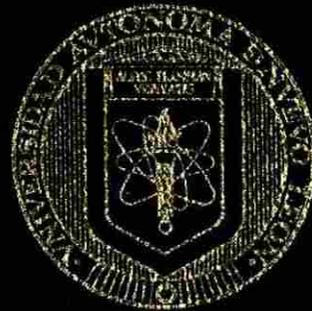


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA

DIVISION POSGRADO



TESIS

"EL VOTO DE LOS MEXICANOS
EN EL EXTRANJERO"

POR

JESUS GERARDO LOPEZ MACIAS

Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRO EN DERECHO PUBLICO

AGOSTO 2003

TM
K1
FDYC
2003
.L 664



1020148954



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



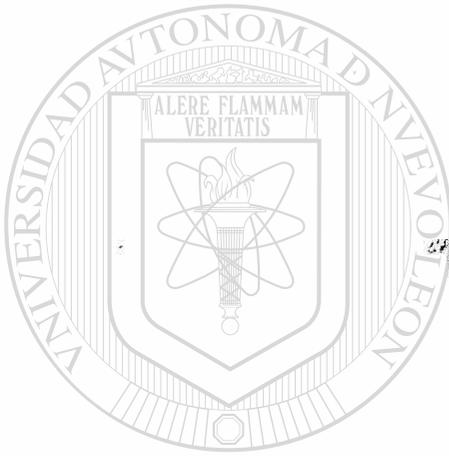
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA
DIVISION POSGRADO



TESIS

"EL VOTO DE LOS MEXICANOS
EN EL EXTRANJERO"

POR

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
JESUS GERARDO LOPEZ MACIAS

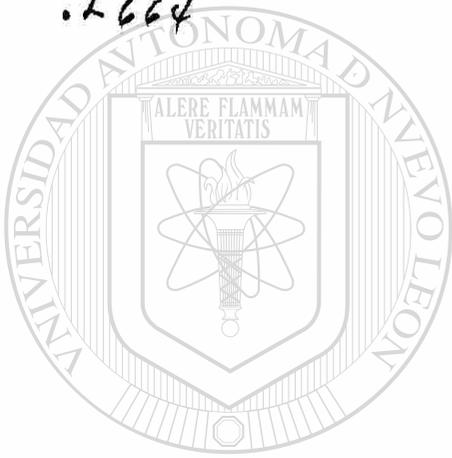
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRO EN DERECHO PUBLICO

AGOSTO 2003

975904

TM
K1
FD4C
2003
.L664



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



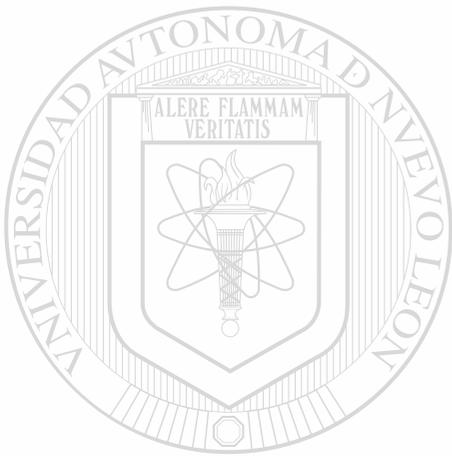
FONDO
TESIS

A DIOS, Mi creador

A MIS PADRES, Mis impulsores

A RUBY, Mi esposa, mi amiga, mi compañera

A MI BEBITA, que viene en camino, mi gran motivación



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

INDICE

Índice	I
Introducción	1
PRIMERA PARTE	
I.- Un poco de historia	9
II.- El Voto	9
a) Plebiscito	11
b) Distinción entre Referéndum y Plebiscito	11
c) El Plebiscito en Derecho Internacional Público	13
d) Categorías de los Plebiscitos	13
III.- Declaración Universal de Derechos Humanos	14
IV.- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	18
V.- La Reforma Político Electoral 1991-1994	26
VI.- Instituto Federal Electoral	30
a) Breve Referencia Histórica	30
b) Legislación de 1946	30
c) Legislación de 1951	33
d) Legislación de 1973	35
e) Legislación de 1977	37
f) Legislación de 1986-1987	40
g) Legislación de 1990 y sus Reformas	42
h) Legislación Constitucional	43

i) Legislación Ordinaria	46
j) Diversas Opiniones	48
VII.- Naturaleza Jurídica	50
VIII.- Estructura e Integración	52
XIX.- Estructura del Instituto	53
X.- Desconcentración Regional	54
XI.- Tiempo y Estructura	57
XII.- Integración de los Órganos del Instituto	58
XIII.- Órganos Ejecutivos y Técnicos	61
XIV.- Órganos de Vigilancia	63
XV.- Mesas Directivas de Casilla	63
XVI.- Competencia	63
XVII.- Concepto de Competencia	64
XVIII.- Competencia Genérica del Instituto	66
XIX.- Competencia Específica	66
XX.- Competencia de los órganos de Dirección	67
a) Consejo General	67
b) Consejos Locales	71
c) Consejos Distritales	73
XXI.- Integración y Suplencia	74
XXII.- Competencia y Votación	77
XXIII.- Principios Rectores	78

a) Concepto y Enumeración	78
XXIV.- Breve Análisis	79
a) Certeza	79
b) Legalidad	79
c) Independencia	80
d) Imparcialidad	82
e) Objetividad	83
f) Profesionalismo	84
g) Una Reflexión Adicional	86

SEGUNDA PARTE

I.- Corrientes Contrarias al Voto en el Extranjero	88
Lic. Héctor Fix-Zamudio	88
II.- Prefacio de ambos libros	93

III.- Del libro: "Consideraciones Constitucionales sobre el voto Mexicano en el extranjero"	94
Lic. Diego Valadés	

a) Aspectos Generales	94
b) Función del Sufragio	97
c) Naturaleza de la Ciudadanía	99
d) Sufragio y Globalización	102
e) El Problema de la Doble Nacionalidad y la Doble Ciudadanía	104
f) Reflexión	117

IV.- Del libro: "El voto de los mexicanos en el extranjero: Contexto, peligros y propuestas" Lic. Jorge Carpizo	117
a) Países que Aceptan el Voto de los nacionales residentes en el Extranjero	117
b) Argumentos a Favor y en Contra	119
c) Realidad de este Voto	125
d) Características del Voto en el Territorio Nacional y en el Extranjero	127
e) Necesidad de distinguir Realidades Completamente Diversas	130
f) Titularidad del Sufragio	134
g) Antecedentes en México	135
h) Reforma Constitucional y Legal	136
i) México, un caso Excepcional	144
j) Peligros del Voto de los residentes Mexicanos en los Estados Unidos	148
k) Organización de las Elecciones por el País Anfitrión	157
l) Suspicias a los Estados Unidos	159
m) ¿Qué Opinan los Mexicanos que Residen Aquí y los que Residen en los Estados Unidos?	162
n) Algunas Propuestas	165

TERCERA PARTE

I.- La Evolución Jurídica Supranacional	169
II.- Los Instrumentos de la Evolución Jurídica Supranacional	171
III.- De la Evolución Desigual de los Términos del Desarrollo	172

IV.- Las Condiciones Actuales	174
V.- Ejercicio Efectivo del Derecho de Sufragio	177
VI.- Países cuyas Legislaciones hablan del Tema	178

CUARTA PARTE

I.- Legislación Electoral Comparada	182
II.- Votos de los Extranjeros en los Estados Unidos y Canadá	186

a) Eritrea	186
b) Sudáfrica	187
c) Armenia	187

III.- Actividad y aplicación extraterritorial	188
---	-----

a) Legislación nacional cuya aplicación extraterritorial se requerirá con el voto de mexicanos en el exterior	188
b) Código penal para el D.F. en materia de fuero común, para la República en materia federal	189

c) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	190
--	-----

d) Nuevo Código Civil	190
-----------------------	-----

e) Ley de Nacionalidad	191
------------------------	-----

f) Ley del Notariado para el D.F.	192
-----------------------------------	-----

g) Ley del Servicio Exterior Mexicano	192
---------------------------------------	-----

h) COFIPE	193
-----------	-----

i) Código Federal de Procedimientos Penales y sus reformas	193
--	-----

j) Ley Orgánica de la PGR	194
---------------------------	-----

k) Procedimientos civiles 408-1	195
IV.- Dictamen sobre la aplicación extraterritorial de la legislación mexicana relevante para el voto de los mexicanos en el exterior	195
V.- Instrumentos Jurídicos Internacionales	198
a) Instrumentos jurídicos internacionales vigentes	198
VI.- Tratados Bilaterales Firmados por México en Materia Consular	199
a) Tratados bilaterales firmados por México en materia: Cooperación judicial, legal y de asistencia jurídica	200
b) Tratados bilaterales firmados por México en materia: Extradición	201
VII.- Sobre las Disposiciones Legales en Estados Unidos que podrían Limitar las Condiciones del Voto de los Mexicanos	201
a) Antecedentes	202
VIII.- Jurisprudencia y Legislación Actual	205
<hr/>	
IX.- Reflexión	211
X.- Disposiciones de Derecho Extranjero: Ley de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos de 1996	213
XI.- Disposiciones sobre Residentes Indocumentados	213
a) Audiencia de deportación	213
b) Términos de Adquisición de Residencia Legal	214
c) Restricciones Adicionales para inmigrar	214
d) Condiciones de estancia sin documentos	214
XII.- Disposiciones sobre Residencia Legal	214

XIII.- Disposiciones sobre Nacionalidad y Ciudadanía	215
XIV.- Disposiciones sobre la Doble Nacionalidad	217
XV.- Reflexión	218
XVI.- Principio de No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana y el Ejercicio del Voto en el Extranjero	219
XVII.- Marco Jurídico y Práctica Internacional	220
a) Nacionalidad y Ciudadanía	220
Cuadro 1: Derechos políticos extendidos a Residentes Extranjeros en varios países	222
b) Formas de Adquisición y Pérdida de la Nacionalidad	223
c) Nacionalidad Múltiple	224
d) Ciudadanía Múltiple	227
XVIII.- Jurisprudencia y Legislación sobre Nacionalidad Múltiple y Ciudadanía en los Estados Unidos	228
XIX.- Reflexión	230
<hr/>	
XX.- Marco Jurídico Mexicano	231
a) Contenido de las Reformas Constitucionales sobre Nacionalidad	231
b) Principio de Irrenunciabilidad a la Nacionalidad Mexicana y la Titularidad del Derecho al Voto	232
Cuadro 2: Cargos y Funciones Públicas que para su Ejercicio se Requiere ser Mexicano por Nacimiento y no haber Adquirido otra Nacionalidad	234
Cuadro 3: Causales de Pérdida de la Ciudadanía	235
c) Elementos para Estimar el Número de Mexicanos con otra Nacionalidad Residentes en el Extranjero	235

Cuadro 4: Vertientes Jurídicas de Adquisición de Nacionalidad Múltiple	238
XXI.- Infraestructura y Logística en el Exterior	239
a) Nota sobre el uso de la valija diplomática y la función del Cónsul como Notario	239
b) Notas sobre la Función del Cónsul como Notario	240
c) Notas sobre los Fiscales de delitos electorales	241
XXII.- Construcción Jurídica de las Modalidades para el Voto en el Extranjero	241
a) Bases y Principios del Sistema Electoral Mexicano	242
b) Casillas	244
c) Casillas Ordinarias	244
d) Casillas Especiales	244
e) Credencial para votar	245
f) Mecanismo de Emisión del Voto	246
g) In Situ	246
h) A Distancia	246
XXIII.- Modalidades Básicas del Ejercicio del Voto en el Extranjero	247
a) Criterios de análisis de las modalidades	248
b) Otros criterios de racionalidad	248
XIV.- Forma de Incorporación a la Legislación	250
a) Problemas de Extradición Relacionados con el Voto en el Extranjero	250

XXV.- Conductas que constituyen delitos bajo ambas
Legislaciones 254

XXVI.- Todo Derecho es Operativamente Excluyente.
El Derecho Electoral no es Excepción 261

QUINTA PARTE

Publicaciones de los periódicos "El Norte" y "Milenio" de Monterrey

1.- Aplauden en IFE Avances pero Advierten Riesgos 263

2.- Preparan Consulados en Estados Unidos Futuro Padrón 265

3.- Impulsa Creel en Estados Unidos el Voto de los Paisanos 266

4.- Piden al Congreso Aprobar Ley 267

5.- Tendrá Frontera Alta Tecnología 269

6.- Abogarán ante Estados Unidos por Indocumentados 270

7.- Piden Expresar Malestar por trato a migrantes 271

8.- Protegerá Estados Unidos Derechos de Trabajadores Ilegales 272

9.- Abogan por Ilegales 274

10.- El Español en Estados Unidos: ¿Un *Good* Futuro? 275

11.- Decide Hoy IFE Acceso Público a Gasto Electoral 277

12.- Decide IFE Abrir al Público Ingresos y Gastos de Partidos 280

13.- Exige la SRE Marco Legal de Migrantes 281

14.- Reclamará México Trato Dado en Estados Unidos
a Trabajadores 282

15.- Demanda Creel a Estados Unidos trato justo a Migrantes 284

16.- Para evitar Asimetrías Sugieren Corregir el TLC 286

17.- Arma el PAN Ejército en Estados Unidos	288
18.- Extiende el PAN sus Redes en Estados Unidos	290
19.- Ayuda Matrícula Consular a Ilegales	294
20.- Agilizan el Flujo de Paisanos	298
21.- La matrícula consular, al banquillo de los acusados	300
Conclusiones	305
Bibliografía	309
Artículos Académicos Relacionados con el Tema	314
Direcciones de Internet Relacionadas con el Tema	316

ANEXOS:

- Cuadro de Países donde hay Legislación para el Voto en el Extranjero
 - Requisitos en diversos países para el voto en el extranjero
 - Opiniones de Medios de Comunicación en Estados Unidos
-
- Opiniones de Medios de Comunicación en México
 - Solicitud electrónica de afiliación al Partido Acción Nacional para mexicanos residentes en el extranjero

INTRODUCCIÓN

El tema del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero ha venido a reavivar un debate, largamente inactivo en nuestro país: el de la extensión del sufragio hacia capas de población previamente desincorporadas.

Hace ya dos años comencé con la investigación de esta tesis, el material es escaso, pero el que existe es muy claro en definir las posturas en las que se han dividido los diversos pensadores que han escrito sobre el mismo.

La estructura de la tesis la he dividido en cinco partes, la primera hace un breve recorrido sobre el voto y sus orígenes, trato de definir cual es la razón del sufragio desde la época romana, inmediatamente justifico con documentos mundiales e internacionales los derechos humanos y a la vez los derechos políticos del hombre, entre ellos el ser elegido democráticamente y el poder elegir libremente a los gobernantes; después hago un análisis de las reformas político electorales que se han llevado a cabo en nuestra Carta Magna. Para cerrar con esta primera parte demuestro como nuestro Instituto Federal Electoral a logrado su madurez y por lo tanto la capacidad para llevar a cabo una elección de tal magnitud como es la del voto en el extranjero.

En la segunda parte transcribo textos completos del libro de Carpizo y Valades, "El voto de los mexicanos en el extranjero" y del triste prólogo que les hace Héctor Fix-Zamudio, donde apoya la postura de estos dos en contra del voto de nuestros connacionales; con absurdos argumentos de falsos patriotas y se hacen pasar por demócratas nacionalistas, acusando a los mexicanos que se van al otro lado de desleales a su país, es clara la postura de ellos pues temen un revés contra el partido político al cual pertenecen.

Siguiendo con la tercera parte tocamos el asunto jurídico, el ejercicio del sufragio como un derecho que no se le puede quitar al hombre donde quiera que se encuentre y que debe y puede ejercerlo

aunque esté fuera de su país de origen, ejercicio efectivo del derecho de sufragio y los países donde sus legislaciones hablan del tema.

En la cuarta parte tocamos el derecho comparado con otras legislaciones de América Latina, Estados Unidos y Europa, se tocan los tratados bilaterales firmados por México, actividad y aplicación extraterritorial, el tema tan importante de la doble nacionalidad y la nacionalidad múltiple, tocamos la Ley de Nacionalidad y la de Notariado, al igual que la Ley del Servicio Exterior Mexicano, limitantes en Estados Unidos para el voto de los mexicanos, jurisprudencias, Ley de inmigración y naturalización de Estados Unidos, se justifican las modalidades del voto y la forma en que se llevaría a cabo en los consulados.

Por último en la quinta parte presento una relación de artículos periodísticos sobre el tema en cuestión tomado de los medios impresos de nuestra localidad, principalmente el periódico "El Norte". Con esto demuestro el interés constante de nuestro gobierno federal actual por llevar adelante este proyecto de vital importancia para completar la democracia en México. Existen partidos que ya están haciendo proselitismo en Estados Unidos, país donde se encuentra el 98 % de mexicanos en el extranjero.

Se ha especializado tanto el tema que está el ejemplo del Partido Acción Nacional que modificó uno de sus conceptos principales en sus principios de doctrina como lo es el de Nación, que transcribo literal, "La Nación mexicana amplía su existencia más allá de las fronteras del Estado y, por ello, abraza a los millones de mexicanos que por diversas razones, algunos en circunstancias de dolor viven en otro país. La conciencia de pertenecer a la Nación por parte de los mexicanos en el exterior debe ser admitida por el Estado, en todas sus dimensiones jurídicas. Que no exista en el extranjero un mexicano sin Nación, sin respeto a su dignidad y a sus derechos humanos".

Este partido está realizando un proceso de afiliación muy fuerte, tanto es así que se puede realizar hasta por internet, al final anexo el formato electrónico para afiliación al PAN.

Considero muy valiosos los comentarios que me hizo llegar el Doctor Victor Zuñiga miembro de la Comisión de Especialistas que mando el IFE a Estados Unidos para analizar la posibilidad del voto, catedrático de la UDEM y del Ingeniero Agustín Sánchez, Director de Vinculación en el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, ambos coinciden en cerrar el circulo de posibles votantes a solo aquellos que tengan su credencial de elector actualizada y que sean solo primera generación, ya que la tercera y cuarta generación ya tienen una vida y una formación netamente americana. Podemos comenzar también con elecciones para diputados federales y después continuar con la elección de Presidente de las República.

Para Juan Molinar, Consejero del IFE, "el desarrollo de un sistema electoral puede medirse a partir de dos dimensiones: una es cuantitativa, y se refiere a la extensión del sufragio, la otra es cualitativa, y se refiere a la limpieza de los comicios. En México, durante las últimas décadas hemos enfocado el debate y nuestros esfuerzos en temas propios de la dimensión cualitativa, pues la lucha política se concentró en el objetivo de darnos elecciones más limpias, autoridades imparciales y competencias equitativas. Por ello, y porque nuestro país alcanzó niveles de extensión del sufragio comparables a los de las democracias establecidas desde hacia varias décadas, los temas de extensión del sufragio llevaban mucho tiempo relegados."

En efecto, desde 1912 se removieron las barreras censatarias y educativas, extendiendo el derecho a votar a todos los varones mayores de 21 años; desde 1952 se derrumbó la barrera de género, incorporando a las mujeres a la ciudadanía en las elecciones federales; y a partir de 1970 se extendió el sufragio a la franja de población juvenil, mayor de 18 años. Esta evolución muestra que desde este punto de vista cuantitativo las elecciones mexicanas avanzaron con un cierto retraso respecto del ritmo de expansión del sufragio de la vanguardia occidental. Pero también es cierto que desde hace varias décadas se encuentra ya en niveles de universalización del sufragio similares a los de cualquier democracia.

El avance a lo largo de la dimensión cualitativa del desarrollo de nuestro sistema electoral fue, en cambio, mucho más lento: la limpieza

y la competitividad de los procesos electorales mexicanos fue duramente cuestionada durante generaciones porque, a decir verdad, carecían de las condiciones de imparcialidad y equidad indispensables. De hecho, mucho puede debatirse sobre las fechas simbólicas de avance sustantivo en el proceso de limpieza de los comicios mexicanos, pero creo que pocos disputarán la afirmación de que los estándares de competitividad electoral mexicana alcanzaron los de las democracias establecidas hasta hace unos años.

Consecuentemente, quienes han luchado por asegurar la imparcialidad, limpieza y equidad de nuestros comicios, y muy especialmente quienes tienen la responsabilidad legal y moral de custodiarlos, insisten en que cualquier reforma al marco electoral que nos rige debe cuidar los avances recientemente alcanzados. Por ello, no debe extrañar demasiado el hecho de que un debate que versa básicamente sobre temas de extensión del sufragio, se plantee en términos de calidad y limpieza del voto. Tal como lo ha señalado el presidente del Instituto Federal Electoral, la tarea de nuestra institución es señalar cuáles son las modalidades que permitirían, si así lo decide el Congreso, que los mexicanos residentes en el extranjero voten sin que esa extensión del sufragio implique menoscabo alguno para la seguridad de la limpieza del voto para todos los mexicanos.

Para ello, en estricto cumplimiento de las obligaciones se instalaron los trabajos de la comisión de especialistas que debió estudiar las modalidades que permitan la realización de ese fin. La comisión estuvo integrada por trece estudiosos de diversos aspectos legales, internacionales, demográficos, políticos y técnicos vinculados con el proceso de organización electoral. Se trató de uno de los más distinguidos grupos de estudiosos que puedan reunirse en nuestro país y, por ello, le dieron a la Institución una gran confianza en que se cumpliría el cometido que se les encargó. La comisión abordó y respondió una larga serie de cuestiones que a continuación enumero, para poner en su justa perspectiva la magnitud de la tarea que se les había encomendado:

- ¿A cuántos ciudadanos habrá de atender este proyecto?

- ¿Qué modalidades de votación pueden usarse (instalación de casillas, voto por correo o, combinación de ambos, en dónde y en qué medida?
- ¿Cómo hacer compatibles nuestros procedimientos electorales con las leyes vigentes en otros países?
- ¿Cómo registrar a nuestros ciudadanos en el extranjero y cómo garantizar que ese registro conserve los requisitos de seguridad que se exigen para el resto de los mexicanos?
- ¿Qué autoridades nacionales deberían responsabilizarse de este proyecto?
- ¿Quiénes se harían cargo de la recepción de los votos del exterior y cómo los seleccionaremos?
- ¿Cómo garantizaríamos el envío eficiente y seguro de las boletas a todo el mundo?
- ¿Cómo se regularán las campañas electorales y la competencia entre distintos partidos fuera de nuestras fronteras?
- ¿Cómo se regulará la contratación de tiempos de televisión y radio en el extranjero?
- ¿Cómo hacer viable y funcional la penalización de los delitos electorales que se consignan hoy en la legislación mexicana?
- ¿Cómo sancionar faltas que se cometan fuera del territorio nacional?
- ¿Cómo se regulará el apoyo indirecto de las asociaciones extranjeras legalmente constituidas?
- ¿Cómo actuaría nuestra legislación en el caso de los representantes de los partidos políticos ante las casillas electorales?
- ¿Cómo actuaría en el caso de los observadores internacionales?
- ¿Bajo qué mecanismos deben ser conocidos, con transparencia y prontitud, los resultados electorales que provengan del exterior?
- ¿Qué tipo de instrumentos internacionales deben convenirse con las autoridades de los países en donde residen los mexicanos que votarán desde el extranjero?.

Estos son los temas sustantivos que hubo de abordar y resolver la comisión de especialistas a la que me he referido. Todos estos retos son importantes y los mexicanos requeriremos aplicar un gran empeño, profesionalismo y recursos cuantiosos para superarlos. El

estudio que estamos realizando será, sin duda alguna, de gran utilidad, pues permitirá que la institución, se beneficie de los conocimientos y las experiencias de nuestros vecinos canadienses y estadounidenses en esta materia. No me queda duda de que las instituciones encargadas de esa misión están plenamente capacitadas para llevar al cabo todas y cada una de las múltiples tareas que deben desahogar. El Instituto Federal Electoral apoyo sus trabajos y recibió sus conclusiones para dar el siguiente paso que la ley le señala, enviando al Congreso sus recomendaciones.

Sin embargo, debemos aceptar con toda honestidad que el voto de los mexicanos en el extranjero no sólo enfrenta problemas técnicos, administrativos y logísticos que deben superarse. No, también existen escollos de otra índole y que dependen, básicamente, de la disposición que asuman los diversos actores políticos e institucionales.

Para sortear esos peligros hay que evitar los temores que pueden recaer sobre ellos y mantener la altitud de miras que este proyecto nacional exige. Sólo si se comprometen plenamente y con lealtad con el éxito de la misión que el Congreso les encomendó podrán cumplir satisfactoriamente sus mandatos.

Para ejecutarlos eficazmente, en el Instituto Federal Electoral deben ser inmunes a ciertos mensajes temerosos que sobre supuestas injerencias externas se han expresado, siempre que estos sean infundados, aunque vengan bien envueltos 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 con la extensión del sufragio a un considerable sector de la población mexicana que hoy en día se encuentra marginado de decisiones políticas que les afectan, a pesar de que siguen contribuyendo de manera significativa al bienestar de sus familias y a la economía nacional.

En todo caso, lo que debe hacerse es reforzar la protección de nuestra indeclinable soberanía y nuestra invaluable autodeterminación en las esferas de competencia indicadas y con los instrumentos

adecuados, sin escatimar hoy la generosidad del compromiso político y electoral que asumimos con nuestros compatriotas en el extranjero.

El Instituto Federal Electoral debe 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.

Juan Molinar habla de la responsabilidad que siente como consejero del IFE, "estoy seguro de que tal como en su momento se regateó 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 la extensión del sufragio a sectores de su población previamente excluidos". Porque conocemos la historia universal de la extensión del sufragio y porque la ley nos obliga, en el Instituto Federal Electoral ni siquiera podemos plantearnos la posibilidad de discriminar en donde nuestra Constitución sólo iguala y sí debemos, por el contrario, ser factor decisivo de la extensión del derecho al voto y en el perfeccionamiento de nuestra democracia.

El Instituto Federal Electoral también tiene claro que debe rechazar cualquier planteamiento del tema que se base en el cálculo político de lo que uno u otro partido pueda ganar o perder si los mexicanos que residen en el extranjero votan. Si la autoridad electoral dejara pasar a su seno estos cálculos parciales y de corto plazo, contribuiríamos a frenar nuestro desarrollo político. Esto es así pues, por un lado, es indudable que una democracia que no refleje los fenómenos relevantes de su sociedad es una democracia imperfecta y, por el otro, es evidente que una de las características que más claramente definen el perfil de la sociedad mexicana a fines del siglo XX es su transformación en una sociedad de emigrantes. Actualmente, una gran proporción de las familias mexicanas ha experimentado la emigración, al menos temporal, de uno de sus miembros. Si nuestra floreciente democracia

es incapaz de reflejar políticamente este importante hecho de nuestra vida social, no podrá madurar ni dar la plenitud de sus frutos.

Por eso, el Instituto Federal Electoral sólo tiene un camino legal y moralmente aceptable: poner todo su empeño, con rectitud y transparencia, para realizar lo que le toca en el cumplimiento del mandato de realizar la primera votación de nuestros conciudadanos en el extranjero. Nadie en la casa del IFE debe olvidar que el compromiso nacional con el voto de esos mexicanos esforzados forma parte del consenso nacional por la democracia sobre el cual se asienta nuestro Instituto. Nosotros somos los herederos y, por tanto, los custodios de ese espíritu de ampliación democrática.

El compromiso republicano a favor del voto de los mexicanos que residen fuera del país no puede ser entendido por nosotros como una evasión de responsabilidades políticas de quienes nos precedieron, ni como la posposición de un problema: en esta Institución sólo podemos asumir que el compromiso con el voto de los mexicanos en el extranjero fue un mandato preciso que, integrando el pacto democrático nacional, se colocó sobre los sucesores de quienes así acordaron. Y esos somos nosotros. Por ello, sería inmoral disimular nuestro compromiso, y sería una deshonra tan siquiera pensar en eludir hoy lo que la República afirmó en el pasado.

Debemos honrar esos compromisos legales, republicanos y democráticos, porque 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 la finalidad del Instituto Federal Electoral.

Esta es la razón de ser de mi trabajo, no podemos dejar de lado el compromiso que como abogados y estudiosos del derecho tenemos; por ello me propongo ser un luchador incansable por lograr que nuestros compatriotas en el extranjero puedan elegir desde donde se encuentren a quienes gobernarán su país.

PRIMERA PARTE

I.- UN POCO DE HISTORIA

Una de las más importantes manifestaciones del hombre como ser civilizado y consciente de sus actos que desea organizarse en torno a su sociedad y del mismo modo estructurarla, es el sufragio, palabra constante a través de los anales del tiempo, pilar de las democracias más avanzadas y modernas, estandarte de los cambios de los últimos siglos, espada que ha terminado con las tiranías de antaño, las Plutocracias, Monarquías. Revolución pacificadora que ha dado origen a sistemas y constituciones de diferentes Estados. Ahora bien siendo el sufragio la manifestación más pura de la libertad y tomando en cuenta a este como un universo que en torno a él giran otras derivaciones como lo es el voto, el plebiscito y el referéndum, conceptos que se originaron en la República Romana con la consulta a la clase social más baja de la sociedad Romana que es la plebe en esta etapa de la historia nos damos cuenta de la importancia de este tipo de sufragios ya que las decisiones de la plebe que era consultada a través de los plebiscitos tomaron fuerza incluso igual que la de la misma ley.

A través del presente capítulo de forma general se presentan diferencias con las diversas formas del sufragio y una reseña de lo que es el plebiscito en la antigua Roma, este en el Derecho Internacional Público señalando a este como de vital importancia para diferentes Pueblos que han decidido independizarse de las antiguas monarquías.

II.- EL VOTO

El voto es una institución jurídica integrada por un conjunto de normas que establecen diversos derechos y obligaciones.

La ley textualmente dispone que el voto es una prerrogativa o derecho y también una obligación. Desde este punto de vista el mismo se divide en dos Activo que es el que tiene derecho cualquier empadronado o como elector y el Pasivo son los derechos que corresponden al ciudadano como elegible.

Los principales derechos y obligaciones relacionados con el voto activo son:

- 1.-Obligación de todo ciudadano de solicitar su registro en el padrón de electores;
2. -Derecho de todo ciudadano a obtener su registro en el referido padrón, así como su respectiva credencial de elector, una vez cumplido con los requisitos y tramites correspondientes;
3. -Obligación de todo ciudadano de acudir a la urna a votar el día de la elección;
4. -Derecho de todo ciudadano, a producir su voto en entera libertad sin presión o coacción.
5. -Derecho del cuerpo electoral que es el órgano colegiado que se integra por la suma de los ciudadanos, a que su voluntad expresa libremente el día de los comicios, y que una vez manifestada trascienda a la integración de los poderes públicos representativos.

Como ejemplos de derechos y obligaciones relacionados con el voto pasivo podemos citar los siguientes;

1. -Derecho de todo ciudadano a ser postulado como candidato por un partido político, según lo establezcan las reglas estatutarias del correspondiente instituto político.
2. -Derecho de todo ciudadano a ser declarado elegible y consecuentemente ser registrado por la autoridad electoral como candidato
3. -Derecho de todo ciudadano registrado como candidato a que su nombre aparezca en la boleta electoral.
4. -Derecho de todo candidato a recibir de su partido político apoyo para acceder al cargo de elección para el que se postula.

5. -Obligación de todo candidato de desempeñar el cargo para el que hubiere sido electo.

a) PLEBISCITO

En la antigua Roma y de la Republica, llamabase *plebiscitum* a las decisiones de la Asamblea de la plebe o *concilia plebis* que actuaba agrupada en tribus y en virtud de convocatoria del tribuno. A partir de la ley hortensia, en el 468, regían lo mismo para los patricios que para los plebeyos.

Si bien en un principio los *plebiscitum* tenían fuerza de ley únicamente para la plebe que los adoptaba, posteriormente su fuerza legal se extendió a la totalidad del pueblo romano. La autoridad de los *concilia plebis* dependía de su aprobación del senado; más desde los años 468/289-468/286, la ley hortensia equiparó la fuerza de los plebiscitos a la de la ley. En el lenguaje moderno recibe el nombre de plebiscitos las resoluciones tomadas por todo un pueblo o pluralidad de votos y representan los actos de voluntad popular mediante los que un pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política esta forma surge a finales del siglo XVIII. Como dice Tambaro (saggi di diritto e política costituzionale), citado por Posada es el acto primero mediante el cual la nación interviene efectivamente para designar los poderes supremos.

Tambaro (Ensayo de Política y Derecho Constitucional) expresa que el plebiscito puede dirigirse a las siguientes finalidades: adhesión a una determinada forma de gobierno, decisión sobre la cesión o la incorporación a otro pueblo de todo o parte del territorio que ocupa.

b) DISTINCIÓN ENTRE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

Según Tambaro estableció la siguiente distinción entre referéndum y plebiscito dice que el referéndum, en suma, es una de aquellas instituciones constitucionales que funcionan durante el ejercicio del, mismo de la constitución, mientras que el plebiscito representa el elemento propulsor de la actividad interna constitucional.

En uno y otro interviene el pueblo pero en momentos y motivos absolutamente diversos.

Según Duguit el referéndum es una concesión hecha al gobierno directo mientras que el plebiscito se encamina a establecer un gobierno representativo, acto por el cual delega el pueblo la soberanía en un hombre y le encarga a veces, hacer una constitución.

Posada señala una diferencia entre la elección el plebiscito, ya que aquella además de desenvolverse dentro de la vida constitucional tiene como objeto determinado formar un órgano de la misma, verbigracia, el legislativo; mientras que el plebiscito se endereza a determinar la existencia de todo el mecanismo constitucional.

Sánchez Viamonte, tanto en su instrucción cívica como en el manual de derecho político parece establecer una equivalencia entre los conceptos de referéndum y plebiscito, manifestaciones ambas de la idea mas general del sufragio dice el autor "Toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la nación toma el nombre de Sufragio siendo frecuentemente reservar esa denominación o por lo menos, emplearla de un modo exclusivo para referirse al voto en comicios electorales destinados a la designación de funcionarios representativos de la voluntad popular, en elecciones de primero y segundo grado, merece el nombre de sufragio el acto por el cual los ciudadanos expresan una determinación de voluntad directa, acerca de un problema Concreto en forma de iniciativa o de referéndum plebiscitario, es la más fiel expresión de la opinión y la voluntad populares, sí se utiliza como consulta al pueblo sobre problemas concretos de carácter institucional.

Existe una evidente diferencia entre Plebiscito y referéndum, Plebiscito es la resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos y también consulta al voto popular para que apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al estado cuya aprobación se pretende, Referéndum es el acto de someter al voto popular directo las leyes o

actos administrativos, para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes.

En el plebiscito es el pueblo quien por votación directa adopta una resolución o confiere unos poderes excepcionales, Referéndum la ratificación o el rechazo de una ley que ya ha sido aprobada por el poder legislativo.

Elorrieta al referirse a los sistemas de democracia directa, no hace alusión al plebiscito, sino que comenta única y ampliamente el referéndum y lo define como el sistema que tiende a que una ley no puede ser puesta en vigor si después de haber sido aprobada por las cámaras no es aprobada nuevamente por el cuerpo electoral.

c) EL PLEBISCITO EN EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.

Por el plebiscito se entiende, en derecho internacional público, el acto por el cual los habitantes de un territorio expresan, por medio del voto, su consentimiento u oposición a la atribución del territorio que habitan en un estado determinado.

Por ejemplo los plebiscitos que se llevaron a cabo para determinar el futuro de Camerún bajo la administración británica fueron recomendados por la Asamblea General de las naciones Unidas. Fue conducido por el reino unido como autoridad administrativa y supervisado por un comisionado de las naciones unidas con un equipo de observadores. Los votantes debían expresar si querían ser parte de Nigeria cuando esta se convirtiera en federación independiente, o deseaban transformarse en republica independiente del Camerún.

d) CATEGORÍAS DE LOS PLEBISCITOS.

Es posible distinguir distintas categorías de plebiscitos:

a) De determinación, que se realizan antes de las cesiones o anexiones y que pueden considerarse como condiciones previas para los cambios de soberanía. Esta condición previa era, al parecer, característica de los realizados en el siglo XIV.

- b) De ratificación destinados a confirmar las cesiones o anexiones,
- c) De iniciativa que son los que tienen por objeto permitir a los habitantes pronunciarse no solo sobre las mutaciones de competencia territorial ya negociadas o efectuadas entre gobiernos, sino sobre los cambios posibles, deseados por las comunidades impuestas a los gobernantes. Como ejemplo suele citarse el plebiscito noruego de secesión efectuado en 1905.

III.- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Capítulo 1.- Los Derechos Humanos

Aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

A continuación de ese acto histórico, recomendó la Asamblea a todos los Estados miembros que publicaran el texto de la Declaración y procuraran que fuese "divulgada, expuesta, leída y comentada, principalmente en las escuelas y demás establecimientos de enseñanza, sin distinción alguna, basada en la situación política de los países o de los territorios".

PREAMBULO

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se

vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombre y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre; y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

LA ASAMBLEA GENERAL

Proclama

LA PRESENTE DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 6º.- Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7º.- Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8º.- Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 18.- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19.- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; éste derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20.- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21.- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2.. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, **sociales** y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23.- 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 27.- 1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le corresponda por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Artículo 28.- Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e *internacional* en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29.- 1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona esta solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, *y de satisfacer las justas exigencias de la moral del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.*

Artículo 30.- Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

IV.- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

Aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 2200 (XXI), el 16 de diciembre de 1966. Aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980. Ratificado por México e 24 de marzo de 1981. Publicado en el Diario Oficial el 20 de mayo del mismo año. Se interpusieron dos reservas y dos declaraciones interpretativas mismas que se citan al final del texto de este instrumento internacional.

PREAMBULO

Los Estados Partes en el presente Pacto

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el

mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables.

Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad de la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos., tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales,

Considerando que la Carta de Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,

Conviene en los artículos siguientes:

PARTE I

Artículo 1.1.- Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural.

PARTE II

Artículo 2.1.- Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de

raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2.- Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3.- Cada uno de los Estados Parte en le presente Pacto se comprometen a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aún cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 3.- Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Artículo 12.1.- Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2.- Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3.- Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente pacto.

4.- Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho de entrar en su propio país.

Artículo 13.- El extranjero que se halla legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razonables imperiosas de seguridad nacional se opongan a ellos, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Artículo 16.- Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 19.1.- Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. ®

2.- Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; éste derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3.- El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de éste artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Artículo 21.- Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 23.1.- La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 25.- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades;

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;**
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;**
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

Artículo 26.- Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, **opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.**

Artículo 27.- En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los

demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Artículo 50.- Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 51.- 1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque a una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declaran a favor de tal convocatoria el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

Artículo 53.-1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, serán depositados en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 48.

Observaciones:

Al depositarse en instrumento de ratificación por parte de México ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, interpuso reservas a los artículos 13 y 25 inciso b) y declaraciones interpretativas a los artículos 9, párrafo 5º, y 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos. El texto es del tenor siguiente:

a) Reservas:

"Artículo 13.- El Gobierno del México hace reserva de éste artículo, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

"Artículo 25.- inciso b). El Gobierno de México hace igualmente reserva de ésta disposición, en virtud de que el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos".

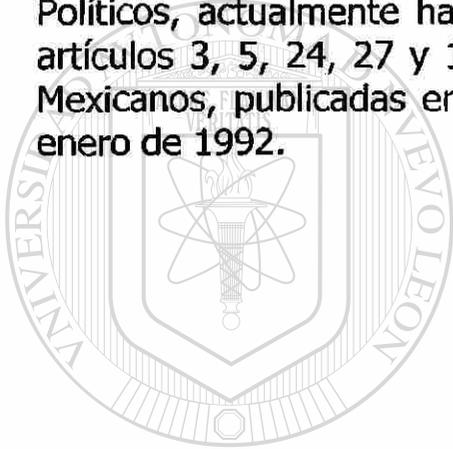
b) Declaraciones interpretativas:

"Artículo 9, párrafo 5. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, todo individuo goza de las garantías que en materia penal se consagran y, en consecuencia, ninguna persona podrá ser ilegalmente detenida o presa. Sin embargo, si por falsedad en la declaración o querrela, cualquier individuo sufre un menoscabo en éste derecho esencial, tiene entre otras cosas, según lo dispongan las propias leyes, la facultad de obtener una reparación efectiva y justa".

"Artículo 18.- De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo hombre es libre de profesar la creencia y religión que más le agrade y para practicar las ceremonias,

devociones o actos del culto respectivo, con la limitación, respecto de los actos religiosos de culto público de que deberán celebrarse precisamente en los templos y, respecto de la enseñanza, de que no se reconoce validez oficial a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de cultos. El Gobierno de México considera que estas limitaciones están comprendidas dentro de las que establece el párrafo 3 de éste artículo”.

Conviene aclarar que en cuanto a la postura de México respecto de los artículos 18 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, actualmente han cambiado, en razón de las reformas a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

V.- LA REFORMA POLITICO-ELECTORAL 1991-1994

El imperativo de una reforma política, dentro del esquema global de modernización nacional, tenía que transitar por un proceso inicial e indispensable de la reforma electoral. Pero la modernización del marco jurídico es, a su vez, consecuencia de la evolución de la sociedad en múltiples aspectos; por ello, la reforma electoral mexicana ha sido, en los más de los casos, una respuesta plural a las de mandas que, sobre éste particular, planteó la sociedad civil, a través de partidos, organizaciones y agrupaciones políticas.

En dos vertientes se ha dado éste proceso de reforma electoral. De la primera, abrían de surgir importantes reformas constitucionales y una nueva legislación electoral federal contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Esta se vio complementada con adiciones al Código Penal para cerrar el "candado" de norma jurídica coercible.

De una segunda vertiente se deriva, en un tracto sucesivo, de reformas constitucionales, reformas al COFIPE, y nuevas reformas y adiciones al Código Penal.

El proceso señalado como inicial se caracteriza fundamentalmente por la reforma a los órganos electorales, con la creación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral, así como del Registro Federal de Electores, que aunque no es de nueva creación, si sufrió trascendentales transformaciones.

El Instituto Federal Electoral (IFE) fue creado como organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La función principal que le ha sido encomendada consiste en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales. Es un órgano de grandes decisiones colegiadas y con preponderante intervención y participación ciudadana.

Su rectoría está encomendada a un Consejo General, a los Consejos Locales y a los Consejos Distritales. El Consejo General es el órgano supremo del IFE. En él, ningún partido político tiene una mayoría de decisión. Se integra por el Secretario de Gobernación; dos representantes del Senado y dos de la Cámara de Diputados, electos por la primera y segunda mayoría de cada Cámara; representante de los partidos, con voz pero sin voto, y seis representantes de los ciudadanos, antes llamados consejeros magistrados y hoy, consejeros ciudadanos, electos por la Cámara de Diputados. Se advierte la preponderancia de la participación ciudadana, seis representantes de once que cuentan con voto, sobre la participación gubernamental –sólo cinco votos- y la de los partidos –voz sin voto.

Los Consejos Locales y Distritales se integran con una composición y origen similar al del Consejo General. De ésta manera se ha dado mayor participación ciudadana imparcial a las decisiones en materia electoral, al mismo tiempo que se ha propiciado su profesionalización en sustitución de su partidización.

Por su parte, el Tribunal Federal Electoral, sucesor del Tribunal de lo Contencioso Electoral, tiene como características fundamentales la permanencia y la definitividad. Lo primero resulta de que su funcionamiento no está restringido a los períodos de proceso electoral sino que funciona permanentemente en su Sala Central. La definitividad de sus resoluciones proviene de que a la mayoría de ellas no son oponibles ni juicio ni recurso alguno. Esto viene a dar mayor certeza jurídica a sus resoluciones, y más aun, con la reforma que se comenta más adelante, en materia de calificación de las elecciones.

En un esfuerzo sin precedentes, no solamente en nuestro país, sino en el mundo entero, el Registro Federal de Electores elaboró un Catálogo General de Electores y consecuentemente un Padrón Electoral virtualmente nuevo, sustentándose principalmente en la foto-credencialización, que alcanzó 45,139,150 ciudadanos con credencial de elector con fotografía. El objetivo a alcanzar fue de darle aún mayor transparencia al proceso electoral.

Finalmente, se fortaleció el Servicio Profesional Electoral que tuvo como propósito el de lograr que quienes intervienen en la etapa preparatoria, de desarrollo directo y posterior a la jornada electoral, cuenten con los elementos técnicos indispensables para hacerlo con la mayor seriedad y responsabilidad.

Además, se realizó la adición de los artículos 401 a 410 del Código Penal, misma que después se complementó con reforma a los mismos y adición del 411 al 413 para tipificar y sancionar conductas de individuos en general y, calificadamente, de ministros de culto religioso, de funcionarios electorales o partidistas, de servidores públicos y de candidatos.

En cuanto a la segunda vertiente se realizaron reformas constitucionales y legales para abrir el Senado a la representación minoritaria; para eliminar la "cláusula de gobernabilidad" en la Cámara de Diputados; para eliminar la autocalificación del Poder Legislativo; para regular el funcionamiento de los partidos políticos; para establecer límites a los gastos de las campañas políticas; para regular el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación; para depurar y mejorar los procedimientos electorales; y para posibilitar la verificación independiente del padrón electoral y la presencia de observadores del proceso electoral.

En lo que concierne a la apertura del Senado a los distintos partidos políticos en los Estados y en el Distrito Federal, se aumentó el número de Senadores por entidad federativa, asignando tres de ellos, como hasta ahora, por el principio de mayoría y el cuarto a la primera minoría. Este sistema mantendrá la igual representación de los Estados de la República en la integración de la Cámara de Senadores.

Por otra parte, se estableció que los partidos políticos tengan igual derecho para participar en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, de tal manera que se corresponda al porcentaje de votos con el número de curules distribuidos por ese sistema. Se elimina así la llamada "cláusula de gobernabilidad" diseñada para asegurar la formación de una mayoría que gobierne. Con ello se asegura que la mayoría será producto

directo de las preferencias de los electores, sin necesitar que la ley la construya. Además, se fija en la Constitución que ningún partido podrá tener más de 65% de la Cámara de Diputados a fin de impedir que reforme, por sí solo, la Ley Fundamental de la Nación.

Otra reforma importante es que se eliminaron los colegios electorales de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores para calificar las elecciones de sus miembros. Como consecuencia de lo anterior, se dotó al Tribunal Electoral de plenas facultades para ser el órgano que dirima en última instancia las controversias en ésta materia y califique las elecciones de diputados y senadores. Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y definitivas.

En otro orden se adoptó un nuevo régimen no sólo del financiamiento público sino especialmente del financiamiento privado en sus diversas modalidades, de modo que las contribuciones privadas se otorguen directamente a los partidos, y excluir como fuentes de financiamiento a entidades gubernamentales, extranjeros, organizaciones de carácter lucrativo y por entidades religiosas; establecer límite para las aportaciones en dinero de los simpatizantes y crear un sistema imparcial de supervisión, mecanismos de control y sanciones respecto del financiamiento de partidos.

Consecuencia de los anteriores que fijan en la ley un límite superior a los gastos de las campañas, con base en el número de sus electores en la demarcación electoral y sus características propias. Con ello se busca evitar que la disparidad de recursos influya decisivamente sobre el electorado.

Con respecto a la libertad de expresión y la libre iniciativa de la sociedad se regula la contratación del tiempo comercial por parte de los partidos durante sus campañas; así mismo se pretendió mejorar el manejo de información en materia electoral en los noticiarios que se transmitan por los medios electrónicos de comunicación.

La consolidación de la democracia en México será producto de asumir responsablemente el cambio, de hacer avanzar la democracia

cuidando la estabilidad de la Nación y de contar con una mejor y más perfecta democracia.

VI.- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

a) Breve referencia histórica

Como no es el objeto de este trabajo presentar una reseña histórica integral de los organismos electorales federales de México, únicamente se hará una referencia a los que han sido instituidos en la historia actual.

Los autores coinciden en su mayoría que es la Ley Electoral Federal de 1946 el inicio de las verdaderas reformas, por ello iniciaremos en esa etapa.

b) Legislación de 1946

Mediante decreto de 1945 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1946, el Congreso de la Unión expidió la Ley Electoral Federal que estableció, por vez primera en el Derecho Electoral mexicano, la existencia de los organismos electorales federales denominados Comisión Federal de Vigilancia Electoral, comisiones locales electorales, comités electorales distritales y mesas directivas de casillas (arts. 6, 10 y 19).

A pesar de que no se hizo la enumeración respectiva en un solo artículo, la existencia de los organismos enunciados se desprende de la lectura del capítulo II de la ley en comento, denominado "De los organismos electorales".

Esta ley dispuso que era responsabilidad del Estado y de los ciudadanos por igual, la vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral (art. 4).

Por otra parte, el ordenamiento que se analiza instituyó el Consejo del Padrón Electoral, calificado legalmente como cuerpo técnico, con autonomía administrativa, encargado de "la división

territorial en distritos y la formación del padrón y de las listas electorales". Este Consejo era responsable de su actuación ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (arts. 49, 51, 52 y 54).

La integración de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral fue tripartita. Sus miembros eran dos representantes del Poder Ejecutivo; dos del Legislativo y dos de los partidos políticos nacionales (art. 7).

La primera representación recaía en el secretario de gobernación y en otro miembro del gabinete; la del Poder Legislativo en un Senador y un Diputado; la de los partidos políticos nacionales en dos ciudadanos electos por el común acuerdo de dichos partidos, a invitación de los comisionados de los poderes federales. De no darse ese convenio dentro del plazo legalmente concedido, los representantes del Ejecutivo y Legislativo de la Unión designaban a los partidos facultados para nombrar a dicho comisionados, cuidando que fueran los más importantes, amén de postular ideología o programas diversos y de no sostener las mismas candidaturas (art. 7).

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral contaba con un secretario, que era decano de los notarios públicos del Distrito Federal (art. 7).

El *quorum* se integraba con la presencia de cuatro comisionados, debiendo estar siempre uno de los dos representantes del Ejecutivo y del Legislativo Federal; a falta de alguno de estos se consideraba inexistente; sin embargo, la sesión se podía celebrar legalmente a segunda convocatoria, con la asistencia de cuatro miembros, cualesquiera que estos fuesen (art. 9).

Las resoluciones se tomaban por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate (art. 9).

Estas reglas relativas a la votación para emitir resoluciones, se a conservado en los ordenamientos jurídicos posteriores, incluido el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, siendo aplicables a las resoluciones emitidas por los organismos locales y distritales.

La ley de 1946 previó la existencia de una comisión local electoral en cada entidad y territorio de la Federación, así como en el Distrito Federal (art. 11).

También dispuso el establecimiento de un comité en cada uno de los distritos en que se dividían los Estados, el distrito y los territorios federales para efectos electorales (art. 15).

Estos organismos electorales de carácter federal, locales y distritales, con diversas variantes en su estructura e integración, subsisten hasta la actualidad.

Los mencionados organismos electorales se integraban con cinco ciudadanos, de los cuales tres eran nombrados respectivamente por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y por la correspondiente comisión local, a propuesta común de los partidos políticos nacionales; los otros dos eran electos directamente por las citadas agrupaciones políticas (arts. 11, 12, 15 y 16).

A falta de acuerdo común entre los partidos políticos, para hacer la propuesta de los tres miembros de las comisiones locales y de los comités distritales, los mencionados organismos federal y locales y de los comités distritales, los mencionados organismos federal y locales hacían directamente las designaciones, señalando los partidos políticos nacionales facultados para nombrar a los otros dos comisionados, cuidando siempre que fueran los más importantes, de ideología o programas diversos, además de no postular las mismas candidaturas (arts. 12 y 16).

El *quorum* se integraba con la presencia de la mayoría simple de los comisionados y sus resoluciones se tomaban también por mayoría de votos (arts. 14 y 15).

La Comisión Federal nombraba como secretario de cada comisión local a un notario público, con antigüedad mínima de un año de ejercicio en la capital de la entidad respectiva; en cambio, en los

comités distritales el secretario era designado libremente por los comisionados de éstos organismos (arts. 11 y 15).

Así mismo, la ley en consulta previó la existencia de mesas directivas de casilla, para cuya integración el comité distrital electoral convocaba a los representantes de los partidos a fin de que, de común acuerdo, propusieran ciudadanos a ocupar los cargos de presidente, secretario y escrutadores; a falta de consenso, el comité se encargaba de designar a los correspondientes funcionarios electorales (art. 19).

Esta integración con cuatro funcionarios, ha permanecido inalterada en la legislación electoral mexicana, incluido el código en vigor.

c) Legislación de 1951

Mediante decreto de fecha 3 de diciembre de 1951, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, el Poder Legislativo de la Unión expidió una nueva Ley Electoral Federal, que abrogó a la del 31 de diciembre de 1945 (artículo primero transitorio).

Este ordenamiento estableció por vez primera que "...la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado, a los partidos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la ...ley" (art. 6).

En cuanto al estudio cabe señalar que ésta ley modificó la estructura, integración y denominación de los organismos electorales, considerando con éste carácter a la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales, comités distritales, mesas directivas de casilla y el registro nacional de electores (art. 8).

La Comisión Federal Electoral se integraba con un comisionado del Poder Ejecutivo, que era siempre el secretario de gobernación; un Senador y un Diputado, como representantes del Poder Legislativo y tres comisionados por sendos partidos políticos nacionales (art. 9).

Para la designación de los tres representantes partidistas, los comisionados de los Poderes de la Unión invitaban oportunamente a los partidos políticos nacionales registrados para que de común acuerdo, eligieran de entre ellos a los tres facultados para nombrarlos.

De no darse éste acuerdo común dentro del plazo legalmente previsto, los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal debían señalar a los tres partidos políticos con derecho a nombrar comisionados, cuidando que fueran los más importantes, además de sostener ideología o programa diversos (art. 11).

El cargo de presidente recaía en el comisionado en el Poder Ejecutivo Federal y el de secretario se depositaba en el notario público de la ciudad de México con más de diez años de ejercicio, electo por la propia Comisión Federal (art. 9).

Una innovación de ésta ley electoral fue haber reducido, de dos a uno, el número de representantes del Poder Ejecutivo en la Comisión Federal Electoral, aumentando el de los partidos políticos de dos a tres. En cuanto al *quorum*, votación y emisión de resoluciones, se conservaron las reglas previstas en la ley de 1945 (art. 14).

Las comisiones locales electorales en cambio, se integraban con tres miembros nombrados por la Comisión Federal Electoral. Fungía como presidente el ciudadano así designado por la propia Comisión Federal y como secretario el ciudadano electo por los miembros de la correspondiente comisión local (arts. 16 y 17).

Los partidos políticos nacionales también estaban facultados para nombrar sendos representantes, propietario y suplente, ante las comisiones locales. Estos representantes partidistas tenían la posibilidad de intervenir en las sesiones con derecho a voz, pero no a voto (art. 17).

Para la existencia de *quorum* se requería la presencia de todos los comisionados y sus resoluciones se asumían por mayoría de votos (art. 19).

Con relación a los comités distritales se debe decir que sus miembros también eran designados por la Comisión Federal, a propuesta de las comisiones locales y que se integraban y funcionaban en forma igual a éstas (arts. 20 y 21).

Para la constitución de las mesas directivas de casilla se conservaron las reglas previstas en la ley de 1945 (art. 24).

Cabe señalar que el Registro Nacional de Electores fue definido en ésta ley como "...una institución de servicio público, de función permanente, encargada de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de electores y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales, el padrón electoral" (art. 45).

Por dicha ocasión, en el período que se analiza, se otorgó al registro en cita la naturaleza jurídica de organismo electoral, a la cual se concedió autonomía administrativa; no obstante, quedó sometido a las normas y medidas que en su oportunidad, emitiera la Comisión Federal Electoral, del que dependía (arts. 8, 45, 46 y 48).

d) Legislación de 1973

El Poder Legislativo Federal, por decreto de 30 de diciembre de 1972, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1973, expidió la Ley Federal Electoral que abrogó a la del 3 de diciembre de 1951 (artículo segundo transitorio).

Esta ley también determinó expresamente que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales son corresponsables de la preparación, vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral (art. 3).

Para que pudieran cumplir con su responsabilidad, los facultó para integrar la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales, los comités distritales, y las mesas directivas de casilla (art. 1).

La Comisión Federal Electoral quedó constituida con el secretario de gobernación, en calidad de comisionado del Poder Ejecutivo; un diputado y un senador, en representación del Poder Legislativo Federal, más un comisionado por cada partido político nacional (art. 43).

A diferencia de lo previsto en las derogadas leyes electorales federales de 1945 y 1951, en el ordenamiento jurídico en estudio se estableció el derecho de todos los partidos políticos nacionales de concurrir, con un representante, a la conformación de los comentados organismos electorales, dando cumplimiento oportuno al principio de democracia y pluralidad vigente en ésta materia.

El encargo de secretario de la Comisión Federal Electoral recaía en un notario público del Distrito Federal con más de diez años de ejercicio (art. 43).

Para el *quorum* se requería la asistencia de cuatro miembros, entre los que debía estar siempre un comisionado de cada uno de los poderes representados; a falta de alguno de ellos el *quorum* era inexistente y se citaba nuevamente a sesión, la que se podía celebrar con la asistencia del presidente y tres comisionados mas, cualesquiera que estos fuesen (art. 46).

Por vez primera, se dispuso en ésta ley que todos los comisionados concurrieran a las sesiones de los organismos electorales, con derecho a voz y voto (art. 29).

Para la toma de decisiones se conservaron las reglas sobre votación ya precisadas en las leyes precedentes (art. 46).

Los organismos locales electorales se constituían con tres comisionados designados por la Comisión Federal Electoral y un representante de cada partido político nacional. De los tres, uno era nombrado con el carácter de presidente; éste y los demás comisionados elegían de entre los otros dos, al que fungiría como secretario (art. 52).

Los comités distritales se integraban en forma igual a las comisiones locales, con la única modalidad de que éstas proponían a los tres comisionados nombrados por el organismo electoral federal (art. 61).

Para integrar *quorum* se requería la presencia de cuatro miembros, entre los que deberían estar invariablemente el presidente y otro de los designados por la Comisión Federal Electoral; en caso contrario, había necesidad de convocar nuevamente a sesión, supuesto en el cual se podía celebrar con la asistencia del presidente y tres de los restantes comisionados, independientemente de quiénes fueren los que asistieran (art. 64).

Para la emisión de las resoluciones eran aplicables las reglas de votación precisadas con antelación (art. 64).

Las mesas directivas de casilla se integraban siguiendo el procedimiento y estructura establecidos en la ley de 1945, reiterados igualmente en la de 1951 (art. 70).

Al registro nacional de electores la ley en consulta lo definió como "...la institución de función permanente dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de efectuar, clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, a efecto de que puedan sufragar en las elecciones populares, conforme a las disposiciones constitucionales..." relativas (art. 77).

Igual que en la ley electoral anterior, se concedió autonomía administrativa al Registro Nacional de Electores sometiéndolo, no obstante a las medidas que dictará el organismo electoral federal (arts. 80 y 81).

e) Legislación de 1977

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales expedida por decreto de 27 de diciembre de 1977, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 del propio mes y año, otorgó a la Comisión Federal Electoral la función de velar por el cumplimiento de

las normas constitucionales y legales que garantizaran el derecho de los ciudadanos a organizarse con fines políticos, atribuyéndole la responsabilidad compartida con los propios ciudadanos y los partidos políticos de preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral (art. 76 y 77).

La Comisión Federal se integraba en los mismos términos previstos en la ley de 1972, excepción hecha del comisionado secretario, que se dispuso fuera designado por el mismo organismo electoral, de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal (art. 78).

Como en ésta ley se instituyó la existencia de partidos políticos con registro condicionado, se les permitió acreditar un representante por cada partido, ante la Comisión Federal Electoral, concediéndoles la facultad de concurrir a las sesiones únicamente con derecho a voz, no a voto (art. 78).

Así mismo, se estructuró una Secretaría Técnica con funciones técnico-administrativas, cuyo titular, al igual que el director del registro nacional de electores, participaba en las sesiones de la Comisión Federal, pero solamente con derecho a voz, sin tener la posibilidad de votar (art. 78).

Esta Secretaría Técnica fue confiada a la responsabilidad de un funcionario de la Secretaría de Gobernación, primero fue el director del gobierno y posteriormente se optó por uno de los subsecretarios, conforme a la decisión del titular de esa secretaría de estado.

Para que la Comisión Federal Electoral pudiera sesionar válidamente se requería la presencia de la mayoría de sus integrantes con derecho a voz y voto, debiendo estar siempre el presidente; igual disposición existía para las comisiones locales y los comités distritales (art. 79, 87 y 95).

Respecto a la votación para emitir resoluciones, se reiteró lo dispuesto en las leyes precedentes.

Las comisiones locales y los comités distritales electorales se constituían con un presidente, un secretario y dos vocales, designados todos por la comisión federal, mediante el procedimiento de insaculación; además, había un representante por cada partido político nacional registrado.

El secretario de la comisión local debía ser un notario público de la entidad respectiva, en tanto que al del organismo distrital sólo se le exigía "...poseer los conocimientos técnico-jurídicos necesarios..." para el desempeño de su responsabilidad (arts. 86, 93 y 94).

Todos los comisionados tenían derecho a voz y voto, salvo los representantes de los partidos políticos con registro condicionado, que concurrían a las sesiones únicamente con derecho a voz (arts. 78, 86 y 93).

Para la integración de las mesas directivas de casilla, el comité distrital designaba un presidente, un secretario y dos escrutadores, de la lista de ciudadanos que le era proporcionada por la correspondiente delegación distrital del registro nacional de electores (arts. 96, frac. V, y 153).

Se concedió a los representantes de los partidos políticos por vez primera, el derecho de impugnar éstos nombramientos, imponiendo a los comités distritales electorales el deber de resolver por escrito en un plazo de tres días (art. 106).

Al Registro Nacional de Electores, por definición legal, se le consideró **"...una institución con funciones técnicas para fines electorales dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales"** (art. 111).

Se concedió a ésta institución **"...la facultad de administrarse internamente y de disponer de sus recursos materiales, en los términos ...del reglamento interno respectivo, expedido por la Comisión Federal Electoral"** (art. 118).

f) Legislación de 1986 – 1987

Mediante decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado oficialmente el 15 del mismo mes y año, el Poder Constituyente Permanente reformó, entre otros, el artículo 60 de la Ley Suprema, incorporando por vez primera en el texto constitucional la existencia de los organismos electorales, al disponer en su párrafo último que:

“Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. *La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo ésta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos;* además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a los dispuesto por ésta Constitución y las leyes que de ella emanen...”

En consecuencia, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de febrero de 1987, se publicó el Código Federal Electoral del 29 de diciembre de 1986 que, entre otras razones, se caracterizó por haber acentuado la naturaleza colegiada de los organismos electorales en todos sus niveles: nacional, estatal y distrital. Así mismo, concedió mayor relevancia a la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos y partidos políticos en la “... función de orden público que corresponde al gobierno federal ...”, consistente en preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral (art. 162).

En la estructura interna de la Comisión Federal Electoral se conservó la representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, en los términos ya precisados en los puntos precedentes. Sin embargo en cuanto a los representantes de los partidos políticos nacionales, por primera ocasión se estableció que su número estaría determinado en forma inmediata, directa y proporcional por su fuerza político-electoral, deducido del porcentaje obtenido en la votación nacional efectiva, respecto de la elección federal ordinaria inmediata anterior de diputados por el principio de mayoría relativa, señalando como límite máximo la cantidad de dieciséis comisionados por cada partido político (art. 165).

El *quórum* se constituía con la asistencia de los comisionados, debiendo estar siempre el presidente. Respecto a las reglas de votación para la emisión de las resoluciones, se reiteraron las ya previstas en las leyes anteriores, teniendo presente que todos los comisionados concurrían con derecho a voz y voto (arts. 165 y 169).

A falta de quórum y para evitar el entorpecimiento del procedimiento electoral, se previó que a segunda convocatoria, la Comisión Federal Electoral podía sesionar válidamente dentro de las veinticuatro horas siguientes, con el número de comisionados que asistiera.

Las comisiones locales y los comités distritales electorales se constituían con un presidente y un secretario, designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral; los partidos políticos acreditaban a sus representantes, en proporción a la votación obtenida en la elección mencionada en párrafos anteriores (arts. 165, 178 y 190).

En la conformación de las mesas directivas de casilla se concedió mayor participación y responsabilidad a los partidos políticos; ya que se les dio la facultad de proponer a los ciudadanos que, por insaculación, serían electos para ocupar el cargo de escrutadores; no obstante, el presidente y el secretario eran designados directamente por el presidente del respectivo comité distrital electoral (art. 197).

Al Registro Nacional de Electores, el Código en comento lo conservo como dependencia de la Comisión Federal, pero la otorgó la naturaleza de organismo técnico y la responsabilidad de ser el encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, de mantenerlo permanentemente depurado y actualizado, así como elaborar las listas nominales de electores (art. 99).

Como parte del Registro de Electores se creó un comité técnico y de vigilancia, con comisiones estatales y comités distritales, a cuya integración concurría un representante de cada partido político. A estos

órganos se les atribuyó la función de organizar la participación de los partidos políticos en la integración, depuración y actualización permanente del padrón electoral único (103, 146, 148, 151 y 155).

g) Legislación de 1990 y sus reformas

En virtud de la controvertida elección presidencial de 1988, realizada bajo la vigencia del Código Electoral de 1986, los ciudadanos, los partidos y las agrupaciones políticas, así como las instituciones relacionadas mediata o inmediatamente con la materia, se vieron en la necesidad de reexaminar la situación y el cumplimiento de los principios de legalidad y constitucionalidad electoral, con el fin de elaborar un nuevo instrumento jurídico que contribuyera al perfeccionamiento de la democracia y, sobre todo, a despejar toda duda sobre la legitimidad de la elecciones.

Con esta inquietud, como motivo y objeto, el 13 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo de la Comisión Federal Electoral que en su parte conducente, es al tenor siguiente:

Artículo primero. La Comisión Federal Electoral establece un foro nacional de consulta pública sobre reforma electoral. Para la organización de dicho foro se crea la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, responsable de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas a expresar sus opiniones y propuestas en la materia.

Artículo segundo. La comisión especial se constituirá con un total de nueve integrantes de la Comisión Federal Electoral, que serán: el comisionado del Poder Ejecutivo federal, quien la presidirá; los comisionados de las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión; y un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales (...)

Artículo séptimo. Una vez concluida la consulta, la comisión especial informará del resultado de sus trabajos a la Comisión Federal Electoral, lo cual lo hará del conocimiento del C. Presidente de la República, del H. Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados, y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (...)

h) Legislación Constitucional

Las conclusiones del trabajo realizado conforme al acuerdo de referencia, fueron recogidas por una subcomisión de la Cámara de Diputados, encargada de sistematizar las ponencias formuladas y analizar las reformas constitucionales propuestas por las diferentes corrientes políticas, representadas en dicha cámara del Congreso de la Unión. En fecha 16 de octubre del año precitado, la subcomisión formuló un Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 45, 60 y 73, fracción VI, base 3ª., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El proyecto fue aprobado en su oportunidad, según decreto de 4 de abril de 1990, publicado oficialmente el día 6 del mismo mes y año, por el cual el Constituyente Permanente reformó nuevamente el artículo 60 y adicionó el numeral 41 de la Carta Magna, en cuyos párrafos séptimo y octavo dispuso que:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (...)

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones (...)

Como se podrá advertir, ya no se concibió la organización y realización de los procedimientos electorales como parte de la actividad del gobierno federal, sin que, con mejor técnica legislativa y mayor pulcritud jurídica, por vez primera se le otorgó constitucionalmente la

naturaleza de función estatal, aún cuando su ejercicio se atribuyó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, pero no en forma directa, sino a través de un organismo público, teniendo para ello la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo dispuesto en la ley reglamentaria.

No obstante el avance experimentado, mediante decreto de 2 de septiembre de 1993, publicado al día siguiente, en el *Diario Oficial de la Federación*, vigente a partir del 4 del mismo mes y año, el Poder Constituyente Permanente reformó y adicionó otra vez el comentado artículo 41 de la Ley Suprema de la Federación, quedando los párrafos transcritos, en su parte conducente, como octavo y noveno respectivamente, sin modificar su texto.

Por diverso decreto de 15 de abril de 1994, publicado oficialmente el 19 del mismo mes y año, en vigor a partir del día siguiente, el Poder Constituyente Permanente reformó una vez más en un brevísimo plazo de cuatro años, el numeral 41 de la ley Suprema, afectando substancialmente el contenido de los párrafos octavo y noveno que se analizan, para quedar al tenor literal siguiente:

La organización de la elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principio rectores.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones (...)

De suma importancia es la reforma constitucional que se comenta, pues si bien reiteró la naturaleza jurídica atribuida por la reforma de 1990 a la organización y realización de las elecciones, también es verdad que encargó expresamente su ejecución al organismo público autónomo previsto en la propia Carta Magna dejando de ser una función estatal ejercida por los Poderes Ejecutivo y

Legislativo de la federación, para otorgar a estos la facultad de concurrir únicamente a la integración del ente autónomo, respetando además la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, en los términos previstos en el respectivo ordenamiento reglamentario.

Sin embargo, el movimiento reformador no concluyó ahí, el reclamo de ciudadanizar la función electoral y de entregar su ejercicio a un órgano independiente, desligado totalmente del Poder Ejecutivo de la Federación, cristalizó finalmente en un nuevo decreto de reformas constitucionales, de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente, mismo que entró en vigor el 23 del precitado mes y año.

En los términos de la reforma de 1996, los comentados párrafos octavo y noveno del numeral 41 constitucional según reforma de 1994, pasaron a ser los párrafos primero y segundo de la base III del artículo 41, con el texto literal siguiente:

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño (...)"

Del texto transcrito se puede advertir que se conserva en su esencia lo previsto en la reforma de 1990; sin embargo, es de señalar que se incorpora al texto constitucional la denominación misma del organismo público encargado de realizar la función estatal electoral y, ***lo que es mucho más trascendente, se asienta en el más alto nivel del sistema jurídico mexicano el principio de***

independencia que rige la actuación del Instituto Federal Electoral, derivado fundamentalmente de la ausencia del Poder Ejecutivo de la Unión en la integración del Instituto, a la que únicamente concurre el poder Legislativo como representante del gobierno federal.

Así mismo, se enfatiza que esta independencia no comprende exclusivamente al acto de emisión de decisiones, sino que abarca el funcionamiento integral del Instituto, esto es, el desempeño de todas y cada una de sus funciones, constitucional y legalmente atribuidas.

En este orden de ideas, resulta incuestionable que el movimiento ciudadanizador de los organismos electorales ha triunfado plenamente; el Poder Ejecutivo de la Federación ha quedado fuera de la preparación, organización, realización y calificación de las elecciones indispensables para renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación. La función electoral es ahora responsabilidad fundamental de los ciudadanos, mediante los consejeros electorales que integran el consejo general del Instituto Federal Electoral.

Finalmente, cabe comentar que esta nueva reforma constitucional es, sin duda alguna, el resultado parcial del denominado dialogo nacional establecido entre el Ejecutivo Federal y los partidos políticos con presencia en las Cámaras del Congreso de la Unión que motivó la instalación, a principios de 1995, de la llamada mesa central para la *reforma política* del Estado, ***que tiene como objetivo esencial el perfeccionamiento de la democracia mexicana, según una corriente de opinión y, para otra, la transición hacia la democracia.***

i) Legislación Ordinaria

Desde el 28 de diciembre de 1989, que fue aprobado el proyecto de reformas constitucionales, mencionado al principio del punto que antecede, es decir, antes de la emisión y publicación oficial del decreto de reformas de 1990, se integró una comisión especial pluripartidista para analizar las diferentes propuestas que presentaran los partidos

políticos, a fin de expedir la legislación federal electoral ordinaria reglamentaria de las reformas a la Constitución.

En mayo de 1990, la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales creó una subcomisión pluripartidista, encargada de continuar el examen de las diversas propuestas de reforma legal, que centró su atención en el análisis del proyecto de iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, al cual se le hicieron múltiples reformas; finalmente fue aprobado como ley reglamentaria por cinco de los seis partidos políticos nacionales representados en la Cámara de Diputados. En consecuencia, por decreto de 14 de agosto de 1990, el Congreso de la Unión en un periodo extraordinario de sesiones, expidió el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado al día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*.

En éste ordenamiento jurídico secundario, el Poder Legislativo Federal estableció no sólo la denominación del mencionado organismo electoral: *Instituto Federal Electoral*, sino que además determinó con toda precisión, como se expone en páginas anteriores, su estructura y ámbito de competencia (arts. 68, 71, 72, 98 y 108).

No obstante que por decreto de 17 de septiembre de 1993, publicado oficialmente el 24 del mismo mes y año, se reformó el Código de la materia, para adecuarlo a las precedentes reformas y adiciones constitucionales, los consultados artículos 68, 71, 72, 98 y 108 no fueron motivo de reforma, salvo el 71, pero sin trascendencia, para la esencia del presente tema.

A escasos ocho meses de las reformas antes aludidas, en virtud del interés y la inquietud generada por la renovación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación a efectuarse en 1994, por decreto del Congreso de la Unión de 13 de mayo del año en cita, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 del mismo mes y año, en vigor a partir del día siguiente según lo dispuesto por el artículo primero transitorio, se reformaron diversos numerales del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, la modificación no abarcó a los artículos 68, 71, 72, 98 y 108

que se refieren, como ya se indicó, a la denominación, competencia y estructura del Instituto Federal Electoral.

En razón de las circunstancias político-electorales emergentes de la reforma constitucional de 21 de agosto de 1996, mediante decreto de 31 de octubre de ese año, publicado oficialmente en esa fecha y vigente a partir del mismo día, el Congreso de la Unión reformó y adicionó diversos preceptos del Código de la materia, dejando intocados los numerales en comento.

Por último, para efectuar las correspondientes adecuaciones a la precitada reforma constitucional, el Poder Legislativo Federal expidió el decreto de 19 de noviembre de 1996, "por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral".

En el mencionado decreto, publicado oficialmente el 22 de noviembre de 1996 vigente a partir de esa misma fecha en términos generales, solo se reformó de los preceptos en comento, el artículo 72, relativo a la estructura del Instituto, para quedar como se explica en páginas posteriores.

j) Diversas opiniones

A consideración de quien fuera su director general, "El Instituto Federal Electoral (nació) como una experiencia, o mejor dicho, como la suma de muchas experiencias previas, pero que se proyecta en el futuro como una prueba, porque en política hay que ir caminando siempre a través del método de ensayo-error (...)"¹

¹ Emilio Chuayffet Chernor, "El Instituto Federal Electoral", Colegio de Abogados del Estado de México y Barra de Abogados del Estado de México, Toluca, México, 1991.

En cambio, a juicio del jurista Manuel Barquín Álvarez, “La creación del Instituto Federal Electoral ... representa un hito en la evolución de los órganos electorales, ya que desde 1946 ... no se había introducido una reforma tan radical en la organización electoral.”

Con gran acierto agrega el mismo jurista que “El IFE es el órgano principal para la organización, de estructura y función, de los comicios federales, de cuyo funcionamiento en la práctica dependen en gran medida no solo la operación del proceso electoral, sino también la imagen que el ciudadano perciba de éste en cuanto a su credibilidad, imparcialidad y eficacia.”²

La intensa actividad que ha generado la reforma constitucional y legal en materia político-electoral en la década de 1986-1996, ha motivado la división de criterios de los especialistas y de los ciudadanos en general, configurándose dos corrientes de opinión perfectamente caracterizadas, una en favor de las reformas y otra contraria a esta tendencia.

De lo más respetable en las opiniones a favor podemos encontrar la de Francisco Peralta Burelo, en su artículo “Legislación electoral incierta” publicado en *El Financiero* (México, 28 de agosto de 1994), en el dice, “como producto de una civilizada negociación entre el gobierno y los partidos políticos fue aprobada la reforma electoral de 1994, que tiene el gran mérito y la trascendencia de ser la primer enmienda constitucional en materia política que se realiza con el consenso de todas las fuerzas políticas nacionales (...)

De igual forma Elías Huerta Psihas en su artículo “La elección y la reforma electoral 1994”, en *El Economista*, (México, 28 de marzo de 1994) Los pactos partidistas han dado sus primeros frutos (...) es alentador que el Congreso de la Unión haya aprobado la reforma, pues sin duda constiuye uno de los hechos más relevantes en los esfuerzos por perfeccionar nuestro sistema democrático, al significarse como un puntual definitivo para superar uno de los escollos más graves y delicados de nuestros procesos electorales: la credibilidad (...)

² Manuel Barquín Álvarez, “El Instituto Federal Electoral, organización y funciones”, en Derecho y Legislación Electoral. Problemas y proyectos. UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1993.

VII.- NATURALEZA JURÍDICA

Si bien es verdad que con gran acierto el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 41 de la Constitución Federal, ha definido en su texto al Instituto Federal Electoral como "... un organismo público autónomo, de carácter permanente ... con personalidad jurídica y patrimonio propios" (art. 70, párrafo I), es verdad que esta caracterización jurídica no es nueva en la legislación electoral mexicana, pues el abrogado Código Federal electoral de 1986 ya definía a "... la Comisión Federal Electoral como el organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia ... responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral" (art. 164).

También, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, ya había concedido a la citada Comisión Federal la naturaleza Jurídica de "... organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia ..." (art. 77).

Sin embargo, el aludido precepto tampoco fue innovador, porque no hizo sino reiterar literalmente, en su parte correlativa, el texto del numeral 42 de la ley electoral de 1972, a la cual corresponde el mérito de haber proporcionado, por vez primera, una definición legal y otorgado la referida naturaleza jurídica al supremo organismo federal electoral.

Las auténticas novedades de la reforma legislativa de 1990 fueron: primero, haber elevado a nivel constitucional dicha naturaleza jurídica, según adición hecha al artículo 41 de la Constitución; en segundo lugar, haber abandonado el sistema plural de organismos electorales, en ocasiones dispersos y generalmente no vinculados entre sí, para unificarlos en el Instituto Federal Electoral, actualmente único organismo público de carácter materialmente administrativo, mediante el cual el Estado realiza en forma integral, la función electoral.

Bajo un criterio de unidad de mando y responsabilidad, en el vigente Derecho Electoral Federal Mexicano se realizan las fases de preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los diversos procedimientos para elegir diputados y senadores al Congreso de la Unión, quedando exceptuada únicamente la última fase de calificación de la elección de presidente de la república, por corresponder esta facultad exclusiva a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables (art. 99, párrafo cuarto, frac. II, párrafo segundo de la Constitución Federal).

Asimismo, fue innovación del Legislador Constitucional Permanente en 1990, la incorporación de las mesas directivas de casilla al tenor de la Carta Magna, considerándolas parte integrante del mencionado Instituto Federal Electoral (art. 41, párrafo octavo).

Otra innovación de las comentadas reformas legislativas de 1990 fue elevar al texto de la Constitución Federal, la naturaleza del Instituto, al disponer que este "organismo público *será autoridad*" en materia electoral.

El correlativo ordenamiento reglamentario reiteró esta disposición, al establecer expresamente que "...el Instituto Federal Electoral, es depositario de la autoridad electoral..." (art. 68).

En este orden de ideas bien se podría concluir, que el pretendido problema a dilucidar, según lo propuesto en el título de este apartado esta totalmente resuelto, en los términos de un criterio estrictamente formal, ya que los preceptos constitucionales y legales consultados determinan en forma indubitable, que el *Instituto Federal Electoral tiene personalidad jurídica propia*. No obstante, la conclusión no es acertada, porque dichas disposiciones establecen igualmente que es un organismo público y, finalmente, que es autoridad en materia federal electoral.

VIII.- ESTRUCTURA E INTEGRACIÓN

Antes de entrar al análisis del tema enunciado es conveniente reiterar la lectura de la base III párrafos primero y segundo, del vigente artículo 41 de la Constitución Federal, cuyo tenor es el siguiente:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordena la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

"El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos."

De la transcripción precedente se deduce la conformación tripartita del Instituto Federal Electoral, esencialmente con representantes de la ciudadanía en general, así como de los partidos políticos nacionales y del Poder Ejecutivo Federal; igualmente se

advierde una estructura tripartita, con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

IX.- ESTRUCTURA DEL INSTITUTO

Organización y funciones fundamentales.

De lo estudiado hasta el momento, se deduce que el Instituto cuenta con tres tipos de órganos claramente diferenciados: unos de dirección, otros ejecutivos y técnicos y, de vigilancia los restantes.

Los órganos de dirección pueden ser definidos como aquellos que tienen por objeto fundamental fijar los lineamientos o directrices de actuación del Instituto, así como emitir las resoluciones esenciales a los diversos ámbitos de su competencia.

Los órganos de dirección del Instituto, respetando su estructura jerárquica son: el Consejo General, los consejos locales y los distritales, siendo el primero el órgano superior (arts. 73, 105 y 116).

Algunos autores catalogan también, dentro de esta categoría de órganos de dirección, a las mesas directivas de casilla, que tienen como función fundamental recibir la votación, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio durante la jornada electoral, así como realizar el escrutinio y computo de las elecciones garantizando su autenticidad (art. 118).

Los órganos ejecutivos y técnicos son de carácter permanente y están encargados de realizar las tareas administrativas, amén de las técnicas atribuidas al Instituto, para el adecuado desarrollo integral de los correspondientes procedimientos electorales, desde su preparación hasta su calificación.

Se ubican en esta categoría a la Presidencia del Consejo General, a la Junta General Ejecutiva, considerada legalmente como el órgano operativo superior, así como a la Secretaría Ejecutiva y las juntas locales y distritales ejecutivas (arts. 72.1,85, 86, 87, 100 y 110).

Por último, en la estructura orgánica del Instituto están los órganos de vigilancia, que tienen como función esencial coadyuvar en todo lo relativo al servicio inherente al Registro Federal de Electores, lo cual significa que no son verdaderos órganos de autoridad, sino simplemente órganos auxiliares, cuyo ámbito de actuación esta perfectamente delimitado por la finalidad específica de supervisión (arts. 92.2, 101.2 y 111.2).

X.- DESCONCENTRACIÓN REGIONAL

Como la desconcentración es el principio rector o eje central sobre el cual descansa la organización administrativa del Instituto Federal Electoral, siguiendo un criterio esencialmente geopolítico o territorial, amén del cronológico, sus órganos se clasifican en centrales y desconcentrados, estos a su vez se dividen en estatales, distritales y municipales e incluso seccionales, lo cual permite a la institución estar presente física y funcionalmente en todo el territorio nacional.

Son órganos centrales el Consejo General del Instituto, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva (art. 72.1). Además, tiene esta naturaleza jurídica la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores (art. 92.2), aún cuando no haya texto expreso que así lo disponga.³

No obstante el enunciado formal, en el sentido de que la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva son órganos centrales del Instituto, en estricto sentido material no son auténticos órganos, sino parte de un todo, en este caso del aludido Consejo General y de la Junta General Ejecutiva (art. 87.1).

Los órganos desconcentrados a *nivel estatal* se denominan *delegaciones* y están conformados por la junta local ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local, cuya sede es el Distrito Federal y la correspondiente capital de cada una de las entidades federativas (arts. 71.1, inciso a y 98).

³ Cfr. Emilio Chuayffet Chemor, op. cit

A pesar de no estar literalmente enumerada como parte de las delegaciones, en el Distrito Federal y en todos los estados de la Federación existe una comisión local de vigilancia del Registro Federal de Electores, a la que son aplicables los comentarios expresados en relación con la comisión nacional (art. 101.2).

Por el contrario, el vocal ejecutivo, si bien está enunciado en el artículo 98 en cita, no es un verdadero órgano independiente, sino parte de un todo, que es la junta ejecutiva local, a la cual preside (arts. 92.2 y 101.1, inciso a).

A nivel distrital existe como órgano desconcentrado, una subdelegación del Instituto, ubicada en cada uno de los 300 ámbitos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional, para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa (arts. 52 y 53 de la Constitución y 71.1, inciso b del Código).

Toda subdelegación cuenta con una junta distrital ejecutiva, un vocal ejecutivo y un consejo distrital; su sede es la cabecera de cada uno de los mencionados distritos electorales federales uninominales (art. 108).

A los órganos subdelegacionales es aplicable el comentario hecho con antelación, sobre la enumeración del vocal ejecutivo local como órgano desconcentrado del Instituto Federal Electoral (arts. 109.2 y 111.1, inciso a).

En cambio, congruente con esta modalidad de desconcentración territorial, en todos los precitados espacios geopolíticos existe una comisión distrital de vigilancia del Registro Federal de Electores (art. 111.2).

Por otra parte, por disposición expresa del párrafo 2 del artículo 71 del Código de la materia, el Instituto puede tener *oficinas municipales* en los lugares que el Consejo General así los determine.

A este precepto legal cabe agregar el numeral 112, párrafo 1 del Código en consulta, conforme al cual, en los acuerdos de creación de

estas oficinas, la junta general ejecutiva debe determinar su correspondiente estructura, funciones y ámbito territorial de competencia, lo que se antoja contradictorio, porque esta función debe ser propia del órgano creador y no de la junta, en virtud de que ésta sólo propone al Consejo General el establecimiento de dichas oficinas municipales, basada en los estudios realizados y en la disponibilidad presupuestal del Instituto (art. 86.1, inciso g).

Por último, están las *mesas directivas de casilla*, consideradas acertadamente como las células básicas de la organización electoral, que se instalan en cada una de las secciones electorales que conforman un distrito (art. 118.3).

Por definición legal, las secciones son los ámbitos territoriales en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales, con el fin de incorporar a los ciudadanos al padrón electoral y a las listas nominales de electores (art. 155.2).

Cada sección electoral, por mandato expreso de la ley, debe tener un mínimo de 50 electores y un máximo de 1500; además, cada casilla sólo puede recibir la votación de hasta 750 ciudadanos (arts. 155.3 y 192).

La expuesta con antelación es una síntesis de la organización administrativa del Instituto Federal Electoral, respecto de la cual ha opinado Jacqueline Peschard, que "...adoptó una estructura dual y en dos sentidos, ya que por un lado posee una organización centralizada y jerarquizada, que corre desde la capital del país hacia todo el territorio nacional, a través de 32 delegaciones en las entidades federativas y 300 subdelegaciones en los distritos electorales. Pero, por otro, esta estructuración responde a una intención descentralizadora en la medida que ciertas facultades... están ahora asignadas a las delegaciones y subdelegaciones".

Tras externar su consideración, la profesora Peschard agrega: "De otra parte, el IFE está dividido en dos alas o vertientes con funciones diferenciadas, pero en estrecha comunicación:

- 1) el ala técnica de instrumentación que tiene un carácter permanente, y
- 2) el ala política o de dirección que funciona durante el proceso electoral.

El ala técnica –aclara la autora en consulta- está compuesta por las juntas ejecutivas encargadas de formular y desarrollar los diferentes programas del Instituto que son necesarios para asegurar la realización del proceso electoral. Ésta es la zona por excelencia del servicio profesional electoral, es decir, donde la lógica que impera es la de la capacitación como elemento de objetividad”.

XI.- TIEMPO Y ESTRUCTURA

Además de la gran trascendencia que tiene la desconcentración, como técnica de su organización administrativa interna, para el adecuado y legal funcionamiento del Instituto adquiere especial relevancia el tiempo –época o periodo- en el cual se deben realizar los actos y emitir las resoluciones correspondientes; en consecuencia, desde un punto de vista eminentemente cronológico, sus órganos se clasifican en *permanentes y temporales*.

Son permanentes los órganos centrales, así como las juntas y vocalías ejecutivas, locales y distritales (arts. 99 y 109); en cambio, son temporales los consejos locales y distritales, que sólo se instalan y funcionan durante la realización de cada procedimiento electoral federal (arts. 102 y 113).

El aludido procedimiento denominado proceso por el legislador, se define como el conjunto sistematizado de actos, previstos en la Constitución Federal y en el Código de la materia, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, para la periódica renovación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación (art. 173.1).

Este procedimiento electoral federal se divide en cuatro etapas:

- 1.- preparación de la elección;

- 2.- jornada electoral;
- 3.- resultados y declaraciones de validez, y
- 4.- dictamen y declaración de validez de la elección y de presidente electo (art. 174.2).

Atento a este criterio, las mesas directivas de casilla resultan ser los órganos electorales temporales por excelencia, pues sólo se instalan y funcionan durante la jornada electoral, clausurándose al concluir esta etapa del procedimiento que se comenta (arts. 118, 174, 192, 237 y 238).

XII.- INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO

Órganos de dirección

Antecedentes

Es importante exponer en primer término la evolución de la integración de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, por ser otra de las novedades e inquietudes introducidas en la legislación constitucional y legal de 1990, al incorporar la representación ciudadana al seno de la institución, amén de conservar la tradicional representación partidista, así como la permanente presencia estatal, con la pretensión inicial de adoptar un sistema de pesos y contrapesos determinado por el número de representantes, buscando el equilibrio en la toma de decisiones, hasta conseguir la absoluta ciudadanización del Instituto, cuyos principios rectores serían, por ende, la independencia y la imparcialidad.

Representantes de la ciudadanía

Del bosquejo histórico expuesto al principio de este capítulo, se comprueba la presencia permanente del Estado en la conformación de los organismos electorales, así como la de los partidos políticos, pero con diversas modalidades, porque primero participaban dos o tres comisionados comunes, según la ley aplicable, hasta que la de 1972 dispuso que habría en ellos uno por cada partido político nacional (arts. 29, 43, 52 y 61).

La innovación de la legislación electoral de 1990 fue haber incluido la presencia de la llamada sociedad civil en la integración de los órganos de dirección del Instituto, a través de ciudadanos no representantes formalmente de partido político alguno, al establecer el legislador que en el Consejo General habría seis consejeros magistrados y que los consejos locales y distritales se integrarían también con seis consejeros ciudadanos respectivamente (arts. 74.1; 102.1 y 113.1).

Los consejeros magistrados eran electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República, mediante una lista de cuanto menos el doble de candidatos respecto del número de cargos a ocupar. Si en la primera votación no se obtenía esta mayoría, la elección se hacía por insaculación, de entre los mismos candidatos propuestos por el titular del Ejecutivo. Durante los recesos del Congreso de la Unión la elección la hacía la Comisión Permanente, según la reforma constitucional de 1993 (arts. 41, párrafos noveno, decimoctavo y vigésimo de la Constitución y 74.5 del Código).

En cuanto a los requisitos a satisfacer para poder ocupar el cargo de consejero magistrado del Instituto, el párrafo duodécimo del artículo 41 constitucional, en los términos de la consultada reforma de 1990, dispuso que deberían estar señalados en la ley reglamentaria, sin que pudieran ser menores a los previstos por la propia Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia. Al expedir el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el legislador ordinario estableció los siguientes requisitos (art. 76):

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- b) Estar inscrito en el registro federal de electores y contar con credencial para votar;
- c) No tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta y cinco, el día de la designación;
- d) Poseer el día de la designación con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en Derecho

- expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello;
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
 - f) Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
 - g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
 - h) No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; e
 - i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores a la designación.

Del análisis comparativo de los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución (texto vigente en 1990) que establece los necesarios para ser ministro de la Suprema Corte, se conoce que coincidían únicamente los incisos a, c, d y f del precepto legal, con las fracciones I, II, III y V del texto constitucional en cita, no estando previstos en la ley suprema los enumerados en los restantes incisos del consultado artículo 76, como requisitos a satisfacer para ocupar el cargo de ministro, salvo lo establecido en el inciso e, con diversas variantes, porque este precepto exigía, en términos generales, no haber sido condenado por delito alguno, en cambio la fracción IV del consultado artículo 95 limitaba este requisito a la condena por delitos que ameritaran prisión por más de un año, excepción hecha del robo, fraude, falsificación, abuso de confianza o cualquiera otro que afecte la buena fama pública, el cual inhabilitaba para el cargo, cualquiera que fuere la pena impuesta.

Como se podrá observar, el legislador ordinario dio puntual cumplimiento al mandato constitucional de exigir, para ocupar el cargo de consejero magistrado, mayores requisitos que los revistos en la Carta Magna para ser Ministro de la Suprema Corte, conforme a lo

señalado en los incisos b, g, h e i del artículo 76 del Código, los cuales eran plenamente justificados y congruentes con la responsabilidad que implica formar parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, como auténticos representantes calificados de la ciudadanía, es decir, de la sociedad civil, además de ser versados en el conocimiento de la materia electoral.

La gran rigidez que denotaba el cúmulo de requisitos, constitucionales y legales establecidos para ser consejero magistrado hizo exclamar al profesor Emilio Chuayffet Chemor: "No conozco, en el Derecho Positivo Mexicano, un cargo que requiera o precise la satisfacción de tantas condiciones para acceder a él".

Es importante señalar que en los consejeros magistrados se fincaba la esperanza de una función esencial de equilibrio, de fiel de la balanza, en la toma de decisiones fundamentales, en las que siempre habían intervenido de forma decisiva los partidos políticos nacionales mediante sus representantes, defendiendo evidentemente sus intereses de grupo, lo cual a ocasionado reiteradamente la emisión de votos parciales, claramente partidistas.

De la institución de los consejeros magistrados del Consejo General del Instituto opinó el catedrático universitario Manuel Barquín Álvarez es: "... una de las figuras más novedosas y avanzada de la presente legislación, ya que son, de la sociedad civil sus representantes en la organización y vigilancia de los procesos electorales".

XIII.- ÓRGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS

La Junta General Ejecutiva, órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía, esta integrada por el presidente del Consejo General quien la preside, el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral, del servicio profesional electoral, de capacitación electoral y educación cívica y de administración (art. 85.1).

Las juntas ejecutivas locales y distritales se constituyen respectivamente con los vocales: ejecutivo, secretario, de organización electoral y educación cívica (arts. 99.1 y 109. 1).

Para la conformación de estos órganos del Instituto, es importante tener presente lo previsto por el párrafo segundo de la base III del artículo 41 de la Ley Suprema de la Federación, al tenor del cual, los órganos ejecutivos y técnicos deben disponer del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional ordinario, al establecer que las juntas ejecutivas locales y distritales "... estarán integradas invariablemente por funcionarios del servicio profesional electoral" (arts. 99.4 y 109.4).

Para estar en aptitud legal de ocupar el cargo de secretario ejecutivo del Consejo General, se deben satisfacer los mismos requisitos que se exigen para ser consejero electoral, salvo que no constituye impedimento el hecho de ser secretario de Estado, procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de gobierno del Distrito Federal, gobernador u secretario de gobierno de alguna entidad federativa (art. 76.2).

Los ciudadanos mexicanos por nacimiento, para acceder al cargo de director ejecutivo, además de estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, deben tener la edad mínima de treinta años pero no mayor de sesenta y cinco; poseer título profesional con antigüedad no menor de cinco años y los conocimientos que le permitan el desempeño de sus funciones; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que éste fuere no intencional o imprudencial; haber residido en país los últimos dos años, excepto las ausencias por menos de seis meses en servicio de la República; no ser ni haber sido presidente del comité ejecutivo nacional o equivalente en algún partido político; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación y no desempeñar o haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal de algún partido político durante el plazo antes señalado (art. 91.1).

XIV.- ÓRGANOS DE VIGILANCIA

Por mandato de la ley Suprema, los órganos de vigilancia se deben integrar mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales (art. 41, base III, párrafo segundo).

Acatando esta disposición constitucional, el legislador ordinario estableció que la comisión nacional de vigilancia debe quedar constituida por el director ejecutivo del Registro Federal de Electores – con el carácter de presidente-, un representante de cada partido político nacional y uno del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), así como un secretario, designado por el presidente de entre los miembros del servicio profesional electoral, con funciones en el área registral (arts. 92.2, 165.1 y :29).

El legislador dispuso que las comisiones locales y distritales de vigilancia se conformen de manera similar, excepción hecha del representante del INEGI, ocupando el lugar del director ejecutivo el correspondiente vocal del registro federal de electores (arts. 101.2, 111.2 y 165.1).

XV.- MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

Las mesas directivas de casilla se deben integrar exclusivamente con ciudadanos mexicanos, con el carácter de presidente, secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales (arts. 41 constitucional, base III, párrafo segundo y 119.1 del Código).

Los partidos políticos una vez registrados sus candidatos, formulas y listas, están facultados para designar dos representantes propietarios en cada mesa directiva de casilla;⁴ este derecho puede ser ejercido hasta trece días antes de la jornada electoral.

XVI.- Competencia

Analizada la naturaleza jurídica del Instituto, así como su estructura orgánica e integración, resulta indispensable el estudio de

⁴ Reglas establecidas en el COFIPE, arts. 198, 199, 200 2001.

sus atribuciones; sin embargo, también es necesaria una breve alusión al significado jurídico de la voz competencia, para poder delimitar el contenido del presente párrafo.

XVII.- CONCEPTO DE COMPETENCIA

Coincidente con lo comentado al explicar la capacidad jurídica como atributo de la personalidad, en ámbito del Derecho Público, el maestro Gabino Fraga afirma que "... la competencia en Derecho Administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad en el Derecho Privado; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituye según el autor la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración".⁵

Es evidente que a pesar de la mencionada identidad entre la competencia del Derecho Público y la capacidad del Derecho Privado, entra ambas existen diferencias sustanciales, de las cuales cabe destacar las siguientes:

- a) Por su propia esencia, la competencia debe derivar de una norma jurídica expresa, la cual debe ser siempre de carácter materialmente legislativo.
- b) La competencia, por constituir una garantía contra la posible actuación arbitraria de la autoridad, debe ser acreditada en cada caso, a diferencia de la capacidad de las personas de Derecho Privado que es la regla, siendo excepcional la incapacidad, que debe ser demostrada.
- c) El ejercicio de las facultades que constituyen la esfera de competencia no es potestativo, sino obligatorio, en virtud de que obedece a la necesidad de cumplir las atribuciones del Estado; en cambio, los derechos emanados de la capacidad se pueden ejercer o no, al arbitrio del particular generalmente.
- d) La capacidad es única e indivisible, a diferencia de la competencia que, por regla, se encuentra fragmentada entre los diversos órganos de autoridad del Estado.
- e) La competencia es irrenunciable y no puede ser objeto de convenio. En el ejercicio de las facultades, la autoridad debe

⁵ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 32ª. ed. Porrúa, México 1993, p. 123

circunscribirse a lo previsto en la norma jurídica aplicable y a lo que determine el interés público.

- f) La competencia es constitutiva del órgano estatal al cual se atribuye. En un Estado de Derecho es inconcebible la existencia de un órgano sin competencia; sin embargo, ésta no es un derecho de su titular, de ahí que no la pueda delegar libremente, sino cuando exista un precepto jurídico que se lo permita.

En este orden de ideas, la dicción competencia puede ser definida como "...la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la administración pública el orden jurídico".

Resulta evidente que los conceptos anteriores se circunscriben al área del Derecho Administrativo, materia a la que corresponden las obras consultadas; en cambio, en términos mucho más amplios, Ignacio Burgoa afirma que la competencia es "...una condición presupuesta *sine qua non*, para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz".

Con este mismo criterio y con mayor acierto, el maestro Cipriano Gómez Lara propone una definición omnicomprendensiva que se puede aplicar correctamente en cualquier ámbito del Derecho. El citado procesalista afirma que "...en un *sentido lato*, la competencia puede definirse como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones".

De lo expuesto se concluye que la competencia es un elemento constitutivo de los órganos del Estado y, excepcionalmente, de los organismos estatales dependientes de la administración pública o de cualquiera de los otros dos poderes o incluso independientes de todos ellos, el cual les permite actuar válidamente en el ámbito del Derecho, a fin de cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que les son asignadas por el respectivo ordenamiento jurídico.

XVIII.- COMPETENCIA GENÉRICA DEL INSTITUTO

En términos amplios, el párrafo último de la base III del artículo 41 constitucional determina la competencia genérica del Instituto Federal Electoral, al establecer que tiene a su cargo en forma integral y directa, además de las actividades que establezca la ley ordinaria, las relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos, padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, realización de cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores, cómputos distritales en la elección para presidente de la República, así como la regulación de la observación electoral y, de encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

El legislador ordinario, al expedir el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y sus varias reformas, no ha hecho alusión literal alguna a la mencionada competencia genérica, simplemente se ha limitado a individualizar a los que denominan *finés del Instituto*, estableciendo los siguientes: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales; vigilar el cumplimiento de las obligaciones político-electorales de los ciudadanos; garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones, para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; así como llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

En el artículo 68 del citado Código electoral, el legislador ordinario reiteró la disposición constitucional, al establecer que el Instituto es depositario de la autorización electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

XIX.- COMPETENCIA ESPECÍFICA

Para exponer la competencia específica del Instituto es indispensable recurrir a su estructura orgánica; en consecuencia, se

hará alusión a las atribuciones de los órganos de dirección, de los ejecutivos y técnicos y, finalmente, de los órganos de vigilancia, tomando como base el precepto del Código que las establece de manera ejemplificativa y no limitativa, justificando así el texto final de todos los numerales consultados, al prever que también son atribuciones de los órganos electorales "...las demás que les confiera este Código".

XX.- COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

a) Consejo General

En los términos del párrafo primero del artículo 82 del Código, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene las siguientes atribuciones:

- a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- b) Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- c) Designar al secretario ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su presidente;
- ch) Designar en caso de ausencia del secretario, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a la persona que fungirá como secretario del Consejo en la sesión;
- d) Designar a los directores ejecutivos del Instituto, conforme a la propuesta que presente el consejero presidente;
- e) Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes;

- f) Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 del mes de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero presidente y los consejeros electorales del propio Consejo General, a los consejeros electorales de los consejos locales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 102 de este Código;
- g) Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;
- h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
- i) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego a este Código, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General;
- j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la junta general ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos;
- k) Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos *e* al *h* del párrafo 1 del artículo 66 y *c* al *f* del párrafo 13 del artículo 35, respectivamente, de este Código, emitir la declaración correspondiente y solicitar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*;
- l) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, del ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas;

- l) Aprobar el modelo de la credencial para votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;
- m) Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, de conformidad con el artículo 182-A de este Código;
- n) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de este Código;
- ñ) Expedir el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto;
- o) Registrar las candidaturas a presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los consejos locales de las cabeceras de circunscripción correspondiente;
- p) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa;
- q) Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;
- r) Informar a las Cámaras de Senadores y Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como los medios de impugnación interpuestos;

- s) Conocer los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del secretario ejecutivo del Instituto;
- t) Requerir a la Junta General Ejecutiva que investigue por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;
- u) Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de la ley de la materia;
- v) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación;
- w) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la presente ley;
- x) Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva;
- y) Nombrar de entre los consejeros electorales propietarios del Consejo General, a quien deba sustituir provisionalmente al consejero presidente en caso de ausencia definitiva e informarlo a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para los efectos conducentes; y
- z) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código.

Para la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, que será a más tardar el 23 de agosto del año de la elección, el Consejo debe esperar a que el Tribunal resuelva todos los medios de impugnación interpuestos y proceder en los términos de los artículos 54 y 56 de la Constitución y 12 al 18 del Código de la materia (art. 262).

Por otra parte, le corresponde al Consejo General vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales,

salvaguardando los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en la actuación del Instituto (art. 73).

Asimismo, con motivo de las elecciones de 1994 consideradas las más controvertidas de la historia patria reciente, sobre todo la de presidente de la República, se adicionó con un párrafo 2 al artículo 82 del Código, para otorgar al Consejo General la atribución de invitar a visitantes extranjeros, con el objeto de que acudan a conocer el desarrollo del procedimiento electoral en cualesquiera de sus etapas, confiriéndole asimismo la facultad de determinar las bases y criterios conforme a los cuales deben ser atendidos e informados los visitantes.

b) Consejos locales

En el ámbito de su competencia territorial, conforme al artículo 105, párrafo 1 del Código, los consejos locales tienen las siguientes atribuciones:

- a) Vigilar la observancia de este Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;
- b) Vigilar que los consejos distritales se instalen en la entidad en los términos de éste Código;
- c) Designar en el mes de diciembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los consejos distritales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 113 de este Código, con base a las propuestas que al efecto hagan al consejero presidente y los propios consejeros electorales locales;
- d) Resolver los medios de impugnación que les competan en los términos de la ley de la materia;
- e) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c del párrafo 3 del artículo 5 de este Código;

- f) Publicar la integración de los consejos distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad;
- g) Registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla en el caso previsto en el párrafo 3 del artículo 203 de este Código;
- h) Registrar las fórmulas de los candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa;
- i) Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el capítulo cuarto del título cuarto del libro quinto de este Código;
- j) Efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el capítulo cuarto del título cuarto del libro quinto de este Código;
- k) Designar, en caso de ausencia del secretario, de entre los miembros del servicio profesional electoral, a la persona que fungirá como secretario en la sesión;
- l) Supervisar las actividades que realicen las juntas locales ejecutivas durante el proceso electoral;
- m) Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde.

Los consejos locales tienen residencia en la ciudad capital designada cabecera de circunscripción plurinominal, también deben recabar las correspondientes actas de cómputo distrital, efectuar el

cómputo de circunscripción en la elección de diputados por el principio de representación proporcional y, en su oportunidad, enviar al secretario ejecutivo del Instituto, copia certificada del acta de este cómputo y del acta circunstanciada de la sesión, para que los presente al Consejo General, junto con las copias certificadas de los cómputos distritales (arts. 106.1, 258, 259 y 261.1, inciso c).

Cuando se interponga el medio de impugnación correspondiente en contra de este cómputo, el presidente del consejo local debe remitir al Tribunal, junto con el curso respectivo, los escritos de protesta, el informe circunstanciado, copia certificada de las actas cuyos resultados fueren impugnados y de las actas de cómputo de entidad, según lo previsto en la ley de la materia. Transcurrido el plazo para la impugnación, el funcionario debe remitir al secretario ejecutivo del Instituto copia certificada del acta de cómputo de entidad por ambos principios, copia de los medios de impugnación interpuestos, del acta circunstanciada de la sesión y su informe sobre el desarrollo del procedimiento electoral (arts. 106.1 y 257.1).

c) Consejos distritales

En su ámbito de competencia espacial, según lo previsto en el numeral 116 del Código, cada uno de los trescientos consejos distritales que existen en el territorio nacional tienen las siguientes atribuciones:

- a) Vigilar la observancia de este Código y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;
- b) Designar, en caso de ausencia del secretario, de entre los integrantes del servicio profesional electoral, a la persona que fungirá como tal en la sesión;
- c) Determinar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en los artículos 195 y 197 de este Código;
- d) Insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 193 y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos de este Código;
- e) Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa;

- f) Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral;
- g) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c del párrafo 3 del artículo 5 de este Código;
- h) Expedir en su caso, la identificación de los representantes de los partidos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro, y en todo caso, diez días antes de la jornada electoral;
- i) Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional;
- j) Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional;
- k) Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos;
- l) Supervisar las actividades de las juntas distritales ejecutivas durante el proceso electoral; y ...

XXI.- INTERGRACIÓN Y SUPLENCIA

Por Regla cuando se alude a la integración de los órganos del Instituto Federal Electoral, en los diversos niveles de su estructura administrativa se hace referencia a la existencia de miembros propietarios y suplentes. Tratándose del Consejo General, además del consejero presidente y del secretario ejecutivo, se instituye la existencia de ocho consejeros electorales, más los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos; en consecuencia se establece que por cada Consejero propietario del Poder Legislativo se podrán designar hasta dos suplentes y respecto de los consejeros electorales se prevé expresamente la elección de ocho suplentes en orden de prelación, los cuales (propietarios y suplentes) durarán siete años en el cargo. En cuanto a los consejeros partidistas se prevé la designación de un suplente por cada propietario (art. 74).

El consejero presidente será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero que el mismo designe y el secretario ejecutivo por el miembro de la Junta General Ejecutiva que determine el Consejo General (art. 79.1 y .2 y 82.1, inciso ch)

A su vez, los Consejos de cada entidad y del Distrito Federal se integran con representantes de los partidos políticos nacionales, consejeros electorales y un consejero presidente, designados estos por el Consejo General; el presidente funge permanentemente como vocal ejecutivo de la correspondiente junta local; además, el vocal secretario de ésta asume el cargo de secretario del Consejo (arts. 82.1, inciso f y 102).

Para el caso de ausencias momentáneas se prevé que el presidente puede designar al consejero electoral que lo ha de suplir; en cambio, el secretario debe ser suplido por el miembro del servicio profesional que designe el consejo local respectivo (art. 104.3 y .4).

Conforme al artículo 102, párrafos 1 y 3 del Código, a la integración de los consejos locales concurren seis consejeros electorales, propietarios y suplentes, nombrados todos por la mayoría absoluta de los miembros presentes del Consejo general, a propuesta de su presidente o de sus consejeros electorales. De los consejeros partidistas también se precisa que habrá un suplente por cada propietario (arts. 74.9 y 82.1, inciso f).

La situación antes descrita se reitera para la integración de los consejos distritales, según lo previsto en los numerales 113 y 115 del Código, en relación con el artículo 82, párrafo 1, inciso e del propio ordenamiento, salvo que los consejeros electorales son designados por el respectivo consejo local.

Por lo que atañe a las mesas directivas de casilla, se prevé la existencia de un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales, incorporándose a dichos órganos electorales los representantes partidistas, a razón de dos propietarios y un suplente por cada partido político, siempre que haya registrado candidatos (arts. 119.1 y 198).

En cuanto a la Junta General Ejecutiva, no existe disposición expresa sobre el nombramiento de suplentes de sus miembros, sin embargo, es evidente que se aplican las disposiciones que regulan la suplencia del consejero presidente y del secretario ejecutivo del Consejo General (art. 85).

Por lo que concierne a los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral, del servicio profesional electoral, de capacitación electoral y educación cívica y de administración que, a propuesta de su consejero presidente, son designados por el Consejo General del Instituto, no hay precepto jurídico que se refiera a la existencia de suplentes, lo cual resulta lógico porque, por su naturaleza profesional y permanencia, las Direcciones Ejecutivas no pueden carecer de titular y, por tanto, el suplente resulta innecesario (arts. 82.1, inciso *d* y 85).

Como ha quedado explicado con antelación, en las entidades federativas y en el Distrito Federal existe una junta local ejecutiva integrada por el vocal ejecutivo, vocales de organización electoral del Registro Federal de Electores, de capacitación electoral y educación cívica y el vocal secretario, fungiendo como presidente el primero de los mencionados (art. 99); tampoco en este caso existe disposición sobre la designación de suplentes, siendo aplicable el comentario hecho en el párrafo precedente.

Igual situación jurídica se da en la integración de las juntas distritales ejecutivas (art. 109).

Por último, en la constitución de las comisiones de vigilancia, en sus diversos niveles de competencia territorial, únicamente se establece la presencia de un suplente por cada representante partidista, no así respecto de los demás miembros (art. 165).

XXII.- COMPETENCIA Y VOTACIÓN

En el ejercicio de las atribuciones que le han sido legalmente conferidas se establece que las decisiones del Consejo General del Instituto se deberán tomar por mayoría simple de votos o bien por mayoría calificada o absoluta, según el caso particular (arts. 79.4 y 82.1, incisos *c* y *f*).

En este sentido cabe destacar que los representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos nacionales, así como el secretario ejecutivo, concurren a las sesiones del Consejo General sólo con derecho a voz, no a voto (arts. 74.4 y .9 y 79.2).

Lo mismo sucede en el ámbito local y distrital, en cuyos órganos electorales de dirección únicamente pueden votar el consejero presidente y los consejeros electorales, teniendo derecho de concurrencia, con posibilidad de voz pero no de voto, el secretario, los representantes partidistas y los vocales de organización electoral, del Registro Federal de Electores y de capacitación electoral y educación cívica de las respectivas juntas ejecutivas (arts. 102, 104, 113 y 115).

Es importante señalar que en los consejos locales y distritales, el consejero presidente tiene voto de calidad para el caso de empate (arts. 104.6 y 115.6), no así el consejero presidente del Consejo General, que tenía la misma atribución, según el texto original del párrafo 1 del artículo 79 del Código, derogando tácticamente con la reforma de mayo de 1994, en función de la llamada *ciudadanización* de los órganos de autoridad electoral.

Para la toma de decisiones por los órganos ejecutivos y técnicos, el Código no contiene disposición alguna sobre la votación respectiva; prevaleciendo la misma omisión respecto de las comisiones de vigilancia.

XXIII.- PRINCIPIOS RECTORES

a) Concepto y enumeración

Para el jurista Guillermo Cabanellas la voz *principio*, en el mundo del Derecho, es expresión sinónima de *máxima* o *norma-guía*; sin embargo, en plural los define diciendo que son "...las bases o rudimentos de una ciencia o arte".

En otras áreas del Derecho se ha afirmado que los "...principios pueden considerarse como el resultado conseguido mediante la sintetización técnica de parte del ordenamiento jurídico ... manifestada en una serie de criterios fundamentales, orientaciones esenciales o líneas directrices ...".

De lo expuesto es factible inferir que los principios rectores de la función estatal electoral son las líneas directrices, las máximas fundamentales u orientaciones capitales elevadas a nivel constitucional, que rigen la actuación integral del Instituto en general, así como la de sus órganos delegacionales y subdelegacionales en particular.

Por tanto, "... no son abstracciones o buenos deseos; antes bien imponen condiciones que se reflejan en las atribuciones y en la integración de las instituciones electorales".

Desde el texto original del artículo 41 de la Ley Suprema, según el Decreto de Reformas y Adiciones de 4 de abril de 1990, se estableció en el párrafo séptimo que "...**la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo** serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal...", de organizar y realizar las elecciones federales.

Con la reforma del entonces párrafo octavo, según decreto de 15 de abril de 1994, se derogó aparentemente el profesionalismo como principio rector de la actuación del Instituto Federal Electoral, en cambio, se agregó el de independencia, subsistiendo este texto en el

párrafo primero de la base III del numeral 41 constitucional, reformado por decreto publicado oficialmente el 22 de agosto de 1996.

La apariencia mencionada obedece al texto expreso del párrafo segundo del comentado artículo 41, conforme al cual el Instituto es "...autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño ...", por ende, a pesar de no estar textualmente enumerado como principio rector de su actuación integral, es incuestionable que continua vigente y debe ser puntualmente cumplido.

XXIV.- BREVE ANÁLISIS

a) Certeza

"El significado de este principio radica en que la acción o acciones que se efectúen, serán del todo veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procesos sean completamente verificables, fidedignos y confiables. De esta forma, la certeza se convierte en supuesto obligado de la democracia".⁶

Este principio constitucional abarca toda la actuación del Instituto, razón por la cual resulta evidente que "... atiende no solo a los resultados, implica la realización periódica, permanente y regular de los procesos que permitan la renovación democrática de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión".

b) Legalidad

Entre las orientaciones capitales o líneas directrices del Derecho Electoral esta el denominado ***principio de legalidad***, que en opinión de Fernando Franco "... reitera el principio consignado en el artículo 16 del propio texto constitucional, para que toda autoridad electoral se ciña en su actuación a lo dispuesto por las leyes"⁷

⁶ Instituto Federal Electoral, op. cit.,

⁷ Cfr. "El principio de legalidad en materia electoral" en *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo*, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993.

Cabe enfatizar que el principio de legalidad es la piedra angular sobre la cual se levanta toda la estructura electoral; su observancia estricta es de importancia fundamental en todo Estado de Derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta, tanto de gobernantes como de gobernados a los ordenamientos jurídicos vigentes. En consecuencia, no constituye exageración, sino un acierto, aseverar que el de legalidad es el principio de principios.

En este orden de ideas, es evidente que el comentado principio va más allá de la garantía constitucional de legalidad, pues esta se refiere exclusivamente a la protección de todo individuo ante la actuación de las autoridades; en cambio, el principio electoral que se comenta incluye la actuación de las autoridades electorales, de los ciudadanos, de las organizaciones y agrupaciones políticas, que no son autoridades sino particulares, aun cuando de interés público las que tienen la naturaleza de partidos políticos nacionales (art. 41 constitucional, párrafo primero).

De lo expuesto se puede afirmar que el principio constitucional de legalidad, supremo principio rector en el ejercicio de la función estatal electoral, no es otra cosa que el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica vigente; la adecuación o fidelidad a la ley en toda la actuación electoral de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, pero fundamentalmente de las autoridades electorales, en todos sus ordenes jerárquicos y de competencia.

c) Independencia

Con la reforma constitucional de abril de 1994, se suprimió de la enumeración textual que hacía el legislador, el principio de profesionalismo, que se sustituyó innecesariamente por el principio de independencia, lo cual se reiteró en la diversa reforma constitucional de agosto de 1966.

En este sentido es importante señalar que, para que el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *autonomía* es el "Estado y Condición del pueblo que goza de entera independencia

política". En segunda acepción se define como la "Condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos"

A su vez, la voz independencia es definida por el diccionario en consulta como la "Falta de dependencia" y, en una segunda acepción, como "libertad, autonomía y especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro". En consecuencia, gramaticalmente, autónomo es el que goza de autonomía e independiente el que no tiene dependencia.

En este orden de ideas, autonomía e independencia resultan ser voces sinónimas; por ende, era innecesario incluir este principio en el multicitado precepto constitucional, porque ya estaba y sigue estando literalmente previsto en la ley suprema, al establecer que el Instituto es "... autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño ...".

Sin embargo, el principio en comento viene a fortalecer la característica constitucional en cita, porque el Instituto Federal Electoral no está subordinado de manera inmediata y directa, a ninguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía nacional. Aun cuando no hay texto expreso que así lo disponga, el Instituto solo obedece al mando de la ley, situación que ha hecho pensar que forma parte de un cuarto poder, el denominado Poder Federal Electoral.

No obstante, la independencia no significa que los actos del Instituto no sean objeto de revisión y, en su caso, de modificación, confirmación, revocación o anulación, si se tiene presente que por disposición constitucional, existe un sistema de medios de impugnación y un tribunal Electoral al que corresponde la facultad de revisar dichos actos a petición de parte interesada, a fin de garantizar que estén adecuados no solo al principio de legalidad, sino también al de constitucionalidad (art. 41 constitucional, base IV).

d) Imparcialidad

Uno de los principios constitucionales que mayor análisis, discusión y ensayos a suscitado entre juristas, politólogos, políticos y ciudadanos en general, es precisamente el de imparcialidad, induciendo al estudio y aguzando el ingenio para acuñar frases que por atractivas, se han puesto en voga, como aquella de que la suma de parcialidades no da como consecuencia la imparcialidad.

Pero la más trascendente es que ha creado la necesidad de buscar diferentes vías para acceder a él, con el fin de dar eficacia y credibilidad a la cotidiana actividad del Instituto Federal Electoral, con la plena convicción de que ello contribuirá incuestionablemente a su legitimación, tanto jurídica como política, en beneficio de la democracia mexicana.

Es tanta la trascendencia jurídica y política de este principio rector de la función electoral, que se afirma con razón: "... una legislación electoral que no contempla una estructura electoral capaz de ofrecer garantías de imparcialidad no puede generar credibilidad y la falta de credibilidad en el sistema electoral sí afecta la legitimidad del régimen político en la medida que su fundamento original reside en el sufragio"⁸

Este principio, para el organismo responsable de la función electoral, "... significa que en la realización de sus actividades, todos los integrantes del Instituto ... deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a ellos de manera irrestricta cualquier interés personal o preferencia política."⁹

En opinión del ex director del Instituto Federal Electoral, "... la imparcialidad (cuya importancia fundamental no es de naturaleza jurídica, sino política) no es hija de la neutralidad ideológica, porque la gente que es neutra ideológicamente no le interesa formar parte de los organismos electorales. Forman parte de los organismos electorales

⁸ Jacqueline Peschard, op. cit.

⁹ Instituto Federal Electoral, op.cit.

quien (sic) les inquieta la política, y a quien le inquieta la política siempre toma partido en la vida, adopta una posición ideológica, la sostiene y la mantiene.

La imparcialidad tiene que verse como la necesidad de admitir sobre la militancia propia, un bien mayor: el de la democracia. Cuando se decide en función de este bien mayor y no por el de la militancia, se es imparcial auténticamente; de otra suerte, la imparcialidad no deja de ser más que un buen deseo en materia electoral¹⁰

Para Fernando Franco, catedrático de la escuela Libre de Derecho de México, "... la imparcialidad como principio rector de la función electoral, no debe reducirse exclusivamente a la ausencia de inclinaciones predeterminadas o buena intención. El concepto en este campo debe entenderse también como la voluntad de decidir o juzgar rectamente, con base en la experiencia, en la capacidad profesional, y conocimiento sobre lo que se esta resolviendo".

e) Objetividad

El Instituto Federal Electoral señala que le principio rector de la función estatal electoral, "... implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si estas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional".¹¹

"La objetividad, vinculada a los otros principios, debe otorgar a los procesos electorales y sus resultados claridad y aceptación por parte del electorado, evitando situaciones inciertas o de conflicto".¹²

¹⁰ Emilio Chuayffet Chemor, op .cit.

¹¹ Instituto Federal Electoral , op. cit.

¹² Fernando Franco, op.cit.

f) Profesionalismo

Con gran acierto y efectividad, Emilio Chuayffet Chemor, afirma que el profesionalismo, como principio rector de la función estatal electoral, se basa en la creación de un servicio civil electoral de carrera, con reglas claras establecidas, en el estatuto respectivo, tanto para la selección como para el reclutamiento, ascenso y movilidad del personal del Instituto Federal Electoral, evitando que la permanencia de este personal quede sujeto a coyunturas sexenales o intereses políticos.

Para el citado profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, la "... permanencia es especialización, y especialización es profesionalismo, y profesionalismo, a fin de cuentas, es mística por el servicio al cual se ha dedicado uno voluntariamente".¹³

En otra opinión, "... el profesionalismo elevado a rango constitucional, debe entenderse como el inicio de la formación de cuerpos de funcionarios y empleados electorales plenamente capacitados y reducir, paulatinamente, la improvisación que puede provocar graves desviaciones e irregularidades. La profesionalización, a parte de elevar los niveles de preparación y conocimiento en el ejercicio de la función, individualiza responsabilidades y permite corregir las irregularidades"¹⁴

Por disposición expresa del artículo 5º constitucional, las funciones electorales se habían presentado de manera obligatoria y gratuita, hasta que fue reformado dicho precepto por decreto de 4 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial el día 6 del mismo mes y año, para establecer que "... las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes..." (párrafo cuarto).

Éste es el fundamento constitucional del profesionalismo electoral, amén de que el multicitado artículo 41, base III, párrafo

¹³ Emilio Chuayffet Chemor, op. cit.

¹⁴ Fernando Franco, op. cit.

segundo de la carta Magna, establece que *el Instituto debe ser profesional en su desempeño y que sus órganos ejecutivos y técnicos, deben disponer del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.*

Este concepto de profesionalismo o profesionalización en la actuación se debe entender en su sentido semántico y teleológico, es decir, como el desempeño oportuno, especializado y constante de una determinada actividad humana, conforme a principios jurídicos, pero fundamentalmente acatando principios de carácter ético, para la consecución plenamente eficaz de un determinado fin lícito.

Al hablar de desempeño oportuno se alude al cumplimiento puntual, exacto, preciso, apropiado y conveniente, en tiempo, forma y contenido de una función.

El desempeño especializado es el que esta acotado, limitado, reducido a una determinada rama del conocimiento y de la actividad humana; en consecuencia, especialización es sinónimo de actividad fundamental, básica, esencial, preponderante que, por tanto, requiere de conocimientos y habilidades singulares, exclusivas, particulares y determinantes.

Desempeño constante es sinónimo de actividad continua, asidua y permanente en el tiempo y el espacio, siendo contraria a la que se desarrolla esporádica, casual o eventual; la actividad profesional se contrapone evidentemente al desempeño improvisado e irregular.

En lo que respecta a los principios jurídicos que rigen la actividad profesional, aun cuando parezca paradójico o contradictorio, se pueden sintetizar en uno solo, el de legalidad, esto es, la observancia estricta de lo previsto en los ordenamientos jurídicos vigentes, en un lugar y tiempos determinados especialmente de aquellos que regulan en forma inmediata y directa una actividad particular.

En cuanto a los diversos principios éticos que deben regir invariablemente la actividad profesional electoral en su integridad, se pueden enunciar de diversas maneras, son en síntesis aquellos que

denotan un desempeño honrado, íntegro, leal, equitativo e imparcial de la función.

g) Una reflexión adicional

Para nadie es desconocida la importancia que tiene definir de manera individual, particular, autónoma, independiente, a cada uno de los principios constitucionales rectores de la función estatal electoral federal, tratando de darles su propio contenido y caracterización; sin embargo, también es cierto que una visión de conjunto es tanto o incluso más trascendente, ya que su explicación y aplicación integral, interrelacionada y coexistente, resulta indispensable para comprender mejor la esencia de la finalidad común de los principios rectores del quehacer electoral.

En un intento de explicación aislada se podría afirmar que la certeza consiste en la seguridad o convicción de ausencia de error; en otras palabras, en la existencia de un conocimiento cierto, esto es, la coincidencia exacta entre la realidad histórica-electoral y el concepto interno o personal que de ella tengan las autoridades, las agrupaciones y los partidos políticos, así como los ciudadanos, creando convencimiento y credibilidad, sin dudar en aplicar cada uno de ellos.

Sin embargo, cabe aclarar que error, conocimiento cierto, duda y convicción, son fenómenos psíquicos, internos, subjetivos, que no dependen necesariamente, de manera inmediata, directa y exclusiva, de la realidad histórica, sino de circunstancias personales determinantes, ya de carácter social, económico, cultural, político, religioso o de cualquier otra naturaleza.

La imparcialidad implica una actuación equilibrada, exenta de toda inclinación en beneficio o en contra de alguna persona, asociación, agrupación o partido político o incluso de una corriente de opinión, en perjuicio de los demás.

La objetividad significa atender a la realidad de los hechos como son, independientemente de las apreciaciones, preferencias, inclinaciones o convicciones personales.

A pesar de las precisiones y diferencias expuestas, gramaticalmente certeza es sinónimo de verdad, de seguridad, exactitud y autenticidad; por tanto, también lo es de objetividad y ésta es sinónimo de imparcialidad y la imparcialidad de neutralidad, rectitud y equidad; en consecuencia, toda actuación electoral, no sólo del Instituto, sino de las agrupaciones, asociaciones y partidos políticos, así como de los ciudadanos y demás sujetos de Derecho Público o Privado que intervengan de manera inmediata y directa en la materia debe ser cierta, objetiva e imparcial simultáneamente, lo cual implica necesariamente el acatamiento irrestricto al principio de legalidad.

En el caso específico del Instituto Federal Electoral, esta actuación cierta, objetiva e imparcial se puede lograr, en su exacta dimensión, gracias a la independencia que le ha sido constitucionalmente otorgada; además de que se debe desempeñar de manera profesional, es decir, con el suficiente conocimiento especializado de la materia y conforme a los principios éticos correspondientes, orientando dicha actuación al fin común ya enunciado: la periódica renovación democrática de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, mediante el voto auténtico, universal, libre, secreto y directo.

SEGUNDA PARTE

I.- CORRIENTES EN CONTRA DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.- PREFACIO DE AMBOS LIBROS

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

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

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

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

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

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

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

Lic. Diego Valadés

a) ASPECTOS GENERALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) FUNCIÓN DEL SUFRAGIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) NATURALEZA DE LA CIUDADANÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) SUFRAGIO Y GLOBALIZACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

f) REFLEXIÓN

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

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

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

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

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

Lic. Jorge Carpizo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA

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

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

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

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

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

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

- b) No se viola el derecho al sufragio universal, porque en este clase de voto el problema no es de titularidad de ese derecho; ese nacional residente en el extranjero puede votar pero se encuentra con una dificultad geográfica, y en múltiples ocasiones ese alejamiento físico del país es también anímico porque puede llevar muchos años lejos del mismo y encontrarse poco informado de lo que acontece en él. Sus vínculos se van estrechando con el país en el cual reside. Esta puede ser una de las razones por la cual, generalmente el voto de los nacionales residentes en el extranjero representa un tanto por ciento muy bajo y en la gran mayoría de los países que aceptan esta clase de voto, dicho sufragio no tiene ningún peso político y, en consecuencia, no se ha prestado a ninguna discusión política de importancia.
- c) Siempre es y será saludable que los emigrantes sientan que los lazos con su país de origen persisten. Para alcanzar dicha finalidad existen varios caminos: mecanismos de protección en caso de violación de sus derechos humanos en el extranjero, una política cultural de grandes alcances e incluso la posibilidad de la doble nacionalidad, que es algo completamente diferente de la doble ciudadanía, pero cuando estos dos últimos aspectos se suman, la mezcla puede resultar explosiva dependiendo de las circunstancias y de las características de los países en cuestión.
- d) Votar no es un derecho en abstracto sino, al contrario, muy concreto. El voto es hasta ahora el mejor método que existe para crear e intervenir en el gobierno propio y para controlarlo a través de elecciones periódicas o de referendos. Votar es algo extraordinariamente delicado porque si nos equivocamos, somos nosotros, el pueblo, la sociedad, los que pagaremos este error, situación completamente diversa acontece cuando un nacional vive en el extranjero y contribuye a la formación de un gobierno que no lo va a gobernar; si se equivoca tampoco le alcanzarán sus efectos negativos. El sufragio universal es una de las bases de la democracia, desde

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

- e) Ciertamente se garantiza a esos ciudadanos voz en un gobierno que no los va a gobernar, para ellos es mucho más importante el gobierno del país en el cual residen porque sus decisiones los afectarán positiva o negativamente, lo que no acontece con el gobierno de su país de origen.
- f) No hay duda de que es muy duro que una persona tenga que exiliarse contra su voluntad por las razones que sean. Creo que medidas que puedan resarcirle de ese "exilio involuntario" son bienvenidas, pero ¿por qué tiene que ser necesariamente la facilidad de votar como si estuviera en su país de origen?
- g) El caso de Bosnia es muy particular ya que se trata de un país en guerra civil. Además, hay países en que un regreso masivo de sus emigrantes podría desestabilizarlo ante el reto de la creación de empleos y de prestaciones sociales como habitación, salud y educación.
- h) Los envíos de dinero de los migrantes a su país de origen pueden significar aportes económicos importantes para la economía de algunos Estados. En principio este argumento es válido y no presenta mayores problemas si no llega a crear los de carácter político; por el contrario, sería tanto como afirmar que el nacional residente en el extranjero está comprando su voto y el derecho a intervenir en el país y en el gobierno –que no lo va gobernar– por razones económicas. De todos los argumentos en favor de esta clase de voto, éste es el que me parece el menos aceptable y el que implica un gran desprecio hacia el país de origen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) REALIDAD DE ESTE VOTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- c) A esos residentes no es posible imponerles las sanciones correspondientes si cometen faltas o delitos. ¿Cómo se va a aplicar la legislación penal nacional en el extranjero? Lo más a lo que se podría llegar, sería a la anulación del voto en la casilla o en el distrito. No es posible sostener la legitimidad de una legislación con efectos extraterritoriales porque ello iría en contra del derecho internacional.

- d) En principio, el voto en el extranjero es un voto más caro que el depositado en territorio nacional, aunque éste varía de acuerdo con los países. Por ejemplo: en Argentina, el costo se multiplica por siete respecto al elector en territorio nacional, en Australia es un 13% más alto y en Canadá, mientras el costo por elector es de 10.50 dólares, en el extranjero es de 13.60.
- e) Las autoridades electorales nacionales tienen que coordinarse con las extranjeras. Mientras más numerosos son los residentes nacionales en ese país, más necesaria será esa coordinación, incluso llega a ser requerida la presencia policiaca ante presagios de disturbios.
- f) En diversos países existe documentación electoral diferente –padrón, boletas- para la elección que se realiza en el extranjero e incluso en algunos se exigen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**e) NECESIDAD DE DISTINGUIR REALIDADES
COMPLETAMENTE DIVERSAS**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

f) TITULARIDAD DEL SUFRAGIO

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

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

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

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

g) ANTECEDENTES EN MÉXICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

h) REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Examinemos este artículo octavo transitorio.

a) En él se encuentra la decisión política de que se establecerá el Registro Nacional de Ciudadanos y que los mexicanos contaremos con una Cédula de Identidad Ciudadana, con la intención de que dicha cédula ya pueda ser utilizada en las elecciones del año 2000. La responsabilidad de llevar a cabo los anteriores aspectos es de la Secretaría de Gobernación.

b) El propio artículo parte del supuesto de que el establecimiento de esas dos instituciones puede encontrar problemas y obstáculos de carácter técnico y administrativo, los cuales podrían impedir la adecuada expedición o utilización de esa cédula en las elecciones del año 2000; entonces será necesario realizar los ajustes legislativos que sean necesarios. La Secretaría de Gobernación ya informó que no es posible contar con esa cédula para las mencionadas elecciones. Ante dicha declaración esa condicionante impediría que se continuara el proceso descrito en el artículo transitorio, párrafo tercero, que comento. Sin embargo, desde el ángulo jurídico, concuerdo con el presidente consejero del IFE José Woldenberg, quién declaró:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

i) MÉXICO: UN CASO EXCEPCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

h) La heterogeneidad de esos residentes: residentes antiguos con nacionalidad mexicana, residentes antiguos con doble nacionalidad, migrantes legales antiguos, migrantes legales recientes, inmigrantes en situación irregular.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

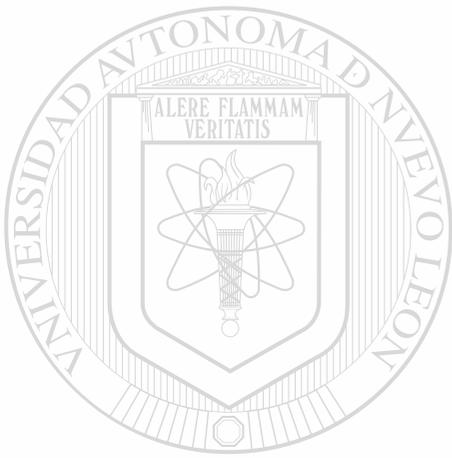
En mi opinión tal es el sentido de las palabras del Consejero Presidencial del IFE, José Woldenberg, cuando ante Comisiones de la Cámara Federal de Diputados expresó:

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

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

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

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



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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

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

k) ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES POR EL PAÍS ANFITRIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I) SUSPICACIAS EN LOS ESTADOS UNIDOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Voto de los mexicanos residentes en el extranjero a favor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

n) ALGUNAS PROPUESTAS

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

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

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

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

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

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

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

3.- Con esa finalidad, realizó algunas proposiciones:

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

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

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

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

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

TERCERA PARTE

I.- LA EVOLUCIÓN JURÍDICA SUPRANACIONAL

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

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

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

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

TERCERA PARTE

I.- LA EVOLUCIÓN JURÍDICA SUPRANACIONAL

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

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

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

administración del gobierno, tanto como de ser admitido al servicio de un cargo público del Estado y sus instituciones.

Sobre este eje, el desarrollo jurídico es extenso y rico en derivaciones conceptuales que afirman y reafirman las tesis sobre las que coinciden la gran mayoría de los tratadistas. En especial, existe un importante desarrollo sobre el derecho de sufragio y nadie discute ahora sobre sus alcances mínimos: libre, universal, directo y secreto. Más debate sí se admite cuando esta figura se aborda tanto como derecho y como obligación, lo que puede resultar un contrasentido a la luz de la característica inequívoca de los vocablos jurídicos. Pero esta es tarea para otra ocasión y por ahora sólo deseamos recordar un elenco de los llamados requisitos del sufragio.

Del sufragio activo tenemos -como requisitos positivos- a la ciudadanía encabezando la lista, así como la edad, y la inscripción en un registro electoral, entre los fundamentales. Algunas legislaciones incurren en consideraciones tan subjetivas como imprecisas, en la categoría del ser de "buenas costumbres, tener un modo honesto de vivir" por citar únicamente dos, que ofrecen, además, la dificultad probatoria para acreditarlas (si en algunas latitudes se pretende incluir a los trabajadores del sexo entre los sujetos tributarios, entonces su actividad dejaría de ser "moralmente deshonrosa") Sobre el voto de los extranjeros en el país adonde residen, nos referiremos más adelante.

Entre los requisitos negativos están, prioritariamente, la pena privativa de libertad; ésta con la suspensión expresa de los derechos ciudadanos; la incapacidad civil declarada en vía judicial; algún grado de discapacidad física a pesar de que la persona pueda expresar su voluntad (lo cual no solo es insultante sino también odiosamente discriminatorio); las personas en servicio activo en las fuerzas armadas; y de nuevo, las condiciones de la moral social ya comentadas.

En lo que dice relación al sufragio pasivo, también encontramos la doble calidad de requisitos, positivos y negativos, que bien pueden también agruparse como condiciones de capacidad o condiciones de elegibilidad, respectivamente, aunque no son pocos los países cuyos

ordenamientos jurídicos enfrentan importantes imprecisiones en la enunciación de unos y otros. Entre los positivos o de capacidad está tener la cualidad de elector; la ciudadanía (con variaciones según sea ésta de origen o por naturalización en función del cargo al que se aspira); la edad (también con variaciones en función del cargo al que se aspira); la inscripción electoral en el circuito, distrito, circunscripción, etc. por el que se postula el candidato, en algunos casos relacionada con la estipulación de un número mínimo de años de registro y/o residencia; y otras categorías de requisitos, algunos hasta anacrónicos (solvencia económica, buenas costumbres, estado seglar, entre otros).

Entre las condiciones de inelegibilidad o requisitos negativos del sufragio pasivo están las penas privativas de libertad, ciertamente mientras dure el cumplimiento de tal pena; el ejercicio de ciertos cargos en los poderes del Estado y sus instituciones; y por relaciones de parentesco con quienes ejercen ciertos cargos del Estado y sus instituciones (en diferentes grados, según el parentesco sea por consanguinidad o por afinidad).

De sus estados primarios, "...en un segundo momento, los derechos humanos, evolucionan desde una concepción defensiva, - como una limitación al poder de los gobernantes sobre los gobernados-, a una concepción participativa. Es decir, los derechos humanos de los individuos no se agotan en el establecimiento de límites al ejercicio del poder, sino que se extienden a la participación en su ejercicio y su generación. Surgen en consecuencia los derechos políticos, como derechos de participación, como son por ejemplo el derecho al sufragio, a elegir y ser elegido para cargos de representación popular."

II.- LOS INSTRUMENTOS DE LA EVOLUCIÓN JURÍDICA SUPRANACIONAL

En el sistema internacional de protección de los derechos políticos, fue el Continente Americano el que dio el primer paso. En 1948, en Santa Fé de Bogotá y durante la IX Conferencia Internacional Americana se adoptó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Esta feliz iniciativa, ambas cumpliendo su

cincuenta aniversario este año que corre, fue seguida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículos XX y XXI, respectivamente).

Iguales menciones podrían hacerse en cuanto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; y a la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, pero conviene ahora subrayar, seguidamente, algunos términos del Pacto de San José de Costa Rica.

Efectivamente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocida universalmente por su rigor y precisión conceptual, nos ofrece en el inciso segundo de su Artículo 23 (el que define en su inciso primero los derechos políticos), una base de relación puntual sobre el objeto del presente trabajo. Dice: "2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

La Convención misma dispone el poder reglamentar el ejercicio de estos derechos y oportunidades, aunque en el caso del sufragio establece (Artículo 27.2) que este derecho no puede, en ninguna circunstancia, ser objeto de suspensión, ni así se trate de situaciones de emergencia.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

III.- DE LA EVOLUCIÓN DESIGUAL DE LOS TÉRMINOS DEL DESARROLLO

La División de Salud y Desarrollo Humano de la Organización Panamericana de la Salud -OPS- ha manifestado con mucho acierto que "...durante este fin de siglo, la región se ha caracterizado por presentar cambios en distintas dimensiones, con elementos comunes que incluyen, en la mayoría de los países, el avance del proceso de globalización, la transformación que ha experimentado el sistema internacional, la democratización política, la creciente participación social..." entre otras cosas. Dentro de la enorme utilidad que tienen

los enfoques multidisciplinarios para hacer análisis de coyuntura, la opinión de OPS deviene oportuna y estremecedora. Agrega: "Otra de las situaciones que amerita ser examinada es el incremento de la movilidad poblacional pues no se trata sólo de desplazamientos de grupos humanos como consecuencia de conflictos étnicos, políticos, religiosos, catástrofes naturales e incrementos del turismo; se trata también de los desplazamientos masivos de población por causas económicas que ocurren entre países como consecuencia de la ampliación de la brecha entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas."

Y calificándola como paradoja de la globalización, advirtiendo que la enunciación es teórica y exclusivamente económica, IPS sentencia que "... si bien es cierto que el crecimiento de la internacionalización del capital demanda desregulaciones de la movilidad del capital y de la mano de obra, la realidad es que los gobiernos han incrementado las barreras en relación con la movilidad de la fuerza de trabajo sin haber impedido la proliferación de migraciones de numerosos trabajadores en la región -en su mayoría, mano de obra no calificada- que ingresan ilegalmente."

El proceso de los grandes flujos migratorios de la década de los ochenta en la región centroamericana, no terminó por completo. Las fuerzas en pugna son hoy las del mercado; las balanzas que hoy tratan de equilibrarse son las comerciales y no las del poderío de los despilfarradores ejércitos de la región. El desarraigo de las poblaciones no es enteramente voluntario; prácticamente sin excepción, no hay persona que no quiera regresar a su país de origen si las circunstancias son propicias.

El Proyecto Regional de Gobernabilidad para Centroamérica, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en asocio con el IIDH/CAPEL, analizaron los resultados del Latinobarómetro 1996 obteniendo algunos resultados significativos: para todos los países centroamericanos, a la pregunta de cómo calificaría en general su situación económica actual y la de su familia, los entrevistados afirmaron que era igual a la de hace un año con excepción de Honduras en donde un 65% la visualizó como peor; para la mayoría de

los centroamericanos, subraya esta consulta, la situación económica en su futuro será igual o peor.

Y cuando se les preguntó sobre el sistema económico, una abrumadora mayoría opinó que éste solo brinda oportunidades a los ricos. La percepción general según los entrevistados es que cada uno de sus países está "estancado". El Informe de Desarrollo Humano de 1996 del PNUD intenta explicar esta percepción:

"1. La tasa de crecimiento, en la mayoría de los países centroamericanos, es tan modesta, que la pobreza y el desempleo no se reducen.

2. Al observar la evolución del ingreso *per cápita* se constata que, en Nicaragua, el ingreso *per cápita* es inferior al de 1960. Otros países mantienen el mismo nivel de ingreso *per cápita* de 1970: El Salvador, Guatemala, Honduras. En Panamá, el nivel de ingreso *per cápita* se mantiene similar a los años ochenta.

El malestar de la población por la situación económica refleja, pues, que los logros del crecimiento económico no han sido puestos al servicio de la gente. El crecimiento sin bienestar ni oportunidades debe volcarse y poner como eje el desarrollo de los seres humanos."

IV.- LAS CONDICIONES ACTUALES

Creemos entonces que no existe mucho cuestionamiento acerca de las razones que están a la base de los movimientos migratorios que se dan en nuestras Américas, y que éstos movimientos alcanzan enormes proporciones, tan grandes que muy probablemente no se conocen ni son cuantificables. Estas poblaciones de migrantes, en su gran mayoría, estuvieron al margen de los beneficios del desarrollo en su país de origen, y lo siguen estando, en el país que los ha acogido.

A la luz de éstas realidades actuales que no difieren mucho de las condiciones sociales del pasado, remoto o más cercano, "finalmente, en un tercer momento de ésta evolución, surgen una nueva categoría de derechos -los económicos, sociales y culturales-. Estos derechos no

limitan ni permiten participar del poder, sino que se presentan como demandas o exigencias a las que se debe someter la autoridad en la orientación y el contenido de las decisiones de gobierno. Son derechos que responden a los valores de la igualdad y la solidaridad.

También aquí asume gran importancia el principio de no-discriminación". Si la democracia es un sistema fundado en la dignidad humana, todos -de alguna manera- estamos contribuyendo al sostenimiento de una democracia selectiva que escoge -privilegia y castiga-, y esto está al lado de las inequidades que socavarán más temprano que tarde cualquier sistema político. En las discusiones académicas hemos escuchado que siempre será deseable una sociedad con democracia y gobernabilidad, a una sociedad que aunque siendo gobernable no es democrática; deberíamos escuchar más que aspiramos a tener un sistema en el cual todos ubiquemos un sitio propio al que contribuyamos diariamente a mantener, haciéndolo administrable, pero también justo. Hemos privilegiado la libertad y el estado de derecho, dejando a la equidad librada y a merced de las reglas del mercado.

Ahora bien, si ya no hacemos debate acerca del ejercicio del derecho de sufragio en territorio nacional, más allá de cuando los índices de abstencionismo electoral se disparan, ¿por qué se ha vuelto interesante y actual, por no decir repentino y utilitario, abordar las condiciones sociales y políticas de nuestros hermanos lejanos, para copiar la expresión inscrita en un monumento ubicado en las afueras de San Salvador?, ¿Por qué cobró importancia salir al rescate de los derechos políticos de aquellos que están fuera, casi en todos los casos por causas y razones ajenas a la libre determinación de su voluntad?, ¿O es acaso que también importa conocer la opinión de este público además de contar con su voto?, ¿Y de qué clase de público estamos hablando?.

Fernando Tuesta Soldevilla convierte en ameno un tema árido en su último libro y expresa "...que existe un *continuum* de masa a público en las siguientes formulaciones colectivas: El público en general (que) es el que corresponde a aquellos que consideran al público como a la totalidad de la población... El público que vota (que) es una de las más

comunes operacionalizaciones del público, siendo el resultado de las elecciones -para quienes la defienden- (la teoría) la mayor visibilidad de la opinión pública en un sistema de democracia representativa...Público atento (como) aquel sector de la ciudadanía que está informado en los asuntos públicos y que conforman las audiencias de las elites públicas; y Público activo (que) es un grupo más pequeño que sale del público atento (cuyo) compromiso con los asuntos públicos es intenso, incluyendo aspectos formales de participación política."

Nuestra observación de las actividades sociales nos permite ubicar a los partidos políticos a la cabeza de las iniciativas para legislar acerca del voto de los nacionales en el exterior, o simplemente para impedir que se haga. Aún no está claro cuáles son las motivaciones de unos y otros. ¿Pero, son los partidos políticos los únicos interesados? ¿o habrá una fuerza invisible que opera como límite de la democracia real -y suficiente-, los *arcana imperii* al decir de Bobbio?

El punto de partida del entorno siempre cambiante que sirve de marco a las relaciones sociales contemporáneas no es ni puede ser incontrovertible. Está claro que son situaciones de cambio, y la historia universal ha dado cuenta de tantas de ellas que algunas terminaron difuminándose con mayor pena que gloria. La globalización compite con el fenómeno de El Niño: son las causas de todos los males. Vine bien citar a Eduardo Núñez cuando afirma que "la globalización es uno de los elementos emblemáticos de la nueva época. Como tal, es un conjunto de procesos que conducen a reducir las distancias entre los diferentes países, integrándolos de manera paulatina y ensanchando los niveles de mutua dependencia."

Hoy vivimos lo que ha dado en llamarse la segunda transición que es la era posttotalitaria, que no se presenta aséptica, sino llena de "conflictos étnicos y nacionales, movimientos migratorios, degradación medioambiental, terrorismo, epidemias y narcotráfico, proliferación nuclear, fundamentalismo, competición económica creciente, crisis del estado del bienestar y confusión moral", según la visión casi apocalíptica de Víctor Pérez-Díaz

Esta segunda transición se nos está volviendo inmanejable, y los operadores políticos lo saben y lo sufren pero no atinan en las respuestas: por impericia aunque de buena fe; o por ignorancia o irreflexión que para los efectos resulta ser lo mismo. La de hoy es una sociedad plural; la democracia es también plural y existe una interdependencia efectiva entre las diferentes categorías de decisiones.

A esta altura parece oportuno citar a Manuel Antonio Garretón quien afirma que "las diversas utopías que conocimos hasta ahora diseñaron sociedades en las que se garantizaban los derechos provenientes de igualdades y libertades. Todas ellas han entrado en crisis. Pero, además, tales utopías no proveían diseños de sociedad que aseguraran el cumplimiento de estos nuevos derechos, no reductibles a la igualdad y a la libertad. En tales circunstancias, más que pensar en modelos de sociedad en los que ellos se hagan efectivos, hay que pensar en principios y mecanismos que permitan su defensa y desarrollo".

Núñez parece coincidir con Garretón cuando sostiene que "... dada la creciente complejidad de nuestras sociedades, la multiplicación de intereses y expectativas adquiere niveles de imposibilidad desde la perspectiva de ser canalizados a nivel de las instituciones políticas del Estado. Pero además, la tradicional conformación de la agenda de lo público ya no responde más a criterios estrictamente políticos. Hoy lo que cuenta de manera predominante es el criterio económico." Y es quizás allí, en la verdad evidente que encierra la afirmación de Núñez, en la preeminencia de los criterios económicos para resolver las políticas públicas y los asuntos de Estado, adonde deberíamos dirigirnos a buscar algunas respuestas.

V.- EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO DE SUFRAGIO

El derecho positivo de la América Latina reafirma, con diferentes tonalidades, un ejercicio efectivo del derecho de sufragio. Basta con revisar los textos -sean las cartas fundamentales, los códigos electorales, las leyes de partidos políticos- según sea la técnica legislativa y la práctica jurídica, para constatar esta afirmación. Con

diferentes expresiones y acentos, quedan bien a salvo las premisas fundamentales del sufragio: libre, universal, directo y secreto.

Por su parte, la administración y gerencia de los procesos comiciales corresponde con su esfuerzo, fundado en el probado desarrollo y fortalecimiento institucional de casi todos los organismos electorales de la América Latina, respaldando y facilitando un ejercicio transparente y efectivo del sufragio de los ciudadanos. La modernización de los registros civiles; la actualización permanente por la debida característica de inclusividad de los registros electorales; una confiabilidad y seguridad real de los documentos de identificación y de los datos que contienen; la novedosa evolución de la geografía electoral y la tendencia a la consolidación del voto residencial o domiciliario son, entre otras, buenas muestras de ese desarrollo institucional.

Pero, en nuestras naciones, ¿Cuál es el tratamiento que damos a los nacionales que residen en el exterior, de manera temporal o definitiva, y que siguen siendo ciudadanos y electores de su país de origen?. Tenemos algunos casos concretos que corresponden a trece países, sin enunciar otras iniciativas legislativas que bien pueden estar en curso o sólo quedaron siendo eso, un buen intento.

En orden alfabético, y consignando la información mínima necesaria para estos efectos en cada caso, de seguido aparecen los países cuyas legislaciones contienen normativa específica en el tema que nos interesa. Veamos:

VI.- PAÍSES CUYAS LEGISLACIONES HABLAN DEL TEMA

Argentina. Por Ley No. 24.007 del 29 de octubre de 1991 se crea el Registro de Electores Residentes en el Exterior que permite votar en las elecciones nacionales a aquellos ciudadanos que vivan en forma efectiva y permanente en el exterior, si siendo electores de acuerdo a la legislación electoral se inscriben en el registro respectivo.

Bolivia. Por Ley No. 1246 del 5 de julio de 1991 y sus reformas se permite votar a los nacionales residentes en el exterior, para elegir

Presidente y Vice-Presidente de la República, según el Artículo 145. Esta legislación también faculta a los extranjeros con residencia, a sufragar en las elecciones municipales, de conformidad con el Artículo 136.

Colombia. Por Ley No. 2241 de 1986, Artículo 116, los colombianos que se encuentren el exterior podrán votar para elegir al Presidente de la República.

Cuba. Por Ley No. 72 del 29 de octubre de 1992, Artículo 164, se faculta a sus nacionales en el exterior para votar por un referendo (sic).

Ecuador. Por Ley No. 59 (Ley de Elecciones), Artículo 75, pueden votar por Presidente y Vice-Presidente de la República los ecuatorianos residentes o domiciliados en el exterior. Esta disposición está suspendida por resolución del Congreso Nacional publicada el 3 de abril de 1987.

Honduras. Por Ley No.182-97 del 30 de octubre de 1997, que reforma varias leyes precedentes, Artículo 11, se dispone que cuando las condiciones de la organización electoral lo permitan, también ejercerán el sufragio los ciudadanos hondureños residentes fuera del territorio nacional.

Nicaragua. Por Ley No. 211, Artículo 47, se permite la inscripción en el registro electoral al elector que se encuentre fuera de territorio nicaragüense, pero el voto sólo puede ser emitido en territorio nacional.

Panamá. Por Ley No. 22 de 14 de julio de 1997, artículo 6, se permite a los ciudadanos en ejercicio residentes en el exterior, votar para Presidente y Vice-Presidente de la República, a partir del año 2004.

Paraguay. Por Ley No. 06/90, Artículo 2 se permite a los extranjeros votar si tienen radicación definitiva en el país, han

cumplido 18 años, reúnen los requisitos exigidos en la ley y se encuentran inscritos en el Registro Cívico Permanente.

Perú. Por Ley No. 26859 del 1 de octubre de 1997, Artículo 224, se faculta a los ciudadanos residentes en el extranjero, votar en las Elecciones Generales y en las consultas populares.

República Dominicana. Por Ley No. 275/97, Artículos 82 y 84, se permite a los dominicanos residentes en el extranjero votar por Presidente y Vice-Presidente de la nación, a partir del año 2000.

Uruguay. La Constitución de 1967, Artículo 78, permite a los extranjeros votar en las elecciones uruguayas, si cumplen con un número determinado de requisitos.

Venezuela. Por la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, de 30 de diciembre de 1997, Artículo 99, los nacionales residenciados en el exterior pueden votar en la representación diplomática o consular con jurisdicción en el lugar de su residencia. También, los extranjeros con más de 10 años de residencia legal en Venezuela, pueden votar en las elecciones municipales y parroquiales que correspondan a su lugar de residencia, según el Artículo 86.

Los demás países de la América Latina, especialmente aquellos que tienen altas migraciones a las naciones del norte del Continente, y a sus países vecinos, no parecen coincidir con esta tesis de facilitación efectiva del ejercicio del derecho de sufragio a sus nacionales, que encuentra sustento en el Pacto de San José, entre otros instrumentos internacionales. ¿Cuáles pueden ser sus razones?.

¿Puede defenderse la premisa de que el desarraigo del nacional que vive en el exterior es tal que no tiene ningún interés en los asuntos políticos de su país de origen ? Y si es así, ¿qué sentido tiene entonces facultarle a votar desde su lugar de residencia en el país que lo acoge?.

¿Es suficiente el desarraigo físico, que podría ser únicamente temporal (por trabajo, estudios, servicio diplomático, etc.), para

presumir que ese ciudadano ha perdido todo interés en la vida nacional, particularmente sobre los asuntos políticos?, ¿ Es válida la tesis de que no es materialmente posible o viable tomar el voto de los nacionales que viven en el exterior, por cuanto son muchos y viven en diferentes ciudades, estados, departamentos, en una misma nación?.

¿Se sostiene la posición de que estos nacionales que viven en el exterior sólo se interesan por su país de origen a propósito de una elección para Presidente de la nación?. Y además, como una derivación adicional de todas las interrogantes planteadas, ¿ qué interés puede tener este nacional si ya inclusive adoptó la ciudadanía del país de residencia?.

¿Los países que no tienen legislación que permita sufragar a sus nacionales en el exterior, **violan los derechos individuales de esas personas?**. Las preguntas pueden extenderse dentro de un ejercicio de largo aliento, según se trate de la visión o perspectiva del jurista, del partido político, del administrador electoral, del representante de la organización no gubernamental, del activista de los derechos humanos, del académico, o del elector o electora.

Hemos querido incorporar a este debate una perspectiva más, ya que en el pasado reciente escuchamos algunas razones de índole técnica y operativa que pretenden justificar la improcedencia del voto de los nacionales que residen en el exterior.

Queremos enriquecer el debate, y con suerte provocar uno mayor, sosteniendo la hipótesis de que efectivamente hay violación del derecho político de sufragio, si a un ciudadano o ciudadana nacional no se le permite ejercer ese derecho mientras se encuentre residiendo en otro país, de manera temporal o definitiva, siempre que no concurren otras causas que los inhabiliten, las cuales deben estar expresamente dispuestas en la legislación. Esta premisa parte de que se trata de la violación del derecho de sufragio activo y a propósito de una elección en base a una circunscripción de carácter nacional, o que se refiere a una elección no sujeta a circunscripción alguna por tratarse de una consulta (plebiscito, referéndum) y no de escoger un cargo de elección popular.

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

CUARTA PARTE

I.- LEGISLACIÓN ELECTORAL COMPARADA

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

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

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

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

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

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

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

CUARTA PARTE

I.- LEGISLACIÓN ELECTORAL COMPARADA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.- Modalidades del voto en el exterior

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

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

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

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

6.- Procedimientos para votar en el exterior

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

7.- Documento de identidad para votar en el exterior

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

8.- Reglamentación de campañas proselitistas en el exterior

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

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

9.- Confiabilidad en los procesos electorales en el exterior

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

10.- Modalidades para el recuento de votos

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

11.- Acuerdos Bilaterales respecto del voto en el exterior

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

12.- Reflexión

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

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

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

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

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

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

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

a) Eritrea

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

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

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

b) Sudáfrica

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

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

c) Armenia

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

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

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

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

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

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

III.- ACTIVIDAD Y APLICACIÓN EXTRATERRITORIAL

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

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

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

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

En los instrumentos anteriores se encontró lo siguiente:

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

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

Artículo 2.- Se aplicará; así mismo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

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

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

d) Nuevo Código Civil:

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

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

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

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

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

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

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

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

III.- La carta de naturalización;

IV.- El pasaporte;

V.- La cédula de identidad ciudadana; y

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

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

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

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

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

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

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

g) Ley del Servicio Exterior Mexicano:

Artículo 2.- Corresponde al Servicio Exterior Mexicano:

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

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

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

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

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

h) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 267.-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

k) Procedimientos civiles 408-1

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

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

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

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

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

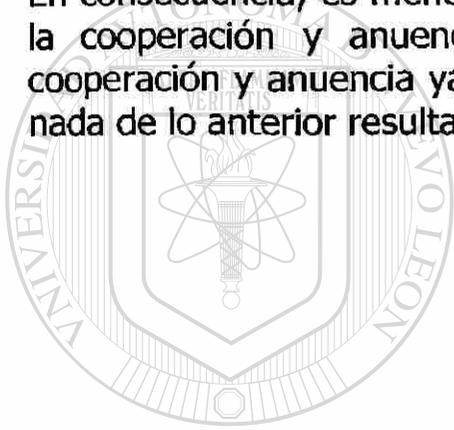
Una revisión del Derecho Internacional positivo (ver bibliografía adjunta, listado de instrumentos jurídicos internacionales vigentes Anexo C y tratados bilaterales firmados por México Anexo D), indica que el Derecho Internacional permite que los Estados legislen, con efectos extraterritoriales respecto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

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

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

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

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



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

V.- INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

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

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

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

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

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

a) Instrumentos jurídicos internacionales vigentes

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

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

VI.- TRATADOS BILATERALES FIRMADOS POR MÉXICO EN MATERIA CONSULAR

Brasil
Bulgaria
Canadá
China
Gabón
Guatemala
Honduras

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



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

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

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

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

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



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



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

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

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

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

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

a) Antecedentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII.- JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN ACTUAL

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

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

³⁰ *Idem*

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴ Vance v. Terrazas 444 U.S. en 253.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁸ Borchard Edwin, *ob. Cit* p. 549.

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

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

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

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

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

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

XIX.- REFLEXIÓN

1. En la legislación sobre derechos de votación en los Estados Unidos no existe limitación sobre el Derecho al Voto de Extranjeros o Ciudadanos Estadounidenses que tengan doble nacionalidad en territorio de los Estados Unidos. De hecho, este país acepta que sus nacionales voten en el Extranjero de conformidad con el Acta de Derechos del Voto de Ciudadanos fuera de los Estados Unidos de 1975 (OCVRA) y enmendada en 1978, que protege el derecho de ciudadanos estadounidenses que no residan en los Estados Unidos para que voten por correo, considerando el lugar de su registro o del domicilio que tenían previamente al salir de este país.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

2. De 1940 a 1967 el votar en las Elecciones Políticas en un país extranjero podía ser considerado como un acto de expatriación de los Estados Unidos, que podría derivar en la pérdida de la ciudadanía estadounidense por nacimiento o naturalización.
3. Desde 1967 la Suprema Corte de los Estados Unidos declaró anticonstitucional el considerar un acto de expatriación el votar en elecciones extranjeras, por ello se reformó la legislación para señalar cuales son las formas específicas en que se puede dar la expatriación de un ciudadano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XI.- DISPOSICIONES SOBRE RESIDENTES INDOCUMENTADOS

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

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

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

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

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

XII.- DISPOSICIONES SOBRE RESIDENCIA LEGAL

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

XIII.-DISPOSICIONES SOBRE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIV.- DISPOSICIONES SOBRE DOBLE NACIONALIDAD

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

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

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

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

XV.- REFLEXIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

Abordaremos cuatro preguntas básicas:

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

XVII.- MARCO JURÍDICO Y PRÁCTICA INTERNACIONAL

a) Nacionalidad y Ciudadanía

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 1
DERECHOS POLÍTICOS EXTENDIDOS A RESIDENTES EXTRANJEROS EN VARIOS PAISES

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

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

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

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

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

b) Formas de adquisición y pérdida de la nacionalidad

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

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

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

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

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

c) Nacionalidad Múltiple

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Ciudadanía Múltiple

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIX.- REFLEXIÓN

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

3. La ciudadanía múltiple efectiva, en cambio, es una práctica menos frecuente. Esto obedece a dos razones. Primero, la mayoría de los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre nacionalidad múltiple establecen como regla el que los dobles nacionales, sólo ejerzan sus derechos y obligaciones políticas, activos y pasivos, en el lugar donde establezcan su domicilio habitual. La ciudadanía de otro Estado no se pierde por este hecho, simplemente queda en suspenso, y se reactiva al establecer su residencia en él. Segundo, la mayor parte de los sistemas jurídicos establecen requisitos de residencia que limitan la ciudadanía efectiva de las personas con nacionalidad múltiple a un solo país.

4. En lo que respecta a los Estados Unidos, no se encontraron disposiciones que impidan la posibilidad de que los mexicanos naturalizados, o los hijos de mexicanos nacidos en los Estados Unidos que se acojan a la nueva Ley de Nacionalidad mexicana, ejerzan el derecho a votar en las elecciones mexicanas, de conformidad con lo que marque la legislación electoral en México.

XX.- MARCO JURÍDICO MEXICANO

a) Contenido de las reformas constitucionales sobre nacionalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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

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

Nota: Las cursivas indican funciones político-electorales.

CUADRO 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 4

Vertientes Jurídicas de Adquisición de Nacionalidad Múltiple

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

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

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

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

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

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

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

XXI.- INFRAESTRUCTURA Y LOGÍSTICA EN EL EXTERIOR

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

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

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

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

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

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

b) Notas sobre la función del Cónsul como Notario

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

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

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

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

c) Notas sobre los Fiscales de Delitos Electorales

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

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

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

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

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

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

a) Bases y Principios del Sistema Electoral Mexicano

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

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

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

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

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

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

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

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

BASE SUBJETIVA:

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

BASE INSTITUCIONAL:

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

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

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

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

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

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

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

b) Casillas

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

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

c) Casillas Ordinarias

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

d) Casillas Especiales

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

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

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

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

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

e) Credencial para Votar

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

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

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

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

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

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

f) Mecanismo de emisión del voto

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

g) In Situ

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

h) A Distancia⁵⁸

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

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

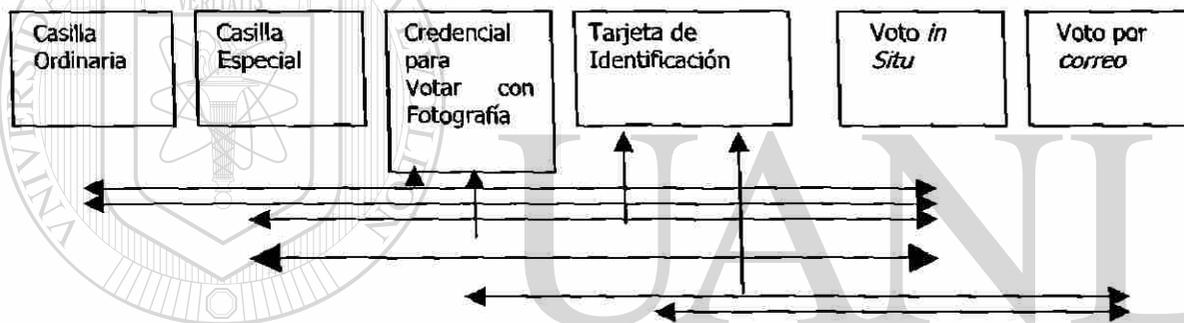
⁵⁷ Desde luego, hay otros mecanismos de emisión de voto en el extranjero, como, por ejemplo, por "procuración", en Francia; y las modernas tecnologías abren nuevas alternativas, como el voto por computadora o el voto por la vía telefónica.

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

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



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



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

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

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

6. Voto a distancia con tarjeta de identificación

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

a) Criterios de análisis de las modalidades

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

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

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

b) Otros criterios de racionalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XXIV.- FORMA DE INCORPORACIÓN A LA LEGISLACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En relación con la nacionalidad del delincuente, el artículo 9 del Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos establece que ninguna de las dos Partes estará obligada a entregar sus nacionales, pero el Poder Ejecutivo de la Parte requerida tendrá la facultad, si no se lo impiden sus leyes, de entregarlos si, a su entera discreción, lo estima procedente.

Asimismo, el citado artículo dispone que, si al extradición no es concedida, la Parte requerida turnará el expediente a sus autoridades competentes para el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando dicha Parte tenga competencia para perseguir el delito.

Este artículo impone una limitante más a la eficacia de la legislación penal mexicana con relación a los delitos que podrían ser cometidos en el extranjero: debido a la reforma a la Ley de Nacionalidad, es posible que un nacional mexicano que cometa un delito, sea también nacional de los Estados Unidos de América.

En consecuencia, si las autoridades mexicanas solicitan la extradición de un nacional mexicano que sea también nacional de los Estados Unidos de América, queda a la entera discreción del Poder Ejecutivo de aquel país determinar si concede o no la extradición del delincuente.

Como señala el mismo artículo, en caso de que se niegue la extradición, las autoridades de los Estados Unidos podrán ejercer la acción penal, siempre y cuando dicha Parte tenga jurisdicción para perseguir el delito, lo cual evidentemente no sería el caso, tratándose de la Comisión de los delitos electorales tipificados bajo la legislación mexicana. La razón es muy sencilla: de conformidad con la legislación penal de los Estados Unidos de Norte América, solamente constituyen delitos, los cometidos con relación a las elecciones de ese país. Es obvio que en esa legislación, no están tipificadas las conductas relacionadas con las elecciones mexicanas.

En consideración a las disposiciones anteriores, se llevó a cabo un análisis comparativo de los delitos electorales tipificados tanto en la legislación mexicana como en la estadounidense, para determinar

cuáles son las conductas específicas que son punibles bajo ambas legislaciones. Posteriormente se determinó cuáles de estas conductas conllevan una pena de privación de la libertad no menor a un año.

XXV.- CONDUCTAS QUE CONSTITUYEN DELITOS BAJO AMBAS LEGISLACIONES

A. El artículo 403 del Código Penal establece que se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

- Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto.
- El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, cortando o pretendiendo cortar su libertad para la emisión del voto.

El artículo 405 establece que se impondrá de cincuenta a doscientos días de multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

- En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentran formados.

El artículo 406 establece que se impondrán de cien a doscientos días de multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

- Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.

El correspondiente delito en la legislación penal de los Estados Unidos de Norte América (Crimes Ch 29 US Code Electoral and Political Activities) está establecido en la sección 594: Intimidation of Voters. (Prisión no mayor a un año).

Como se puede observar, aunque respecto de estas conductas se satisface el principio de doble criminalidad, no se cumple el requisito de que la pena de privación de la libertad no tenga un máximo menor de un año en el caso de la sanción establecida bajo la legislación de los Estados Unidos de América.

B. El artículo 403 del Código Penal establece que se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis a tres años, a quien:

- Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.

El correspondiente delito en la legislación penal de los Estados Unidos de Norte América (*Crimes Ch 29 US Code Electoral and Political Activities*) está establecido en la sección 600: *Promise of employment or other benefit for political activity*. (Prisión no mayor a un año).

Como se puede observar, aunque respecto de estas conductas se satisface el principio de doble criminalidad, no se cumple el requisito de que la pena de privación de la libertad no tenga un máximo menor de un año en el caso de la sanción establecida bajo la legislación de los Estados Unidos de América.

C. El artículo 403 del Código Penal establece que se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis a tres años, a quien:

- Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.
- Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante

amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido o candidato.

El correspondiente delito en la legislación penal de los Estados Unidos de Norte América (Crimes Ch 29 US Code Electoral and Political Activities) está establecido en la sección 597: Expenditures to influence voting. (Prisión no mayor a dos años).

Respecto a estas conductas se satisface el principio de doble criminalidad y además se cumple el requisito de que la pena de privación de la libertad no tenga un máximo menor de un año en el caso de ambas legislaciones.

El análisis anterior muestra que únicamente los delitos agrupados en el inciso C (artículo 403, fracciones VI y XI de la legislación mexicana y la sección 597 de la legislación penal estadounidense), satisfacen tanto el requisito de la doble criminalidad como el de que la pena de privación de libertad no tenga un máximo menor de un año.

En resumen, de conformidad con las disposiciones analizadas, sólo podría ser concedida la extradición de quien:

- Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.
- Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido político o candidato.

Lo anterior con la reserva de que los delitos electorales no sean considerados delitos políticos y que éstos no sean cometidos por nacionales de los Estados Unidos de Norte América.

La siguiente, es una lista de los delitos electorales establecidos en la legislación mexicana que no satisfacen los requisitos de doble criminalidad y sanción mínima:

El artículo 403 establece la imposición de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años por:

1. Votar a sabiendas de que no se cumple con los requisitos de la ley;
2. Votar más de una vez en una misma elección;
3. Hacer proselitismo o presionar objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;
4. Obstaculizar o interferir dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
5. Recoger en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;
6. Violar el día de la jornada electoral, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;
7. Votar o pretender votar con una credencial para votar de la que no se sea titular;
8. El día de la jornada electoral llevar acabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;
9. Introducir en o sustraer de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o apoderarse, destruir o alterar boletas, documentos o materiales electorales, o impedir de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes;

10. Impedir en forma violenta la instalación de una casilla, o asumir dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla;
11. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial de cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publicar o difundir por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

El artículo 404 establece una multa de hasta 500 días a los ministerios de cultos religiosos que,

12. En el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente el electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

El artículo 405 establece una multa de cincuenta a doscientos días de multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

13. Altere, sustituya, destruya o haga uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;
14. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;
15. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;
16. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;

17. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;

18. En el ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

19. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;

20. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede;

21. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o

22. Propale de manera pública y dolosa, noticias falsa en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

El artículo 406 establece la imposición de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

23. Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

24. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;
25. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;
26. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;
27. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;
28. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; u
29. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

El artículo 411 establece la imposición de multa y prisión a quien:

30. Por cualquier medio altere o participe en la alteración de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.

El artículo 412 establece la imposición de prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que,

31. A sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal.

El Código de Justicia Militar establece, en su artículo 218, alternativamente, *pena de muerte* o pena privativa de libertad

cuando se cometa el delito de rebelión. Una de las varias maneras de cometer este delito se configura cuando se alzan en armas elementos del ejército para:

32. Impedir la elección de los Supremos Poderes de la Federación, su integración, o el libre ejercicio de sus funciones, o usurpar éstas.

Como se puede observar, de los 33 delitos electorales, son 32 los delitos por los que no se puede solicitar la extradición, sólo el .66% (2 delitos) satisface los requisitos de doble criminalidad y sanción mínima señalados por el Tratado de Extradición entre México y los Estados Unidos de Norte América.

En conclusión, debido a las características y disposiciones del Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos, al Tratado de Cooperación entre México y los Estados Unidos sobre Asistencia Jurídica Mutua y a los principios que sirven de base a la política mexicana en materia de extradición, que encuentran su expresión unilateral en la Ley de Extradición Internacional, la justicia mexicana está prácticamente imposibilitada para juzgar a quienes, estando en el extranjero, cometan delitos electorales.

XXVI.- TODO DERECHO ES OPERATIVAMENTE EXCLUYENTE; EL DERECHO ELECTORAL NO ES EXCEPCIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

¿Qué quiere decir excluyente?

Un muestreo determina sus propias condiciones y deja fuera a los que no cumplen con ellas. Es, en consecuencia, excluyente. Eso no lo hace inútil o injusto. Simplemente está determinando su patrón de referencia.

Cualquier norma jurídica se parece en cierta forma a un muestreo estadístico; opera de la misma manera: determina a los sujetos a los que se refiere, las situaciones que regula, las condiciones requisitos que impone y las consecuencias que se derivan. Toda norma

jurídica es excluyente, pero en particular lo son las reglas que imponen requisitos.

Incluso la norma más universal de nuestro sistema jurídico es excluyente. El artículo primero de la Constitución dispone "En los Estados Unidos Mexicanos todos los individuos gozarán de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Como se ve, de inicio, están excluidos los que no se encuentren en los Estados Unidos Mexicanos.

Igualmente, el artículo 218 párrafo 3. del COFIPE dispone que después de marcar su boleta, el elector "doblará sus boletas y se dirigirá a depositarlas en la urna correspondiente". Este artículo excluye a todo aquel que no marque y deposite sus boletas en las urnas.

De la misma manera, en su artículo 6º el COFIPE dispone que:

"Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuesto por éste Código
- b) Contar con la Credencial para Votar correspondiente. [...]"

Por lo tanto, están excluidos del ejercicio del sufragio aquellos ciudadanos que no estén inscritos en el Registro Federal de Electores ni cuenten con su credencial para votar. Cualquier modalidad para el ejercicio del sufragio debe recoger, entre otras, la exclusión que se consigna en el artículo 6 del COFIPE. Es por ello que no se puede argumentar en contra de alguna modalidad, sin más, que resulte ser "excluyente".

QUINTA PARTE

ARTICULOS DE "EL NORTE"

27 de Marzo 2002

APLAUDEN EN IFE AVANCES, PERO ADVIERTEN LOS RIESGOS

Valoran consejeros iniciativa de Reformas del Senado.

Destacan como positivos los puntos en materia de fiscalización, coaliciones y rendición de cuentas de los partidos políticos

Los consejeros electorales del IFE, Alonso Lujambio, Jesús Cantú y Jaime Cárdenas, en entrevistas por separado, valoraron como positiva la iniciativa de reforma constitucional y legal en materia electoral presentada ante el Senado por el PAN, PRI y PRD, porque consideraron que representa avances en temas como fiscalización, coaliciones y rendición de cuentas de partidos.

Pero los tres consejeros electorales coincidieron en la necesidad de "repensar" la propuesta que llevaría a reducir del 2 al 1 por ciento el financiamiento público a los partidos políticos de nuevo registro.

"Si se reduce 50 por ciento el financiamiento público a nuevos partidos, también le están restando posibilidades de financiamiento privado, porquén la norma constitucional establece que éste debe ser menor que el público, y surge la posibilidad de que los nuevos partidos competidores, eventualmente sean ratones compitiendo contra leones, y eso dificulta la permeabilidad de todo sistema de partidos en una democracia", señaló Lujambio, quien también es presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.

"Habría que repensar la reducción del 2 al 1 por ciento de financiamiento a los nuevos partidos, en la medida en que puede afectar a la equidad en la competencia, porque no sólo se afecta el

financiamiento público, sino arrastra al financiamiento privado”, comentó Jesús Cantú.

“Con esta reducción del financiamiento a los partidos de nuevo registro y la modificación en la fórmula de distribución de los recursos públicos, para pasar de 30 igualitario y 70 diferenciado que hay actualmente a una proporción de 20-80 propuesto en la iniciativa, se va a favorecer a los partidos grandes en detrimento de los de nuevo registro; se tenderá al fortalecimiento de un sistema tripartidista y la equidad será para los grandes no para los chicos”, dijo por su parte Cárdenas.

Destacan relevancia del proyecto

El consejero Alonso Lujambio calificó “de extraordinaria relevancia” las reformas propuestas en materia de fiscalización de gastos de partidos que aumentan atribuciones al IFE y destacó la propuesta sobre coaliciones que ayudará a identificar a los partidos que compiten; la reducción del financiamiento en año de elecciones intermedias y la elevación a norma constitucional de la coordinación entre el IFE y las 32 autoridades fiscalizadoras del país.

Jaime Cárdenas, por su parte, dijo que le parecía “muy bien” y representaba “un avance” el hecho de que pudiera haber una reforma “centrada en temas de fiscalización y financiamiento”, aunque apuntó que podría ser más extensa para que se elimine de una vez “todo tipo de secretos a la autoridad electoral, incluidos los de auditorías del órgano superior de fiscalización, o el de las averiguaciones previas del ministerio público, o el que hubiere en leyes estatales”.

Cantú también destacó la importancia de la eliminación del secreto bancario y fiscal; el aumento del número de casillas especiales para electores en tránsito en cada elección y la obligación de dar un inventario sobre bienes de partidos adquiridos con recursos públicos, aunque sobre esto dijo que debería precisarse el papel del financiamiento privado.

27 de Marzo 2002

PREPARAN CONSULADOS EN EU FUTURO PADRÓN

Los Consulados de México se preparan para conocer cuál es la población de nuestro país que habita en Estados Unidos, ante la posibilidad de que se pueda ejercer en el futuro el voto en el extranjero, informó el Cónsul Jorge Luis Espejel.

“Se está hablando de esa posibilidad y las oficinas, representaciones y Consulados de México se preparan para hacer un ejercicio de un censo y conocer la población que se tiene de este lado tanto en forma legal como ilegal”, comentó Espejel.

El Gobierno de México estima que en Estados Unidos viven unos 3 millones de personas sin documentos que puedan optar por arreglar su situación migratoria, más unos 8 millones cuya estancia es legal.

Además, dijo, el Consulado en esta ciudad exhortó a los mexicanos que hayan perdido su nacionalidad por adoptar la residencia en EU y que deseen recuperarla, a que inicien los trámites ya que sólo les queda un año para ello.

“Este mes se cumplieron 4 años de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de nuestra Constitución en donde se puede reconocer la doble nacionalidad en México, por lo que hacemos un llamado a las personas interesadas para recordarles que sólo queda un año de vigencia de estos cambios”, comentó el Cónsul de México.

Durante éstos cuatro años que tiene de vigente el cambio es esos artículos, 330 personas han acudido para dicho trámite en este Consulado, comentó.

Los beneficios de la doble nacionalidad son el que puedan gozar de todos los derechos y obligaciones que tienen los mexicanos, pero sobre todo que la gente así puede tener sus propiedades en territorio mexicano con más seguridad, así como poder ejercer su derecho al voto.

17 de Marzo 2002

IMPULSA CREEL EN EU EL VOTO DE LOS PAISANOS

Aboga por añeja demanda de mexicanos.
Asegura Secretario que el Gobierno es hoy
El mejor aliado para defender sus
Derechos políticos

Abanderado de la causa de sus paisanos, el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, abogo ayer en la ciudad de Dallas Texas, en una gira relámpago, por la promoción del voto en el extranjero.

Lo mismo con líderes de agrupaciones sociales que con editores de medios de comunicación impresos, Creel Miranda, ofreció encauzar la añeja demanda para que el mexicano, allende las fronteras, pueda sufragar y elegir a sus representantes vía el voto.

"El Gobierno es hoy el mejor aliado de los mexicanos que viven en el extranjero para que se hagan efectivos sus derechos políticos", dijo al clausurar la XVII Convención anual de la Asociación Nacional de Publicaciones Hispánicas de Estados Unidos, el remate de una larga jornada, ataviado en un smoking impecable, durante una cena de gala.

El responsable de la política interior visitó esta ciudad, geográficamente hablando, el "Centro del TLC", en palabras de Juan Hernández, el Comisionado de los Pinos para la defensa de los derechos de los paisanos, cuyo foxismo encarnó a tope: En todo momento lució botas vaqueras de piel de avestruz como las que usa su jefe.

Creel fue acompañado por el comisionado del Instituto Nacional de Migración Felipe de Jesús Preciado Coronado; por José Luis Durán Reveles, subsecretario de Comunicación Social; Antonio Díaz, Director de Notimex; y por Héctor Villarreal, su vovero.

Sentado a la mesa con líderes agrupados en el Consejo Consultivo del Programa Paisano, el Secretario sostuvo que, para los efectos que persigue, no hay cien sino ciento veintitrés millones de almas mexicanas con derecho a voto.

“No hay problema: todos estamos de acuerdo. Lo único que falta son los cómo”, dijo sin que pudiera comprometerse a instrumentar esa medida en las elecciones federales del 2003.

“El Presidente Fox prometió que en el 2003 votábamos... Ojalá que nos cumpla”, le recordó Luis de la Garza, próspero empresario de la televisión hispana.

17 de Marzo 2002

PIDEN AL CONGRESO APROBAR LEY

La coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Exterior hizo un llamado al Congreso de la Unión, para que impulse en actual periodo de sesiones una iniciativa de ley que permita votar en las elecciones presidenciales del 2006 a casi de 10.5 millones de connacionales residentes en el extranjero.

Los dirigentes de la Coalición presentaron ayer los resultados del cabildeo que sostuvieron durante varios días con los diversos sectores políticos del país, y afirmaron que tanto el Ejecutivo Federal como legisladores y dirigentes partidistas manifestaron su apoyo a la posibilidad de que se reconozcan los derechos políticos de los mexicanos residentes en el exterior.

José Martínez Saldaña, dirigente de la organización, destacó que de acuerdo con un estudio del Instituto Federal Electoral, 83 por ciento de los mexicanos residentes en Estados Unidos que fueron encuestados manifestaron su deseo de votar, por lo que es tiempo de pasmar ese deseo como un derecho en la legislación mexicana.

“Esta vez queremos ver hechos, no sólo palabras... ya no hay pretexto para que los legisladores cumplan con su trabajo y su obligación, puesto que los propios estudios del IFE han corroborado que el voto de los mexicanos en el extranjero es viable y hasta barato”, sostuvo.

De acuerdo con esos estudios, precisó, el costo de un programa para que puedan votar los mexicanos residentes en el vecino país fluctuaría entre 77 y 360 millones de dólares, cifras que consideró relativamente bajas, tomando en cuenta que las remesas que ellos envían al País suman casi 10 mil millones de dólares anuales.

México no puede quedar a la zaga de los avances democráticos que se dan en otras partes del mundo, dijo, ya que más de 40 países tienen mecanismos para hacer efectivo el derecho al voto de sus ciudadanos radicados en el extranjero.

Martínez Saldaña explicó que los representantes de la Coalición sostuvieron esta semana reuniones con el Presidente Vicente Fox, el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, dirigentes de los tres principales partidos y los integrantes de las Juntas de Coordinación Política y de la Cámara de Diputados y el Senado, y que en todos los casos encontraron respaldo a su demanda.

“Les creemos, pero tampoco nos chupamos el dedo, advirtió. “A partir de ahora mantendremos contacto permanente con todos ellos y presionaremos para que el Gobierno federal cumpla con su palabra”.

1 de Abril 2002

TENDRÁ FRONTERA ALTA TECNOLOGÍA

Adelanta Migración que equipo agilizará comercio e identificará plenamente a personas

Con la firma de acuerdos entre los Gobiernos de Estados Unidos y México para establecer una "frontera inteligente" entre ambos países, se podrá identificar plenamente a todas las personas que cruzan la frontera, se agilizará la movilización de vehículos y la de mercancías, adelantó ayer el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Felipe de Jesús Preciado Coronado.

Entrevistado en el aeropuerto capitalino, Preciado sostuvo que este acuerdo permitirá impulsar la economía del País, tener un mayor control migratorio y se garantiza el respeto a los derechos humanos de los migrantes indocumentados.

El funcionario abundó que la frontera norte contará con la más sofisticada tecnología para reforzar los esquemas de seguridad implementados por EU, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre.

"Se podrá llevar un registro de las personas, en ambos países, de quiénes son los extranjeros que a cada país entran y salen, quiénes son los extranjeros que se quedan a radicar, tener esto con bases de datos de los que fácilmente pueda haber intercambio de información, no solamente con Estados Unidos, sino con organismos internacionales y otros países que en su lucha contra el terrorismo lo requieran", dijo el funcionario.

"Por lo que respecta a bienes, se han establecido mecanismos con base en equipos sofisticados, para que las revisiones tanto de ferrocarriles como de vehículos, de tráilers, puedan ser revisados con rayos X, muy ágiles, incluso, esto ya se está llevando a cabo en Nuevo

Laredo, que es donde tenemos mayor movimiento y estas revisiones puedan hacerse en 15 minutos y no en tres, cuatro o más horas”, añadió.

El pasado 21 de marzo, los Presidentes de Estados Unidos y México, George W. Bush y Vicente Fox, respectivamente, firmaron un acuerdo de 22 puntos para establecer la “frontera inteligente”.

3 de Abril 2002

ABOGARÁN ANTE EU POR INDOCUMENTADOS

Enviará extrañamiento la Coordinación Nacional de la Oficina de Atención a Migrantes por la decisión de la Corte

La Coordinación Nacional de la Oficina de Atención a Migrantes enviará un extrañamiento a las principales autoridades de Estados Unidos, a congresistas, al presidente del Senado, sobre la decisión que asumió la Suprema Corte de Justicia de ese país para retirarle los derechos laborales a migrantes indocumentados, aseguró ayer Mario Riestra Venegas, titular de la dependencia.

“Esta decisión es contraria a derecho y desconoce una realidad tan importante como que los migrantes indocumentados en EU son parte fundamental en el desarrollo de ese país y que están en este momento trabajando para fortalecer la economía de los estadounidenses”, señaló.

Riestra dijo que las autoridades estadounidenses deben pensar que pasaría con la economía de su país si durante una semana los migrantes dejan de trabajar en el campo, en la industria de la construcción, en labores de mantenimiento o de limpieza o dejaran de recoger la basura en edificios, centros comerciales y cines.

“Creo que no se puede negar la existencia de los migrantes indocumentados ni la aportación que hacen al apoyo de la economía ni

tampoco se le puede negar sus derechos laborales, por eso seguiremos luchando para que se les reconozcan los mismos y este mal precedente no motive a otros empresarios a abusar de nuestros trabajadores”, señaló.

Este año, consideró, no se logrará el acuerdo migratorio con EU porque en el país vecino no hay voluntad política, ante el temor que se deriva de los atentados terroristas y de la guerra en el Medio Oriente.

Recordó que a través de ese acuerdo se pretende que los 3 millones de mexicanos ilegales que laboran en ese país logren un reconocimiento al desempeño de su trabajo y tengan cubiertos sus derechos laborales.

Además, que se otorguen visas temporales de trabajo para los 300 mil migrantes que cada año cruzan la frontera para trabajar en EU.

Agregó que los migrantes desempeñan actividades importantes en los sectores agrícola, agroindustrial, en la construcción, servicios, mantenimiento y limpieza, y eso no lo pueden negar los estadounidenses.

3 de Abril 2002

PIDEN EXPRESAR MALESTAR POR TRATO A MIGRANTES

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El Gobierno de Zacatecas se coordina con Mandatarios estatales que tienen alta expulsión de migrantes para presentar ante el Congreso y Senado de Estados Unidos su inconformidad por la decisión de la Suprema Corte de Justicia de no reconocer derechos laborales a los trabajadores indocumentados.

Ricardo Monreal Ávila pidió al Gobierno de la República dejar atrás su reacción tibia y exponer su inconformidad por la decisión de la Corte de EU que sólo va propiciar mayor explotación de la fuerza laboral ilegal.

“No podemos mantenernos callados ante las agresiones y ante las actitudes de hostilidad ante nuestros conacionales, me parece que esto no nos lo va a perdonar la historia”, dijo Monreal Ávila.

“Nada se gana con presumir una relación como nunca armoniosa y de amigos y de compadres cuando en la práctica el país está recibiendo duros golpes contra mexicanos, pero sobre todo contra derechos humanos fundamentales”.

Los estados con mayor expulsión de indocumentados son Michoacán, Guanajuato, Oaxaca, Jalisco y Chihuahua, cuyos Mandatarios han recibido llamadas telefónicas del Gobernador zacatecano para presentar su inconformidad ante el Gobierno de EU.

Monreal dijo que ayer se comunicó con senadores y diputados perredistas para promover desde el Congreso un punto de acuerdo en donde se repruebe la decisión de la Corte estadounidense.

10 de Abril 2002

PROTEGERÁ EU DERECHOS DE TRABAJADORES ILEGALES

Advierten a empleadores sobre abusos en contra de los indocumentados

El Gobierno de Estados Unidos advirtió a los empleadores que protegerá los derechos de los trabajadores, aun aquellos que estén en el país como ilegales.

La declaración responde a una reciente decisión de la Suprema Corte de Justicia que eliminó derechos de los trabajadores indocumentados.

“Los trabajadores indocumentados tienen derecho a recibir su pago por las horas que trabajan y a la protección de las leyes de seguridad y salud en el empleo”, dijo la Secretaría de Trabajo, Elaine Chao.

“Quiero reiterar nuestro compromiso de asegurar que se garanticen las protecciones básicas para los trabajadores hispanos de todo el país, y recalcar nuestro compromiso de proteger a todos los trabajadores de este país, sin importar su estatus legal”, estableció la funcionaria en conferencia de prensa.

A fines de marzo la Suprema Corte en decisión de 5 contra 4 limitó los derechos de los trabajadores indocumentados. El fallo sostiene que los inmigrantes ilegales no tienen los mismos derechos que los trabajadores americanos cuando son despedidos o maltratados en su lugar de trabajo y, por tanto, los empleadores no tienen que recompensarlos económicamente, ya sea pagando salarios caídos o compensaciones.

El alto tribunal desechó una asignación de 67 mil dólares en salarios caídos más intereses que la Junta Nacional de Relaciones Laborales había otorgado a José Castro, mexicano.

El connacional había presentado un certificado de nacimiento falso en 1988 para entrar a trabajar en una planta de productos químicos y plásticos de California. En 1989 fue despedido por intentar organizar un sindicato, aunque el Acta Nacional de Relaciones Laborales prohíbe a los empleadores castigar trabajadores por formar un sindicato.

En cuanto se conoció la noticia la Embajada de México en Washington se movilizó: tras expresar su seria preocupación por las consecuencias que ese fallo pudiera tener para los indocumentados en Estados Unidos, urgió a avanzar en las negociaciones bilaterales sobre migración para evitar abusos en contra de los trabajadores mexicanos.

“Queremos advertir a los empleadores que el caso de Castro no va a impedir que hagamos cumplir las principales leyes laborales que protegen a todos los trabajadores, sin importar su estatus”, enfatizó Chao.

El abogado del Departamento de Trabajo, Eugene Scalia, destacó que el Departamento de Trabajo aplicará rigurosamente la ley para

que los empleadores paguen los salarios correspondientes y no eludan las leyes que garantizan el derechos a recibir un pago, el salario mínimo y los pagos por horas extras.

17 de Abril 2002

ABOGAN POR ILEGALES

El Congresista demócrata por Texas, Silvestre Reyes, pidió ayer una audiencia a sus colegas del Senado dar algún tipo de estatus legal a los ilegales que ya viven en Estados Unidos.

Rechazó, sin embargo, la propuesta de crear un programa de trabajadores temporales mientras no se resuelva la situación de los indocumentados que ya están el en país.

“Tenemos que darnos cuenta de que hay millones de personas indocumentadas viviendo aquí”.

Agregó que Estados Unidos no supo evitar que entraran y ahora deben atender la situación.

“Son miembros de nuestra sociedad y contribuyen a nuestra economía. Cosechan nuestros alimentos, lavan nuestras ropas y cuidan a nuestros niños”, recordó Reyes.

“Deberíamos dar a estos inmigrantes algún tipo de estatus legal y hacerlo sólo después de una completa investigación de sus antecedentes”.

Advirtió que nadie está hablando de legalizar a criminales y terroristas. Reyes se refirió también a las negociaciones migratorias entre los Gobiernos de México y Estados Unidos para crear un programa de trabajadores temporales.

“Firmemente creo que es irresponsable y prematuro desarrollar un programa de trabajadores temporales antes de que lidiemos con los millones de inmigrantes que trabajan duro que ya están en este país”.

Reyes testificó en una audiencia sobre "Relaciones México-Estados Unidos: Agenda Inconclusa", en el Subcomité de Asuntos Hemisféricos, Cuerpo de Paz y Narcóticos del Senado que preside el demócrata de Connecticut Christopher Dodd.

21 de Abril 2002

EL ESPAÑOL EN EU: ¿UN *GOOD* FUTURO?

Analizan lingüistas la expansión del castellano en territorio estadounidense en congreso realizado en Puerto Rico

La emigración de hispanoparlantes, la educación y los medios de comunicación son claves para mantener y expandir el castellano en la Unión Americana, concluyeron ayer especialistas reunidos en la edición 19 del Congreso del Español en Estados Unidos, que ayer finalizó en esta ciudad.

La chilena Carmen Silva Corvalán, académica de la Universidad de California, opinó que cuestiones como la migración, la educación y el contacto comercial de Estados Unidos con Latinoamérica son esenciales para la conservación del español en ese país, aunque advirtió de la pérdida del idioma en las nuevas generaciones.

"El futuro está en la educación, con el desarrollo más amplio de escuelas y la inmersión en la lengua tanto de los latinos en el inglés como de los estadounidenses en el español", sostuvo la catedrática, al tiempo que expuso los obstáculos a que se enfrenta el castellano en territorio norteamericano.

"Más del 50 por ciento de los estados de Estados Unidos (27) han establecido al inglés como lengua oficial, un acto simbólico de la comunidad anglohablante con respecto de otros idiomas", dijo Silva Corvalán.

El catedrático puertorriqueño Luis Ortiz, de la Universidad de Puerto Rico, se mostró pesimista sobre la situación del español en Estados Unidos, aunque coincidió con el resto de expertos en la importancia de la migración de latinos.

“Está la primera generación de inmigrantes, luego una segunda bilingüe y una tercera monolingüe, que ha dejado de hablar español o son bilingües pasivos o residuales (con recuerdos del idioma). Sin embargo, la migración es básicamente lo único que contribuye a mantener el español en Estados Unidos”, aseguró.

El académico subrayó la importancia de los inmigrantes procedentes de Puerto Rico, Cuba y México, así como una nueva ola de origen centroamericano que se ha establecido en California, pero aclaró que el uso del español se centra en los entornos cercanos a las fronteras “permeables”, como Nuevo México, Texas, Nueva York y Florida.

Sobre la posibilidad de que la educación desempeñe un papel importante para la difusión del español, Ortiz opinó que en realidad en Estados Unidos se está eliminando el bilingüismo.

De acuerdo a la lingüística estadounidense Garland Bills, de la Universidad de Nuevo México, la relación entre el español y el inglés es compleja.

En parte, explicó, porque los inmigrantes latinos cuentan con una baja autoestima, ante lo cual le confieren a su idioma materno un valor sentimental, pero no instrumental, como al inglés.

Al respecto, Ortiz consideró además que Estados Unidos tiene una tendencia a preocuparse por mantener la homogeneidad, y las leyes de “english only” contribuyen a esto, aunque los latinos son los de mayor resistencia a este tipo de medida.

A su vez, el catedrático puertorriqueño sostuvo que los latinos combaten este tipo de iniciativas respetando su identidad.

Según Silva Corvalán, pese a los inconvenientes que debe afrontar en español en Norteamérica, esta lengua ya se ha comenzado a usar en la política.

“Y aunque (lo hacen) en busca de apoyo, los líderes se han visto en la obligación de utilizarlo”.

Añadió que la situación del español debe analizarse considerando también que existen más de 200 idiomas en Estados Unidos y que en estados como el de California la educación bilingüe es para 17 lenguas, aunque es ese estado los hispanos son el 45 por ciento de la población”.

Además, recordó la importancia de los medios de comunicación y de la influencia de cadenas latinas como Univisión, que es la cuarta red televisiva más vista en Estados Unidos.

“El español tiene un futuro floreciente como segunda lengua en los Estados Unidos, ha adquirido prestigio y se está utilizando en el ámbito público y social, donde aún no se ha perdido”, dijo la académica chilena.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
17 de Abril 2002

DECIDE HOY IFE ACCESO PÚBLICO A GASTO ELECTORAL

Analiza y vota proyecto el Consejo General

Luego de 60 días de que el Grupo Reforma solicitó el informe anual y de gastos de campaña del PRI en el 2000, y en vísperas de que la Cámara de Diputados someta a debate una ley de acceso a la información pública, el Consejo General del Instituto Federal Electoral discutirá y votará hoy miércoles un proyecto de acuerdo por medio del cual los ciudadanos tendrán acceso a los informes de las finanzas de todos los partidos políticos a través de Internet y mediante procedimiento administrativo.

La información que se abrirá al público, previo acuerdo del Consejo, incluye las donaciones de militantes y simpatizantes reportadas al IFE, así como los estados de cuenta bancarios de los diversos institutos políticos.

De acuerdo al proyecto de acuerdo, el organismo electoral federal conservará en reserva la información preliminar sobre investigaciones y procesos que tengan que ver con las finanzas de los partidos. En el marco de la sesión pública del Consejo se prevé un debate sobre esta apertura informativa, y cuando menos un posicionamiento de cada uno de los partidos representados ante el máximo órgano federal electoral.

En caso de los consejeros electorales, se perfilaba como muy probable una votación mayoritaria a favor del acuerdo de apertura, aunque quizá no unánime.

El acuerdo del IFE colocará a la autoridad electoral a la vanguardia en la apertura informativa, en este caso, de la información financiera de los partidos políticos que revisa y resguarda.

Por lo pronto, el ciudadano podrá conocer informes anuales y de gastos de campaña del 2000, así como de 1998 y 1999 y los posteriores.

De aprobarse por el Congreso de la Unión la ley de acceso a la información pública, el IFE como institución estará obligada también a dar a conocer documentos y datos que ella misma genera en sus actividades a través de las diferentes direcciones ejecutivas.

De hecho, en los considerandos del acuerdo de apertura de la información se hace referencia al derecho a la información consagrado en el artículo sexto de la Constitución.

El IFE sostiene que "ante la falta de precisión legal que actualmente existe en nuestro marco jurídico en torno al derecho a la información en materia electoral, estima necesario contar con una

política clara y definida en torno al trato que debe darse a los datos y documentos que obren en su poder como consecuencia de su obligación de revisar y dictaminar los informes anuales y de campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones”.

Registran a 38 nuevos grupos políticos

El IFE tiene previsto aprobar hoy el registro como agrupaciones políticas nacionales a 38 grupos políticos de los 82 que lo solicitaron formalmente en enero pasado y que acreditaron tener al menos 7 mil afiliados y 10 delegaciones en diferentes estados del país, como lo señalan los requisitos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Según fuentes oficiales, las 44 asociaciones a la que no se les otorgará el registro será por inconsistencias en la documentación entregada y por no haber acreditado el número de afiliados necesario para obtenerlo.

La Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas estableció como criterio para revisar la documentación, que los ciudadanos afiliados de manera simultánea a más de una agrupación no serían considerados.

En la revisión de la documentación se encontraron inconsistencias como formas de afiliación duplicadas, fotocopias, o registro de delegaciones estatales inexistentes o en domicilios equivocados, que llevaron a dictaminar el incumplimiento de los requisitos legales mínimos para la procedencia del registro.

La doble afiliación ha sido discutida en el Consejo en ocasiones anteriores, algunos de los consejeros han considerado que la prohibición para ella no está especificada en la ley.

Entre los criterios que sirvieron de base para rechazar la doble afiliación en la Comisión estuvieron el derecho a la equidad de los ciudadanos, esto es, el mismo derecho de cada uno de los ciudadanos a recibir financiamiento público por sus actividades políticas, que se

vería vulnerado en caso de ser el mismo individuo el que solicite recursos a través de dos organismos diferentes.

También señalaron que el derecho de afiliación es un derecho individual intocable, pero que en el caso de los requisitos para obtener el registro de un colectivo, este derecho debe ser personal y único.

18 de Abril 2002

DECIDE IFE ABRIR AL PÚBLICO INGRESOS Y GASTOS DE PARTIDOS

Celebra mayoría de los consejeros la apertura;
AN expresa sus reservas en algunos rubros

El Consejo General del IFE aprobó ayer un acuerdo por el cual toda la información sobre los ingresos, manejo y gastos de los partidos políticos será abierto a los ciudadanos, tanto en el caso de campañas electorales, como en ejercicios anuales no electorales.

Todos los partidos políticos representados en el Consejo celebraron la apertura de la información, pero algunos de ellos manifestaron reserva en algunos rubros.

La votación en el Consejo —ocho a favor y uno en contra— ocurrió después de más de dos horas en debate y en el cual Acción Nacional expresó sus reservas para que se hicieran públicos los nombres de los simpatizantes que realizaron donaciones al blanquiazul, por considerar que se podrían lesionar derechos individuales.

El PRI consideró que con la apertura se acabarían malas informaciones y sospechas

Por su parte, el PRD demandó que la información se hiciera pública desde que se entregara al IFE y antes de su fiscalización, pero no prosperó su propuesta.

Los partidos Verde Ecologista y de la Sociedad Nacionalista manifestaron su deseo de que la información no fuera retroactiva, sino que el acuerdo tuviera vigencia a partir del próximo informe.

El Consejero Jaime Cárdenas, el único que votó en contra, argumentó que está convencido de que no debe haber reservas a la difusión de la información preliminar –como se propuso en el acuerdo-, que finalmente se aprobó.

El presidente el IFE, José Woldenberg, antes de la votación, destacó la relevancia del acuerdo, que pondrá al alcance de los ciudadanos “toda la información sobre ingreso, manejo y gastos de partidos”.

Subrayó que si antes el ciudadano tenía sólo dictámenes y resoluciones sobre los informes de los partidos, ahora podrá consultar toda la que se encuentre en el Instituto, junto con sus anexos.

18 de Abril 2002

EXIGE LA SRE MARCO LEGAL DE MIGRANTES

El Canciller Jorge G. Castañeda consideró urgente que México y Estados Unidos establezcan un marco que dé orden y seguridad al trabajo de millones de trabajadores indocumentados en este país.

“México no quitará el dedo del renglón y no cejaremos en nuestro esfuerzo de lograr una negociación integral en materia migratoria”, advirtió Castañeda al referirse a un fallo de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos contra trabajadores indocumentados.

El 27 de marzo pasado, en una controvertida decisión, la máxima instancia judicial de Estados Unidos falló contra el derecho de libre asociación en sindicatos de trabajadores indocumentados que laboran en este país.

En su dictamen, la Suprema Corte de Justicia determinó además que los trabajadores indocumentados no pueden someter a juicio a sus patrones o empleadores para solicitar una compensación económica o laboral, en caso que sean despedidos injustamente.

“México lamenta profundamente esa decisión y con pleno respeto a la jurisdicción interna de este país tenemos que al aplicar criterios de distinción, ésta podría alentar la violación de derechos de migrantes indocumentados”, externó el funcionario mexicano.

De acuerdo con la agencia Notimex, Castañeda dijo que el Gobierno mexicano evaluará las medidas a tomar para garantizar que los derechos laborales de trabajadores mexicanos sean respetados en Estados Unidos, independientemente de su condición migratoria.

Castañeda asistió en el Consulado de México en Los Ángeles al lanzamiento oficial de una nueva matrícula consular a la que se le añadieron mayores medidas de seguridad para evitar su falsificación.

En su camino a San Francisco, donde esta tarde tiene previsto otro evento similar en el consulado mexicano en esa ciudad, Castañeda reiteró que México y Estados Unidos tienen la oportunidad de establecer una nueva relación basada en la cooperación y el respeto mutuos.

“Son precisamente los valores que compartimos como naciones democráticas y abiertas, los que habrán de cimentar nuestros nuevos vínculos”, insistió el secretario de Relaciones Exteriores al leer su discurso ante medio centenar de invitados especiales.

24 de Abril 2002

RECLAMARÁ MÉXICO TRATO DADO EN EU A TRABAJADORES

La Secretaria de Relaciones Exteriores informó ayer que recurrirá a diversos organismos internacionales, entre los que destacan la OEA y la OIT, para que evalúen la decisión de la Suprema Corte de Estados

Unidos en el caso del trabajador mexicano que, tras ser despedido injustificadamente, no recibió el pago de salarios caídos por ser indocumentado.

“El Gobierno de México reitera su profunda preocupación por las consecuencias que podrían derivarse de dicha decisión, en el sentido de vulnerar un derecho laboral fundamental, establecido en la propia legislación estadounidense, de un trabajador indocumentado”, dice la Secretaría en un comunicado.

Según la Cancillería, en breve el Gobierno mexicano presentará a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo de la OEA, una solicitud de opinión consultiva para que dictamine cómo esta decisión viola los derechos de los trabajadores migratorios.

Asimismo, según la SER, el Secretario del Trabajo mexicano Carlos Abascal acordó su homóloga norteamericana Elaine Chao, que a pesar del fallo de la Suprema Corte de ese país, el derecho laboral se aplicará para todos los trabajadores en territorio estadounidense, independientemente de si sean legales o no.

“El Ejecutivo Federal refrenda su indeclinable compromiso para lograr el pleno respeto de todos los derechos humanos, incluidos los laborales, de los trabajadores mexicanos donde quiera que se encuentre e independientemente de su estatus migratorio”, señala el boletín de prensa.

El pasado 28 de marzo, a una semana de que México y Estados Unidos reactivaran en Monterrey la agenda migratoria, la Suprema Corte de Justicia estadounidense emitió un fallo que limita los derechos laborales de los indocumentados.

La postura del tribunal supremo surgió tras revisar una demanda laboral interpuesta por José Castro, un indocumentado de nacionalidad mexicana, que reclamaba 67 mil dólares de sueldos atrasados, más los intereses correspondientes a 13 años, que la National Labor Relations Board (Junta Nacional de Relaciones Laborales) ya le había otorgado.

La Corte desechó el pago de esa compensación a Castro.

26 de Abril 2002

DEMANDA CREEL A EU TRATO JUSTO A MIGRANTES

En medio de señalamientos contra el Gobierno mexicano por su cercana relación y dependencia con Estados Unidos, el Secretario de Gobernación Santiago Creel criticó a ése país por violentar los derechos de los migrantes mexicanos.

“Queremos con los Estados Unidos un trato justo, un trato de igual a igual, y es por ello que en esta gira también queremos poner en la mesa de la discusión el tema más importante que tenemos con los Estados Unidos que es el asunto de la migración”, indicó.

“Hemos sido solidarios a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre, lo seguiremos siendo (...), pero con la misma fuerza deseamos que el asunto de la migración corra paralelo a las cuestiones que tiene que ver con la seguridad”.

Creel precisó que el argumento de la seguridad no debe de implicar que se violenten o entorpezca el respeto de los derechos humanos ni tampoco el flujo de una migración ordenada.

“Como deseamos que los derechos humanos de los migrantes se respeten en territorio nacional, exigimos de la misma manera y con las mismas circunstancias se respeten en los Estados Unidos”, mencionó en rueda de prensa.

“Es por ello que estamos sumamente preocupados, hemos condenado y denunciado la resolución que acaba de emitir la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica en donde atenta, violenta, contra los derechos humanos de los migrantes mexicanos que no cuentan con documentos”.

El Secretario de Gobernación adelantó que se irán a los organismos internacionales para exigir el respeto de los derechos laborales de mexicanos indocumentados en Estados Unidos.

“El Gobierno mexicano está tomando las providencias y las acciones para acudir a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y plantear la queja y el recurso correspondiente”, dijo.

“Igualmente se acudirá a la Organización Internacional del Trabajo para poder revisar que esta situación pueda eventualmente corregirse y también por lo que hace al Tratado de Libre Comercio”.

Durante una gira de trabajo por la frontera norte en la que visitó tres estados, Creel señaló en varias ocasiones que para el Gobierno del Presidente Vicente Fox el tema del respeto a los derechos humanos es primordial.

“Lo que quedó muy claro después de toda esta situación que tuvimos con (Fidel) Castro es la importancia que tienen los derechos humanos el Gobierno del Presidente Fox, adentro y afuera del país”, dijo.

“Es por eso que en este viaje hemos querido remarcar en el discurso y también en la acción, la vigencia y permanencia de los derechos humanos aquí en nuestro territorio, pero también con los Estados Unidos”.

En Ciudad Juárez, el Secretario de Gobernación, quien llegó a esta ciudad fronteriza con tres horas de retraso al ser sometido los aviones a revisión a raíz de la explosión en un edificio de Nueva York, tomó la protesta al nuevo Consejo Consultivo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración.

El Gobernador de Chihuahua, Patricio Martínez, ofreció apoyo al Gobierno federal pero demandó al Instituto Nacional de Migración cumplir con el Plan Sur para frenar la inmigración indocumentada hacia esta frontera.

Pidió también que la Secretaría de Gobernación dicte instrucciones a las representaciones consulares tramitar la documentación de paisanos que año con año vienen a la República Mexicana, para evitar que pierdan horas de vacaciones en las garitas aduanales de las fronteras.

5 de Mayo 2002

PARA EVITAR ASIMETRÍAS SUGIEREN CORREGIR TLC

Precisa líder perredista ante Diputados y Senadores que hay que establecer nuevas reglas que permitan al mexicano vivir mejor

Ante Diputados federales y Senadores, Raymundo Cárdenas, secretario general del PRD, sugirió corregir el Tratado de Libre Comercio, evitar asimetrías de los países firmantes y adoptar una nueva política de desarrollo que ayude a los mexicanos a vivir mejor.

“Frente al hecho de la integración ya no hay que decir que no, ahora hay que decir cómo, que sea una integración que nos ayude a que el pueblo de México viva mejor, ése es el tema, y para ello hay que darle al TLC las características más positivas que tienen los tratados que dieron origen a la Unión Europea”, dijo Cárdenas Hernández.

“El desarrollo de los tres países debe ser compartido y todos se deben corresponsabilidad de los aspectos diferentes del desarrollo, las libertades políticas, económicas y sociales”.

Al participar como ponente del foro “Seguridad Jurídica y Derechos Laborales de los Migrantes”, convocado por el Congreso de Zacatecas y en el que participaron Diputados federales y Senadores, el dirigente perredista hizo el planteamiento anterior.

“Debemos dar la máxima prioridad al rumbo de la globalización en América del Norte, pues en la última década, México ha

experimentado una transformación muy importante en sus relaciones económicas”, dijo el líder perredista.

Con el TLC, dijo, se eliminaron barreras financieras y comerciales, y bajo el dogma neoliberal de que el mercado resolvería las consecuencias sociales, económicas y políticas, no se tomaron en cuenta estos temas en la negociación del acuerdo.

En el tratado nunca se habló sobre metas a mediano o largo plazo del proceso de integración de la región, los cuales han surgido con el gran intercambio comercial vigente.

“Nunca hablaron de los trabajadores migratorios y sus derechos humanos, ni de los efectos del contrabando de mercancías y personas”, agregó el perredista, “no se preocuparon de la crisis que la apertura abrupta generó en la agricultura y la ganadería y otros sectores productivos”.

En base a esa desatención, Cárdenas Hernández propuso que los efectos del acuerdo comercial deben de ser corregidos para beneficio común.

“Las correcciones que se requieren deben de deducirse de un enfoque que admita la corresponsabilidad de los socios del TLC de una política de desarrollo en cada uno de ellos”, precisó el líder.

“Las medidas concretas irían desde el financiamiento para el desarrollo integral y sustentable de regiones, hasta nuevas reglas para el comercio de productos agrícolas, así como el libre tránsito de personas”.

Propone supervisar derechos humanos

Cárdenas Hernández dijo que el cambio de la política exterior mexicana debe permitir al País sancionar el respeto de los derechos humanos no sólo en Cuba, sino también en los Estados Unidos.

En ese mismo sentido, pidió que se aplique una tabla rasa en donde México pueda estar al tanto de lo que sucede en materia de derechos humanos en todos los países de todo el mundo.

Agregó que ese mismo planteamiento fue expuesto ya por Juan García, Secretario de Relaciones Exteriores del CEN del PRD, en días pasados.

“En el debate sobre Cuba, el Gobierno de Vicente Fox ha ido asumiendo el punto de vista estadounidense, que hace caso omiso del bloqueo económico y pone sólo el acento en el tema de los derechos humanos”, puntualizó Cárdenas Hernández.

28 de julio 2002

ARMA EL PAN EJÉRCITO EN EU

Busca albiazul voto de 10 millones de paisanos; organiza comités en 14 estados de la Unión Americana

Para “captar” el voto de unos 10 millones de paisanos, el PAN está armando un ejército de militantes en Estados Unidos, aprovechando la simpatía que el Presidente Vicente Fox ha sembrado en los mexicanos que viven en el vecino país.

En los últimos seis meses, el PAN ha creado estructuras informales en 14 estados de la Unión Americana, apoyado en giras que sus legisladores están haciendo a las ciudades con mayor presencia de paisanos, y abrió un sitio en internet para atraer a sus filas a los connacionales residentes en ese país.

Jesús Ramírez Rangel, director de Organización del PAN en el Extranjero, informó que en esta primera etapa se está detectando a las organizaciones de paisanos para brindarles servicio e invitarlos a afiliarse como miembros adherentes del partido, sin cobrarles cuotas.

Las nuevas células panistas se están organizando a partir de los grupos que simpatizaron con la candidatura foxista en la campaña del año 2000, en la que "Amigos de Fox" reclutó a 2 millones de activistas, entre los 22 millones de mexicanos residentes en Estados Unidos, de los cuales hay por lo menos 10 millones en edad de votar.

"La gente tiene muchísimo interés. Es muy buena la imagen de Fox como el Presidente que los tomó en cuenta, que fue a la frontera a recibirlos al inicio de su Gobierno, que puso sobre las mesas de las negociaciones con Estados Unidos el acuerdo migratorio y que defiende el voto de ellos en el 2006", expresó Ramírez Rangel.

"Pero estamos en el 2002, faltan cuatro años y, por lo pronto, estamos trabajando en brindar servicios".

Añadió que no se está afiliando a miembros activos ni se están creando comités autofinanciables, para no violar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prohíbe a los partidos recibir aportaciones del extranjero, sino que se está reconfigurando la organización que apoyó la campaña panista.

"No hay una estructura formal", agregó, "sino personas que trabajan con generosidad, por su cuenta".

Ramírez Rangel dijo que si de aquí al 2006 el PAN logra que se apruebe una reforma para que los mexicanos residentes fuera del País puedan votar por Presidente de la República, las células blanquiazules que se empiezan a formar podrían convertirse en el "fiel de la balanza".

Estados de la Unión Americana en los que el PAN ha comenzado a organizar grupos de simpatizantes:

- 1.- California*
- 2.- Arizona*
- 3.- Texas*
- 4.- Illinois*
- 5.- Nueva York*
- 6.- Washington

- 7.- Colorado
- 8.- Michigan
- 9.- Carolina del Norte
- 10.- Connecticut
- 11.- Rhode Island
- 12.- Kentucky
- 13.- Delaware
- 14.- Georgia

* Estos primeros cinco estados concentran, según estimaciones oficiales, el 84 por ciento de la población mexicana residente en Estados Unidos.

28 de julio 2002

EXTIENDE EL PAN SUS REDES EN EU

Organiza ejército de 2 millones de activistas. Calculan que residen allá cuando menos 10 millones de mexicanos en posibilidades de votar; buscan aprovechar la movilización que logró Vicente Fox en el 2000; organizan redes en 14 de los 51 estados de la Unión Americana con miras a los comicios del 2006

En su campaña del año 2000, Vicente Fox logró movilizar a miles de mexicanos residentes en Estados Unidos; fue el primer candidato presidencial que elaboró un plan especial para reclutar a 2 millones de activistas en ese mercado electoral de 22 millones sin derecho a voto.

A dos años de distancia, el Partido Acción Nacional ha detectado el potencial de ese nicho electoral y busca evitar que se apague el movimiento iniciado en la campaña foxista.

Con las limitantes que le imponen las leyes de Estados Unidos y de México, ha iniciado la organización de estructuras informales del partido; células panistas que podrían convertirse en los votos que inclinen la balanza de una elección.

En diciembre del 2001, la Asamblea Nacional del PAN hizo una reforma a los Estatutos Generales del partido para facultar y ordenar al Comité Ejecutivo Nacional constituir y coordinar órganos del partido fuera del territorio nacional.

A raíz de esa reforma surgió la oficina de Organización del PAN en el extranjero, a cargo de Jesús Ramírez Rangel, militante coahuilense procedente de una familia de mexicanos residente en EU.

Simultáneamente se incorporó a la página del PAN en Internet una invitación dirigida a mexicanos residentes en el extranjero para registrarse como miembros adherentes.

Desde la oficina de Ramírez Rangel se intensificaron los contactos con asociaciones de paisanos que apoyaron a Fox.

Se están organizando por lo menos dos giras mensuales de diputados o senadores panistas a ciudades con población de origen mexicano.

A estas actividades han incorporado legisladores de estados expulsores de migrantes, como el senador poblano Francisco Fraile; el senador guanajuatense Ricardo Alaniz; los senadores por Jalisco, Héctor Larios y Felipe de Jesús Vicencio; el chihuahuense Jeffrey Jones, y el diputado poblano Miguel Mantilla.

En seis meses, según informa el encargado de Organización del PAN en el extranjero, el blanquiazul ha extendido sus redes en 14 de los 51 estados de la Unión Americana.

El PAN realiza acciones de atención ciudadana, promoción y afiliación adherente.

Tienen programado un foro para el próximo 17 de agosto, a realizarse en el suburbio de Elgin, Illinois, cercano a la ciudad de Chicago.

Este foro servirá para que el PAN incorpore a la discusión de sus nuevas tesis doctrinarias, agenda legislativa, programa de acción y discurso político, las inquietudes de los mexicanos fuera del territorio nacional.

Se busca conocer la postura de los paisanos en cuatro temas principales: derechos del migrante; servicios consulares; atención ciudadana por parte de legisladores y Gobierno, y sus derechos políticos.

Potencial para el 2006

“El voto de los mexicanos en el extranjero es uno de los temas más interesantes y se ha discutido en México desde antes de que el PAN asumiera el poder; de hecho, el IFE hizo un estudio al respecto para los comicios del año 2000”, señala Ramírez Rangel.

“En ese tema todos los partidos estamos de acuerdo, pero el debate está en dos cuestiones específicas: que muchas organizaciones de paisanos también quieren ser votados, hablando incluso de una sexta circunscripción, y la otra es cómo organizarnos para que voten en el 2006”, explica.

Si bien en Estados Unidos ha habido experiencias de participación de otras minorías en comicios presidenciales –como los colombianos el pasado 26 de mayo-, en el caso de los mexicanos se habla de una comunidad de 22 millones, donde al menos 10 millones de personas están en posibilidad de votar, con las consiguientes complicaciones de logística.

Según el dirigente panista, su partido seguirá impulsando que los paisanos voten en la próxima elección presidencial, y trabajará simultáneamente en la organización de sus estructuras extraterritoriales.

Aclara que en esta primera etapa se están enfocando a brindar servicios, más que a pedir apoyos.

Al PAN le favorece la buena imagen que conserva Fox en amplios núcleos de mexicanos radicados allá, así como el cambio que se está propiciando en la atención al paisano, pero según Ramírez Rangel estos no son tiempos de pedir votos, sino de brindar atención al paisano.

“La gente tiene muchísimo interés; es muy buena la imagen de Fox como el Presidente que los tomó en cuenta, que fue a la frontera a recibirlos al inicio de su Gobierno, que puso sobre la mesa de las negociaciones con Estados Unidos el acuerdo migratorio y que defiende el voto de ellos en el 2006”, comenta, “pero estamos en el 2002, faltan cuatro años y por lo pronto estamos trabajando en brindar servicios”.

Reservas en el exterior

El PAN toma previsiones para lograr apoyo en caso de que se apruebe el voto en el exterior para el 2006.

Población en EU nacida en México:	8.9 millones
Cifra récord de remesas enviadas por migrantes en un año (2001):	8 mil millones de dólares
<hr/>	
Ciudadanos de EU de origen mexicano:	13.4 millones
Migrantes mexicanos en el 2000:	369 mil 190
Población de origen mexicano en EU:	22.4 millones
Migrantes de carácter temporal al año:	500 mil

29 de julio 2002

AYUDA MATRÍCULA CONSULAR A "ILEGALES"

Ganan residentes ilegales acceso a servicios con identificación mexicana

Para Héctor y Uriel no fue difícil cruzar recientemente en forma ilegal la frontera de Estados Unidos. Para los dos mexicanos tampoco fue difícil encontrar trabajo en la Industria de la construcción en el estado de Virginia. Pero hay algo que se ha vuelto difícil para los inmigrantes ilegales desde el 11 de septiembre: conseguir una identificación.

Es por eso que los dos amigos se unieron a un grupo de inmigrantes mexicanos el fin de semana pasado en una iglesia en Charlottesville, Virginia. Allí, diplomáticos mexicanos estuvieron emitiendo una nueva identificación de alta tecnología para los mexicanos que viven en Estados Unidos —una tarjeta que ha surgido silenciosamente como documento clave en Estados Unidos para un inmenso grupo de inmigrantes ilegales.

En lo que va del año, el Gobierno mexicano ha distribuido aproximadamente medio millón de tarjetas, conocidas como "matrículas consulares".

En meses recientes, las tarjetas han sido reconocidas como identificaciones oficiales por casi 200 departamentos de Policía estadounidenses en ciudades como Los Ángeles, Chicago y Houston, de acuerdo a la Embajada de México. Docenas de bancos y gobiernos municipales también las aceptan.

Los simpatizantes dicen que las tarjetas han sido de ayuda para los trabajadores inmigrantes quienes deben presentar una identificación oficial con fotografía para las necesidades básicas, desde cambiar un cheque hasta inscribir a sus hijos en la escuela.

Obtener una de estas identificaciones se ha vuelto mucho más difícil desde que los estados, reaccionando a los ataques terroristas del 11 de septiembre, endurecieron los requisitos para la emisión de las licencias de conducir y de otras identificaciones.

Sin embargo, los críticos dicen que el Gobierno mexicano está intentando emitir credenciales para sus ciudadanos que se encuentran aquí, erosionando el sistema estadounidense de identificaciones y ayudando a los infractores de la ley.

“Esto es parte de una escalofriante amnistía”, dijo Mark Krikorian, del Centro para Estudios de Inmigración en Washington. “Lo que estamos viendo con los inmigrantes ilegales es una creciente institucionalización de su status”.

Las matrículas consulares no permiten a los inmigrantes vivir o trabajar legalmente en Estados Unidos. Pero para los aproximadamente 4 millones 500 mil inmigrantes mexicanos indocumentados, las tarjetas son útiles de otras formas.

Bank of America y Citybank decidieron recientemente aceptar las tarjetas para abrir cuentas. Los mexicanos también han usado las identificaciones con fotografía —las cuales, a diferencia de los pasaportes, incluyen una dirección local y son del tamaño de una cartera— para todo desde comprar cerveza hasta para presentar un reporte a la Policía.

“Podemos cobrar nuestros cheques o cumplir con los requisitos para rentar un apartamento. Es por eso que es tan difícil”, dijo Uriel, de 22 años de edad, quien inmigró hace tres meses esperando ganar dinero suficiente para comprar una casa en México.

Él y otros inmigrantes que fueron entrevistados no dieron sus apellidos debido a su status ilegal.

El Gobierno mexicano ha emitido matrículas consulares durante más de un siglo. Pero no fue hasta el verano pasado, cuando los gobiernos estatales y locales estuvieron teniendo problemas con las

consecuencias de una creciente población de inmigrantes indocumentados, que la popularidad de las tarjetas empezó a crecer.

Una de las primeras agencias en apoyar la utilización de las matrículas fue el Departamento de Policía de Austin, Texas, el cual estaba alarmado al descubrir que la mitad de sus víctimas de robo eran latinos.

"Sabíamos que una de las principales razones por la que esta comunidad estaba siendo robada era porque los latinos cargaban grandes cantidades de dinero", dijo Rudy Landeros, oficial de la Policía de Austin.

Muchos de los inmigrantes carecían de identificaciones para abrir cuentas bancarias, dijo Landeros. Así la Policía de Austin empezó a persuadir al banco Wells Fargo a aceptar las tarjetas.

La utilización de las tarjetas se empezó a expandir rápidamente, especialmente después del 11 de septiembre. El Gobierno mexicano, por medio de sus 45 consulados en Estados Unidos, exhorta cada vez más a los funcionarios y bancos locales a aceptar las tarjetas.

"Queremos que nuestros compatriotas tengan un documento de identificación... para distinguir a aquellas personas que contribuyen y viven en esta sociedad de aquellas que tienen otros intereses" como el terrorismo, dijo Carlos Félix, quien está a cargo de asuntos de inmigración en la embajada de México.

En meses recientes, los consulados se han visto agobiados por los inmigrantes en busca de las matrículas consulares. En la primera mitad de este año se emitieron aproximadamente 488 mil tarjetas, un incremento del 76 por ciento en comparación al mismo periodo del año pasado, señaló Felix.

México también ha acelerado un programa de "consulados móviles" en el que sus diplomáticos viajan a áreas muy remotas para entregar las tarjetas.

Fue un consulado móvil el que emitió las tarjetas a Héctor y a Uriel en Charlottesville la semana pasada. Ellos se encontraban entre los 200 inmigrantes que se dirigieron al centro parroquial de una iglesia católica, donde los diplomáticos mexicanos habían improvisado una oficina.

Filomena, una campesina migrante de 35 años de edad, estaba tan ansiosa de obtener su matrícula que llegó a la iglesia a las 4:30 horas. Filomena esperaba que el documento le ayudara a cobrar sus cheques por su trabajo de invierno recolectando naranjas en Florida.

“Dicen que uno puede poner dinero en un banco y ahorrarlo” (con la identificación), dijo Filomena, quien gana 6 dólares por hora y ayuda a la manutención de dos niños en México.

Filomena esperaba que la matrícula eventualmente le ayudara a conseguir mejores cosas, como la licencia para conducir. Sin embargo, el estado de Virginia no acepta la tarjeta para emitir una licencia de conducir.

Para obtener las matrículas consulares, cada inmigrante debe pagar 29 dólares y presentar un certificado de nacimiento y una identificación oficial mexicana con fotografía.

Quizás el mayor impacto de las matrículas ha sido que han logrado que a los inmigrantes mexicanos se les permita entrar al sistema bancario estadounidense. La información más reciente señala que hasta finales de marzo, Wells Fargo había abierto 35 mil cuentas por medio de las matrículas consulares.

Para la Policía, las tarjetas facilitan la confirmación de identidades de víctimas y testigos. Muchos inmigrantes parecían ansiosos de tener una credencial con una dirección en Estados Unidos, en caso de que sean detenidos como parte de las ahora más severas medidas de seguridad.

“Uno tiene que tener más cuidado en estos días”, dijo Héctor, de 34 años de edad. “El 11 de septiembre nos ha lastimado a todos”.

4 de Diciembre 2002

AGILIZAN EL FLUJO DE PAISANOS

Invierten 2 millones de pesos en la instalación más semáforos fiscales y carriles extras en Nuevo Laredo

A fin de agilizar el flujo de paisanos por la frontera de Nuevo Laredo se empezaron a instalar más semáforos fiscales en los dos puentes internacionales, cuatro en el puente uno y dos en el puente dos, en donde para evitar el ingreso de contrabando se colocó un sistema de rayos gama en el puente del ferrocarril.

Andrés Fernández Martínez, administrador de la Aduana, informó que la inversión en la colocación de seis sistemas de selección aleatoria y adecuación de carriles extras es de 2 millones de pesos.

“En el área donde llegan diariamente unos 200 autobuses procedentes de Estados Unidos se está colocando una techumbre con cuatro carriles, varias mesas para el equipaje y cuatro semáforos con el objeto de que la revisión de pasajeros y su equipaje sea más ágil”, expresó.

Actualmente, señaló, funciona un solo semáforo en el puente uno, pero a partir del 11 de este mes serán cinco, así que los inspectores fiscales podrán revisar cinco autobuses simultáneamente.

“Esto es de mucho beneficio, sobre todo en esta temporada cuando llegan más paisanos, actualmente se acumulan y se hace una fila de paisanos en espera de que puedan revisar su equipaje, pero cuando estén listos los semáforos va a ser más rápido y no habrá filas”, dijo.

Cada persona podrá accionar el sistema de selección automatizada y si le corresponde rojo se inspeccionarán sus maletas, pero si es verde podrá continuar su viaje.

El administrador de la Aduana confirmó que en el cruce internacional número dos se instalará un semáforo exclusivo para los paisanos y uno más para los cazadores.

Un grupo de técnicos que llegaron directamente de la ciudad de México ya trabajan en la instalación de los semáforos fiscales, que se espera funcionen a partir del 11 de este mes.

“Todo esto es para agilizar el trámite de los pasajeros que vienen de Estados Unidos, antes no teníamos infraestructura, pero ahora el gobierno autorizó 2 millones de pesos para hacer las adecuaciones necesarias en el recinto fiscal”, afirmó.

Sobre los rayos gamma, indicó que este aparato ya se instaló en el puente del ferrocarril y está en periodos de pruebas para verificar su funcionamiento, porque en 15 días empezará a funcionar.

El personal que estará a cargo de este sistema único en el país está en capacitación intensiva ya que serán los encargados de manejar el aparato para inspeccionar los vagones del tren.

“Es una tecnología de punta que por primera vez se utiliza en la frontera del país, para una mejor manera de inspeccionar la carga de importación y exportación que pasa por el ferrocarril”, explicó.

Este tipo de rayos permitirá ver el interior de cada vagón cuando pase por el puente internacional, lo cual impedirá que ingrese mercancía no declarada en cualquiera de los 800 furgones que a diario cruzan la frontera.

Inicia programa con módulo cerrado

En Tijuana, con el módulo del Programa Paisano cerrado, lo mismo que las oficinas de la Secretaría de la Contraloría, ayer se dio inicio al programa de recepción de connacionales en la Garita Internacional de San Isidro.

26 de diciembre de 2002

LA MATRÍCULA CONSULAR, AL BANQUILLO DE LOS ACUSADOS

A pesar de haber levantado una controversia por su distribución en los Estados Unidos, el documento es considerado como un éxito por la Presidencia de la República.

La matrícula consular sigue avanzando en Estados Unidos. A pesar de la polémica que ha suscitado la popularidad del documento – que incluso ha sido atacado por el Washington Post y grupos de extrema derecha-, entre la comunidad de mexicanos que residen en el norte se extiende, día con día, el uso de esta forma de identificación.

Según cálculos de la Oficina General de Protección y Asuntos Consulares de la Cancillería, a finales de este año hasta un millón 150 mil de estas pequeñas tarjetas habrá sido expedida en los 43 consulados de México en Estados Unidos. Todo un record si se comparan las cifras de años anteriores cuando la demanda no superaba las quinientas mil personas.

Sin embargo, la Presidencia de la república calificó de “exitosa” la expedición de la matrícula consular en ciudades de la Unión Americana que permite a los trabajadores migrantes en ese país –incluidos ilegales- tener un documento de identidad y protección para reducir abusos de autoridades estadounidenses.

En por lo menos diez ciudades, los consulados han expedido este documento: Chicago, Los Ángeles, Dallas, Houston, Santa Ana, San Francisco, San José, Phoenix, Sacramento y Fresno. Hasta noviembre de este año, más de 800 agencias policiacas en toda la Unión Americana aceptan la matrícula consular como documento de identidad.

Los connacionales que cuentan con ella tienen acceso a los servicios bancarios, con una amplia red de cajeros y sucursales; pueden tener una cuenta de ahorro, así como realizar transferencias

de dinero a México con una comisión mínima –en promedio de tres dolares-. Y a sus familiares se les facilita el retiro de esos envíos.

Pero el crecimiento exponencial del documento –que ayuda a los mexicanos indocumentados a conseguir servicios bancarios e identificarse ante las policías de varios estados- no ha pasado desapercibido: ya ha generado molestias entre algunos sectores de la sociedad estadounidense.

El domingo pasado el influyente diario estadounidense The Washington Post, publicó un inusualmente fuerte editorial en contra de la matrícula. Condeno su uso al señalar que “facilita” la vida de aquellos que residen ilegalmente en la Unión Americana, una categoría donde puede ubicarse a 3.5 millones de mexicanos.

El diario, que tradicionalmente había sido un aliado de Vicente Fox en materia migratoria, aseguró que “al gobierno mexicano le gustan dichas matrículas porque espera que las tarjetas lleven a una amnistía para los mexicanos que viven ilegalmente en Estados Unidos”.

Cabe destacar que desde la llegada al poder de Vicente Fox, este periódico de la capital estadounidense se había mostrado particularmente cercano a la idea de que se firmara un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos. En diversas ocasiones, publicó editoriales que criticaban por haber descuidado su relación con el gobierno mexicano.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El editorial del domingo 22 de diciembre, sin embargo, fue el primero en el que se atacó, directamente, a la matrícula consular, uno de los proyectos de política exterior que más ha interesado al gobierno foxista y en el que se ha puesto un gran énfasis dadas las ventajas que proporciona a los migrantes mexicanos.

Vale recordar que el proyecto no es nuevo; la idea de dotar a los migrantes mexicanos de una identificación segura y difícil de falsificar nació desde mediados del sexenio de Ernesto Zedillo, cuando Rosario Green encabezaba la Secretaría de Relaciones Exteriores. La

administración de Vicente Fox revivió el programa, sin mucho éxito al principio.

No fue sino hasta poco después de los ataques terroristas del 11 de septiembre que la matrícula consular –que hoy día cuanta ya con poco más de millón y medio de usuarios- comenzó a tomar vuelo. Con el incremento de la seguridad en distintos puntos de la Unión Americana, la necesidad de contar con una identificación oficial (a pesar de ser ilegal) adquirió fuerza.

La otra mejilla

Ante las críticas recibidas, la Cancillería prefiere poner buena cara. “respetamos el derecho de opinión de estos grupos. Pero Negamos que exista violación legal de naturaleza alguna”, repuso Roberto Rodríguez, director general de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER):.

A la pregunta de si México no esta realizando “políticas ocultas” en Estados Unidos al matricular a tantos connacionales –como acusa el Washington Post- Rodríguez dejó en claro, que el gobierno de Vicente Fox simplemente esta ejerciendo su “derecho soberano” de expedir un documento a favor de sus ciudadanos, estén en donde estén.

Según el embajador en la actualidad hasta un 40 % de la Unión Americana ya cuenta con su matrícula consular, lo que en numeros reales se traduce en poco más de 3 millones y medio de personas, de un total de 8.5 millones de mexicanos que viven en ese país.

En Tlatelolco las opiniones están divididas sobre la futura demanda de este documento: hay quienes predicen una caída en su popularidad. “Se nos están acabando los connacionales que matricular”, dijo Jorge Lomónaco, oficial mayor de la Cancillería, quien augura para 2003 una disminución en el número de solicitudes

Rodríguez es un poco más optimista y adelanto que en este año seguirá el crecimiento matricular, que todavía cuenta con un mercado de 5 millones de potenciales usuarios.

Hacia un censo de migrantes

Acorde al embajador Rodríguez, la matrícula consular servirá, en el futuro cercano, para desarrollar el primer censo de mexicanos en el exterior, ya que dará al gobierno mexicano una idea de cuantas personas radican fuera del territorio nacional. "Nos permitirá saber a qué se dedican y de donde son originarios (los connacionales)". Señaló.

Otro de los usos que podría tener, según considero, es el relacionado a la seguridad fronteriza. La matrícula, se tiene planeado, podrá servir para acceder a bancos de datos de servicios de seguridad para determinar la identidad y los antecedentes de un usuario.

"Obviamente podríamos pensar, a futuro, una infinidad de posibilidades", expuso Rodríguez. En este momento, afortunadamente la ventaja de la matrícula y las medidas de seguridades que nos permiten identificar a nuestros mexicanos", concluyó.

Trámite simple

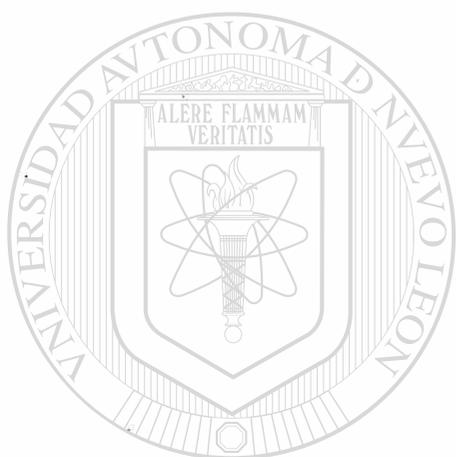
Los connacionales obtienen la matrícula solo con acta de nacimiento, cartilla del Servicio Militar, credencial para votar con fotografía, pasaporte o matrícula vencida. Cuando se trata del acta de nacimiento, debe incluir original de una identificación oficial con fotografía y nombre —como licencia de conducir o credencial escolar.

En el informe ejecutivo se da crédito a la labor del Consulado de México en Austin y el apoyo del Cónsul alterno Vicente Sánchez Ventura pues se logro la aceptación de la matrícula, en una histórica decisión del Banco Wells Fargo Bank al aceptarla para la apertura de cuentas bancarias a partir del 2 de mayo del 2001.

Hasta la fecha 74 instituciones bancarias aceptan la matrícula consular como identificación de apertura de cuentas Bank of America, Citibank, First Bank of America, Wells Fargo, US Bank, Washington Mutual, Union Bank of California, Banco Popular, First National Bank,

Grupo Suntrust Bank Inc., United Americas Bank, Southem Community Bank and Trust.

Hay cerca de tres millones de indocumentados y más de 20 millones con estancia legal y según el balance del gobierno, con ella se evita que los paisanos sean sujetos a abusos.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CONCLUSIONES

El 11 de septiembre del 2001 marcó para siempre la temática y el tono de las relaciones entre los Estados Unidos de Norte América y México, el ataque terrorista que sufrió la nación vecina afectó la agenda migratoria que se encontraba lista para ser revisada por los mandatarios de ambos países.

Aunado a esto nos encontramos con la tragedia de Victoria, Texas, el miércoles 14 de mayo de los corrientes, cuando a dos años del atentado y en el que nuevamente la agenda migratoria se había puesto sobre la mesa, la muerte de 19 personas dentro de una caja de trailer vuelve a detener el dialogo, y comienza otra discusión sobre los indocumentados.

Y como si todo esto fuera poco, el gobierno americano por medio de sus congresistas principalmente de California, y también desde el Capitolio en Washington comienzan una lucha frontal contra uno de los logros de nuestra Secretaría de Relaciones Exteriores, la "Matricula Consular" que hasta el momento alcanzó la cifra de dos millones de éstas expedidas.

Las acciones del gobierno Mexicano están al amparo del derecho internacional, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares- de la cual Estados Unidos forma parte, al igual que México- le concede el derecho a los países subscriptores de dotar de identificaciones a sus nacionales, ya sea en el extranjero o en su propio territorio.

Se desechan los argumentos utilizados contra la Matricula Consular, principalmente el de que no cuenta con medidas de seguridad y es fácil su falsificación, por el contrario el documento cuenta con trece candados, medidas similares a las de los pasaportes mexicanos.

En cifras de la Cancillería, nos da un total de 122 bancos de la Unión Americana, además de 908 agencias policiacas y 42 condados que ya aceptan la matricula como una forma de identificación válida.

Thomas Tancredo, es uno de los congresistas estadounidenses que más ha abogado por la prohibición del documento, él es del estado de Colorado. En esto se ven claros tintes racistas, además del fondo político del asunto. Que no se dará cuenta éste señor de la cantidad de millones de dólares que les dejan de ganancia los envíos de nuestros connacionales.

Podríamos seguir argumentando la parte política de este tema, pero vamos a la parte jurídica. En la legislación sobre derechos de votación en los Estados Unidos no existe limitación sobre el Derecho al Voto de Extranjeros o Ciudadanos Estadounidenses que tengan doble nacionalidad en territorio de los Estados Unidos. De hecho, este país acepta que sus nacionales voten en el Extranjero de conformidad con el Acta de Derechos del Voto de Ciudadanos fuera de los Estados Unidos de 1975 (OCVRA) y enmendada en 1978, que protege el derecho de ciudadanos estadounidenses que no residan en los Estados Unidos para que voten por correo, considerando el lugar de su registro el del domicilio que tenían previamente al salir de este país.

De 1940 a 1967 el votar en las Elecciones Políticas en un país extranjero podía ser considerado como un acto de expatriación de los Estados Unidos, que podría derivar en la pérdida de la ciudadanía estadounidense por nacimiento o naturalización.

Desde 1967 la Suprema Corte de los Estados Unidos declaró anticonstitucional el considerar un acto de expatriación el votar en elecciones extranjeras, por ello se reformó la legislación para señalar cuales son las formas específicas en que se puede dar la expatriación de un ciudadano estadounidense, siguiendo el principio de que los ciudadanos estadounidenses por nacimiento y naturalización están protegidos por la Constitución de ese país y por lo mismo sólo mediante renuncia expresa se puede perder esta ciudadanía, y a manera de excepción en la Ley se señalan otros actos que se pueden considerar de expatriación, dentro de los cuales no está el votar en elecciones extranjeras.

El único caso en que el voto en México podría tener limitaciones en la legislación estadounidense en el caso de los nacidos en México

que sean hijos de padre o madre estadounidense, y que tengan la ciudadanía de ese país, ya que podrían perder este derecho si no cumplen con el requisito de residir en los Estados Unidos y votan en las elecciones mexicanas ya sea dentro o fuera de México.

No existe un tratado internacional que haya celebrado Estados Unidos que se refiera al voto de sus dobles nacionales en las elecciones políticas en el extranjero, al parecer su preocupación central, en resguardo a su seguridad nacional, son los efectos que genera la doble nacionalidad en materia de servicio militar, por lo que se ha enfocado a celebrar acuerdos con otros países para asegurarse de exentar de su servicio militar a dobles ciudadanos que ejerzan de manera más efectiva la nacionalidad de otro país, abriendo la posibilidad a la pérdida de la ciudadanía estadounidense si se presta servicio militar en otro Estado.

Esta preocupación data de antes de la Segunda Guerra Mundial y no existe ningún tratado reciente con otros países derivados de otros efectos de la doble nacionalidad, como podría ser el ejercicio de los derechos políticos de dobles nacionales, por lo que limitar este derecho mediante tratados internacionales no ha estado ni está dentro de los intereses de los Estados Unidos, ya que dentro de su legislación interna y jurisprudencia esto ha quedado establecido como un derecho protegido constitucionalmente.

La revisión de la legislación estadounidense vigente sobre inmigración y nacionalidad nos lleva a las siguientes conclusiones acerca de las condiciones que pueden afectar los términos de la participación de los mexicanos residentes en ese país en las elecciones presidenciales en México:

Dentro del nuevo marco legal vigente desde 1996, se han reducido de manera importante las posibilidades de obtención de una condición legal para la población de mexicanos que residen sin documentos en Estados Unidos. Primero, no existe ningún programa de amnistía para la legalización de los migrantes mexicanos sin documentos semejante al de la anterior ley de inmigración (IRCA, 1986). Segundo, los requisitos para la obtención de la residencia legal

son mayores y una gran mayoría de los migrantes indocumentados no califican. La principal implicación de esto, es que es previsible aumente la proporción de mexicanos residentes en Estados Unidos sin documentos.

Se han incrementado los riesgos de deportación y pérdida de la residencia legal, así como las sanciones administrativas y penales por violaciones a las distintas disposiciones de la ley migratoria y de nacionalidad. La existencia de condiciones restrictivas de residencia en Estados Unidos podría inhibir la participación política y electoral así como dificultar el procedimiento para la certificación de nacionalidad y el registro de electores.

Hoy en día existen disposiciones legales explícitas que limitan el ejercicio de derechos políticos a ciudadanos estadounidenses que tengan nacionalidad doble o múltiple. No se contemplan sanciones automáticas al ejercicio de los derechos asociados a la doble nacionalidad, fuera de las regulaciones de la sección 349, éste es un factor que a diferencia de los anteriores podría facilitar el ejercicio del voto de los mexicanos que residen en Estados Unidos.

No cabe la menor duda, las posibilidades para que el voto de los mexicanos que residen en el extranjero, principalmente en los Estados Unidos, son cada vez mas asequibles, las tenemos identificadas, solo falta aplicarlas, solo falta la voluntad de los responsables en llevarlas a cabo, con este estudio queda demostrada la madurez, la seriedad, el profesionalismo, la imparcialidad de nuestro Instituto Federal Electoral.

Demostrado también queda los falsos argumentos de esos falsos también nacionalistas, que se creen paladines del derecho mexicano, cuando lo que son instrumentos políticos que se dejan manejar al antojo de intereses ocultos, falsos demócratas que siempre han perjudicado a nuestra Nación.

No podemos permitir que éste tema se politice, esta en nuestras manos llegar a esa madurez democrática tan pregonada, a la perfección de nuestras leyes, para tener cada día una vida en sociedad más perfecta.

Bibliografía

AGUAYO QUEZADA, Sergio, "Votando en el extranjero", *Reforma*, México, D.F., 16 de septiembre de 1998.

AGUAYO QUEZADA, Sergio, "El voto externo en el 2000", el norte, Monterrey, N.L. 14 de noviembre del 1998.

ALMEIDA, Lucinda, "La modalidad del voto postal o por correo. El caso de Portugal" (ponencia), *Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero*, celebrado en la ciudad de México, 11 y 12 de agosto de 1998.

ARZUBIAGA SCHEUCH, Augusto, "El voto de los peruanos en los Estados Unidos de Norteamérica" (ponencia), *Conferencia trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero*, celebrada en la ciudad de México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

AZIZ NASSIF, Alberto, "Votar en el extranjero", *La Jornada*.

BECERRA, Ricardo y SALAZAR, Pedro, "Votar fuera de México", *Enfoque*, México, D.F., 17 de mayo de 1998.

BECERRA, Ricardo, "Dimensionar el problema", *Voz y voto*, México, D.F., julio de 1998.

BONEO, Horacio, "La perspectiva de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas" (intervención), *Conferencia Trilateral de Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero*, celebrada en la ciudad de México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

BUSTAMANTE, Jorge, "Elecciones mexicanas en E.U.", *El Financiero*, México, D.F., 5 de julio de 1998.

_____, "La elección de presidente de México desde E.U.", *El Financiero*, México, D.F., 19 de julio de 1998.

_____, "Fin de la serie sobre el voto", *El Financiero*, México, D.F., 26 de julio de 1998.

_____, "La extraterritorialidad del IFE", *El Financiero*, México, D.F., 12 de julio de 1998.

CARPIZO, Jorge, "La reforma federal electoral de 1994", *Elecciones, diálogo y reforma*, México, t. I, 1994/I. Nuevo Horizonte Editores y Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, México, 1995.

_____, "El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero", *Nexos*, México, D.F., julio de 1998.

CARRILLO POBLANO, Manuel, "Una aproximación institucional al tema del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero" (ponencia), *III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, celebrado en Cancún, Quintana Roo, del 22 al 25 de marzo de 1988.

DEMIANENKO, France, "Voting in Canada by Citizens of Other Countries" (ponencia), *Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero*, celebrado en la ciudad de México, 11 y 12 de agosto de 1998.

Este País, México, D.F., septiembre de 1998.

"Factible, el voto de mexicanos que residen en EU: Petrone", *La Jornada*, México D.F., 14 de septiembre de 1998.

GARCÍA CANTÚ, Gastón, "Nuevo orden de la dependencia", *Excélsior*, México, D.F., 21 de agosto de 1998.

GARCÍA MORENO, Víctor Carlos, "El voto de los mexicanos en el extranjero", ponencia inédita para ser presentada en el *Seminario Internacional de Derecho Internacional Privado*.

GONZÁLEZ ROURA, Felipe, "La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación: la experiencia de Argentina" (ponencia), *Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero*, celebrado en la ciudad de México, 11 y 12 de agosto de 1998.

KINGSLEY, Jean-Pierre, "Nature, Organization and Scope of External Voting (by Mail). General Overview of the Canadian Case", *Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero*, celebrada en la ciudad de México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

LESAGE, Carol, "Nature, Organization and Scope of External Voting (by Mail). Organization and Logistics in Canada" (ponencia), *Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero*, celebrada en la ciudad de México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

"Los expertos coinciden: tradicionalmente, el voto externo es de igual proporción que el interno", *Proceso*, México, D.F., 16 de agosto de 1998.

Mc CORMAK, Conny, "Voting in the U.S. by Citizens of other Countries: a California Perspective" (ponencia), *Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero*, celebrado en la ciudad de México, 11 y 12 de agosto de 1998.

MOLINAR, Juan, "Una aproximación al caso de México" (intervención), *Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en extranjero*, celebrada en la ciudad de México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

MUÑOZ LEDO, Porfirio, "Doble nacionalidad y derecho al voto en el extranjero no son incompatibles", *Proceso*, México, D.F., 13 de septiembre de 1998.

_____, "Ya es garantía constitucional: Los mexicanos en el extranjero podrán votar", *Proceso*, México, D.F., 9 de agosto de 1998.

NOGUERA CALDERÓN, Rodrigo, "El voto de los nacionales colombianos en el extranjero" (ponencia), *Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero*, celebrado en el ciudad de México, 11 y 12 de agosto de 1998.

OPPERMANN, Brenda, "External voting: The Experience of Bosnia and Herzegovina" (ponencia), *Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero*, celebrado en la ciudad de México, 11 y 12 de agosto de 1998.

Primer Informe de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, del 17 de julio de 1998.

QUIÑÓNEZ, Sam, "Voto de mexicanos en EU para el 2000", *Novedades*, México, D.F. 7 de julio de 1998.

"Riesgos el voto de los mexicanos en el extranjero, alerta cónsul", *El Sol de México*, México, D.F., 13 de septiembre de 1998.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ., Jesús (comp.) "Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA", Ed. CND, Tomo 1, pp. 51-52, México 1998

SCHUCK, Peter H., "Dual Citizenship in an Era of Migration", documento de trabajo del 10 de marzo de 1997, s.p.i.

SIRVELLO III, Tony J., "Organization and Logistics in the United States at the Local Level" (ponencia), *Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero*, celebrada en la ciudad de México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

SOUDRIETTE, Richard, "La perspectiva de la fundación internacional para sistemas electorales", *Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero*, celebrada en la ciudad de México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

TRISCOS, Didier, "Le vote des francais établis hors de France" (ponencia), *Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero*, celebrado en la ciudad de México, 11 y 12 de agosto de 1998.

"Un beneficio, y muchos riesgos con la doble ciudadanía, como la injerencia extranjera: el embajador Reyes Heróles", *Proceso*, México, D.F., 2 de agosto de 1998.

VALADÉS, Diego, "El voto allende la frontera", *Excelsior*, 25 de mayo de 1998.

_____, "Independencia limitada", *Excelsior*, 14 de septiembre de 1998.

_____, "La doble ciudadanía", ponencia presentada en *Foro regional de consulta pública para analizar la factibilidad del voto de mexicanos residentes en el extranjero*, organizado por el Senado de la República el 14 de septiembre de 1998, en Jalapa, Veracruz.

WOLDENBERG, José, "Intervención del Consejero Presidente del IFE durante la reunión de trabajo con comisiones de la Cámara de Diputados, en torno al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones del año 2000", el 26 de mayo de 1998 (inédito).

ZOVATTO, Daniel, discurso pronunciado en el *Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero*, celebrado en el ciudad de México, 11 y 12 de agosto de 1998, en "Voto de los mexicanos en el extranjero", IFE, México, 1998.

Bibliografía de artículos académicos que tienen una relación directa o indirecta con el tema del voto en el extranjero

Alejandra Castañeda Gómez del Campo, "Transnational Politics: Political Culture and Mexican Migration to the United States".

Carlos Arellano Gracia, "Inconvenientes y peligros de la Doble Nacionalidad".

Carlos González Gutiérrez "Decentralized Diplomacy: The Role of Consular Offices in Mexico's Relations with its Diaspora". Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (eds.) "Bridging the border: transforming México-US Relations". Lanham: Rowman Littlefield Publishes, 1997.

Carlos González Gutiérrez, (1995) "La organización de los inmigrantes mexicanos en Los Ángeles". Revista de Política exterior (Primavera, 16, 1995) Secretaría de Relaciones Exteriores, Vol. 46.

Carlos González Gutiérrez, "Entre la asimilación y el multiculturalismo, Las Relaciones mayoría-minorías en los Estados Unidos. Rafael Fernández de Castro y Claudia Franco (eds) "¿Qué son los E.U.?", México D.F., Mc Graw Hill, 1997.

Carlos González Gutiérrez, "Mexicans in the United States; An Incipient Diaspora", Voices of México No. 43, June 1998.

Carlos González Gutiérrez, "The Mexican Diaspora in California" en Abraham F. Lowenthal and Katrina Burgess "The California-Mexico Connection", Stanford University Press, Stanford CA, 1993.

Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, "Doble Nacionalidad, Doble Ciudadanía: Trabajadores Migratorios".

Donna Gabaccia, "Italians and their Diasporas: Cosmopolitans, Exiles and Workers of the World".

Eugene Goldstein and Vitoria Piazza "Naturalization, Dual Citizenship and Retention of Foreign Citizenship: A survey", Interpreter Releases, 73.

Sorensen, Max "Manual of Public International Law", St. Martin's Press, New York, 1968.

Henking, Louis. Pugh, Richard. Schachater Oscar. Smit, Hans. "International Law, Cases and Materials". West Publishing Company. Minnessota, 1980.

Shaw, Malcolm. "International Law". Fourth Edition. Cambridge University Press. United Kingdom, 1997.

Encyclopedia of Public International Law, 10 Sates-Responsibility of Sates-International Law and Municipal Law. Elsevier Science Publishers B.V. Netherlands, 1987.

Briggs, Herbert. "The Law of Nations". Second Edition. Apleton-Century Crofts, Inc. USA, New York, 1996.

Green, L.C. "International Law Through the Cases". Second Edition. Stevens & Sons Limited, London, 1959.

O'Connell, D:P: "International Law". Vol.1. Stevens & Sons Limited, London, 1965.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Direcciones de internet relacionadas con el Tema

“Misión permanente ante las naciones unidas”

HIPERVÍNCULO "<http://www.un.int/mexico/05oct2001.html>"

www.un.int/mexico/05oct2001.html

“Mexicanos impulsan voto en el extranjero”

HIPERVÍNCULO

"http://www.latribunahispana.com/news/one_news.asp?IDNews=179"

www.latribunahispana.com/news/one_news.asp?IDNews=179

“La tendencia de los inmigrantes indocumentados es reunir a su familia en los EE.UU.”

HIPERVÍNCULO

"http://www.latribunahispana.com/news/one_news.asp?IDNews=886"

www.latribunahispana.com/news/one_news.asp?IDNews=886

“Solicitud electrónica de Afiliación para mexicanos residentes en el extranjero”

HIPERVÍNCULO

"<http://www.pan.org.mx/Inbas/Extranjero/solex.asp>"

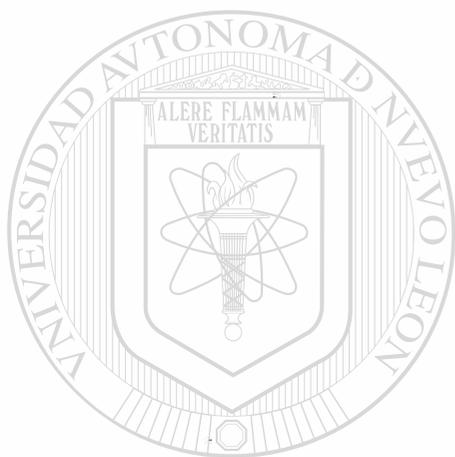
www.pan.org.mx/Inbas/Extranjero/solex.asp

“Informe de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los mexicanos Residentes en el extranjero”

HIPERVÍNCULO [®]

www.ife.org.mx

ANEXOS



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

País	Legislación e Implementación	Tipo de Elección	Requisitos: 1.- Nacionalidad 2.- Edad 3.- Inscripción 4.- Residencia 5.- Impuestos	Procedimientos	Documentos	Registro	Campañas Publicitarias	Num. Aprox. De Electores	Costo Proyecto
Alemania	1956	P		Emb/Cónsul/ Correo		Si	No Regulado		
Austria		P, L, E	Registro por escrito. Adscrip. a municipio	Correo	Identidad, 2 testigos	Si	No Regulado	320 mil	
Argentina	1991, 1993	P, L	Registro y credencial	Emb/Cónsul	Documento Cívico	Si	No Regulado	700 mil	
Brasil		P, R	Registro Especial	Emb/Cónsul		Si	No Regulado		
Bolivia									
Canadá	1993 (antec. 1917, 1955)	L	Registro, -5 años	Emb/Cónsul/ Correo	Pasaporte/Cert/B autizo	Si	Información de Partidos	17 mil registrados	\$911 mil dls (1993) \$59.97 dls por elector \$233 mil dls (1997) \$13.60 dls por elector
Colombia	1961	P, S	Registro	Emb/Cónsul	Cédula/Ciud/ Pasaporte	Si	Autorizado	40 mil	
Dinamarca		L, E, M, R	Registro/Impuestos	Emb/Cónsul	Pasaporte/ Residencia	Si		6 mil	
España	1978, 1985	L, E, M, R	Inscripción en Registro/Cédula	Correo	Doc. Nac. De Identidad	Si	No Regulado	800 mil	Por correo: 9.5 mills de dls, 18.00 dls por elector
E.U.A.	1986	P, L, S, M	Registro, Impuestos para locales	Correo		Varia	Información de Partidos	Part. Elect. Aumentó del 31% en 1992 al 37% en 1996	
Francia	1976	P, L	Registro	Emb/Cónsul, por procuración		No	No Regulado	245 mil inscritos (1995)	

Israel	1958, 1969	L, M	Funcionarios	Emb/Cónsul	Cédula	No	No Permitido	
Italia	1999	E		Emb/Cónsul				
Noruega	1997	L	Registro Gral. Pob.	Emb/Correo		No	No Permitido	
Países Bajos		L, E	Ninguno	Emb/Cónsul/ Correo	Pasaporte/ Licencia	No	No Proselitismo	
Perú	1993, art. 187	P, L, R	Registro y libreta	Emb/Cónsul	Libreta	Si	No Regulado	69, 400 (1995)
Rolonia	1990	P	Registro Especial	Emb/Cónsul	Pasaporte/ Cédula	Si	No Regulado	
Portugal	1976	P, L, E	Registro	Emb/Cónsul/ Correo	Credencial de Elector	Si	Fiscalización de partidos	200 mil inscritos (1995)
Reino Unido	1951	L, E	Registro, no más 20 años fuera	Correo		Si	No Regulado	17 mil
Rep. Dominicana	2000	P					No Regulado	
Rumania		P, L	Registro o Identificación	Emb/Cónsul	Pasaporte/ Cédula	No	No Regulado	
Rusia			Registro	Emb/Cónsul/ Casillas			No Regulado	
Suecia	1968, 1997	L	Registro	Emb/Correo	Credencial de Elector	No	No Regulado	25 mil (1994)
Venezuela		P	Registro y Cédula	Emb/Cónsul	Cédula de Identidad	Si	No Regulado	

Siglas: P-Presidencial/ L-Legislativa/E-Parlamento Europeo/M-Municipal/R-Referéndum/S-Senado

Opiniones en los medios escritos sobre el voto de los mexicanos en el extranjero

Seguimiento de medios escritos estadounidenses

MEDIO	FECHA	NOMBRE/AUTOR	TEMA	OPINION		
				Favorable	Neutral	Desfavorable
"American Enterprise"	01-04-97	John Fonte	Ciudadanía	x		
"Chronicle Features, Sn Francisco"	21-02-97	Roberto Rodríguez	Doble Ciudadanía		x	
"Globe News"	14-10-98	Editorial	Doble Ciudadanía			x
"Hispanik Link"	26-01-97	Ray Rodríguez	Doble Ciudadanía		x	
"Houston Chronicle"	13-10-96	María Recio	El capital político hispano y su impacto exponencial en E.U.	x		
"Houston Chronicle"	13-10-96	Lori Rodríguez	Record Hispano en participación electoral en comicios Estadounidenses	x		
"Houston Chronicle"	14-04-98	Sam Howe	Doble Nacionalidad		x	
"Latino Link"	26-02-97	Sussan Ferris	Doble Nacionalidad		x	
"Latino Link"	31-05-98	Patricia Guadalupe	La ley de doble nacionalidad y sus repercusiones en la política estadounidense		x	
"Los Angeles Times"	21-03-98	Patrik J. Mc Donell	Ciudadanía	x		
"Los Angeles Times"	20-03-98	Patrik J. Mc Donell	Derechos de "expatriados" mexicanos			x
"Los Angeles Times"	06-05-98	Sam Quiñones	La globalización una posible explicación, del Voto por ausencia		x	
"Los Angeles Times"	03-06-98	Patrik J. Mc Donell	Doble Ciudadanía		x	
"Los Angeles Times"	04-06-98	Mark Fritz	Múltiples Lealtades			x
"Modesto Bee On Line"	13-04-98	Ralph Jennings	Grupo de mexicanos en Modesto, solicita consulado mexicano, con miras a votar en elecciones presidenciales del 2000.- Campaña Presidencial del PRD. en Estados Unidos-	x		
"Modesto Bee On Line"	13-12-96	Trong Phuoc Khanh	Ciudadanía	x		
"The New York Times"	05-11-98	Sam Dillon	Campaña Presidencial de Fox, en Filadelfia y Dallas		x	
"The Salt Lake Tribune"	19-04-98	Georgie Anne	Doble Ciudadanía		x	
"Washington Post"	31-05-98	William Branlgin	Doble Nacionalidad		x	
"Washington Post"	04-05-98	Editorial	Ciudadanía			x
"Washington Post"	06-08-98	William Branigin	Lealtad		x	
"Washington Times Corporation"	15-06-98	Woody West	Doble Ciudadanía			x

Opiniones en los medios escritos sobre el voto de los mexicanos en el extranjero

Seguimiento de medios escritos mexicanos y estadounidenses

MEDIO	FECHA	NOMBRE/AUTOR	ENTREVISTA A:	TEMA	OPINION		
					Favorable	Neutral	Desfavorable
"El Norte"	18-09-02	Daniel Millán	Cándido Morales. Director del Instituto para Mexicanos en el Exterior (IME)	Buscan dar más ayuda a paisanos	x		
"El Norte"	15-09-02	Daniel Millán		Se estrenan miles como mexicanos		x	
"El Norte"	14-09-02	Miriam García	José Roble Flores Fernández. Presidente de la Comisión Estatal Electoral	Exigirán "apartidismo total" a comisionados electorales	x		
"El Norte"	09/09/2002	Ernesto Núñez		Conserva el PAN programa de 1979	x		
"El Norte"	09/09/2002	Daniel Millán	Jorge G. Castañeda. Canciller mexicano	Avala California licencia para ilegales	x		
"El Norte"	09/05/2002	Nelly Juárez		Denuncian trabajadores fraude con empleos en EU			x
"El Norte"	09/03/2002		George Bush. Presidente de EU	Inician en EU campañas electorales		x	
"El Norte"	09/02/2002	Margarita Vega	Felipe Aguirre, Carlos Arango y David Miranda. Presidentes de los comités del PRD en EU, de California, Illinois y Texas respectivamente.	Reprocha PRD en EU olvido de su dirigencia			x
"El Norte"	09/01/2002	García	Laura Rodríguez, Salvador García, Pte de la Federación de Clubes Jaliscienses en Los Ángeles. Emmanuel Salazar, Carlos Estrada Valadez, Pte de la Asociación de Aguascalientes en EU. Frank de Ávila Morales, Ruth Bermones, Jorge Guadalupe Gómez Lara, Líder de Consejos de Federaciones Mexicanas en Los Ángeles. Escalante y Adán Piedad Ayala, Fundador de la Organización de Migrantes Mexicanos.	Paisanos entre Poder y Olvido			x
"El Norte"	09/01/2002	Margarita Vega		Lanzan boicot buscando voto en el extranjero			x
"El Norte"	09/01/2002	Alberto Armendáriz		Poder Latino. Invaden hispanos la política en EU	x		
"El Norte"	31-08-02	Ernesto Núñez	Germán Martínez, Director de la Fundación Rafael Preciado	Revisa PAN principios doctrinarios	x		
"El Norte"	31-08-02	Margarita Vega	Felipe Aguirre, Presidente del Comité del PRD en California.	Inicia en el exterior proselitismo de PRD	x		
"El Norte"	18-08-02	Ernesto Núñez	Luis Felipe Bravo Mena. Presidente Nacional del PAN	Exigen paisanos a AN aterrizar compromisos	x		
"The Washington Post"	29-07-02	Mary Beth Sheridan		Ayuda matrícula consular a ilegales	x		
"El Norte"	29-07-02	Ernesto Núñez	Jesús Ramírez Rangel. Director de Organización del PAN en el Extranjero	Extiende el PAN sus redes en E.U.	x		
"El Norte"	28-07-02	Ernesto Núñez	Jesús Ramírez Rangel. Director de Organización del PAN en el Extranjero	Arma el PAN ejército en E.U.	x		
"El Norte"	17-07-02	Daniel Millán	Enrique Beruga. Subsecretario de Relaciones Exteriores para América del Norte	Busca Cancillería estatus para oficina de migrantes	x		
"El Norte"	16-07-02		Julio César Aragón. Dirigente de la Confederación de Organizaciones Mexicanas en	Presionan paisanos en demanda de voto	x		
"El Norte"	07-09-02	Oswaldo Robles y Claudia García	Pablo A. Longoria. Comisionado de la Comisión Estatal Electoral	Presentan voto electrónico; PRI cuestiona, PAN apoya		x	
		Nelly Juárez, Melitón García y	Celsina Díaz. Dirigente estatal del PRI, Abraham Colunga. Diputado local del PRD, Pedro Vázquez. Diputado local del PT y Fernando	Apoyan el voto electrónico... Pero en			
"El Norte"	09-08-02	Oswaldo Robles	Margain. Senador del PAN.	elecciones posteriores			x
"El Norte"	08-07-02	Claudia García	José Roble Flores Fdz. Presidente de la CEE y Pablo A. Longoria. Comisionado de la CEE	Analizan opciones de voto electrónico	x		
"El Norte"	07-06-02	Claudia García	José Roble Flores Fdz. Presidente de la CEE	Busca CEE elecciones participativas	x		
"El Norte"	28-06-02	Daniel Millán	Jeffrey Davidow. Embajador estadounidense	Pide Davidow evitar cruce de migrantes			x
"El Norte"	27-06-02		Jorge G. Castañeda. Canciller mexicano	Críticas a EU sus políticas de migración			x
"El Norte"	19-06-02	Miguel Angel Granados Chapa		IFE unido		x	

"El Norte"	16-06-02	Ernesto Núñez		Bloquea PAN "nuevos Fox"	x		
"El Norte"	06-12-02	Nora Alicia Estrada		Fortalecen en California uso de matrícula consular	x		
"El Norte"	06-05-02			Trabajan demócratas plan para regularizar migrantes	x		
"Proceso"	06-02-02	Jesusa Cervantes y Rodolfo Montes/APRO		Las maniobras de "Amigos de Fox"			x
"El Norte"	06-02-02	Ernesto Núñez		Inician Fox y PAN acciones hacia 2003	x		
"El Norte"	06-02-02	Fernando Mayolo López	Vicente Fox. Presidente de México	Piden profundizar autonomía electoral	x		
"El Norte"	06-02-02	Fernando del Collado y Marco A. Martínez	Jaqueline Paschard, Gastón Luken, Jaime Cárdenas, José Barragán, Jesús Cantú, Mauricio Menno y Virgilio Rivera. Integrantes del Consejo General del IFE	¿A dónde va el IFE? (Debate)	x		
"El Norte"	31-05-02	Fernando Paniagua	Jaime Cárdenas Graña. Consejero de la Comisión de Fiscalización	Contemplan pedir datos a Presidente			x
"El Norte"	27-05-02	Guadalupe Irizar	Arturo Sánchez Gutiérrez. Director de Prerrogativas del IFE	Convierten a las APN en trampolín político			x
"Milenio" Diario de Monterrey	24-05-02	Norma Jiménez		Acota la SCJN funciones al Tribunal Electoral			x
"El Norte"	17-05-02	Wilbert Torre	Vicente Fox. Presidente de México	Defienden reformas a la política exterior	x		
"El Norte"	16-05-02	Jorge Reyes y Jorge Arturo Hidalgo		Pedirán que presionen a Bush para lograr acuerdo migratorio	x		
"El Norte"	05-05-02	Emmanuel Salazar	Raymundo Cárdenas. Secretario General del PRD	Para evitar asimetrías sugieren corregir TLC	x		
"El Norte"	05-04-02			Restituirán a inmigrantes cupones de alimentos	x		
"El Norte"	05-02-02			Piden legalizar a migrantes	x		
"El Norte"	26-04-02	René Gardner	Rodolfo Valdez. Delegado del Instituto Nacional de Migración	Habrán torres en el desierto para rescatar a migrantes	x		
"El Norte"	26-04-02	René Gardner y Marisela Ortega	Santiago Creel. Secretario de Gobernación	Demanda Creel a EU trato justo a migrantes	x		
"El Norte"	26-04-02			Dividirá EU tareas del SIN	x		
"El Norte"	24-04-02	Verónica Galán		Regalo de 10 de mayo	x		
"El Norte"	24-04-02			Reclamará México trato dado en EU a trabajadores	x		
"El Norte"	22-04-02	Raúl Martiarena	Santiago Ontañón. Director de Operaciones de Sepomex	Pierde por envíos de los partidos el Servicio Postal			x
"El Norte"	21-04-02			El español en EU: ¿Un good futuro?			x
"El Norte"	18-04-02		Jorge G. Castañeda. Canciller mexicano	Exige la SER marco legal de migrantes	x		
"El Norte"	18-04-02	Guadalupe Irizar		Decide IFE abrir al público ingresos y gastos de partidos	x		
"El Norte"	17-04-02	Maribel González	Silvestre Reyes. Congresista demócrata por Texas	Abogan por ilegales	x		
"El Norte"	17-04-02	Guadalupe Irizar		Decide hoy IFE acceso público a gasto electoral			x
"El Norte"	04-10-02	Maribel González	Elaine Chao. Secretaria de Trabajo	Protegerá EU derechos de trabajadores ilegales	x		
"El Norte"	04-03-02	Clara Ramírez	Mario Riestra Venegas. Titular de la Oficina de Atención a Migrantes	Abogarán ante EU por indocumentados	x		
"El Norte"	04-01-02	Ramón Sevilla	Jesús Preciado Coronado. Comisionado del Instituto Nacional de Migración	Tendrá frontera alta tecnología	x		
"El Norte"	27-03-02	Guadalupe Irizar	Alonso Lujambio, Jesús Cantú y Jaime Cárdenas. Consejeros Electorales del IFE	Aplauden en IFE avances, pero advierten riesgos			x
"El Norte"	17-03-02	Mayolo López	Santiago Creel. Secretario de Gobernación	Impulsa Creel en EU el voto de los paisanos	x		
"El Norte"	12-04-01	Martha Cázares y René Gardner	Andrés Fernández Martínez. Administrador de la aduana	Agilizan el flujo de paisanos	x		

Solicitud Electrónica de Afiliación para mexicanos residentes en el extranjero

Esta es una solicitud para ser miembro adherente del Partido Acción Nacional residente en el extranjero. Es importante que nos proporcione un domicilio en México, así como los datos de su credencial para votar. Ambos son indispensables para afiliarse.

Una vez recibida esta información en el Registro Nacional de Miembros, le será enviada la contraseña correspondiente que será garantía de su trámite. La fecha registrada de su operación será la misma con que quedará asentado su registro en la base de datos.

De acuerdo a los **Estatutos Generales y Reglamentos** del Partido, los Miembros adherentes son ciudadanos que contribuyen a la realización de los objetivos de Acción Nacional mediante aportaciones intelectuales, apoyo de opinión, voto o propaganda.

Los Miembros Adherentes no adquieren obligación alguna con el Partido; de la misma manera el PAN no adquiere ningún compromiso con éstos, salvo las prerrogativas que los órganos competentes determinen para cada caso.

La membresía adherente no crea derechos para ser Miembro Activo ni garantiza su aceptación como tal. El Partido se reserva el derecho de admitir o rechazar afiliaciones en los términos que marca su normatividad vigente.

Los miembros adherentes residentes en el extranjero se organizarán en estructuras que el mismo Partido establezca a través de sus órganos competentes, con la finalidad de participar en aquellas actividades políticas que las leyes de ambos países y la normatividad del PAN determine.

Continuar

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Solicitud Electrónica de Afiliación para mexicanos residentes en el extranjero

DATOS PERSONALES

Apellido Paterno	<input type="text"/>		
Apellido Materno	<input type="text"/>		
Nombres	<input type="text"/>		
Sexo	<input type="radio"/> Hombre	<input type="radio"/> Mujer	
Fecha de Nacimiento	Día <input type="text" value="00"/>	Mes <input type="text" value="Mes"/>	Año <input type="text" value="0000"/>
Estado de Nacimiento	<input type="text" value="No Especificado"/>		
Máximo grado de estudios	<input type="text" value="Escolaridad"/>		
Profesión u oficio	<input type="text"/>		
Sitio donde labora	<input type="text"/>		
Puesto	<input type="text"/>		

DOMICILIO EN MÉXICO

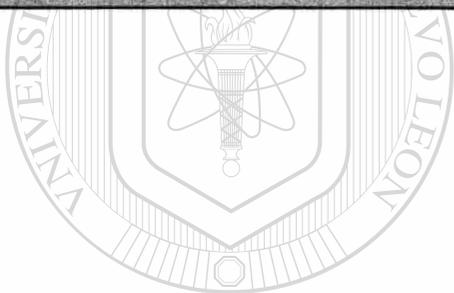
Debe coincidir con el domicilio de su credencial de elector.

Calle	<input type="text"/>	
Número Exterior/Interior	#Ext <input type="text"/>	#Int <input type="text"/>
Colonia/Fraccionamiento	<input type="text"/>	
Barrio/Población	<input type="text"/>	
Estado	<input type="text" value="No Especificado"/>	
Municipio/Delegación	<input type="text"/>	
Código Postal	<input type="text" value="00000"/>	
Teléfonos	Lada <input type="text"/>	Tel <input type="text"/>
email	<input type="text"/>	

CREDENCIAL PARA VOTAR

Clave de Elector	<input type="text"/>	
Estado	<input type="text" value="00"/>	
Municipio	<input type="text" value="000"/>	

Sección	0000	
DOMICILIO EN EL EXTRANJERO		
Calle	<input type="text"/>	
Número Exterior/Interior	#Ext <input type="text"/>	#Int <input type="text"/>
Población	<input type="text"/>	
Estado	<input type="text"/>	
País	<input type="text"/>	
Código Postal	<input type="text"/>	
Teléfonos	Lada <input type="text"/>	Tel <input type="text"/>
Fax	<input type="text"/>	
INFORMACION DE REGISTRO		



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

