como ilegales, residentes o que hayan adoptando la nacionalidad del país anfitrión.

Dice Augusto Arzubiaga Scheuch, Cónsul General del Perú en los Estados Unidos durante el Seminario sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero efectuado en la ciudad de México los días 11 y 12 de agosto de 1998²³ que aunque normalmente la figura de la doble nacionalidad significa que las personas que gocen de dos nacionalidades, ejercen los derechos y obligaciones de la nacionalidad del país donde domicilian, y que por lo tanto una de las nacionalidades queda en suspenso, en la práctica muchas personas con dos nacionalidades participan en los procesos electorales de dos países.

El Perú tiene en los Estados Unidos ocho consulados generales (New York, Miami, Patterson, Washington D.C., Los Ángeles, San Francisco, Chicago y Houston) y ocho consulados honorarios (Atlanta, Boston, Hawaii, New Orleans, San Antonio,

²³ *Ob. cit.*

San Louis, Seattle, Tulsa). Cada uno de ellos tiene definida un área de actuación de su jurisdicción.

La razón de su ubicación responde a dos criterios principalmente, el primero es el número de peruanos en un área determinada que necesitan el servicio de un consulado y el segundo es la presencia peruana en centros de interés financiero, comercial o industrial.

Aquí hay que destacar que el Perú ha establecido constitucionalmente el derecho de votar a los nacionales peruanos que radican fuera de su país de origen, inclusive, si cuentan con otra nacionalidad.

2.6 Colombia

Rodrigo Nogera Calderón, Vicepresidente del Consejo Nacional Electoral de Colombia durante el seminario efectuado en la ciudad de México los días 11 y 12 de agosto de 1998²⁴ mencionó que el antecedente del voto de los nacionales colombianos en el extranjero lo encontramos en la ley 39 de 1961 en donde se autorizó a los ciudadanos colombianos que se encontraran en el exterior a cumplir con lo que la constitución vigente en ese momento denominaba "función constitucional del voto", y, así, para las elecciones de presidente de la república celebrada en 1962 y siguientes, dichos colombianos están habilitados para sufragar en la escogencia del primer mandatario de la república, previa inscripción de su documento de identidad.

Aquella justa electoral por la presidencia de la república del año de 1962, en la que participaron los

²⁴ *Ob. cit.*

doctores Guillermo León Valencia y Jorge Leyva, entre otros, apuntó y dio visos de lo que hoy se considera uno de los más grandes y significativos logros de la organización electoral colombiana.

La ley 17 de 1969 ordenó la celebración el mismo día de las elecciones para corporaciones públicas y las de presidente de la república, pero no contempló la posibilidad del sufragio de los colombianos en el exterior, para los cuerpos colegiados.

La participación de los ciudadanos colombianos en el exterior en las elecciones para elegir presidente de la república, se ha incrementado en cada cuatrienio, lo que demuestra el interés cada vez mayor de quienes no residen en el país de participar en las decisiones democráticas más importantes de la nación.

En el año de 1975, mediante el acto legislativo número 1, se redujo de los 21 a los 18 años la mayoría de edad, requisito este para el ejercicio del derecho del voto.

A partir de la vigencia de la ley 28 de 1979, las elecciones para presidente de la república se vienen realizando el último domingo del mes de mayo.

En Colombia, a partir de 1986, se presentaron ante el congreso de la república proyectos de ley tendientes a cambiar el uso de la tradicional papeleta de votación por el de la tarjeta electoral, con la que se buscaba que el elector sufragara sin intermediarios y sin revelar sus preferencias electorales, dando preeminencia a los principios del secreto

del voto y del voto directo, proyecto que se materializó en la ley 62 de 1988 y cuya primera utilización se efectuó en las elecciones presidenciales de 1990.

Cabe destacar que los colombianos residentes en el exterior también participaron sobre la consulta sobre la realización de la asamblea nacional constituyente celebrada en 1991, la cual fue aprobada por la mayoría de los nacionales.

En la asamblea nacional constituyente se dispuso elevar a norma constitucional la participación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior en la conformación del Poder Legislativo, mediante la participación directa en la elección del Senado de la República y la autorización de que mediante ley se apruebe la conformación de la circunscripción especial de los colombianos residentes en el exterior para integrar la cámara de representantes.

Por otra parte, el Código Electoral Colombiano (Decreto 2241 de 1986) establece en su artículo 116, los aspectos operativos a tener en cuenta para el desarrollo de la jornada preelectoral, electoral, y postelectoral, de los colombianos que se encuentren en el extranjero.

Así, el fundamento constitucional del voto en el extranjero por parte de los nacionales colombianos lo encontramos de la siguiente forma:

El artículo 171, inciso 3 establece:

“Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senador de la República”.

El artículo 176, inciso 3 dispone:

"Para la elección de representantes en la cámara, cada departamento en el Distrito Capital de Bogotá, conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la cámara de representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior".

Por su parte, la ley 39 de 1961 establece que se:

"autoriza el sufragio de los colombianos que se encuentren en el extranjero para la elección del Presidente de la República".

De esta forma, el Código Electoral Colombiano (Decreto 2241 de 1986) establece en su artículo 116 que:

"Los ciudadanos también podrán sufragar en el exterior para presidente de la república, en las embajadas, consulados y demás locales que para el efecto habilite el gobierno, previa inscripción de la cédula de ciudadanía o pasaporte vigente, hecha ante la respectiva embajada o consulado a más tardar quince (15) días de la elección.

El caso de Colombia tiene una connotación especial. El gobierno colombiano implementó el voto en el extranjero para que los colombianos que radican fuera de Colombia estuvieran en aptitud de cumplir con función constitucional de sufragar. Además, Colombia fue implementando este sistema de manera paulatina, es decir, primero los votos captados en el extranjero se aplicarían para elegir al presidente de la república y, posteriormente, se extendió ese sistema para

elegir a los miembros que integrarían el senado y las diputaciones.

2.7 España

Como se señala en los comentarios de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, dirigidos por el Profesor Cazorla Prieto, Félix Marin Leyva, Subdirector General de Política Interior y Procesos Electorales de España durante el seminario realizado en la ciudad de México, señala que "el derecho de sufragio no sólo tiene una vertiente individual, como derecho fundamental de la persona, sino colectiva y corporativa, ya que se ejerce en cuanto parte del cuerpo electoral, presentándose como una forma o manifestación de autogobierno de la actividad política. Ello determina la universalidad del sufragio, y consecuentemente la obligación del Estado de otorgar a todos los ciudadanos con capacidad electoral activa las mayores facilidades para ejercer este derecho"²⁵. Esta es la fundamentación principal para reconocer el voto de los ausentes en general y por correo como una de las manifestaciones más extendidas usuales en que se traduce el voto de los ausentes.

La mayoría de las legislaciones electorales europeas, si exceptuamos casos aislados, como el de Luxemburgo, tutelan el ejercicio del sufragio activo de los ciudadanos residentes en el extranjero a través de mecanismos como pueden ser el voto por correspondencia o el voto por delegación, así como autorizando su ejercicio en embajadas y consulados.

²⁵ *ob. cit.*

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

Además, son pocas las legislaciones que han ido tan lejos como la española, que ha consagrado un párrafo de su constitución para garantizar este derecho de los residentes en el extranjero. En efecto, el artículo 68, apartado 5, de nuestro texto constitucional señala que "la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España". El origen en España del ejercicio del derecho de voto por parte de los residentes ausentes en el extranjero, es constitucional.

El reconocimiento del derecho de sufragio de los residentes en el extranjero podría aparecer una garantía innecesaria y superflua, más aún cuando existen otros preceptos constitucionales que garantizan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (artículos 9.2 y 23). Sin embargo, la voluntad del constituyente quiso expresar de manera explícita, el ejercicio de este derecho por parte de los españoles que viven fuera de nuestras fronteras, poniendo su punto de mira sobre todo en los emigrantes españoles e incluso en los que por motivos políticos tuvieron que exiliarse. Prueba de esta voluntad inequívoca de los redactores de la Constitución de recoger expresamente este

deseo fue que este párrafo del artículo 68 ya constataba en el anteproyecto constitucional y no sufrió modificación alguna durante todo el proceso constituyente.

El imperativo constitucional hacía, pues, necesario que el legislador regulara este derecho, estableciendo un procedimiento que permitiera ejercer el voto a los residentes en el extranjero.

Por esta razón se ha regulado esta posibilidad por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General Española del 19 de junio de 1985 que ha sido modificada varias veces para irse adaptando mejor a la experiencia y nuevas necesidades que han ido surgiendo, así como para introducir mejores técnicas, como en este caso del voto de los residentes en el extranjero.

España justificó el sistema del voto en el extranjero desde la óptica de que el sufragio no debe de ser considerado como un derecho individual del ciudadano español establecido dentro de España, sino debe ser considerado como un derecho de la colectividad para elegir a las personas que integrarían los cargos públicos. Con esto, los que residen fuera de España también deben ser considerados para tomar parte en la vida política de España.

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL VOTO EN EL EXTRANJERO EN MÉXICO

3.1 Tratado de Guadalupe

El Tratado de Guadalupe Hidalgo, fue el acuerdo firmado por Estados Unidos y México el 2 de febrero de 1848, en la

deseo fue que este párrafo del artículo 68 ya constataba en el anteproyecto constitucional y no sufrió modificación alguna durante todo el proceso constituyente.

El imperativo constitucional hacía, pues, necesario que el legislador regulara este derecho, estableciendo un procedimiento que permitiera ejercer el voto a los residentes en el extranjero.

Por esta razón se ha regulado esta posibilidad por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General Española del 19 de junio de 1985 que ha sido modificada varias veces para irse adaptando mejor a la experiencia y nuevas necesidades que han ido surgiendo, así como para introducir mejores técnicas, como en este caso del voto de los residentes en el extranjero.

España justificó el sistema del voto en el extranjero desde la óptica de que el sufragio no debe de ser considerado como un derecho individual del ciudadano español establecido dentro de España, sino debe ser considerado como un derecho de la colectividad para elegir a las personas que integrarían los cargos públicos. Con esto, los que residen fuera de España también deben ser considerados para tomar parte en la vida política de España.

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL VOTO EN EL EXTRANJERO EN MÉXICO

3.1 Tratado de Guadalupe

El Tratado de Guadalupe Hidalgo, fue el acuerdo firmado por Estados Unidos y México el 2 de febrero de 1848, en la

localidad mexicana de Guadalupe Hidalgo (actual delegación de Gustavo A. Madero, en el Distrito Federal), por medio del cual se puso fin a la guerra mexicano-estadounidense (1846-1848). El Tratado estableció que el río Bravo (Grande del Norte) marcaría la frontera entre México y Texas; asimismo, México cedió cerca de 1.295.000 km², es decir, más de la mitad del territorio del país. Estas tierras pasaron a constituir los estados de California, Nevada, Utah y parte de Colorado, Arizona, Nuevo México y Wyoming.

El Tratado contenía diversas disposiciones adicionales. Se garantizaba que los derechos de propiedad mexicanos serían respetados, sin embargo, fue suprimida del documento final por el Congreso de Estados Unidos. Asimismo, el gobierno estadounidense se comprometió a respetar la libertad de culto de los mexicanos asentados en los territorios conquistados y a impedir que los indígenas cruzaran la frontera y asaltaran asentamientos mexicanos. También se estipulaba en este documento que las futuras disputas entre ambos países se dirimirían a través de arbitraje.

Pero de manera importante, el Tratado de Guadalupe, en su artículo VIII se regulaban los derechos ciudadanos de los mexicanos que permanecieron en los territorios desmembrados de México, a quienes se adjudica el derecho de optar entre la ciudadanía mexicana o la norteamericana en 1848; "México, en las condiciones más adversas, fue capaz de defender sus derechos de ciudadanía y de soberanía sobre el territorio del que fue despojado"²⁶.

²⁶ Carpizo Jorge y Valadés Diego. *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero*. Editorial Porrúa, México, página 22.

3.2 Movimiento Vasconcelista de 1929

La historia de la lucha del voto de los mexicanos desde el extranjero no es nueva, es una demanda con más de setenta años de historia. Curiosamente, esta lucha va de la mano de la creación y vida de lo que en México se denominó el sistema político mexicano²⁷.

Un sistema que nació en 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR); este sistema tuvo la característica de transitar de un autoritarismo fuertemente personalizado en la figura de Porfirio Díaz, hacia otro autoritarismo despersonalizado, orgánico, altamente burocratizado y sobre todo fuertemente corporativista y clientelar: "conocido como sistema de partido único fuertemente predominante"²⁸

La demanda por votar desde el extranjero en las elecciones federales en México se ubica en este contexto, la primera movilización con este propósito se ubica en la década de los veinte, como lo descubrió Arturo Santamaría cuando "un grupo de seguidores del entonces candidato a la presidencia por el Partido Nacional Antirreleccionista (PNA), José Vasconcelos, demandaron su derecho a votar desde el extranjero. Entonces, en 1929 una editorial del diario hispano "La Opinión" de los Ángeles California, pidió al

²⁷ La imagen del sistema político mexicano era en buena medida la de un orden político invariable, basado en una combinación de factores institucionales y mecanismos aseguradores del control del Estado sobre la economía y la sociedad: el poder indiscutible del presidente, la centralización de la toma de decisiones del ejecutivo, la integración de los sectores fundamentales del país en el partido oficial, la combinación de control y concesiones a las clases populares, una ideología revolucionaria unificadora aunque difusa en sus contenidos pragmáticos. Lo que llamaba mayormente la atención es la capacidad del sistema político mexicano para mantener el funcionamiento regular de sus instituciones políticas, con procedimientos y estilos que distaban mucho de ser democráticos, pero tampoco eran dictatoriales. Véase Miguel Basañez "La Lucha por la Hegemonía en México", Siglo XXI, México, 1981, páginas 20-47.

²⁸ Ortiz Pinchetti, José Agustín, "La transición difícil: la transición mexicana, avances y retos", La Jornada, Ediciones, México, 1998, páginas 130-131.

gobierno de Plutarco Elías Calles que se permitiera el voto de los mexicanos en el extranjero.

"La Opinión" se oponía a que los migrantes mexicanos adoptaran la ciudadanía estadounidense. Editoriales del diario expresaban su preocupación de perder sus derechos en México, por el hecho de adoptar la ciudadanía estadounidense, por lo que planteaba que los mexicanos al norte de la frontera deberían tener derecho al voto y la protección de las leyes mexicanas. "La Opinión" acertaba en expresar los deseos y aspiraciones de miles de mexicanos en Estados Unidos"²⁹.

En efecto, Santamaría Gómez afirma que es "justo a mediados del año de 1929 -en que se conformó el Partido Nacional Revolucionario (PNR)- concretamente el 22 de junio, cuando los Antirreleccionistas de California enarbolaron por primera vez su demanda por el reconocimiento de sus derechos y obligaciones ciudadanas, entre las cuales podemos destacar:

- a) la condición de mexicano y ciudadanía deben conservarse de acuerdo a nuestra constitución vigente;
- b) hacer que los mexicanos ejerzan todos sus derechos y deberes de ciudadano desde el exterior;
- c) crear el impuesto directo para los mexicanos radicados en los Estados Unidos, utilizando estos impuestos en la atención de los servicios que reclama el México de afuera"³⁰.

²⁹ Santamaría Gómez, Arturo, "México en los Mass Media Hispanos", página 5.

³⁰ Santamaría Gómez, Arturo, "El movimiento vasconcelista en los Estados Unidos y el voto mexicano en el extranjero", Mimeo, páginas 9-10.

Lo que es importante señalar, según Arturo Santamaría, es que el movimiento vasconcelista que se desarrolló en los Estados Unidos se concentró en la demanda del voto en el exterior, así como el de vincularse partidariamente el proceso electoral mexicano; y algo muy importante: "incorporar la realidad de las comunidades mexicanas en los Estados Unidos el proyecto de Nación del Partido Nacional Antirreleccionista"³¹; demostrando con ello su vinculación a México y a sus procesos políticos y su reconocimiento de pertenencia al Estado mexicano.

De tal suerte que desde 1929, miles de connacionales, pretendieron sufragar en la frontera para apoyar a José Vasconcelos, explica Juan Manuel Sandoval³². Esta demanda fue retomada posteriormente por los partidos mexicanos de los trabajadores y socialista unificado de México en el año de 1987, así como el sucesor de ambos, el Partido de la Revolución Democrática³³

3.3 Elecciones Simbólicas en los Estados Unidos de 1994

La discusión postelectoral de 1988 se había concentrado en la necesidad de la transparencia de los comicios, el respeto al voto y a la imparcialidad de los órganos electorales. Es en este contexto en que cuando los mexicanos que viven en Estados Unidos empiezan nuevamente a tener la inquietud por participar en las elecciones; abrir espacios de participación y representación política para nuevas corrientes de opinión, ya no sólo aportar recursos económicos

³¹ Ob. cit., página 9-10.

³² Félix Edgar, "Polariza el voto en el extranjero", *El Financiero*, 6 de octubre de 1998, páginas 52-53.

³³ Ob. Cit., página 52-53.

al país (vía divisas) sino también tener una participación política activa, es decir, poder elegir a los representantes.

Así, en 1994 los migrantes mexicanos tanto en la ciudad de California como en otras ciudades de Estados Unidos, empezaron creando agrupaciones políticas, organizando campañas para tratar de participar en la elección federal y tratar de insertar demandas propias en el debate que transcurre en México. Entre los temas prioritarios en la lista de los migrantes se encontraba la promoción de la democracia y el derecho a votar.

Este punto "el derecho a votar desde el extranjero", se retomó durante la tercera reforma electoral del sexenio, la cual fue conocida como "Negociaciones de Barcelona" de 1994, que condujeron a la reforma electoral de 1996. En el punto doce de la agenda se acentúa que el tema del voto de los mexicanos en el extranjero no se discutiría por falta de tiempo. Aún así, el Partido de la Revolución Democrática realizó una intensa labor de proselitismo en las elecciones federales de 1994 en Estados Unidos sobre este tema.

El argumento jurídico más socorrido para oponerse fue que no era posible ejercer el voto desde el extranjero, porque el texto del artículo 36 de la constitución, referente a las obligaciones del ciudadano de la república, establecía en su fracción III que una de ellas era: votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda. Como México nunca ha tenido distrito electoral alguno fuera del país simplemente no existía ninguna ley para que los mexicanos pudiesen votar en el extranjero.

Sin embargo, la mejor prueba de lo falaz de esa interpretación es que en las elecciones federales mexicanas cualquier ciudadano puede sufragar fuera del distrito electoral que le corresponda, como sucede con los votos para diputados plurinominales y presidente de la república. Algo similar ocurre en cualquier comicio estatal para diputados plurinominales y gobernador. Las llamadas "casillas especiales" se establecieron precisamente para recoger el voto de quienes el día de la elección se encontraban fuera de su distrito electoral.

Por lo tanto, la demanda por el voto en el extranjero que había sido una constante desde 1988, no había recibido una respuesta favorable durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Ante esta actitud del gobierno mexicano, los migrantes defensores del sufragio a distancia decidieron llevar su reclamo a instancias internacionales por lo que en julio de 1994 presentaron una demanda en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denunciando la violación del derecho a votar el cual está consagrado en nuestra constitución.

Aunque su demanda no tuvo una respuesta favorable, los migrantes nuevamente se manifestaron apoyando las campañas presidenciales de los candidatos a la presidencia de la república en territorio estadounidense, participando como observadores electorales y realizando nuevamente elecciones simbólicas. Votar en las elecciones federales era para ellos sumamente importante, sobre todo para contribuir al cambio político que se estaba dando en México.

El 21 de agosto de 1994 en varias ciudades de Estados Unidos y principalmente Chicago y California paralelamente a las elecciones federales que se realizaban en México, se realizaron elecciones simbólicas, lo cual deja evidencia del interés de sufragar de los migrantes. El organizador fue el Consejo Electoral Ciudadano, integrado por personas simpatizantes de los diferentes partidos políticos.

La popularidad de la demanda quedó ampliamente acreditado en las elecciones paralelas que grupos de ciudadanos realizaron en tres estados de Estados Unidos y otros lugares del mundo. Los miles de participantes repartieron sus votos entre todos los partidos registrados. Los resultados de esta elección fueron los siguientes:

ENTIDADES	PARTIDOS POLÍTICOS			
	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	OTROS
NORTE DE CALIFORNIA	1428	544	337	37
SUR DE CALIFORNIA	2309	960	655	66
CHICAGO	1360	1268	509	67

FUENTE: FINANCIERO 6 DE OCTUBRE DE 1998

Pese de haber sido excluidos del proceso electoral de 1994, la demanda de poder votar fuera del territorio nacional fue retomada por el PRD en México, el cual, logró su inserción en las mesas de negociación de la reforma

electoral, que comenzó a discutirse en 1995. Este esfuerzo de los mexicanos dio frutos cuando en abril de 1996 la reforma electoral por fin abrió la posibilidad de votar para los mexicanos que residen en el extranjero.

4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

4.1 Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales del 7 de enero de 1946

A raíz de la firma del "Tratado Bracero" -que se permitió a los trabajadores mexicanos laborar temporalmente en los Estados Unidos- en 1942, en pleno auge de la segunda guerra mundial, México contempló la posibilidad de inscribir en el padrón electoral a los ciudadanos residentes en el extranjero en la ley electoral que entró en vigor el 7 de enero de 1946, con la cual se iniciaba una nueva época en la reglamentación, adecuación y revisión de las leyes electorales en nuestro país, con el objeto de estabilizar la política y el sistema hegemónico del partido de Estado.

Las leyes electorales mexicanas desde 1946 hasta antes de 1973 establecieron el sistema denominado registro directo, consistente en que los ciudadanos residentes en el extranjero, en el momento de llevarse a cabo el registro de votantes, debían solicitar su inscripción ante las autoridades correspondientes en la localidad donde tuviesen su domicilio, enviando pruebas de su ciudadanía.

Esta reforma electoral (1946) siguió vigente hasta enero de 1973, (aunque el registro de votantes residentes en el

extranjero nunca se instrumentó). Cuando se reformó nuevamente la legislación electoral. En la ley de 1973 los ciudadanos debían acudir personalmente a la dirección electoral a tramitar su credencial, lo cual se dificultaba por residir fuera del país.

Después de la reforma electoral de 1973 siguió la reforma política de 1977, donde se dieron los principales cambios políticos y apertura del sistema político como resultado del movimiento estudiantil de 1968 que significó la expresión más acabada e inequívoca de la necesidad de cambio político de un sistema que representaba grandes signos de debilidad y fractura, un sistema que estaba caducando. Hacia los años sesenta, la sociedad civil había crecido y madurado, en cambio, el sistema político se había mantenido intacto desde su fundación en 1929.

La reforma política de 1977 buscó darle vitalidad a los comicios, desgastado por los años del monopolio priísta, abriendo nuevos espacios de participación institucional y de representación política, a través del registro condicionado al resultado de las elecciones y de las curules de representación proporcional, dirigidas exclusivamente a los partidos de oposición. Aunque ya desde entonces la promulgación de la reforma estuvo precedida por una consulta abierta a organizaciones y ciudadanos, fue una iniciativa del gobierno encaminada a flexibilizar al sistema electoral para impedir su anquilosamiento y prolongar así su vigencia.

La reforma política de 1977, dio como resultado el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional, entre otros, permite a la oposición poner un

pie en un órgano importante del Estado: la Cámara de Diputados. Asimismo, logró constitucionalizar a los partidos políticos y los dotó de un sistema de prerrogativas como financiamiento público y acceso a los medios de comunicación.

La reforma de 1977 facilitó el registro de nuevos partidos políticos; creó dos métodos para el registro de los partidos (el definitivo o el condicionado); dio reconocimiento a las asociaciones políticas nacionales, incrementó de 300 a 400 el número de diputados, 100 de los cuales serían nombrados por el principio de representación proporcional; se integra a los partidos de oposición a la Comisión Federal Electoral y en la de los Estados; se estableció el financiamiento público y se ampliaron los derechos para que los partidos tuvieran acceso a los medios de comunicación.

4.2 Reforma Electoral Salinista (1988-1994)

Ante la situación política que se vivió después de las elecciones de 1988, y ante la vigilancia internacional que se dio en México por la falta de democracia, el Presidente Salinas anunció que se llevaría a cabo la Reforma Electoral que trataría de equilibrar los procesos políticos futuros. Durante el período salinista comprendido entre 1988 - 1994, se produjeron tres procesos de reformas a la legislación electoral, sus productos y efectos acumulados han representado cambios sustanciales a las normas, instituciones y procedimientos electorales.

Las reformas electorales que se sucedieron después de las cuestionadas elecciones de 1988 ya no fueron promovidas

por el poder a partir exclusivamente de sus cálculos particulares, desde un posición hegemónica, sino que fue un producto de demandas de la oposición, de complejos procesos de negociación entre ésta y el gobierno.

Aunque ciertamente la apertura política dentro de este período tuvo por objeto ofrecer cauces institucionales para la expresión del conflicto político, atrás había quedado las épocas de las reformas como instrumentos preventivos, capaces de adelantarse a futuras situaciones de tensión política, pues ahora estaba viva y actuante amenaza de protesta electoral masiva que había sido rasgo distintivo en la contienda de 1988 y ello obligaba a buscar salidas institucionales.

La falta de credibilidad electoral abarcaba desde el instrumento mismo para un votar, pasando por la institución de administrar los comicios y llegando hasta la propia instancia calificadora. Ello hizo que las reformas de 1989, 1990, 1993, 1994 fueran de alguna manera obligadas, exigidas por el creciente cuestionamiento de la base de sustentación legal legítima del régimen, y además cada vez más recurrentes, pues si anteriormente cada sexenio tenía su reforma electoral, ahora un mismo sexenio (88-94) tuvo tres.

La característica común de las reformas de este período, identificadas por la vigencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), es que tuvieron en la mira combatir la desconfianza de la organización de las elecciones, la cual dejó de ser latente para convertirse en palpable en importantes movilizaciones contra el fraude electoral.

La primera de las tres reformas aprobadas en el Congreso se desarrolló entre el 89-90. En octubre del 89 se aprobó la reforma constitucional por el voto de los legisladores del PRI y PAN. En julio del 90 se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), sobre la base del proyecto presentado por la diputación priísta y algunas modificaciones introducidas por la fracción panista. "Seis partidos con representación en la Cámara de Diputados, cinco votaron a favor por el nuevo código. En contra se pronunciaron la diputación del PRD, una veintena de diputados panistas y un grupo minúsculo del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). Parecía entonces, que por fin llegaba un marco legal electoral aceptado por la mayoría de los partidos políticos"³⁴.

Esta reforma comprendió cambios o adiciones a siete artículos de la constitución federal, la adopción de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral. El COFIPE, que entró en vigor en agosto de 1990 en sustitución del Código Federal Electoral (que a su vez había sido promulgado en 1987).

El COFIPE perfeccionaba la estructura de la organización electoral creando el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo encargado, entre otras cosas, de la organización de los procesos electorales federales. Asimismo, se creaba el Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional especializada en la materia, fortaleciendo de esta manera la llamada justicia electoral que en su acepción

³⁴ Becerra, Pablo Javier. "Las Reformas Electorales de Salinas". Departamento de Sociología de la UAM Iztapalapa. México. Página 145

más difundida se refiere a los diferentes medios jurídicos y técnicos de control, para garantizar la regularidad de las elecciones corrigiendo los errores electorales, pero esencialmente la finalidad era la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos.

En cuanto al ejercicio del voto aún la reforma de 1990 se especificaba que éste se tenía que ejercer en la República Mexicana. De acuerdo al derecho internacional, esta prerrogativa se podría ejercer dentro de las representaciones diplomáticas de México en el mundo ya que es una extensión del territorio nacional. "Por lo tanto, el voto en el extranjero se puede decir que estaba aceptado *de ipso* por la Constitución Política. Así lo argumentó el diputado federal por el PRD Jorge Martínez y Almaraz"³⁵.

Vale destacar que el legislador del PRD Jorge Martínez y Almaraz en 1990, ponderó la propuesta que se concedía derecho al sufragio a los ciudadanos que estuvieran inscritos en el Registro Nacional Ciudadano y se identificaran con la Cédula de Identidad Ciudadana, incluyendo a los residentes en el extranjero. No obstante el tema no tenía cabida en los debates de la ley secundaria por ser de rango constitucional, máxime que el artículo 36 fracción II de la Ley Fundamental -señala el informa de las comisiones dictaminadores del proyecto- determinan que es obligación de los ciudadanos votar en las elecciones populares en el distrito que le corresponde.

³⁵ Libro Primero, Título Segundo, Capítulo I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado, Instituto Federal Electoral, México, 1991, página 49-50.

A pesar de lo expuesto, otras intervenciones sugirieron un mecanismo que permitiera votar a los mexicanos residentes en el extranjero, a través de las embajadas y consulados de nuestro país en el exterior. Contra dicha tesis prevalecieron dos argumentos. Por una parte, se pusieron de manifiesto los problemas que plantea el gran número de mexicanos que residen en los Estados Unidos, así como las implicaciones jurídicas y operativas que conllevan la organización de emisión del sufragio, que conociéndose que las oficinas del servicio exterior mexicano carecen de la estructura suficiente para ese efecto.

Sin embargo, el argumento decisivo que se admitió para negar este derecho relativo: "al establecimiento de la organización destinada a preparar y organizar el proceso electoral en el vecino país -dice el informe de las comisiones dictaminadoras-, así como el ejercicio del derecho de los partidos políticos con candidatos realizar actividades de proselitismo, requería obligatoriamente autorización de las autoridades norteamericanas o un tratado bilateral sobre la materia, no obstante la regulación de dicha posibilidad en nuestra legislación electoral"; sin dejar de tomar en cuenta, además, según el informe de referencia, los riesgos de que entidades o personas extranjeras pudieran influir en las decisiones de los órganos de gobierno de la nación.

Ante lo expuesto, la legislación de 1990 continuó condicionando el voto de los ciudadanos al distrito que le corresponde. Sin embargo, la legislación secundaria, (el artículo 223 del COFIPE) consignaba que se instalarían casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección.

El artículo 223 del COFIPE contemplaba la instalación de casillas especiales con la cual se establecían excepciones al marco constitucional al autorizar a ciertos electores, aquellos que se encuentren transitoriamente fuera del distrito electoral a emitir su sufragio, incluyendo implícitamente a quien se encuentre fuera del territorio nacional. Esto dio oportunidad a algunos mexicanos que vive en Estados Unidos cerca de la frontera con México, estando debidamente empadronados, pudiesen ejercer su voto en las casillas especiales instaladas para tales efectos.

La segunda reforma de este período se aprobó en 1990 en donde comprendió cambios o adiciones a diez artículos de la Constitución Federal e importantes modificaciones de la legislación reglamentaria. La ampliación de los espacios de representación plural en la conformación del congreso (garantía de acceso de las fuerzas de minoría al senado y un tope de representación para la fuerza de mayoría en la cámara de diputados que le impiden modificar la constitución por sí solo), así como la adopción de diversas disposiciones para asegurar condiciones de equidad de la competencia partidista (topes a gastos de campaña y regulación del financiamiento privado), constituyeron uno de los avances e innovaciones más importantes.

El tercer proceso de reformas se desarrolla a partir de una serie de compromisos contraídos en enero de 1994 por los dirigentes nacionales y por los candidatos presidenciales de la mayoría de los partidos políticos nacionales que contenderían en las elecciones federales de ese año y que tuvieron como propósito fundamental asegurar las condiciones

para una elección legal y creíble. Sobre esta base, la reforma culmina en mayo de 1994 y comprende la modificación de un artículo constitucional y un nuevo paquete de adiciones y cambios a la legislación electoral, que de inmediato se pusieron en práctica para operar durante los comicios federales que se celebrarían el 21 de agosto de 1994.

De cualquier forma, el primer paso de distensión política estaba dado; la tendencia de apertura que favorecía el cambio pacífico, sembrada en los 70's y 80's, aún darían más frutos. Se extendería a las legislaturas locales, al senado de la república, para el que se introdujo el sistema mixto de simple mayoría, primera minoría y representación proporcional (1993); la elección por el voto libre y directo del Gobierno del Distrito Federal y finalmente distintas medidas tendientes a extender los derechos políticos entre la que se incluye el voto de los mexicanos que residen en el extranjero (1996)³⁶.

4.3 Reforma Electoral de 1996

Entre el primero de diciembre de 1994 y el primero de agosto de 1996, transcurrió el proceso de discusión y negociación de los partidos políticos y el gobierno en torno a los puntos básicos de la reforma definitiva. Acercamientos, rupturas, retiros de alguno de los partidos de la mesa de negociación, caracterizaron esos veinte meses, el final de los cuales se produjo el esperado consenso entorno a la reforma constitucional.

³⁶ Cfr. Crespo, José Antonio "Urnas de Pandora. Partidos y Elecciones en el Gobierno de Salinas". México, Espasa Calpe/Cide, 1995, Capítulo II.

Estas negociaciones que se dieron entre los partidos políticos se llegó a un acuerdo político nacional por la cual se implementarían algunas reformas de carácter electoral y se implementó mediante la firma que fue el 17 de enero de 1995 de un acuerdo para iniciar el diálogo sobre la reforma política nacional.

Después de las negociaciones del pacto nacional sobre la reforma electoral después de más de año y medio después de haberse puesto a discusión la cuestión de la nueva reforma electoral a la que se le añadió el adjetivo de definitiva, se aprobó (con 455 votos a favor en la Cámara de Diputados), un conjunto de modificaciones a la Constitución, al COFIPE, a la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, a la Ley Orgánica del Poder Judicial y al Código Penal, así como una nueva Ley de Medios de Impugnación en materia electoral³⁷.

El 22 de agosto de 1996, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas a la Constitución Política que representa una contribución más a la transición democrática de México, desprendiéndose los siguientes puntos:

- a) se refuerza y reconoce la individualidad del ciudadano mexicano al consagrar en la fracción III del artículo 35 "asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país", asentándose que la libre asociación con fines políticos se regirá por la condición de ser individual;

³⁷ Gómez Gómez, Guillermo. "Consensos del PRI, PRD y PT". *El Nacional*, 16 de abril de 1996.

- b) La afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos será libre e individual, como reza el artículo 41 constitucional;
- c) La fracción III del artículo 36 determina que son obligaciones de los ciudadanos de la república "votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley".... dando sustento que la legislación reglamentaria determine el ámbito territorial en el cual ejercerán su derecho al voto.

La reforma reestructura a fondo al IFE, dejando sin participación al Secretario de Gobernación en su condición de Consejero representante del Poder Ejecutivo y Presidente del Consejo General así como a los seis consejeros ciudadanos, sustituyéndolos por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, asimismo, concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo que será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente.

Con esta reforma, el IFE tiene a su cargo las actividades relativas a la capacitación y educación cívica.

La regulación del nuevo código deberá hacer que en el sufragio se infieran tres agregados destacables: su carácter de la expresión de la voluntad popular, su finalidad como instrumento para decidir la integración de los órganos de Estado y la obligación que se impone al propio Estado de garantizar la libertad y secreto del sufragio.

Es así como en 1996, el congreso de la unión reconoció el derecho de los mexicanos residentes en el extranjero a votar en las futuras elecciones presidenciales; ya que fue parte del paquete de reformas electorales aprobadas por todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria; aunque faltaría conocer las disposiciones del COFIPE, para ilustrar como las normas pueden influir en un terreno tan difícil como lo es el de las condiciones de la competencia política.

El artículo 36 constitucional no reconoce explícitamente el derecho de votar desde el extranjero, tampoco estipula como debe realizarse, y, a diferencia de los demás ciudadanos que sufragarían dentro del territorio nacional, condicionaba este ejercicio cívico a la existencia del Registro Nacional Ciudadano y a la Cédula de Identidad Ciudadana, dos tareas asignadas a la Secretaría de Gobernación, o a la dependencia del Poder Ejecutivo.

Es importante señalar que en la exposición de motivos de la reforma constitucional se propone lo siguiente:

- "se propone suprimir de la fracción III del artículo 36 constitucional la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio...."; no obstante "el artículo no reconoce explícitamente el derecho a votar en el extranjero". Esta salvedad jurídica o técnica fue solventada con las reformas del COFIPE y su artículo octavo transitorio.

Como vemos, no se trató de cambios menores, por el contrario, puede afirmarse que fueron transformaciones sustanciales. Sin embargo, hubo consenso que esta nueva reforma pudo haber sido más profunda, y así hubieran resuelto algunos de los problemas tradicionales del sistema electoral de partidos en México.

Por lo que respecto concretamente al voto extraterritorial, pareciera no haber tenido una importancia primordial en la discusión electoral, sin embargo, fue uno de los temas que más controversia provocó, sobre todo entre el PRD -que fue quien impulsó el tema a las discusiones- y el PRI -que fue la fracción partidista que puso más obstáculos para su aprobación-. Para algunos integrantes del PRD fue una reforma gradual "ya que el voto de los mexicanos en el extranjero (que alguna vez estuvo en la reforma política de 1977) seguirá para algún día que el gobierno lo concienta"³⁸.

En la reforma electoral de 1996 se consideró el tema del voto de los mexicanos en el extranjero pero únicamente se sentaron las bases de un proceso legislativo que debería ir más lejos.

Desde esta perspectiva, actualmente se cuenta con reglas claras (disposiciones legales aplicables) para el ejercicio del sufragio en territorio nacional pero no existe "ley" que contemple los mecanismos para que los mexicanos puedan votar fuera del país. Sí tienen derecho a votar pero, hasta el día de hoy, no hay una ley que les permita hacerlo en sus países de residencia. En tanto esta ley no sea expedida, no es

³⁸ Gómez Álvarez, Pablo. "La Reforma del Gradualismo". *La Jornada*, 2 de agosto de 1996.

legalmente viable la organización de las votaciones fuera del territorio nacional.

4.4 Artículo Octavo Transitorio del Decreto del 19 de noviembre de 1996 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

La reforma tuvo avances radicales. Lo grave es que no se resolvió a fondo el tema de la equidad en la competencia electoral. El voto en el exterior de los mexicanos residentes en el extranjero, esto por parte del proceso de cambio político que México vive actualmente, donde la parte esencial es la garantía de los derechos de los individuos y los grupos.

La reforma electoral que se aprobó en julio de 1996 desató una serie de críticas de articulistas, e integrantes de diversas organizaciones políticas, que la consideraban un proceso inconcluso.

Se señalaba que la reforma había sido gradual y que los cambios sustanciales se concentraban en que el gobierno había dejado de controlar el aparato que organiza las elecciones, el acceso de los partidos a los medios de comunicación, el aumento de los subsidios públicos. Sin embargo, dentro de los puntos discutibles por su aprobación, se avanzó en considerar a los senadores por lista nominal y el voto de los mexicanos en el extranjero (por estar condicionado a la integración del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana) para ejercerse en las elecciones del año 2000.

En palabras de diversos líderes de opinión, el voto de los mexicanos en el extranjero, era uno de los puntos positivos de la reforma aunque se tenía que garantizar, para poder ser parte de la construcción de la democracia y su consecuente Estado de Derecho. El voto externo no debería estar condicionado a trabajos en la institución que no fuera la encargada de organizar las elecciones, en este caso, el IFE. Estos fueron los argumentos utilizados por los diferentes integrantes de los partidos de oposición de los partidos en México cuando se empezó a vislumbrar que el partido oficial PRI retardará aprobar las reformas a la ley secundaria haciendo uso de su mayoría simple en ambas cámaras que integraban el Congreso de la Unión.

Las modificaciones constitucionales en torno a los derechos políticos y los mecanismos jurídicos para su protección se convinieron de la siguiente forma:

"hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, modificando el artículo 36 constitucional y adicionando un artículo transitorio que estableciera que este derecho sólo podrá ejercerse para la elección presidencial. La forma de su ejercicio se determinará en la ley en la materia y estaría vinculado a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana.

En efecto, al no ser explicitado el voto en el extranjero en el texto constitucional, este derecho se postergaba hasta las modificaciones a las leyes secundarias, concretamente al COFIPE.

La inclusión del artículo octavo transitorio del COFIPE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1996 se señala:

"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 al proceso electoral federal del año dos mil, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para realizar las adecuaciones pertinentes al actual registro federal de electores"³⁹.

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

Con el propósito de estudiar las probabilidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en el extranjero en las elecciones federales del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una Comisión de Especialistas en diversas disciplinas relacionadas en materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose proponer, en

³⁹ Artículo Octavo Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), México, IFE, 1998.

su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las Cédulas de Identidad Ciudadana.

El artículo reconoce explícitamente el derecho a votar en el extranjero pero no estipula como debe realizarse y, a diferencia de los demás ciudadanos que sufragarían dentro del territorio nacional, condicionaba este ejercicio cívico a la existencia del Registro Nacional Ciudadano y a la Cédula de Identidad Ciudadana, dos tareas asignadas a la Secretaría de Gobernación, una dependencia del Poder Ejecutivo⁴⁰.

Esto, sin embargo, contradice el artículo 41 de la Constitución según el cual el IFE tendrá a su cargo en forma integral o directa las actividades relativas al padrón y listado de electores.

Por su parte el COFIPE señala en su artículo 69 que corresponde al IFE asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones. El artículo sexto del mismo ordenamiento precisa que para el ejercicio del voto de los ciudadanos estos deberán estar inscritos en el registro federal de electores y contar con credencial para votar con fotografía; mientras que en el artículo 140 prevé a la credencial con fotografía como un documento indispensable para ello.

⁴⁰ El artículo 104 de la Ley General de Población, promulgada el 22 de julio de 1992, señala que la Cédula de Identidad Ciudadana (CIC) es el documento oficial de identificación que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación a su titular. El artículo 105, prevé que dicha cédula tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas ya sea en el país o en el extranjero. La reforma a la Ley General de Población estableció en su artículo tercero transitorio que la Secretaría de Gobernación dará a conocer el Programa para el Establecimiento e Inicio de Funciones del Registro Nacional de Ciudadanos (RENACI), precepto directamente vinculado con lo previsto en el artículo octavo transitorio e incluido en la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1996; que ordena a la Secretaría de Gobernación a crear el RENACI y la correspondiente CIC con vistas al proceso electoral del año 2000.

Por lo tanto, existe una clara contradicción constitucional y legal entre los ordenamientos apuntados como el COFIPE y la General de Población la cual repercutió en el tema del voto en el extranjero.

CAPÍTULO III CONSIDERACIONES DOCTRINALES DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

1. NACIONALES

1.1 Diego Valadés Flores

Este eminente jurista-investigador mexicano señala que "el voto es parte de un debate distinto pero también tiene que ver con nuestras relaciones externas. Algunos de los políticos y de los analistas a quienes más respeto han venido postulando los últimos años la necesidad de que los mexicanos podamos votar en el extranjero", y agrega "el argumento, más que jurídico, ha sido político y moral. Político porque se ha entendido que los mexicanos sobre todo los residentes en los Estados Unidos podrían tener considerable importancia por su identificación con los partidos de oposición; moral porque enunciado en términos abstractos no parece haber razones para privar del voto a los mexicanos por el solo hecho de residir en el extranjero"⁴¹.

De manera categórica, Diego Valadés señala que "no coincido con que se les permita votar fuera de México. No se trata de menoscabar los derechos de los que viven fuera sino de no afectar de los que viven dentro"⁴².

Dentro de sus razonamientos señala que cuando la argumentación a favor del voto de los mexicanos en el extranjero alcanzó su apogeo, las diferentes fuerzas políticas todavía no consideraban garantizar la imparcialidad

⁴¹ Carpizo Jorge y Valadés Diego. *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero*. Editorial Porrúa, México, página 22.

⁴² *Ob. cit.*, página 23

electoral en el interior del país. Ahora, puede decirse que en su mayoría los ciudadanos contemplan ahora con mayor confianza los procesos electorales y advierten la utilidad de su voto.

Ahora bien, Valadés hace una reflexión y establece que uno es el tema de la nacionalidad y otro es el problema de la ciudadanía. Dice: "en lo sucesivo se podrá tener, además de la nacionalidad mexicana, una extranjera; ¿pero que ocurrirá con la ciudadanía? ¿es razonable ser ciudadano de dos naciones?. La idea y el concepto de ciudadano es lo que fundamenta la vida colectiva"⁴³.

El voto es un instrumento de la voluntad colectiva. Puede tratarse de una voluntad dispersa y además sometida a dos sistemas constitucionales diferentes, en otras palabras, ¿puede un ciudadano norteamericano expresarse también como ciudadano mexicano?. El voto es un derecho que se ejerce para elegir al gobernante propio, no al gobernante ajeno.

Pero quienes tienen doble nacionalidad son ciudadanos de aquel país y allá ejercen su derecho a elegir a quienes lo gobiernan.

Este autor admite y manifiesta que diversos sistemas constitucionales admiten el voto de los nacionales en el extranjero, tal es el caso de la constitución española en su artículo 68.5 en donde se establece que la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España. Para ejercer el voto en el extranjero se debe tener

⁴³ Ob. cit., página 25

la calidad de residente ausente. No se incluye, por tanto, a quienes tienen su residencia permanente fuera del país.

Lo mismo establece la constitución de Holanda en el artículo 54.1. En Finlandia, la Ley Orgánica del Parlamento en el artículo sexto. La constitución austriaca en el artículo 26.6 y la constitución sueca, fracción III, artículo 2, en este último caso, tendrán derecho a votar en las elecciones al parlamento todo ciudadano sueco que sea o haya sido durante cierto tiempo residente en el reino. De esta suerte, si se trata de un sueco hijo de padre sueco pero nació en el extranjero y que nunca haya vivido en el reino no podrá ejercer el derecho de voto hasta en tanto no regrese y resida durante un período en el país.

Este autor señala que han habido otros sistemas que han optado por dejar a la legislación ordinaria la regulación del voto de los nacionales en el extranjero. Sin embargo, prevalece el criterio de la temporalidad en cuanto a la ausencia del territorio nacional.

Mediante el sufragio se decide entre diversas opciones las que se consideran mejor para asegurar el bienestar, la seguridad y las libertades comunes. Por eso, para este autor, es lícito preguntar ¿qué nivel de información tiene quien lleva diez o más años de ausencia?, también hay centenares de millares de potenciales ciudadanos que nacieron fuera de nuestras fronteras y no conocen siquiera el país. ¿Es razonable que tomen decisiones que no se les aplican?

Ahora bien, con relación a la posibilidad de que la legislación mexicana introduzca una nueva especie de

ciudadanía podría establecerse una distinción entre los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero de manera permanente o que disfruten de otra ciudadanía y los ciudadanos mexicanos que se encuentren temporalmente o que no tengan otra ciudadanía.

Establece este autor que la ley podría excluir del voto a los mexicanos que también fueran ciudadanos norteamericanos.

Una justificación que establece Diego Valades es una medida aparentemente justiciera la de otorgar el voto a los mexicanos que residen en los Estados Unidos pero cuyas consecuencias pagará México con su independencia. Los estados que extienden el derecho de voto a los ciudadanos ausentes no tienen frontera con el país más poderoso y ambicioso del orbe y una población emigrante de tantos millones como la nuestra. Dice Diego Valadés: "la idea de que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero voten en las elecciones presidenciales fue adoptada antes de que se evaluara 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"⁴⁴.

Se trata de una decisión adoptada casi dos años antes de las nuevas disposiciones en materia de nacionalidad y de sus consecuentes efectos en cuanto a ciudadanía.

Este autor manifiesta que el planteamiento del voto de los mexicanos en el extranjero se hace dos años antes de que

⁴⁴ Ob. Cit., página 29

salga la reforma constitucional por la que se otorga la doble nacionalidad. Eso fue una consecuencia de que no se previno la doble ciudadanía y sus correspondientes resultados.

Diego Valadés señala que es un peligro otorgar este tipo de voto porque en los lugares de mayor concentración de ciudadanos mexicanos en Estados Unidos están dominados por poderosas maquinarias electorales locales, con efectos que no se producen en ningún otro sistema político.

Otro aspecto negativo es que la lucha por el poder llevará a los partidos políticos mexicanos a buscar alianzas entre los bosses políticos americanos y los obligará a negociar esferas de influencia con los partidos de Estados Unidos.

Establece también que la formación de dirigentes políticos profesionales entre los grupos de mexicano americanos en ese estado y la naturaleza de su actuación no escapan a las deformaciones advertidas en ese liderazgo político en Estados Unidos. La soberanía mexicana habrá sufrido un descalabro de consecuencias impredecibles. La integración silenciosa iniciada en las esferas comercial primero, financiera después, habrá llegado a lo político

El problema total para este autor, radica en los efectos que trajo la reforma constitucional por la que se otorga la doble nacionalidad, es decir, la doble ciudadanía por la que varios millones de mexicanos que radican en los Estados Unidos y que a su vez también son ciudadanos norteamericanos.

Concluye este autor, entre otras cosas, que "o permitimos que en las elecciones presidenciales mexicanas vote un número indeterminado de ciudadanos extranjeros o no lo permitimos. Si la decisión se inclinara en este último sentido, habría a su vez dos modalidades posibles: enmendar la Constitución para que diga que no serán ciudadanos mexicanos quienes también tengan otra ciudadanía, o simplemente se modifica el código electoral y se elimina la posibilidad de votar en el extranjero"⁴⁵. Una tercera posibilidad sería dejar vigente la opción de votar en el extranjero, pero sólo a quienes estuvieran temporalmente fuera del país.

1.2 Jorge Carpizo McGregor

Este autor parte de la premisa de estar o no en contra del voto de los nacionales residentes en el extranjero. Dice que si esa clase de voto no tiene ninguna posibilidad de decidir qué candidato ganará la elección no tendría ningún inconveniente -y me parece que ninguna persona estaría en contra-. Sin embargo, si esa clase de voto sí tiene la posibilidad de decidir quién va a ganar esa elección, entonces encuentra problemas muy graves. Ha esta segunda posibilidad habría que preguntarse lo siguiente ¿cómo van a decidir la existencia de un gobierno si éste no los va a gobernar? ¿cómo van a decidir un gobierno en su país de origen quienes también deciden el gobierno de la nación en donde residen y que sí los va a gobernar? ¿cómo se supera el problema de la doble lealtad al país de origen y al país de residencia si se cuenta con la doble nacionalidad y la doble ciudadanía? ¿ese voto en el extranjero qué tanto por ciento

⁴⁵ Ob. Cit, página 55

representa en el padrón electoral? ¿qué clase de relación tiene el país con aquel en el cual sus ciudadanos residentes en el extranjero están concentrados? ¿podrían influir en esos potenciales electores grupos de poder del país donde esos ciudadanos residen?

El maestro Carpizo enumera una serie de cuestiones del voto de los nacionales en el extranjero:

a) El voto en el extranjero a nivel mundial todavía no es un fenómeno generalizado (alrededor de cuarenta países son los que regulan en alguna forma el voto en el extranjero)

b) Las legislaciones actuales son variadas y responden a las realidades específicas de cada Estado. En estos casos, como en tantos otros, no hay recetas sino tendencias.

c) El derecho comparado nos ayuda a entender las instituciones y a proporcionarnos elementos para bien legislar, pero jamás puede olvidarse la realidad del país.

d) En la gran mayoría de los casos, el voto de los nacionales en el extranjero representan una porción muy pequeña (no alcanza ni el uno por ciento del padrón electoral del país) por lo que en consecuencia no existe ningún problema para conceder esta clase de voto.

Carpizo dice en su obra del Voto de los Mexicanos en el Extranjero que "el voto de los mexicanos residentes en el extranjero (propiamente en los Estados Unidos) es un caso

único en el mundo, por tal motivo no debe otorgarse"⁴⁶ y lo justifica de la siguiente manera:

a) Se calcula que para las elecciones presidenciales del año 2000, alrededor de 7 millones de personas residentes en el extranjero tendrán edad para votar, lo que representaría un 14% ó 15% del padrón electoral mexicano de 1997.

b) Ese número tan extraordinariamente grande de mexicanos que residen en el extranjero, se concentra en un solo país el 99.2% y ese país es Estados Unidos. A su vez, en Estados Unidos, los mexicanos residentes se concentran en un 90% en cuatro Estados: California, Texas, Illinois y Arizona.

c) Así, los residentes mexicanos en ese país para el año 2006 serán de 10.8 millones y en capacidad de votar 8.9 millones.

d) Las elecciones presidenciales cada día son más competidas. El voto que las podría decidir sería el de los mexicanos residentes en el extranjero.

Este cúmulo de características hacen del caso de México único en todo el mundo.

Este autor concluye que el verdadero peligro se encuentra en que "se ha abierto la puerta a la doble ciudadanía, con lo cual se crea una situación muy peculiar: doble nacionalidad, doble ciudadanía, doble voto, doble lealtad o lealtad compartida"⁴⁷. En las relaciones México -

⁴⁶ Ob. cit., página 22.

⁴⁷ Ob. cit., página 112.

Estados Unidos, fácil es percatarse que, ante conflicto o contradicción de intereses entre los dos países, México será la parte débil frente a la nación más poderosa del mundo.

1.3 Juan Molinar Horcasitas

Juan Molinar, ex Consejero del Instituto Federal Electoral y actual Diputado Federal en la LIX Legislatura es un entusiasta impulsor del voto de los mexicanos en el extranjero. Este personaje establece que debemos aceptar que el voto de los mexicanos en el extranjero no sólo enfrenta problemas técnicos, administrativos y logísticos que deben superarse. También existen escollos de otra índole y que dependen básicamente de la disposición que asumamos los diferentes actores políticos e instituciones.

Con toda claridad, Molinar Horcasitas se contrapone a lo que en diversos estudios realizaron tanto Diego Valadés como Jorge Carpizo y dice que "debemos ser inmunes a ciertos mensajes temerosos que sobre supuestas injerencias externas se han expresado, siempre que estos sean infundados, aunque vengan bien envueltas en la confortable coraza de una supuesta defensa de la soberanía nacional. La defensa de la soberanía y la autodeterminación son, sin duda, premisas indiscutibles, pero no es cierto que sean incompatibles en la extensión del sufragio a un considerable sector de la población mexicana que hoy en día se encuentra emigrando marginados de decisiones políticas que les afecten, a pesar de que siguen contribuyendo de manera significativa al bienestar de sus familias y en la economía nacional. En todo caso, lo que debe hacerse es reforzar la protección de nuestra indeclinable soberanía y nuestra invaluable

autodeterminación de las esferas de competencia indicadas y con los instrumentos adecuados, sin escatimar la generosidad del compromiso político y electoral que apenas ayer asumimos con nuestros compatriotas en el extranjero"⁴⁸.

Para este autor, el concepto de soberanía no es justificante para que no se den las condiciones jurídicas y de logística para que se implemente el voto más allá de nuestras fronteras. Sin embargo, consideramos que las anotaciones de este personaje tienen una justificación política más que jurídica.

Sigue agregando: "en el IFE debemos encarar los problemas que plantea el voto de los mexicanos en el extranjero sin ceder a los prejuicios que cuestionan ese derecho infundiendo dudas sobre la capacidad cívica de los millones de compatriotas que han debido emigrar para realizar su propio destino y ensanchar el de la patria. Aquí debo decir algo que ha de recaer sobre mi responsabilidad personal: estoy seguro de que tal como en su momento se limitó la ciudadanía a los iletrados, a los indígenas, o a las mujeres, hay quienes hoy parecen ceder al prejuicio que discrimina a nuestros compatriotas emigrantes. Muchas cosas se arguyeron en cada una de esas coyunturas para no dar los pasos que la nobleza y la civilidad exigían, pero no debemos olvidar que en todos esos momentos críticos sin excepción las naciones que avanzaron en su desarrollo fueron las que accedieron a las extensiones del sufragio a sectores de población previamente excluidos. Nosotros honraremos esos compromisos legales, republicanos y democráticos, porque

⁴⁸ La Conferencia Trilateral Canadá - Estados Unidos - México sobre el Voto en el Extranjero. Carpeta Informativa. México, Distrito Federal, septiembre 2 y 3 1998.

forman parte del acuerdo democrático nacional, porque conforman los cimientos sobre los cuales se asienta nuestra propia casa y porque son, en buena medida, una de las razones políticas que explican nuestra propia presencia al frente del IFE"⁴⁹.

Nos parece que la limitación a la ciudadanía que proponen otros autores no es un acto de discriminación sino un acto de protección a la patria. Recordemos que en cada país las condiciones bajo las cuales se otorgó el derecho de sufragio a los respectivos connacionales en el extranjero ha sido diferente y con características distintas.

2. EXTRANJEROS

2.1 France Damianenko (Canadá)

La asistencia para el desarrollo democrático y la promoción de los derechos humanos ocupa una posición predominante en la política exterior de Canadá. Es por esto que las autoridades electorales en Canadá coadyuvan con los países extranjeros a que se lleven a cabo elecciones dentro de Canadá bajo la supervisión y manejo de las autoridades electorales de Canadá mediante convenios firmados con esos países para que los mismos funcionarios de los órganos electorales de Canadá lleven a cabo las elecciones y puedan reportar a los países que lo solicitan los resultados de las votaciones de los ciudadanos que residen en territorio canadiense.

⁴⁹ Ob. Cit., apartado V.

Es con base en este espíritu de cooperación internacional y a la promoción global de desarrollo de la democracia, que Elecciones Canadá que es el órgano que se encarga de las elecciones de Canadá, brinda su apoyo y experiencia profesional a los países extranjeros.

Nos dice France Damianenko, funcionaria de Elecciones Canadá: "el papel de Elecciones Canadá para apoyar en los comicios extranjeros consiste en actuar como la entidad que instrumenta el registro y los procedimientos de votación para los ciudadanos de otras naciones que residen en Canadá y que deseen participar en los procesos electorales de sus países mediante los diversos sistemas de voto en ausencia"⁵⁰.

Elecciones Canadá trabaja conjuntamente con el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, así como con las autoridades competentes del país que solicita el apoyo para el proceso electoral respectivo.

En algunos casos, no en todos, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional proporciona los recursos económicos necesarios a Elecciones Canadá para la ejecución de los servicios requeridos en la administración de ese programa, con base en un presupuesto elaborado por Elecciones Canadá.

A manera de ejemplo, las elecciones en Bosnia y Herzegovina. Estas elecciones se llevaron a cabo por Canadá quien brindó asilo a más de 5 mil refugiados bosnios y

⁵⁰ La Conferencia Trilateral Canadá - Estados Unidos - México sobre el Voto en el Extranjero. Carpeta Informativa. México, Distrito Federal, septiembre 2 y 3 1998.

también realizó su apoyo en la elaboración del registro correspondiente así como los procedimientos de votación para los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina residentes fuera de esa nación.

Ahora bien, en términos de nuestra participación, Elecciones Canadá asumió la responsabilidad central del voto por correo para los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina que viven en Canadá, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, así como por los lineamientos y reglamentos de la Comisión Electoral Provisional.

Es importante destacar aquí que el papel de Elecciones Canadá fue simplemente administrar los lineamientos establecidos por la Comisión Electoral Provisional para estas elecciones.

Agrega la señora Damianenko que "elecciones Canadá se encargó de contratar personal, otorgar equipo y entrenamiento, desarrollar procedimientos para la distribución de materiales para el registro de electores y paquetes electorales y desarrollamos un programa de educación electoral, es decir, Elecciones Canadá llevó toda la logística que implicaba el proceso de elección, sin embargo, no se inmiscuía en los lineamientos establecidos por la Comisión Electoral Provisional, simple y sencillamente operaba y llevaba a cabo toda la logística"⁵¹.

⁵¹ Ob. Cit. Apartado V.

Al facilitar la administración del voto de ciudadanos de otros países en sus respectivos procesos electorales, Elecciones Canadá ha demostrado el hecho de que este tipo de actividades pueden auxiliar en el fortalecimiento de los principios democráticos.

2.2 Conny McCormack (Estados Unidos)

Los Estados Unidos en materia de voto en el extranjero apoya a las naciones que les solicitan el apoyo para que se lleven a cabo elecciones de las personas que son ciudadanos de esos países.

Conny McCormack, funcionaria del órgano electoral estadounidense, expone tres casos que estuvieron en sus manos en donde se le solicitó apoyo para que se llevaran a cabo elecciones: Eritrea para su independencia en 1993, también la elección presidencial en Sudáfrica en 1994 y la elección presidencial de Armenia en 1998

Nos dice la señora McCormack: "si el gobierno mexicano toma la decisión de permitir votar a los ciudadanos residentes en el extranjero, deben considerarse varias cuestiones logísticas, tales como:

- a) Debe de haber una coordinación con el gobierno de los Estados Unidos;

- b) No existen requisitos formales para obtener autorización o permiso de los Estados Unidos para que un país extranjero realice elecciones en territorio estadounidense, siempre y cuando el país mantenga relaciones diplomáticas con Estados

Unidos. Sin embargo, como una cortesía, la embajada del país que desee realizar la elección, deberá de ponerse en contacto con la Oficina de Protocolo del Departamento de Estado de los Estados Unidos para compartir información sobre la logística premiada.

Aún cuando varios países alrededor del mundo toman provisiones para que sus ciudadanos en el extranjero voten en las elecciones nacionales, llevar esto a cabo requiere una enorme empresa logística. El gran número de ciudadanos mexicanos que residen en los Estados Unidos y especialmente en California, representará un reto único si en el futuro se les permite votar en el exterior. Compartir experiencias y comparar enfoques de tres países que recientemente instalaron locales de votación en los Estados Unidos y otros países, traería substancial información antes de tomar una importante decisión"⁵².

2.3 Horacio Borneo

Este autor establece que hay cuatro características muy especiales del contexto en el cual se desarrollará el voto en el extranjero de los mexicanos, ellos son:

a) Elevado número de residentes en el exterior concentrados en los Estados Unidos, donde se calcula que se encuentran unos 7 millones de mexicanos.

b) Heterogeneidad de los mexicanos en el exterior, ya que se trata de un grupo que incluye categorías tan diferentes

⁵² La Conferencia Trilateral Canadá - Estados Unidos - México sobre el Voto en el Extranjero. Carpeta Informativa. México, Distrito Federal, septiembre 2 y 3 1998.

con antiguos residentes con doble nacionalidad, migrantes legales residentes o inmigrantes ilegales.

c) Sensibilidad política en el país de residencia. La cuestión migratoria es un tema álgido en la política californiana y en la de otros Estados en donde hay una fuerte inmigración mexicana. Basta recordar la polémica sobre el referéndum en California sobre la educación bilingüe, las tentativas de privar de acceso a servicios de salud y educativos aún a inmigrantes legales, etc.

d) El altísimo grado de desconfianza que caracteriza los procesos electorales mexicanos, de ninguna manera debería arriesgarse lo logrado. El voto en el extranjero sólo debería introducirse si reviste las mismas condiciones de seguridad que el voto dentro del territorio nacional y despierte el mismo grado de confianza.

Consideramos que los comentarios del Horacio Borneo son acertados. Si al implementar el voto de los mexicanos en el extranjero no garantiza las condiciones de seguridad necesarias, no sería viable que se instaurara ese sistema, en virtud de que lo que estaría en juego es el cargo de presidente de la república.

Además, este autor hace importantes reflexiones al cuestionar ¿por quién se vota? y en particular ¿por qué o por quién deberían poder votar los residentes permanentes?

Puede argumentarse que se está violando el derecho político del sufragio de un ciudadano o ciudadana si no se les permite ese derecho por el único hecho de encontrarse en

el exterior. Pero ese argumento deja de lado el hecho de que el derecho al sufragio es una simple instrumentalidad de un derecho más trascendente: el derecho de las personas a elegir su gobierno o sus representantes. Pero puede argumentarse que cuando un residente permanente en el extranjero vota por el presidente de su propio país o por los representantes de su viejo distrito electoral está votando por quines gobiernan a sus compatriotas y no por los gobiernos que lo afectan en su nueva residencia.

Horacio Borneo, de manera importante, nos da una salida para el caso de México y nos dice: "en ese contexto es bueno recordar que votar en las elecciones presidenciales no es la única opción del ejercicio del derecho al sufragio. En un cierto número de países el voto en el exterior se refiere, al menos parcialmente, en la elección de representantes de los residentes en el exterior ante el parlamento en circunscripciones especialmente definidas"⁵³.

Por vía de esa representación, se posibilita que los residentes en el exterior puedan expresar sus opiniones políticas y también articular intereses alrededor de temas que le son relevantes.

Esta es una forma de ejercer el derecho político al sufragio y a la representación que es más relevante que el depositar periódicamente el voto por un presidente lejano.

La posibilidad de que los votos en el exterior puedan cambiar el resultado de la elección presidencial es

⁵³ La Conferencia Trilateral Canadá - Estados Unidos - México sobre el Voto en el Extranjero. Carpeta Informativa. México, Distrito Federal, septiembre 2 y 3 1998.

potencialmente una bomba de tiempo. No sucede lo mismo con la elección de uno o más representantes de la comunidad residente en el exterior, que no tendrá ni cercanamente ese impacto político. Ello les permite la aplicación de formas de votar -como el voto por correo que facilitan la participación de ciudadanos-.

Nos parece que el modelo que maneja Borneo es una forma razonable de comenzar a acercar los residentes externos a su país de origen, para ampliar la cobertura del voto en etapas sucesivas, una vez lograda la consolidación del sistema.

CAPÍTULO IV SITUACIÓN LEGAL DEL VOTO EN EL EXTRANJERO EN MÉXICO

1. ASPECTOS PRELIMINARES

Antes de entrar a la regulación del voto en el extranjero en nuestro país, es menester indicar desde este momento que no existe, hasta ahora, mandato constitucional o regulación secundaria por la que los mexicanos que se encuentran en el extranjero ya sea en forma transitoria o permanente puedan ejercer el derecho al sufragio.

Sin embargo, se han suscitado reformas a nuestra Ley Suprema y a los ordenamientos secundarios que hacen presumir que el sistema del voto en el extranjero será implementado en nuestro país. Al respecto haremos la señalización de esas reformas.

2. REFORMA CONSTITUCIONAL

Antes de la reforma de 1996 al artículo 36, fracción III de nuestra Constitución Federal decía que es obligación de los mexicanos ... "Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda." Este artículo era el principal obstáculo por el que no se permitía el voto más allá de nuestras fronteras, debido a que en el extranjero no existen distritos electorales.

Posteriormente, en 1996 se reforma el artículo 36, fracción III y se suprime la obligación de votar en el distrito electoral que corresponda para quedar como sigue:

"...Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley".

La intención de esta reforma constitucional, según la exposición de motivos de la misma, es posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio.

De tal suerte que nuestra Constitución Federal no consagra textualmente el derecho al voto de los nacionales en el extranjero como una garantía individual de carácter político, por lo que, si se quisiera implementar ese sistema, tendría que modificarse la constitución para que expresamente lo mencionara, como en los casos de España, Perú y Colombia explicados anteriormente.

Sin embargo, lo que es innegable es que actualmente se tiene la posibilidad real de establecer en México el sistema del voto de los nacionales en el extranjero así como el residente en México fuera del distrito electoral que le corresponde.

La reforma al artículo 36, fracción III le deja al Congreso de la Unión la inmensa tarea de legislar o no bajo su más amplio criterio lo referente al voto en el extranjero. Por lo tanto, será el Congreso quien determine a qué tipo de ciudadanos se les otorgará el derecho al sufragio, si el voto se aplicará a elecciones presidenciales o se aplicará para integrar el Congreso de la Unión, los mecanismos de la emisión del sufragio, los recursos destinados para el efecto, etc.

Por otra parte, el 22 de noviembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas a diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, lo importante de esa reforma lo encontramos en el artículo octavo transitorio que nos permitimos transcribir aquí:

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

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

"Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a

las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana”.

Ahora examinaremos el artículo octavo transitorio:

a) Se deja a la Secretaría de Gobernación la inmensa tarea de establecer un Registro Nacional Ciudadano y expedir las correspondientes cédulas de identidad ciudadana. Actualmente es el IFE quien tiene a su cargo la tarea de llevar a cabo un registro de ciudadanos que cuenten con credencial para votar con fotografía, misma que es requisito indispensable para poder sufragar. Por lo que se deja a un órgano dependiente del Poder Ejecutivo la tarea de llevar un registro de ciudadanos en el extranjero.

b) Se deja al Congreso de la Unión implementar los ajustes legislativos para el caso de encontrar problemas y obstáculos de carácter técnico y administrativo cuando se establezca el Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

c) Se le señaló al Consejo General del Instituto Federal Electoral la tarea de designar una comisión de especialistas en diversas disciplinas, relacionadas con la materia electoral, para realizar los estudios conducentes a las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio, en las elecciones de presidente de la república. La cuestión central de los estudios emprendidos no fue el derecho de los

mexicanos a votar fuera del territorio, sino el cómo instrumentar ese derecho constitucional.

Cabe señalar que esa comisión fue designada y sus integrantes realizaron los respectivos estudios, mismos que concluyeron el 12 de noviembre de 1998 y que en su momento fueron enviados al Congreso de la Unión para que pudieran establecer las reformas legales correspondientes. Todavía no se ha hecho la labor de los legisladores federales para determinar cuáles son las reformas tendientes a regular el presunto voto de los mexicanos en el extranjero. Se han presentado diversas iniciativas tendientes a regular el ejercicio del sufragio en el extranjero, sin embargo, ninguna de ellas ha tenido la fortuna de convertirse en ley.

La propuesta de reformas legales encauzadas a establecer las modalidades para el voto de mexicanos en el extranjero, en el artículo octavo transitorio de referencia, está sujeta a dos requisitos: A) que se encuentre integrado y en operación el registro nacional ciudadano, y B) que se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana. Estos dos requisitos no se han cumplido, y actualmente no se han tenido noticias del seguimiento del programa del registro ciudadano y la expedición de la cédula de identidad ciudadana.

El 20 de marzo de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal, mismas que entraron en vigor un año después. Esta reforma admite la posibilidad para los mexicanos de poseer una doble nacionalidad, es decir, se admite el principio de la no pérdida de la nacionalidad por adquirir voluntariamente otra nacionalidad. Las reformas a

los artículos 30, 32, 36, fracción III y 37 (posibilidad de voto para los mexicanos residentes en los Estados Unidos y la no pérdida de la nacionalidad mexicana por adquisición de otra) de la Ley Suprema complicaron el problema de la emisión del sufragio en el extranjero porque se les está concediendo el voto a ciudadanos mexicanos que también son ciudadanos norteamericanos. Cabe destacar aquí que el problema toral que se plantea en la presente investigación no es la doble nacionalidad, sino la doble ciudadanía que pueden tener los mexicanos que a la vez son norteamericanos.

En conclusión, la reforma a la fracción tercera del Artículo 36 Constitucional y las disposiciones contenidas en el octavo transitorio del COFIPE, constituyen el marco normativo de referencia donde se inscribe y debe discernirse el tema del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

3. INICIATIVAS DE LEY

Aunque no son derecho positivo, nos parece interesante mencionar las iniciativas de ley más importantes que se han suscitado en materia del voto más allá de nuestras fronteras.

El día viernes 22 de noviembre de 1996 varios diputados federales integrantes de los distintos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados presentaron de común acuerdo un paquete de reformas en el plano electoral, dentro de las cuales estaba la reforma que permitía votar a los ciudadanos mexicanos que se encontraban fuera del territorio nacional para la elección de presidente de la república.

El entonces Diputado Federal Lázaro Cárdenas Batel del Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa de ley el día jueves 30 de abril de 1998 la cual tenía por objeto posibilitar el ejercicio del sufragio de ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero por lo que se proponía adicionar el numeral 3 del artículo 6, y 5 del artículo 223 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales; reformar el numeral 2 del artículo 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que el contenido del texto actual pasaría a formar parte del numeral 3; y, reformar el párrafo tercero del artículo octavo de los transitorios del decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

El día martes 17 de noviembre de 1998 el entonces Diputado Federal Rafael Alberto Castilla Peniche del Partido Acción Nacional presentó una iniciativa de ley para reconocer el derecho de voto a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Para este efecto proponía una modificación constitucional adicionando al artículo 35 fracción I el reconocimiento por parte del Estado al derecho del sufragio de los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional.

El día jueves 15 de abril de 1999 los Diputados Federales Rafael Alberto Castilla Peniche y Javier Algara Cossío del Partido Acción Nacional presentaron una iniciativa de ley por la cual proponían la adición de un Libro Noveno al

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este nuevo libro pretendía regular la garantía constitucional relativa al ejercicio del sufragio de los ciudadanos mexicanos en el extranjero para la elección de Presidente de la República.

En la sesión del día jueves 27 de abril de 2000 el entonces Diputado Federal Felipe de Jesús Preciado Coronado integrante del Partido Acción Nacional presentó una iniciativa de reforma y adición constitucional por la cual se pretendía establecer una circunscripción especial que garantizaría la participación en la Cámara de Diputados a los mexicanos residentes en el extranjero.

En la sesión del día jueves 6 de septiembre de 2001 el entonces Diputado Federal Sergio Acosta Salazar integrante del Partido de la Revolución Democrática presentaba una iniciativa de ley por la cual se pretendía adicionar al artículo 35 fracción I un segundo párrafo el cual sólo facultaba a los ciudadanos mexicanos que se encontraran en el extranjero a votar para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En la sesión del día jueves 4 de octubre de 2001 el entonces Diputado Federal Gregorio Urias German integrante del Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa por la cual pretendía modificar varios artículos constitucionales y así permitir la creación de una sexta circunscripción electoral misma que tendría lugar en el extranjero.

En la sesión del día martes 18 de marzo de 2003 la entonces Diputada Federal Irma Piñeiro Arias integrante del Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa de ley mediante la cual se pretendía reformar y adicionar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para hacer efectivo el derecho de los nacionales que radican en el extranjero al sufragio,

En la sesión del día lunes 28 de abril de 2003 el entonces Diputado Federal Eduardo Rivera Pérez del Partido Acción Nacional presentó una iniciativa de ley en la que proponía la instalación de casillas electorales en el extranjero y la expedición de una credencial para votar específicamente en el extranjero. En esta misma sesión, el Diputado Federal Luis Miguel Barbosa Huerta integrante del Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa de reforma constitucional por la cual pretendía aumentar el número de diputados federales elegidos por el principio de representación proporcional de 200 a 240 siendo los cuarenta diputados adicionales elegidos en una sexta circunscripción establecida en el extranjero.

En la sesión de la Comisión Permanente del día miércoles 16 de junio de 2004, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de ley para reformar y adicionar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con el objeto de hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero. Esta reforma le deja amplias facultades al Consejo General del Instituto Federal Electoral para determinar las bases bajo las cuales podrán hacer efectivo el

derecho al sufragio los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero.

Estas iniciativas de ley son las más importantes que se han presentado en la materia. Cabe hacer mención que ninguna de ellas ha sido aprobada por el Congreso de la Unión, por lo que, en consecuencia, hasta la elaboración de la presente investigación no se tiene una regulación específica sobre el voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero.

CAPÍTULO V FUNCIÓN, NATURALEZ JURÍDICA Y REQUISITOS DEL SUFRAGIO

1. ASPECTOS PREELIMINARES

En el lenguaje común, "sufragio" y "voto" se emplean como conceptos equivalentes, si bien en la doctrina se marcan diferencias entre ellos.

Para algunos autores el voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio. En este sentido sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos que satisfacen los requisitos establecidos en la ley; mientras que el voto se utiliza de manera más amplia para tomar decisiones en todo tipo de cuerpos colegiados.

Para otros, el derecho al voto en materia electoral se concretiza a través del sufragio, de tal manera que sólo pueden sufragar los que tienen derecho para votar.

Según el Diccionario de la Lengua Española, la voz sufragio proviene del latín "*sufragiu*" y se puede traducir inicialmente como ayuda, favor o socorro⁵⁴, (Diccionario de la Lengua Española, Tomo II, página 1269), acepción que no va del todo desencaminada pues, como ha advertido Lucas Verdu⁵⁵ "mediante el sufragio los ciudadanos electores coadyuvan en cuanto miembros de la comunidad política (estado - comunidad) a su conexión con la organización jurídico política del Estado (estado - aparato) y, por ende, a la integración funcional de toda la sociedad política. No en vano, como

⁵⁴ *Ob. cit.*, Tomo II, página 1269

⁵⁵ Lucas Verdu, Pablo: *Curso de Derecho Político*, Volumen III, Editorial Tecnos, Madrid, 1996, páginas 207 y siguientes.

pusiera de manifiesto Maurice Haoriou⁵⁶, "el sufragio es la organización política del acercamiento y al unísono del sentimiento de confianza y de adhesión de hombre a hombre".

En todo caso, en un momento ulterior, el vocablo "sufragio" se ha dado un nuevo significado, el de voto. El propio Diccionario de la Lengua Española recurre como una de las excepciones de aquel vocablo la de "voto" de quien tiene capacidad de elegir. La circunstancia precedente ha propiciado una utilización indistinta de las voces "sufragio" y "voto" por parte de amplios sectores doctrinarios. Así, Pérez Serrano⁵⁷ define al sufragio como "una operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos, se manifiesta el criterio del cuerpo electoral con respecto a una medida propuesta, o se expresa la opinión de los ciudadanos con voto en un cierto momento con respecto a la política nacional". Para este autor, además de las funciones electorales y políticas o plebiscitarias del sufragio, existen las normativas que son aquellas empleadas "para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo votado por el parlamento, e incluso para intervenir en la revisión constitucional.

Sin embargo, debemos apuntar que no existe inconveniente alguno para utilizar ambos términos como sinónimos.

⁵⁶ Haoriou, Maurice: *Principios de Derecho Político Constitucional*. Instituto Editorial Reus, Madrid, 1927, página 496.

⁵⁷ Pérez Serrano, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*. Editorial Civitas, Madrid, 1976, página 37.

2. FUNCIÓN DEL VOTO

El sufragio es la expresión del poder electoral que fija la orientación política del Estado y que tiene por función la selección y nombramiento de las personas que han de ejercer el poder estatal.

El sufragio es un derecho político de los ciudadanos, de participar en el poder como parte del cuerpo político, organizando el poder electoral, eligiendo o siendo elegidos en cargos de elección popular, y adoptando decisiones políticas en los plebiscitos para los casos expresamente previstos en la Constitución.

El sufragio hace posible la concreción del gobierno del pueblo. El sufragio hace efectivo el principio de que el pueblo, titular concreto de la soberanía, es decir, del poder político, es la fuente originaria de todos los poderes estatales. A través del sufragio se expresa el autogobierno del pueblo.

Uno de los caracteres básicos del estado democrático liberal es el de la libre competencia por el poder, es decir, el de la elección disputada, libre, pacífica, periódica y abierta -o sea, sin exclusiones- por lo electores, tanto de las personas como de los programas o partidos a los que los candidatos pertenecen. Es signo inequívoco de la democracia pluralista -ante el ideal irrealizable de la democracia directa- la articulación de un procedimiento mediante el cual los ciudadanos concurren periódicamente a la elección de una línea política determinada. A través del sufragio -voz derivada de la latina *suffragium*, es decir, ayuda o auxilio-

los ciudadanos coadyuvan en cuanto miembros del Estado - comunidad, a la conformación del estado aparato y, en consecuencia, a la integración funcional de toda la sociedad política. Por medio del sufragio, los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la norma constitucional a participar en la determinación de la orientación política general mediante la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que le sean sometidas. Cumple así dos funciones fundamentales que han hecho que el sufragio se arroje al lugar preeminente de la vida política del estado democrático liberal: la función electoral, que sirve para designar a los representantes y la función normativa que se emplea para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo e incluso para intervenir en la revisión constitucional. Esas funciones se resumen en una: la expresión de la opinión pública, en cuyos juicios suelen ir mezclados nombres de personas, doctrinas que encarnan y resoluciones que se prefieren.

2.1 El Sujeto Activo en el Derecho al Sufragio

Se entiende por sujeto activo del sufragio a "las personas capacitadas para participar en la designación de los representantes, es decir, aquellos encargados de pronunciarse a favor de alguno o algunos de los candidatos a la elección"⁵⁸.

Actualmente en términos generales, la condición de elector corre paralela con algunas salvedades a la del ciudadano.

⁵⁸ Publicación del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. *Revista de Difusión Electoral* No. 6, 2ª Época.

Esta situación no ha sido siempre idéntica a lo largo de la historia. Es hasta el siglo pasado en que se puede hablar de un sufragio universal o capacidad general de la ciudadanía de uno u otro sexos, mayores de edad y que hayan satisfecho determinados requisitos de carácter formal, para participar en las elecciones políticas de representantes.

Son derechos políticos inherentes y exclusivos de los mexicanos que tengan la calidad de ciudadanos: votar y ser votado.

Las leyes que regulan el derecho de sufragio suelen excluir dos tipos de condiciones bien distintas: no pueden votar los incapaces, es decir, los privados de sentido en el momento de la elección o quienes hayan sido condenados por determinadas categorías de delitos que se consideran proyectan una carga de "indignidad" sobre quienes por ellos han sido condenados, de conformidad con lo cual no son merecedores del derecho al voto.

Como la condición de ciudadano va ligada a la de elector, el requisito del vivir honesto se traslada para la inscripción en el registro de electores.

2.2 El Sujeto Pasivo en el Derecho al Sufragio

De acuerdo con los principios constitucionales que conforman a nuestro sistema político electoral, es un derecho político fundamental de los ciudadanos mexicanos ser electo para ocupar un cargo de representación popular siendo éstos, en el ámbito federal, los de Presidente de la República,

Diputado Federal y Senador; en el ámbito local, los de Gobernador, Diputado Local, Representante ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y en el ámbito municipal, los de Presidente Municipal y miembros del Ayuntamiento.

El derecho pasivo del sufragio o derecho a ser elegido representante en alguna elección, aparece estrechamente ligado a una determinada concepción de la representación; precisamente, porque se espera de los elegidos unas cualidades singulares, se les exigen condiciones distintas y más estrictas que las que se requieren para el sufragio activo.

En general, además de las que se exigen para el sufragio activo puede requerirse una edad especial; por ejemplo la de 21 años a los Diputados, ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, ser originario del Estado en que se realiza la elección o vecino de él con residencia efectiva, con anterioridad a la fecha de la elección; a los Senadores los mismos requisitos excepto el de la edad, que será el de 30 años cumplidos el día de la elección y 35 al Presidente de la República; la exigencia conforme a la cual para poder ser Presidente de la República es preciso no sólo ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos, sino ser hijo de padre o madre mexicanos.

La inelegibilidad constituye un impedimento jurídico al ejercicio del mandato; convierte en absolutamente nula la elección del candidato.

Los requisitos de elegibilidad, en todo caso, son necesariamente de carácter objetivo y vienen establecidos en la Constitución y leyes electorales y hacen referencia a la

edad, capacidad, nacionalidad y relación con la colectividad que se pretende representar.

Existe, un grupo de ciudadanos más o menos extenso que se ve privado del derecho de sufragio pasivo por ostentar posiciones o cargos que puedan limitar la libertad del elegido o del elector.

Dentro de este grupo se encuentran los militares en servicio activo de quienes se dice que su dependencia jerárquica privaría de la necesaria libertad en el ejercicio de sus funciones así como a sus subordinados de un efectivo derecho libre de voto; ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador de algún Estado; no tratarse de una reelección; no tener mando en la policía; tampoco ser Ministro de la Suprema Corte, Secretario de Gobierno de algún Estado, Magistrado o Juez Federal o del Estado, no ser Ministro de algún culto religioso, Jueces, Funcionarios Electorales o Autoridades que puedan influir de manera cierta sobre el comportamiento de los electores, entre otros.

La inelegibilidad, puede proceder también de una condena penal, como consecuencia de la cual se estima que el reproche social a la conducta realizada, inhabilita para el desempeño de cargos representativos.

Teniendo en cuenta que toda inelegibilidad supone una restricción a un derecho fundamental, no cabe duda de que, necesariamente, debe encontrarse establecida en una ley y no ser contraria a la posible regulación constitucional de la

misma y que, además, su interpretación, como siempre que se trate de limitación de derechos, debe ser estricta.

Con base en las consideraciones anteriores, se dice que si es requisito esencial de la democracia representativa que todos los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para expresar su voluntad política, sin embargo, no lo es el que tengan que manifestarse si prefieren permanecer en silencio.

Sin embargo, no menos cierto es que el abstencionismo resulta ser un fenómeno político negativo que daña a todos los partidos así como al propósito de hacer de la democracia una realidad cada vez mas plena.

La calidad democrática de un régimen puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

Tanto las Constituciones como el COFIPE y demás ordenamientos electorales, parten de la consideración de que la responsabilidad de los partidos políticos no se agota en la participación periódica de los procesos electorales, sino que además deben desempeñar, en forma permanente, una función educativa que haga posible el desarrollo político de la sociedad.

3. NATURALEZA JURÍDICA DEL SUFRAGIO

En torno a la caracterización jurídica del sufragio, se ha producido un intenso debate a partir de la revolución francesa, cuyas posiciones principales son las siguientes:

A) El sufragio como derecho: La teoría del sufragio como derecho aparece conectada a la concepción rousseaiana de la soberanía popular entendida como la suma de las fracciones de soberanía corresponden a cada ciudadano. A partir de aquí se deduce que el sufragio es un derecho preestatal innato a la personalidad. Para Rousseau de la cualidad de ciudadano se deduce su derecho de voto, "derecho que nada puede quitar a los ciudadanos".

B) El sufragio como función: La teoría del sufragio como función se conecta con la concepción Sieyesiana de la soberanía nacional -la nación, ente distinto de cada uno de los ciudadanos que la componen, es la única soberana- de la que se deriva la separación entre el derecho a ser ciudadano (*ius civitatis*) y el derecho a ser elector (*ius suffragii*).

De acuerdo con esta doctrina son titulares del *ius suffragii* aquellos ciudadanos que reúnen las condiciones determinadas por el legislador que les coloca en una situación objetiva particular: se les pide que participen en la elección de los gobernantes; con ello no ejercen ningún derecho personal, sino que actúan en nombre y por cuenta del Estado, ejercen una función política.

C) El sufragio como deber: La lógica inherente a la concepción anterior, conduce inevitablemente a admitir que el

sufragio es un deber jurídico estricto; no es el sufragio - mantienen los que apoyan esta tesis- un derecho disponible por el individuo, sino una obligación jurídica impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida política del Estado. Aunque los teóricos del voto obligatorio sostienen que este no coarta la libertad individual por que solo obliga al ciudadano a participar bajo una sanción, pero no impone deber alguno respecto del contenido del voto, consideramos que el sufragio que deja de ser libre en cuanto a la decisión primaria sobre su emisión, deja de ser auténtico sufragio.

A partir de estas teorías clásicas han surgido modernamente otras concepciones que tratan de enmarcar al sufragio bien como función estatal, bien como función pública no estatal, bien finalmente como derecho público subjetivo y función pública no estatal. Esta concepción última, flexible e híbrida, es la que ha sido acogida mayoritariamente - tanto doctrinalmente como en el derecho positivo - y permite clasificar al sufragio entre los derechos función. El sufragio es, además un derecho personal -aunque ejercido corporativamente-, de carácter funcional, una función pues a través del mismo se procede determinada orientación de la política general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos, ya sea mediante la votación de las propuestas que sean sometidas a la consideración del cuerpo electoral.

4. REQUISITOS DEL SUFRAGIO

El sufragio ha de ajustarse a unas pautas determinadas para que las elecciones puedan calificarse de democráticas,

pautas que parten de una condición previa: la universalidad del sufragio. Se funda en el principio de un hombre, un voto. Con la misma se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden de asegurar la coincidencia del electoral activo con la capacidad de derecho público. La definición del sufragio universal solo puede hacerse de modo negativo. El sufragio es universal cuando no se restringe ni por razón de la riqueza ni por razón de la capacidad intelectual. El sufragio universal significa que el cuerpo electoral está compuesto de todos los ciudadanos -sin discriminación de grupos sociales específicos- que cumplen determinadas condiciones (nacionalidad, edad, goce de los derechos civiles y políticos e inscripción en el censo). Fuera de estas condiciones de carácter técnico, cualquier otra resulta inadmisibles o incompatible con la universalidad del sufragio, reconstituyen una conquista irrenunciable en los estados democráticos. De la misma forma, la capacidad electoral pasiva debe tener también a la universalidad.

Las limitaciones impuestas, sean las que sean, deben responder no a limitar la libre elección, no intenciones políticas, sino a razón de orden práctico fundadas en el interés general de la comunidad.

Cumplida la condición previa de la universalidad, el sufragio, en un estado democrático, a de responde a las siguientes pautas que hoy proclaman todos los textos constitucionales:

a) La libertad de sufragio: Cuyo principal componente es la vigencia efectiva de libertades políticas. El sufragio es libre cuando no está sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. Pero no basta con preocuparse de la

protección del elector considerado aisladamente, pues la fuerza organizada y el poder del capital no deben emplearse para influir al elector individuo, por que destruye la naturaleza del sufragio. Pero ¿no es igualmente improcedente que la intimidación y el soborno influyan en los electores como conjunto? Este problema es más difícil. La fuerza organizada y la libertad de disponer de dinero son los resortes del poder en la sociedad y ningún acto social - y la votación lo es- puede sustraerse por completo a su influencia. Con todo, es una premisa fundamental el sistema en que las elecciones no puedan ser libres y quienes gobiernan pueden manejarlas para afianzarse en el poder, porque las elecciones libres tienen como finalidad esencial la legitimación y la limitación del poder.

b) La igualdad del sufragio: Es consustancial el sufragio universal (un hombre, un voto). Exige no sólo que todos puedan votar sino que todos los votos tengan el mismo valor. Todos los votos deben influir en el resultado electoral; este debe estar formado por la suma de todos los votos. Este principio se viola a través de fórmulas tales como el sufragio reforzado, es decir, de la atribución de dos o mas votos a determinados electores que presentan requisitos específicos (voto plural, voto familiar, voto múltiple) o como el sufragio indirecto que puede ser de doble grado o de grado múltiple y que aunque se suele disfrazar con argumentos federalistas o descentralizadores en realidad introduce desigualdades en la representación, así como un elemento económico, ya que aunque el sufragio es universal en la base es restringido en la cumbre.

c) El secreto del sufragio: Constituye exigencia fundamental de la libertad del sufragio considerada desde la óptica individualista. Aunque se han ofrecido argumentos a favor del voto público para autores de gran relieve como Montesquieu o Stuart Mill, hoy se entiende que el carácter público del voto implica un atentado a la libertad del elector al hacerle más vulnerable a las presiones e intimidaciones de grupos privados en el poder mismo. El secreto del voto es en todo caso un derecho del ciudadano elector, no una obligación jurídica o un principio objetivo.

CAPÍTULO VI ESTUDIO PARTICULAR DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

1. PANORAMA GENERAL

El voto en el extranjero es el ejercicio del sufragio fuera de las fronteras nacionales, por parte de ciudadanos de un país donde se realiza una elección. Cuando el ordenamiento jurídico le reconoce dicho derecho al sufragio los autoriza para ejercerlos de esa manera.

En nuestro país, no hemos tenido una regulación formal que permita a los nacionales mexicanos que residen de forma permanente o transitoria en el extranjero ejercer su derecho al sufragio.

El obstáculo jurídico principal para implementar el sistema del voto en el extranjero era el artículo 36 fracción III en donde se establecía como obligación de los ciudadanos de la República votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda. Este obstáculo constitucional que impedía el voto a los mexicanos que no viven en el país fue removido en el año de 1996.

En el Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Federal se consagra que es obligación del ciudadano votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley, y ya no circunscribió el voto a un distrito electoral dentro de México. Ahora le correspondía al Congreso de la Unión determinar mediante modificaciones a la ley de la materia efectuar el sistema del voto en el extranjero (la reforma constitucional de 1996 tenía como consecuencia el inicio de

la regulación del voto en el extranjero, según la exposición de motivos).

Como consecuencia del cambio a la Constitución se iniciaron trabajos modificatorios al Código Electoral. De manera importante, en el artículo octavo transitorio correspondiente al decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se dejaba de manera concurrente a tres instituciones públicas los aspectos técnicos, logísticos y jurídicos para la realización del sistema del voto en el extranjero.

La Secretaría de Gobernación era la encargada del programa para el establecimiento del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de la correspondiente Cédula de Identidad; el Instituto Federal Electoral, por su parte, era el encargado de conformar una comisión de especialistas que se encargarían de estudiar la viabilidad y las eventuales modalidades para el voto en el extranjero; y el propio Poder Legislativo era el encargado de decidir la creación normativa o modificaciones legales correspondientes.

Ahora bien, qué fases han sido satisfechas y qué queda por hacer.

Por su parte, la Secretaría de Gobernación se dio a la tarea a partir de las modificaciones al Código Electoral de la construcción y evaluación del Programa del Registro Nacional Ciudadano. En abril de 1998 le comunicó al IFE que el avance que se había suscitado en la materia era escaso por lo que para el proceso electoral del 2000 no sería posible

integrar el Registro Nacional Ciudadano y expedir la Cédula de Identidad Nacional. Actualmente, no se tienen noticias de la culminación de los trabajos del programa del Registro Nacional Ciudadano.

El IFE, en abril de 1998 se dio a la tarea de conformar la comisión de especialistas que estudiarían la viabilidad y modalidades del sistema del voto en el extranjero. En noviembre de ese mismo año, la comisión de especialistas entregó sus resultados al IFE, y éste a su vez los hizo llegar al Poder Legislativo para su correspondiente análisis. El IFE, podemos concluir, cumplió con el mandato que se le encomendó.

El Poder Legislativo recibió a finales del año de 1998 el estudio de la comisión de especialistas que designó el Consejo General del IFE. Hasta la fecha, el legislativo no ha tomado la decisión de cómo y cuándo avanzar para que los mexicanos que residen permanente o transitoriamente en el extranjero voten en las elecciones federales.

Nos parece que la falta de voluntad por parte del Poder Legislativo se debe principalmente a que no se han definido los criterios bajo los cuales se implementará el voto en el extranjero. También, aunado a lo anterior se debe considerar el ámbito presupuestal que conllevará dicho sistema.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El problema jurídico que se plantea aquí no es precisamente la doble nacionalidad que pueden llegar a tener

millones de personas radicadas en los Estados Unidos de América, sino la doble ciudadanía que tengan esas personas en relación al voto que puedan emitir y que tengan efectos en nuestro país. Esta doble ciudadanía - para efectos del sufragio - trae consigo que diversas normas constitucionales se contrapongan entre sí, perdiendo la armonía constitucional que deba prevalecer en nuestra Carta Magna.

La propuesta del voto de los mexicanos en el extranjero se desarrollaría únicamente para la elección del Presidente de la República, de tal suerte que los millones de mexicanos que residen en el vecino país del norte pueden estar en aptitud e obtener una doble ciudadanía y así poder votar tanto en los Estados Unidos de América como emitir un voto que pueda afectar una elección que se desarrolla dentro de nuestro territorio.

Al respecto, nuestra Carta Magna ha sido objeto de diversas reformas que dejan la puerta abierta para que se implante este nuevo sistema de emisión del voto. En mayo de 1995, los principales partidos políticos acordaron establecer una agenda en donde se tocaran aspectos referentes a una reforma política electoral. De esta forma, después de intensas negociaciones se llegó a la conclusión de una reforma constitucional al artículo 36 fracción III para establecer como obligación de los ciudadanos de la república votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley. Aquí se está abriendo la posibilidad de que los millones de mexicanos que radican básicamente en los Estados Unidos de América puedan emitir un voto válido que pueda afectar el futuro de nuestro país, es decir, esas personas

que radican en el vecino país del norte, por el gran número que representan, pueden decidir una elección presidencial.

Asimismo, el 22 de noviembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en donde se establecía dentro de su artículo octavo transitorio que el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas que se encargarían de determinar la viabilidad del proyecto del voto más allá de nuestras fronteras. Esta comisión entregó su informe el 12 de diciembre de 1998 y estableció que efectivamente se podía establecer un sistema de voto en los Estados Unidos de América. Sin embargo, la comisión que designó el Consejo General del IFE no realizó estudio alguno referente a la doble ciudadanía y los efectos que puede causar.

El 20 de marzo de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal mismas que entraron en vigor un año después. Con estas últimas reformas se abre la posibilidad de que los mexicanos que residen en el extranjero puedan poseer una doble nacionalidad y por lo tanto pueden llegar a ser ciudadanos mexicanos en virtud de que, para ser esto último, se necesita tener la calidad de mexicano, tener 18 años cumplidos y tener un modo honesto de vivir.

El tema del voto de los mexicanos en los Estados Unidos de América no ha sido tratado con especial cuidado en el aspecto jurídico, se ha omitido uno de los aspectos más importantes que es la doble ciudadanía.

Esta doble ciudadanía reviste mucha importancia debido a que, de llegar a implementarse ese sistema, millones de extranjeros mexicanos podrían llegar a votar en las elecciones populares mexicanas, en virtud de que una gran cantidad de mexicanos poseen una doble nacionalidad y, por lo tanto, pueden llegar a tener la calidad de ciudadanos mexicanos.

3. PROBLEMA CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional en 1996 a la fracción III del artículo 36 trajo como consecuencia la remoción del obstáculo legal por la cual no se permitía a los mexicanos que residían en el extranjero y, principalmente en los Estados Unidos de América, de votar en las elecciones para Presidente de la República.

En efecto, en el párrafo tercero de las consideraciones correspondientes a las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos, expresamente se dice: "se propone suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, al efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio..."

Todo parecía indicar que el Congreso de la Unión se encargaría de efectuar los trabajos legislativos - una vez que concluyera la labor de la Secretaría de Gobernación por lo que respecta al Programa del Registro Nacional Ciudadano y expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana) y de la Comisión de Especialistas designada por el

Consejo General del IFE - a efecto de implementar el sistema del voto de los nacionales en el extranjero.

Sin embargo, el 20 de marzo de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal mismas que entraron en vigor un año después. Con estas últimas reformas se abre la posibilidad de que los mexicanos que residen en el extranjero puedan poseer una doble nacionalidad y por lo tanto pueden llegar a ser ciudadanos mexicanos en virtud de que, para ser esto último, se necesita tener la calidad de mexicano, tener 18 años cumplidos y tener un modo honesto de vivir.

En este contexto, la reforma por la que se establecía la no pérdida de la nacionalidad mexicana vino a complicar el asunto del voto de los nacionales en el extranjero puesto que ahora cuentan con una doble nacionalidad y una doble ciudadanía y si tomamos en cuenta el gran número de mexicanos que residen en los Estados Unidos de América es innegable que éstas personas puedan decidir la elección presidencial mexicana.

Ahora bien, con el cúmulo de reformas que se han suscitado al respecto, creemos que existen violaciones a nuestra Constitución General mismas que explicaremos a continuación.

Por una parte, nuestra Carta Magna no consagra el derecho al voto de los nacionales residentes en el extranjero y mucho menos como una garantía individual de carácter político. En efecto, lo que dice actualmente la fracción III del artículo 36 constitucional es "votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley" y no dice nada

más. Entonces, como nuestra Ley Fundamental no dice nada al respecto, es necesario aplicar algunas reglas de interpretación.

La interpretación de una norma jurídica, dice Ignacio Burgoa Orihuela, "equivale a la determinación de su sentido y de su extensión o alcance reguladores, objetivo éste que se obtiene utilizando métodos que deben coordinarse dentro de un sistema hermenéutico. Estos métodos son el lógico, el sistemático, el auténtico y el causal teleológico"⁵⁹. Enrique Sánchez Bringas, define cada uno de estos métodos de la siguiente forma: "el sistema hermenéutico parte de la interpretación gramatical, o sea, pretende determinar el significado de los vocablos que componen el texto normativo. Si no se logra esa meta, entonces se aplica el método lógico, consistente en estructurar los razonamientos que permiten descubrir el significado de la norma prescindiendo o no de la acepción de los vocablos empleados. Si este método no es suficiente se utiliza el sistemático, relacionando la norma que se quiere interpretar con el conjunto normativo al que pertenece para alcanzar un significado integral. Si a pesar de este esfuerzo no bastan esos métodos, es posible recurrir a la interpretación auténtica que se traduce en investigar la intención del legislador al hacer la norma. Por último, el sistema hermenéutico concluye con el uso del método causal teleológico, dirigido a determinar el significado existencial de la norma considerando sus causas, sus medios y sus fines, dentro del marco de la realidad social"⁶⁰

⁵⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, México, 1983, página 571.

⁶⁰ Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa, México, 1997, página 219.

Ahora, si interpretamos gramaticalmente el artículo 36 fracción III nos vamos a encontrar que no existe el derecho de sufragar fuera de nuestro territorio, lo que si existe actualmente es la posibilidad de que pueda llegarse a dar ese sistema de voto extraterritorial si es que el Congreso de la Unión así lo dispone.

La consecuencia de no establecer de manera fehaciente en nuestra Constitución Federal el voto de los nacionales en el extranjero es violatoria de la misma.

Si nos quedamos con la mera interpretación auténtica a la fracción III del artículo 36 constitucional con base en la exposición de motivos (es decir, qué quiso decir el legislador) de la reforma que sufrió este precepto, nos daremos cuenta que se realizó con el fin de otorgar el derecho de voto a los nacionales que radican en el extranjero. Sin embargo, y aún con eso, existen violaciones sistemáticas a nuestra Ley Fundamental.

Para determinar la existencia de violaciones a nuestra Constitución General utilizaremos el método sistemático de interpretación.

La apertura del voto a los nacionales radicados en el extranjero es violatorio al artículo 39 relacionado con el artículo 41 en donde se establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y que éste a su vez ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El voto tiene como función primordial el poder elegir directamente por el principio de mayoría relativa qué personas van a integrar dos

de esos dos poderes que son el Ejecutivo y el Legislativo, por lo tanto, el voto es un acto de soberanía, de tal suerte que de llegar a implementarse el voto de los mexicanos - norteamericanos en los Estados Unidos de América la soberanía ya no residiría en el pueblo de México sino también en el pueblo norteamericano.

A lo que queremos llegar es que si interpretamos bajo el método auténtico la fracción III del artículo 36 constitucional nos daremos cuenta que la intención del legislador es establecer como obligación del ciudadano de la República votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley, pero esto incluye a los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero. Ahora bien, si interpretamos este artículo bajo el método sistemático nos daremos cuenta que no hay una armonía integral entre este precepto y los artículos 39 y 41 constitucionales.

Por último, el problema de la doble ciudadanía también se ve reflejada en la garantía individual de libre asociación política que establece el artículo 9° de nuestra Carta Magna ya que este artículo establece que sólo los ciudadanos de la república pueden ejercer este derecho no así los ciudadanos mexicanos - norteamericanos quienes no podrán ejercer este derecho aún teniendo la calidad de ciudadano mexicano por contar con una ciudadanía extranjera simultáneamente. De esa forma, ellos no pueden asociarse libremente en los Estados Unidos de América para participar en la vida política de nuestro país.

4. SITUACIÓN ESTADÍSTICA ACTUAL DE MIGRANTES EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Respecto al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, el caso de México es único en el mundo porque reviste características que no se presentan en ningún otro país, dentro de esas características está el aspecto estadístico. Al respecto, haremos algunas consideraciones.

De acuerdo con la comisión de especialistas designada por el Consejo General del IFE⁶¹, el universo potencial de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero ascendía en junio de 2000 a cerca de 9.9 millones de personas. De este total, alrededor de 7.1 millones corresponden a personas nacidas en México con residencia en los Estados Unidos; 2.7 millones a personas que nacieron en los Estados Unidos de padre o madre mexicanos y que residen en ese país (que de acuerdo con la Constitución Política son mexicanos por nacimiento); y los restantes 104 mil ciudadanos mexicanos residentes en otros países.

Es conveniente señalar que una estimación del monto aproximado de esta población en el año 2006 se sitúa en alrededor de doce millones.

Estas cifras representan alrededor de 16.5 y 17.4 por ciento del total de ciudadanos residentes en México en esos años, cabe hacer notar que estas proporciones son superiores a la del Estado de México, lo que pone de manifiesto la enorme importancia político-electoral de esta población y su inimaginable potencial tanto para modificar el peso

⁶¹ IFE. Comisión de Especialistas

específico que tiene actualmente cada uno de los partidos políticos dentro del electorado mexicano, como para inclinar la balanza hacia alguno de ellos de manera definitiva.

Para entender mejor la distribución porcentual de la población nacida en México pero residente en Estados Unidos, según estimaciones del CONAPO⁶², de Agosto del 2002, basado en el último "Current Population Survey" del Buró de los Censos de EE. UU., censo del 2000, se sacan tres constataciones: a) Población por grupos de edad; b) Por Sexo y por Actividad Económica y c) por ciudadanía. Para efectos de la presente investigación, sólo tomaremos en cuenta lo referente a la ciudadanía.

En el aspecto de la ciudadanía el 22.6% de born mexicans son ya ciudadanos norteamericanos y el 77.4% siguen siendo mexicanos.

El U.S. Census Bureau, en junio del 2003, anuncio el número porcentual de hispanos o latinos que reside en Estados Unidos, son 37.4 millones de la población total norteamericana, el 13.3% de 285 millones. De ellos 66.9% son de origen mexicano, lo que acerca el número a 25.074 millones de personas residentes en Estados unidos de origen mexicano, según el US Census Bureau.

De esos 25.074 millones están en edad ciudadana 8.226 millones de hombres y 7.533 millones de mujeres. Entonces, los mexicanos residentes en los Estados Unidos de América en

⁶² FUENTE CONAPO 15 de agosto de 2002, estimaciones basadas en U.S. Census Bureau, Current population Survey

edad ciudadana (edad de votar) hombres y mujeres son alrededor de 15.759 millones de personas.

Ahora bien, de 15.759 millones de mexicanos radicados en el vecino país del norte, el 22.6% son ya ciudadanos norteamericanos, es decir, 3.561 millones de personas tienen la calidad de ser ciudadanos mexicanos y norteamericanos simultáneamente.

La siguiente tabla tiene la intención de hacer un comparativo del padrón electoral de distintas entidades federativas de nuestro país con el número de ciudadanos México-estadounidenses:

<u>Entidad</u>	<u>Padrón Electoral</u>
México	7,680,606
Distrito Federal	6,374,942
Veracruz	4,298,668
Jalisco	3,907,937
Puebla	2,790,036
Chiapas	2,123,646
Michoacán	2,443,331
Guanajuato	2,818,333
Nuevo León	2,435,957
Chihuahua	1,970,904
Oaxaca	1,982,511
Guerrero	1,769,847
Tamaulipas	1,786,859
BCN.	1,525,513
Coahuila	1,416,358
Sinaloa	1,526,548
Hidalgo	1,342,969
Sonora	1,405,081
SLP.	1,327,361
Tabasco	1,106,794
Durango	886,482
Morelos	1,000,821

Zacatecas	847,288
Yucatán	977,910
Querétaro	813,778
Tlaxcala	570,684
Nayarit	576,188
AGS.	564,904
Q.R.	472,534
Campeche	392,166
Colima	336,337
BCS.	254,002

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio con información del IFE.

De la tabla anterior se desprende que sólo el Estado de México, Distrito Federal, Veracruz y Jalisco son superiores en número de padrón electoral y en un quinto lugar estaría colocado el padrón electoral de los ciudadanos mexicano - estadounidenses.

Por otro lado, la elección presidencial del 2 de julio del año 2000 se caracterizó por ser muy cerrada en cuanto a la obtención de los votos. Así, y tomando en consideración sólo a las tres principales fuerzas políticas de nuestro país podemos decir que:

- La Alianza por el Cambio (integrada por el PAN y el PVEM) captó 15 millones 988 mil 740 votos (42.52% de la votación total emitida a nivel nacional).
- El PRI captó 13 millones 576 mil 385 votos (36.10% de la votación total emitida a nivel nacional).
- La Alianza por México captó 6 millones 259 mil 048 votos (16.64% de la votación total emitida a nivel nacional).

La diferencia entre Alianza por el Cambio y el PRI fue de 2 millones 412 mil 355 votos. El número de votantes potenciales con ciudadanía mexicana y estadounidense es de 3 millones 561 mil personas. En consecuencia, es indiscutible que los mexicanos radicados en los Estados Unidos de América y que cuentan con doble ciudadanía pueden llegar a decidir quién será el próximo titular del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras Federales de Diputados y Senadores, Diputados Locales y partidos políticos en México, deberían de tomar en cuenta los aspectos estadísticos para la implementación del voto en el extranjero.

5. CONSECUENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y ECONÓMICAS DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

5.1 Consecuencias Jurídicas

La principal consecuencia jurídica del sistema del voto en el extranjero es (si no se hacen modificaciones constitucionales y legales de fondo a las propuestas que actualmente existen) la violación a nuestra Carta Magna.

En efecto, si no se establece de manera fehaciente en nuestra Constitución Federal el derecho a votar de los ciudadanos que se encuentran en el extranjero junto con las correspondientes reformas a los artículos 9, 39 y 41 constitucionales, tendríamos como consecuencia la falta de armonía jurídica que siempre debe prevalecer en todo sistema constitucional.

5.2 Consecuencias Políticas

1. Es muy probable que las elecciones presidenciales sean cada vez más competidas y que las diferencias de votos entre los principales candidatos presidenciales sean pequeñas. De esta forma, una elección presidencial la podrían decidir un grupo de mexicanos - norteamericanos que no les afectaría de modo alguno los actos de gobierno que se efectuaran dentro de nuestro país.

Daniel Zovatto manifestó que: "podríamos estar quizá en el primer país donde el voto de los nacionales en el extranjero tendría un efecto concreto en el resultado final de la elección presidencial"⁶³.

En otros países quizá no tendría ninguna trascendencia que los nacionales que radican temporalmente o permanentemente en otros países pudiesen votar para elegir a al Presidente de su país. Sin embargo, en México sí tiene enorme trascendencia que los nacionales que viven fuera de nuestro territorio nacional sufraguen en la elección del Ejecutivo Federal. De ahí, que se debe de poner especial interés en la manera en que se va a permitir el sistema del voto en el extranjero.

2. Podríamos afirmar que la elección del Presidente de la República Mexicana estaría en manos de nacionales que no gozarían o sufrirían las consecuencias del nuevo gobierno electo. Más aún, muchos de los nacionales que radican en los Estados Unidos de América son ciudadanos norteamericanos que sufragan en ese país, en otras palabras, votan para elegir al

⁶³ Zovatto, Daniel. Discurso pronunciado en el *Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero*, celebrado en la ciudad de México, 11 y 12 de Agosto de 1998, en "Voto de los mexicanos en el extranjero", IFE, México, 1998.

presidente de los EUA pero también está la posibilidad de que elijan al presidente de nuestro país.

3. Como se indico en capítulos anteriores, la concentración de mexicanos en los Estados Unidos de América se da en cuatro estados primordialmente. Estos estados (Illinois, California y Texas) se distinguen por la operación de poderosas maquinarias electorales y que pueden influir definitivamente en el sentido del voto de los nacionales en ese país. Adicionalmente, el mayor número de mexicanos que laboran en el vecino país del norte lo hacen en el sector agrícola. Este sector se encuentra bien organizado por personas que pueden influir directa o indirectamente en el voto de los residentes mexicanos en esos estados.

4. Nuestra Constitución Federal otorga ciertos derechos políticos fundamentales, de los cuales destacan el poder votar pero también el derecho de ser votado para los distintos cargos de elección popular. Ahora bien, los nacionales mexicanos que tengan ciudadanía norteamericana ¿tendrían el derecho constitucional de ser votado para la primera magistratura de nuestro país? En caso de ser afirmativo, el gobierno de los Estados Unidos de América podría apoyar incondicionalmente un candidato mexicano - norteamericano para llegar a la Presidencia de la República y de esa forma atender los intereses exclusivos del gobierno norteamericano. Esto, verdaderamente sería un peligro para la soberanía de nuestra nación.

5.3 Consecuencias Económicas

Al instrumentarse el sistema del voto de los nacionales que se encuentran en el extranjero, nuestros legisladores tendrán que tomar en cuenta el alto impacto económico que traerá como consecuencia la implantación de dicho sistema.

El Instituto Federal Electoral que es la autoridad que se encarga de los procesos electorales federales tendrá que valorar los mecanismos menos costosos para llevar a cabo el proyecto de votación de los mexicanos que se encuentran en el extranjero.

Según estimaciones aproximadas, hacer realidad la votación desde el extranjero traería como consecuencia una derrama económica en nuestro presupuesto de alrededor de los 365 millones de dólares (4,040,600,000 pesos). Este impacto económico se vería reflejado en la afectación a diversas partidas presupuestarias tanto en el ámbito federal como el local. A continuación realizaremos una tabla con el efecto de hacer un comparativo:

ENTIDAD O PROGRAMA	PRESUPUESTO
ÓRGANOS AUTÓNOMOS Y ADMINISTRATIVOS	
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	5,468,294,995
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	629,104,976
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	2,206,313,904
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	912,534,000
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1,645,331,320
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	3,818,018,310

PROGRAMA DE APOYOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	
DISTRITO FEDERAL	1,400,910,367
JALISCO	1,195,337,347
MÉXICO	2,059,969,507
VERACRUZ	1,064,791,731
PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	
ADQUISICIÓN LECHE POR LICONSA	297,000,000
COMPRA DE COSECHAS ZONAS MARGINADAS DICONSA	100,000,000
PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL	500,000,000
VIVIENDA RURAL	750,000,000
PROGRAMA ALIMENTARIO	4,092,100,000
ADULTOS MAYORES	900,000,000

FUENTE: PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2004

Como se puede observar, el costo de implementar un sistema que permita a los mexicanos que se encuentran en el extranjero votar en las elecciones federales de nuestro país es demasiado alto, por lo que el Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá tener especial cuidado en el aspecto económico del voto en el extranjero.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El voto se caracteriza por contar con dos vertientes, es un derecho pero paralelamente también es una obligación. Este doble aspecto no se otorga sin sentido alguno sino que, por el contrario, tiene su propia finalidad: integrar un gobierno para que realice acciones positivas o negativas con las correspondientes consecuencias para sus gobernados.

SEGUNDA. A través de la función del sufragio se producen tres efectos principales, a saber: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación.

TERCERA. Actualmente, no contamos con teorías que definan si el derecho al voto en el extranjero lo genera la base subjetiva del derecho al voto, la nacionalidad, la ciudadanía, la residencia o eventualmente todas las anteriores de manera conjunta; tampoco se ha definido en qué modalidades, combinaciones o incluso con qué restricciones se puede ejercer ese derecho.

CUARTA. La implantación del voto de los mexicanos que radican temporal o definitivamente en los Estados Unidos de América no es únicamente una cuestión de debate político genérico, sino que también entraña problemas jurídicos concretos para su implementación, los cuales deben ser resueltos de antemano.

QUINTA. La transición democrática que vivió nuestro país en julio del 2000 debe de abrirse más allá de nuestras fronteras implementando el sistema del voto de los nacionales que

radican en los Estados Unidos de América, siempre y cuando revista las mismas condiciones de seguridad que el voto dentro del territorio nacional y despierte el mismo grado de confianza.

SEXTA. Elevar a rango constitucional el voto de los nacionales en el extranjero facilitará al Congreso de la Unión legislar en la materia puesto que no habría ningún impedimento de carácter constitucional que obstaculice la implantación del voto foráneo.

SÉPTIMA. En este contexto, podríamos afirmar que, si se llega a implementar el sistema del voto en el extranjero a como se ha propuesto, la elección del Presidente de la República Mexicana estaría en manos de nacionales que no gozarían o sufrirían las consecuencias del nuevo gobierno electo. Más aún, muchos de los nacionales que radican en los Estados Unidos de América son ciudadanos norteamericanos que sufragan en ese país. En otras palabras, votan para elegir al presidente de los Estados Unidos de América pero también está la posibilidad de que elijan al presidente de nuestro país con las correspondientes consecuencias que ello implica.

OCTAVA. Afirmamos que los votos que se puedan obtener en el exterior pueden cambiar el resultado de la elección presidencial. El caso de México, en materia de voto en el extranjero es único en el mundo, no existe un modelo que revista las mismas características que nuestro país. En tal virtud, necesitamos implementar un modelo que se ajuste a las necesidades e intereses propios de nuestra Nación.

NOVENA. Votar en las elecciones presidenciales no es la única opción del ejercicio del derecho al sufragio. Consideramos que la mejor alternativa para efectuar el sistema del voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero y particularmente en los Estados Unidos de América es mediante la figura de la representación ante la Cámara de Diputados.

DÉCIMA. Pensamos que la mejor alternativa de solución para implementar el sistema de votación foránea es la creación de una sexta y séptima circunscripción electoral plurinominal, mismas que tendrían lugar en los Estados Unidos de América y en el resto de los países del mundo, respectivamente. Adicionalmente, se propone la incorporación a la Cámara de Diputados de un número determinado de Diputados Federales que serían elegidos en las nuevas circunscripciones. De esta forma, los mexicanos que se encuentran en el extranjero, tendrían una verdadera representación en su país de origen, sin afectar el interés general de los que radicamos dentro de la República Mexicana.

UNDÉCIMA. De llegar a implementarse el sistema de votación de los nacionales en el extranjero, se tendría que realizar ciertas reformas de carácter constitucional para tener una armonía jurídica y evitar así el choque de normas constitucionales. Consideramos que los artículos a reformar son los siguientes: 9° (a efecto de que los ciudadanos de la República que residen dentro y fuera del territorio nacional puedan reunirse para tomar parte en los asuntos políticos de su país); 35, fracción I (a efecto de que el Estado reconozca y facilite el ejercicio del derecho de sufragio a los ciudadanos Mexicanos que se encuentren fuera del territorio

nacional únicamente para la elección de Diputados Federales); 39 (para que la soberanía nacional recayera en el pueblo mexicano que radica dentro y fuera del territorio nacional); 53, segundo párrafo (para la creación de siete circunscripciones electorales plurinominales); adicionar la fracción VII al artículo 54 para definir en qué ámbito geográfico entrará la sexta y séptima circunscripción electoral y cuántos Diputados Federales entrarán en esas circunscripciones); 55 (para establecer como requisito que los Diputados elegibles en la sexta y séptima circunscripción deberán de tener más de seis meses de residencia anteriores a la fecha de la elección fuera del territorio nacional).

DUODÉCIMA. En cuanto a la regulación secundaria creemos que lo más pertinente es adicionar un Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales con el fin de tener una normatividad sistemática en una sola ley.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arredondo Ramírez, Vicente, Coordinador. *Ciudadanía en Movimiento*. México, Universidad Iberoamericana, 2000, página 144.
2. Becerra, Pablo Javier. "Las Reformas Electorales de Salinas". Departamento de Sociología de la UAM Iztapalapa. México. Página 145.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, página 146.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, México, 1983, página 571.
5. Carpizo Jorge y Valadés Diego. *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero*. Editorial Porrúa, México, página 22.
6. Crespo, José Antonio "Urnas de Pandora. Partidos y Elecciones en el Gobierno de Salinas". México, Espasa Calpe/Cide, 1995, Capítulo II.
7. García Ramírez, Sergio. *La Ciudadanía de la Juventud*. México, Cultura y Ciencia Política, 1970, página.
8. Haoriou, Maurice: *Principios de Derecho Político Constitucional*. Instituto Editorial Reus, Madrid, 1927, página 496.
9. Lucas Verdu, Pablo: *Curso de Derecho Político*, Volumen III, Editorial Tecnos, Madrid, 1996, páginas 207 y siguientes.
10. Ortiz Pinchetti, José Agustín, "La transición difícil: la transición mexicana, avances y retos", *La Jornada*, Ediciones, México, 1998, páginas 130-131.
11. Pérez Serrano, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*. Editorial Civitas, Madrid, 1976, página 37.
12. Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa, México, 1997, página 219.

13. Santamaría Gómez, Arturo, "El movimiento vasconcelista en los Estados Unidos y el voto mexicano en el extranjero", Mimeo, páginas 9-10.
14. Santamaría Gómez, Arturo, "México en los Mass Media Hispanos", página 5.

DICCIONARIOS

1. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.
2. Diccionario Jurídico Abeledo Perrot.
3. Diccionario Cabanelas-Alcala Zamora.
4. Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

REVISTAS

1. Publicación del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. *Revista de Difusión Electoral No. 6, 2ª Época.*
2. Revista: Justicia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 2000, Número 16. Artículo "Voto en el Extranjero: Marco Legal y Panorama General de la Legislación Electoral". Autores: Dieter Nohlen y Florian Grotz. Página 47.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
3. Ley General de Población.

OTRAS FUENTES

1. Félix Edgar, "Polariza el voto en el extranjero", *El Financiero*, 6 de octubre de 1998, páginas 52-53.
2. FUENTE CONAPO 15 de agosto de 2002, estimaciones basadas en U.S. Census Bureau, Current population Survey
3. Gómez Gómez, Guillermo. "Consensos del PRI, PRD y PT". *El Nacional*, 16 de abril de 1996.
4. Gómez Álvarez, Pablo. "La Reforma del Gradualismo". *La Jornada*, 2 de agosto de 1996.
5. Comisión de Especialistas. Instituto Federal Electoral.
6. Manual de la Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México sobre "Voto en el Extranjero". Carpeta Informativa. Seminario, México, D.F., septiembre 2 y 3 de 1998.
7. Seminario sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Carpeta Informativa, Ciudad de México, 11 Y 12 de Agosto de 1998.
8. Zovatto, Daniel. Discurso pronunciado en el *Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero*, celebrado en la ciudad de México, 11 y 12 de Agosto de 1998, en "Voto de los mexicanos en el extranjero", IFE, México, 1998.