



# Ensayos

## Los diseños de voto y representación de los mexicanos en el extranjero

Daniel Tacher Contreras

## El voto de los mexicanos residentes en el extranjero: nueva ciudadanía y sociedad civil en la era de la globalización

J. Emmanuel Ruíz Subiaur



9º CONCURSO  
DE TRAZO, DISEÑO Y CREATIVIDAD  
2009



IEDF

INSTITUTO ELECTORAL  
DEL DISTRITO FEDERAL

10 Años *construyendo*  
democracia









9º CONCURSO  
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO  
2 0 0 9

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

## CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

CONSEJERA PRESIDENTA: Beatriz Claudia Zavala Pérez  
CONSEJEROS ELECTORALES: Gustavo Anzaldo Hernández  
Fernando José Díaz Naranjo  
Ángel Rafael Díaz Ortiz  
Carla A. Humphrey Jordan  
Yolanda C. León Manríquez  
Néstor Vargas Solano

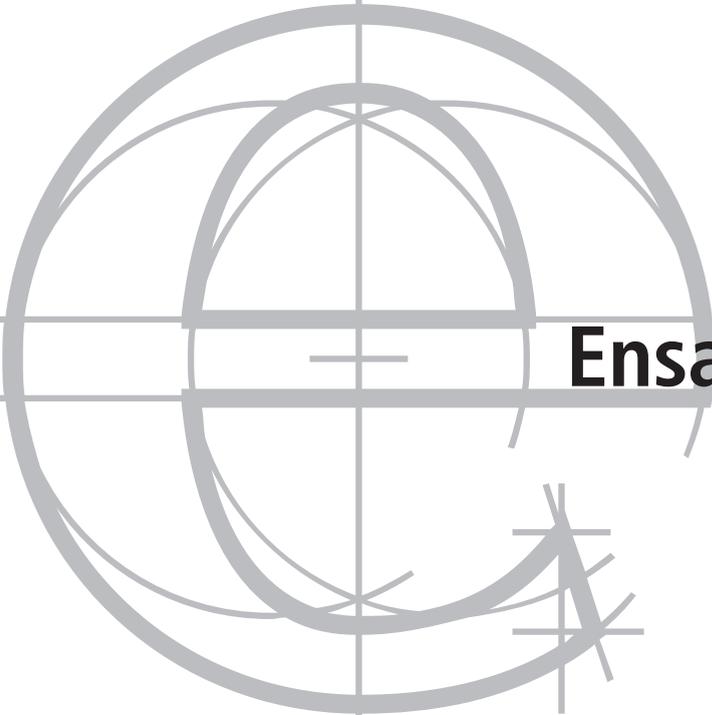
SECRETARIO EJECUTIVO: Sergio J. González Muñoz

### REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Partido Acción Nacional	Propietario: Juan Dueñas Morales Suplente: Elsy Lilian Romero Contreras
Partido Revolucionario Institucional	Propietario: Marco Antonio Michel Díaz Suplente: Gustavo González Ortega
Partido de la Revolución Democrática	Propietario: Miguel Ángel Vásquez Reyes Suplente: José Antonio Alemán García
Partido del Trabajo	Propietario: Ernesto Villarreal Cantú Suplente: Óscar Francisco Coronado Pastrana
Partido Verde Ecologista de México	Propietaria: Zuly Feria Valencia Suplente: Mario Javier Barragán Lima
Convergencia	Propietario: Óscar Octavio Moguel Ballado Suplente: Hugo Mauricio Calderón Arriaga
Nueva Alianza	Propietario: Adolfo Román Montero Suplente: Sara Pérez Rojas

### DIPUTADOS INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Partido Acción Nacional	Propietario: Mauricio Tabe Echartea Suplente: Fernando Rodríguez Doval
Partido Revolucionario Institucional	Propietario: Emiliano Aguilar Esquivel Suplente: Alicia Virginia Téllez Sánchez
Partido de la Revolución Democrática	Propietario: Armando Jiménez Hernández Suplente: Víctor Hugo Romo Guerra
Partido del Trabajo	Propietario: José Alberto Benavides Castañeda Suplente: Juan Pablo Pérez Mejía
Partido Verde Ecologista de México	Propietario: Raúl Antonio Nava Vega Suplente: Norberto Ascencio Solís Cruz



# Ensayos

## **Los diseños de voto y representación de los mexicanos en el extranjero**

Daniel Tacher Contreras

## **El voto de los mexicanos residentes en el extranjero: nueva ciudadanía y sociedad civil en la era de la globalización**

J. Emmanuel Ruíz Subiaur

# COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

## DIRECTORIO

### PRESIDENTA

Consejera electoral YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ

### INTEGRANTES

Consejero electoral ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ

Consejero electoral NÉSTOR VARGAS SOLANO

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

LAURA REBECA MARTÍNEZ MOYA, directora ejecutiva

Diseño de portada y formación: Susana Cabrera Corona, jefa del Departamento de Diseño y Producción

Corrección de estilo: Nilda Ibarguren Bernat, analista correctora de estilo

Autores: Daniel Tacher Contreras y J. Emmanuel Ruíz Subiaur

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

[www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)

Ira. edición, diciembre de 2009

ISBN: 978-607-7582-22-9

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-52-6

# Índice

Los diseños de voto y representación de los mexicanos en el extranjero . . . . .	9
<i>Daniel Tacher Contreras</i>	
El voto de los mexicanos residentes en el extranjero: nueva ciudadanía y sociedad civil en la era de la globalización . . . . .	45
<i>J. Emmanuel Ruíz Subiaur</i>	
Los autores . . . . .	93



# Los diseños de voto y representación de los mexicanos en el extranjero

---

Daniel Tacher Contreras



Desde las reformas políticas de 1996, se han debatido en el plano federal y en los estados con mayor expulsión migratoria, mecanismos que garanticen el ejercicio de los derechos políticos desde el extranjero. Este artículo presenta una breve descripción de los mecanismos de participación y representación de los mexicanos radicados fuera del territorio nacional, los mexicanos en el extranjero.

Partiendo de una perspectiva transnacional de la migración, como un proceso que vincula permanentemente al emigrado con su comunidad en una interacción de mutua influencia, el ejercicio de los derechos políticos de quienes se encuentran en esta condición se convierte en el mecanismo para refrendar su identidad.

Asimismo, se abordan los elementos del diseño y del proceso de definición del voto de los mexicanos desde el exterior. En primer lugar, se describen los mecanismos que deben considerarse para el voto postal, que incluyen la definición del registro de electores, quiénes y cómo deben registrarse.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los mecanismos impactan en el tiempo que tienen los electores para emitir su voto y en las garantías al principio de confidencialidad en cuanto a escrutinio y cómputo de los votos.

Con estas premisas, el diseño institucional debe garantizar a los partidos políticos el acceso igualitario del electorado residente en el extranjero, y evitar al mismo tiempo mecanismos de compra y coacción del voto, tanto por las estructuras de los partidos, como por simpatizantes o adherentes.

De esta forma, se puede considerar que la dimensión política de la migración transnacional implica nuevos desafíos al sistema político mexicano, que no puede postergar respuestas a quienes han planteado la exigencia de tener mecanismos de participación desde el extranjero. La revisión de los resultados de participación debe seguir planteándose mecanismos que, al mismo tiempo que garanticen los derechos políticos, mantengan niveles de certeza del proceso electoral.

Los casos que se presentan son, por un lado, Zacatecas, que fue el primer estado en incorporar un mecanismo de representación para la población con residencia binacional. Por otro lado, en el plano federal y en el estado de Michoacán, los procesos electorales para presidente de la República y gobernador del estado tienen mecanismos para contabilizar el voto desde el extranjero. Finalmente, no se incorpora el caso del Distrito Federal debido a que en la reforma electoral de 2008 solamente se estableció como una responsabilidad del instituto electoral estudiar la factibilidad de establecer el mecanismo para garantizar el ejercicio del voto a los capitalinos residentes en el extranjero para la elección de jefe de Gobierno.

## MIGRACIÓN Y POLÍTICA

Los estudios tradicionales de la dimensión política de la migración han centrado su atención en las razones que provocan la migración, el asilo y el refugio. Sin embargo, la actividad política de las personas que migran no se agota en las motivaciones, abarca todas las relaciones de las personas con el poder y la autoridad. Estas relaciones pueden establecerse de maneras diversas ante la familia, la religión, el sistema político, el Estado y la participación política directa.

Desde esta perspectiva, la dimensión política de la migración se ha centrado en los procesos mediante los cuales los migrantes se incorporan o asimilan a las sociedades receptoras, estableciendo un distanciamiento con sus comunidades de origen como un proceso consecuente de la migración. De esta manera, las relaciones de los migrantes con sus comunidades de origen se disuelven de manera inevitable con el paso del tiempo.

Esta perspectiva tiene como resultado que los migrantes sean vistos con desconfianza, como “emisarios” de “costumbres ajenas” que ponen en riesgo la cultura tradicional.<sup>1</sup> Esto impacta en una doble marginalidad para quienes experimentan el proceso migratorio, en las sociedades receptoras y en las de origen.

<sup>1</sup> Cfr., Samuel Huntington, *Who are We?: The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster. 2004. Huntington sostiene la tesis de que el “alma de una nación”, en este caso de Estados Unidos, es determinada por una historia, tradiciones y cultura comunes. Afirma que los valores, cultura y tradiciones anglo-protestantes son los principios del “credo americano” (individualismo, libertad, igualdad ante la ley). Sostiene que en las décadas recientes las doctrinas del multiculturalismo y la diversidad, racial, étnica y de género, sobre la identidad nacional, así como un incremento en la migración, especialmente de hispanos (*hispanics*), han generado identidades duales y no de asimilación. El resultado es el crecimiento de una sociedad bicultural y fundamentalmente diferente de aquella que formó a Estados Unidos.

La frontera es entendida como un elemento rígido, permanente, que enfrenta a los opuestos que deben ser separados. Es una delimitación geográfica que establece la división de dos territorios, de soberanías diferentes, y que adquiere dimensiones de natural y necesario. Inclusive es definida como una delimitación que debe “ser defendida, para ser cruzada legalmente, o para ser violada, pero no para ser negociada o flexible”.<sup>2</sup>

Sin embargo, esta explicación simplista de la frontera como región geográfica detenida en el tiempo se ha ido agotando con el rápido desarrollo tecnológico reflejado en nuevas formas de comunicación y transporte que han facilitado la interacción de las personas trascendiendo las fronteras o reconociendo su porosidad. “Las fuerzas del capital transnacional han instigado un creciente tráfico global y multidireccional de mercancías, capital y gente, fenómeno que ha puesto en tela de juicio no sólo la idea de frontera rígida sino incluso la de campo social binacional.”<sup>3</sup>

Esta nueva dimensión de la frontera, producto de una incremental vinculación entre las sociedades y de la cual la migración ha sido el proceso más significativo, ha permitido a las ciencias sociales establecer un nuevo punto de análisis incorporando la noción de transnacionalismo.<sup>4</sup> El transnacionalismo establece que la migración no necesariamente conduce a la asimilación de los migrantes, por el contrario, conduce a que los migrantes interesados en mantener su identidad encuentren mecanismos para su fortalecimiento.

<sup>2</sup> Hasting Donan y Thomas M. Wilson, *An Anthropology of Frontiers in Border Approaches. Anthropological Perspectives on Frontiers*, Nueva York, University Press of America, 1994, p. 1.

<sup>3</sup> Eduardo Garduño, “Antropología de la frontera, la migración y los procesos transnacionales”, *Frontera Norte*, México, Colegio de la Frontera Norte, vol. 15, núm. 30, julio-diciembre de 2003.

<sup>4</sup> Véase Luis Eduardo Guarnizo y Robert Smith (eds.), *Transnationalism from Below*, New Brunswick, Transactions Publishers, 1998.

Este reforzamiento de la identidad en la distancia es resultado del tipo de relación cultural, social y fundamentalmente económica que, aunada al desarrollo tecnológico, ha concedido que migrar no conlleve una ausencia absoluta sino que se desplieguen nuevas estrategias de contacto que envuelven de manera activa a dos comunidades divididas por una frontera cada vez menos rígida y más imaginaria que real.

Los procesos migratorios de los mexicanos son ejemplo de esta forma de vinculación que influye en la persona que emigra y en la comunidad de la cual es originaria. La reproducción en la distancia de fiestas religiosas, cívicas, tradiciones culturales y valores familiares es muestra de la complejidad de relaciones que se expresan en más de una dimensión social.

En su dimensión política, la experiencia transnacional tiene como consecuencia un desafío a los sistemas políticos que implica el reconocimiento de derechos políticos a los miembros de una comunidad cuyo vínculo formal, es decir, su carácter de ciudadano reconocido legalmente, es independiente del lugar donde reside.

“La política transnacional que crean las comunidades de migrantes y sus contrapartes (sociedades de origen) han generado una ‘ciudadanía intermitente’”,<sup>5</sup> la cual no se ve interrumpida por la distancia, por el contrario, se ajusta a la misma y continúa, generando demandas al sistema político de reconocimiento de “tener derecho a tener derechos [...] independientemente de dónde se esté.”<sup>6</sup>

Uno de los primeros efectos de la participación transnacional es la modificación de leyes que definen la nacionalidad, de la cual generalmente se desprende (con ciertos requisitos) el ejercicio de los derechos políticos. Estas modificaciones se reflejan en cierta elasticidad para que las

<sup>5</sup> Leticia Calderón Chelius, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2002, p. 45.

<sup>6</sup> *Loc. cit.*

personas no pierdan su nacionalidad al adquirir la del país en el que residen y que en los hechos implica doble o múltiple nacionalidad.<sup>7</sup>

Por otro lado, una vez modificados los mecanismos para mantener la nacionalidad, el siguiente paso es el reconocimiento de sus derechos.<sup>8</sup> El voto desde el extranjero y mecanismos de representación política son los principales cambios que concretan nuevas relaciones entre los estados y los ciudadanos, con independencia del lugar en el que residen.

En más de 80 países se han adoptado regulaciones para permitir el voto de sus nacionales desde el extranjero, lo que en el fondo reivindica la pertenencia a la comunidad nacional y a la concepción de la ciudadanía. En el caso de América Latina, el discernimiento y la evaluación del voto en el extranjero tienen que ver en gran medida con el fenómeno de la migración internacional.<sup>9</sup>

En México la legislación en materia de nacionalidad había reflejado una ideología nacionalista que supone “la congruencia entre una estructura política de organización de la vida colectiva (Estado) y una comunidad de individuos identificados entre sí (en la división de valores, de normas, de tradición, cultura).”<sup>10</sup>

<sup>7</sup> “Uno de los principales efectos de la doble nacionalidad es la libertad de trabajo, puesto que no se pueden imponer restricciones a los propios nacionales en esta materia, y deben además de gozar del beneficio de preferencia que establece la constitución como una prerrogativa de los ciudadanos. Por lo tanto deben tener acceso a cualquier empleo sin necesidad de contar con permiso o autorización”. Laura Trigueros Gaisman, “La doble nacionalidad en el derecho mexicano”, *Revista Jurídica*, núm. 26, México, 1996, p. 597.

<sup>8</sup> Luis Eduardo Guarnizo, y Robert Smith (eds.), *op. cit.*, p. 87.

<sup>9</sup> Carlos Navarro, “Voto en el extranjero”, en Dieter Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 227.

<sup>10</sup> Etienne Tassin, “Identidad, ciudadanía y comunidad política”, en Hugo Quiroga *et al.* (comps.), *Filosofías de la ciudadanía*, Buenos Aires, Homosapiens, 2001, p. 59.

La presión demográfica del proceso migratorio<sup>11</sup> y su creciente influencia económica en México<sup>12</sup> han llevado a diversas estrategias de vinculación con las comunidades de mexicanos en el extranjero, principalmente en Estados Unidos. Las reformas legislativas comenzaron por la posibilidad de adquirir otra nacionalidad sin perder la mexicana, lo cual reabrió el camino para una reforma electoral que permitiera el ejercicio de sus derechos políticos.

En este contexto, el voto desde el extranjero no implica que se limiten otras formas de expresión de la participación política, sino que éste adquiere sentido político y simbólico en la reafirmación de pertenencia, “este tipo de participación política transnacional es una realidad que genera nuevos criterios para organizar la participación política, aun en la distancia.”<sup>13</sup>

## ELEMENTOS DEL VOTO POSTAL A DISTANCIA Y EN AUSENCIA

Al analizar el mecanismo por el cual se ha definido el voto de los mexicanos en el extranjero, es preciso establecer los elementos necesarios para elegir los arreglos institucionales que garanticen a los ciudadanos que se encuentren imposibilitados de acudir físicamente al centro de votación (casilla) la posibilidad de emitir el sufragio. De esta manera, la protección de derechos político-electorales de los ciudadanos que se encuen-

<sup>11</sup> El Consejo Nacional de Población (Conapo) calcula en 11 millones el total de mexicanos en Estados Unidos, y en 28 millones si se consideran los norteamericanos de origen mexicano. URL= <http://www.conapo.gob.mx>

<sup>12</sup> En 2003 representaron 72% del total de las exportaciones de petróleo, fueron 85 veces mayor que los ingresos por turismo y constituyen 73% de la balanza comercial de la maquila. No obstante, solamente 10 entidades concentran 70% de la captación de remesas. URL = [http://www.conapo.gob.mx/mig\\_int/04.htm](http://www.conapo.gob.mx/mig_int/04.htm)

<sup>13</sup> Leticia Calderón Chelius, *op. cit.*, p. 111.

tran fuera de su distrito electoral se puede garantizar mediante dos modalidades: por un lado, la modalidad de voto en ausencia, y por el otro, la de voto anticipado. En el caso del proceso electoral mexicano, estos dos mecanismos están presentes para quienes se encuentran en tránsito dentro del territorio nacional y para los mexicanos en el extranjero.

En cada caso habrá que distinguirlo de modalidades específicas para la emisión del voto que prescinden de la comparecencia personal y directa del elector en los sitios especialmente habilitados para la recepción del sufragio, tales como las modalidades de emisión del voto a distancia (siendo la más convencional la del voto postal o por correo), modalidades que no necesariamente aplican para la emisión del voto en el extranjero.<sup>14</sup>

El voto en ausencia es el procedimiento que permite ejercer el derecho al voto a los ciudadanos que se encuentran temporal o permanentemente ausentes para asistir en persona a una mesa o casilla de votación el día de la jornada electoral. Para el ejercicio de esta modalidad existen diversos elementos que son valorados para la instauración del proceso, tales como razones de salud, discapacidad, empleo o migración.

Por otro lado, el voto anticipado implica ofrecer facilidades a los electores que no pueden presentarse en una casilla electoral el día de la jornada, con lo cual se garantiza la emisión de su voto uno o varios días antes. Este proceso exige que su institucionalización se establezca en el balance entre accesibilidad y efectividad; sin embargo, estos mecanismos incrementan considerablemente los costos del proceso. Por lo regular, se utiliza el voto postal como mecanismo adecuado para comprender estas necesidades.

Es importante señalar que existen experiencias institucionales en las que el voto en ausencia y anticipado se conjuntan para captar y conta-

<sup>14</sup> Carlos Navarro, *op. cit.*, p. 225.

bilizar la votación extraordinaria, ya sea de manera personal o por correo, en un distrito electoral distinto al de su lugar de registro.

Los sistemas de votación en ausencia establecen, en primer lugar, el universo de votantes que pueden ejercer este derecho y, en segundo lugar, la temporalidad en la cual se recibirán los votos de los ciudadanos ausentes. En el caso mexicano, esto se realiza en casillas especiales, cuando el elector se encuentra fuera de su distrito electoral o en tránsito dentro del territorio nacional, y opera solamente en elecciones federales. Este sistema se sustenta en la distribución de papeletas de votación en casillas especiales y con las mismas boletas, lo que asegura la certeza del proceso.

Algunos sistemas permiten emitir el voto en ausencia los días previos a la jornada electoral, pero los electores acuden a hacerlo de manera personal. En comparación con la jornada electoral ordinaria, los sitios para una votación anticipada pueden operar durante un menor número de horas, por ejemplo, en Canadá se abren dentro de los cinco días previos a la jornada electoral y sólo entre las 15:00 y las 22:00 en horas; en Washington, D.C., son 15 días y en Estonia cinco días.<sup>15</sup>

La modalidad de voto anticipado encuentra similitudes con el voto en ausencia, pues su aplicabilidad puede hacerse en persona, cuando el elector asiste a una oficina de la autoridad electoral o casilla habilitada, en días previos a la jornada. Un ejemplo de este mecanismo es el utilizado en Francia para recibir el voto de los nacionales en el extranjero.<sup>16</sup> Otra de las modalidades del voto anticipado es el emitido por correo, en

<sup>15</sup> Karen Fogg, *Election Administration in the European Union: Some Aspects of the Experience of Voters and Candidates*, The UK Electoral Commission European Parliamentary Elections seminar, Cardiff, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2004.

<sup>16</sup> Véase International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *External Voting*, Estocolmo, Suecia, International IDEA, 2006.

el cual el elector solicita el material de votación y posteriormente lo regresa al organismo electoral.

El voto postal o por correo es la modalidad más extendida y utilizada de voto anticipado y ausente; funciona generalmente a partir de una solicitud del elector, y el organismo electoral responde enviando por correo a su domicilio los materiales de votación correspondientes. El elector llena la papeleta de votación y la devuelve, por correo o de manera personal, a una oficina del organismo electoral. En el sistema de voto por correo se requiere cerrar la lista de votantes en ausencia con suficiente anticipación para enviar y recibir las papeletas de votación, lo que puede provocar dificultades en los casos en que la ley electoral permite cambios de último momento en las listas de partidos y candidatos.

Un problema inherente a esta modalidad es la prevención del fraude electoral, ya que al ser procesada una solicitud fraudulenta, se envían los documentos electorales a un domicilio distante y el elector no podrá emitir su voto en persona en la mesa correspondiente. Por ello, los controles de integridad generalmente descansan en la exigencia de que el elector anexe un documento probatorio de su identidad, o en la corroboración de la solicitud del elector que haya hecho la autoridad electoral.

El sistema de voto postal del Reino Unido requiere que el elector suscriba una declaración en presencia de testigos cuando esté marcando sus papeletas (*Absentee Voter Declaration of Identity*)<sup>17</sup> y la devuelva en un sobre distinto al de las papeletas. Ambos sobres son abiertos en momentos distintos del proceso para mantener en secreto la elección del votante.

Por otro lado, las facilidades para votar por correo pudieran no ser suficientes para garantizar condiciones de accesibilidad en áreas remotas. Entre estos casos extremos podrían contarse miembros de sociedades más

<sup>17</sup> United Kingdom: Absentee Vote Application. Documento disponible en <http://aceproject.org/ero-en/topics/voting-operations/UK%20Absentee%20Vote%20Application.pdf>

tradicionales cuyas capacidades se vieran rebasadas por los requisitos de alfabetización. En estos casos, además, los servicios postales podrían ser menos confiables, e incluso carecer de capacidad para completar el proceso de envío-recepción de los materiales dentro de los periodos establecidos.

Como se ha mencionado, la combinación de ambos métodos busca el máximo de accesibilidad, factor que puede modificar la decisión de los electores de participar o abstenerse.<sup>18</sup> No obstante, el costo resulta excesivo al duplicarse los servicios, lo que implica que se deba legislar en al menos tres sentidos:

1. Requisitos e información requerida para la inscripción en el registro de electores.
2. Periodo de duración para la recepción del voto.
3. Mecanismos de garantía del principio de confidencialidad del voto y esquemas de escrutinio.

### **Requisitos e información requerida para la inscripción en el registro de electores**

Para considerar la inclusión de los ciudadanos en el registro de votantes anticipados, se deben tomar en cuenta los costos adicionales que ello genera y los requisitos especiales de elegibilidad. En el modelo más restrictivo tal inclusión se limita a los electores cuyas responsabilidades oficiales les impiden votar el día de las elecciones, tales como los miembros de fuerzas de armadas, diplomáticos, etcétera.<sup>19</sup>

En el modelo con menores restricciones se pueden considerar opciones de acceso, como el simple hecho de encontrarse fuera del país el día

<sup>18</sup> James G. Gimpel y Joshua J. Dyck, "Distance, Turnout, and the Convenience of Voting," *Social Science Quarterly*, vol. 86, núm. 3, septiembre de 2005, p. 533.

<sup>19</sup> Cfr. Jorge Carpizo y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

de la jornada, o bien se puede considerar a votantes dentro del territorio cuya actividad, incapacidad o enfermedad no les permitiera votar el día de los comicios, e incluso a otros cuyas creencias religiosas les impidieran presentarse a votar el día programado. Cuando el voto anticipado se emite por vía postal, se deben fijar restricciones respecto al lugar en el que puede solicitarse, con el objetivo de generar mecanismos de control y seguridad para el proceso.

Aunque no existan criterios más estrictos para componer el registro de electores, e incluso pueden ejercerse controles más sencillos de la integridad del voto por correo, es importante que los registros permanentes sean revisados de manera regular para garantizar la continua elegibilidad de los electores incluidos. En términos generales, ninguna legislación condiciona la capacidad electoral activa en el extranjero durante el tiempo de ausencia del país, es decir, mientras la persona conserve su calidad ciudadana mantiene sus derechos políticos, sin importar el tiempo que haya residido fuera.<sup>20</sup>

Las medidas para garantizar la elegibilidad del votante pueden incluir sistemas de comparación de firmas o documentos en la solicitud original de envío, en el material devuelto y en el registro electoral. En todos los casos, deben exigir fechas límite para la recepción de solicitudes, considerando tiempo suficiente para que el elector reciba y devuelva las boletas, como en el caso del *Absentee Vote Application* en el Reino Unido.

### **Periodo de duración para la recepción del voto**

Los periodos fijados para el voto anticipado definen el modelo restrictivo de participación, pues impactan directamente en el número de votantes. Como se ha mencionado, en modelos de votación en casillas espe-

<sup>20</sup> Carlos Navarro, *op. cit.*, p. 233.

ciales el sufragio anticipado puede recibirse hasta en días previos, y en los casos de voto postal la recepción de los votos comienza con mayor tiempo de anticipación y cierra antes de la jornada electoral, de tal forma que su escrutinio se realice simultáneamente.

Existen diversos elementos temporales que el voto anticipado considera para asegurar la participación de los electores. El primero es prever suficiente tiempo para imprimir y distribuir materiales electorales antes de la elección; este periodo transcurre entre el cierre de registros de candidatos y el periodo de recepción del voto.

El segundo elemento impacta directamente en el voto postal, pues requiere de eficacia y eficiencia en los sistemas postales para el envío y devolución de materiales por parte de los electores, sin importar la zona en la que se encuentren. Esto implica que la recepción de los votos pueda realizarse días después de transcurrida la jornada, a fin de permitir la llegada de boletas enviadas antes del cierre del proceso, lo que garantizaría la accesibilidad, pero implicando costos de control adicionales, así como la consecuente demora en el escrutinio de los votos.

Por ello, es preferible que, para ser incluidos en el recuento, los votos emitidos por la vía postal sean emitidos y devueltos, como fecha límite, el día anterior a la jornada electoral; sin embargo, la dependencia del servicio postal es lo que define el periodo de recepción de esos votos.

### **Mecanismos de garantía del principio de confidencialidad del voto y esquemas de escrutinio**

El elemento central en la elección de la modalidad para la emisión del voto a distancia y anticipado se concentra en los elementos de certeza y confiabilidad de la emisión, la recepción y el conteo de los votos. El elemento central de la ausencia exige que los mecanismos sean escrutables y mantengan los elementos de confiabilidad en equilibrio con la confidencialidad del voto, con el objetivo de verificar que un elector no pueda votar en su casilla y también haberlo hecho por correo.

En primer lugar, las boletas que se vayan a utilizar –las cuales contendrán los datos de cada elector– tendrán que resguardarse bajo medidas de seguridad hasta el escrutinio. Además, se requerirá establecer sistemas de revisión a fin de tener claridad sobre boletas y paquetes no utilizados, los cuales también deberán resguardarse hasta el final del proceso electoral, a fin de establecer los mecanismos necesarios para su revisión en caso de inconformidades. Tomando como base las fechas límite para devolver el material, los nombres de los electores que hayan votado podrán marcarse en las listas antes de remitir éstas a los centros de escrutinio, de tal forma que las listas de electores se cotejen con las boletas regresadas por correo.

El material electoral debe mantener la secrecía del elector y de su decisión. En Australia, el *Vote Certificate Envelope*<sup>21</sup> establece mecanismos de doble sobre para los materiales devueltos que contienen talones desprendibles con los datos de identificación del elector.<sup>22</sup> Esta modalidad requiere que los mecanismos de devolución puedan ser controlados por el órgano electoral, por lo que el porte de envío es cubierto por éste, de tal forma que se mantiene un control sobre los procedimientos de envío.

Lo anterior implica elevar el costo del voto postal, ya que exigir que el elector cubra los costos postales de devolución supondría un impuesto velado para el ejercicio del voto.<sup>23</sup> Algunos mecanismos de recepción involucran a otras instituciones como las representaciones diplomáticas, que resguardan buzones seguros en los que los electores pueden introducir fácilmente y sin costo alguno sus sobres electorales.

<sup>21</sup> “Australia 1996: Application for a Postal Vote”, documento disponible en <<http://aceproject.org/ero-en/topics/voting-operations/Application%20Postal%20Vote%20Australia.pdf>>

<sup>22</sup> Alan Kimber, “Voting Methods Matter”, *Teaching Statistics*, vol. 24, núm 3, otoño de 2002, p. 78.

<sup>23</sup> Jorge Carpizo y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 79.

El sistema de escrutinio debe establecer que los materiales no puedan abrirse o revisarse hasta el momento del escrutinio, pero sí puedan ser revisados para verificar la legalidad de los sobres y puedan ser abiertos en una locación central determinada. Todas estas actividades deben estar bien coordinadas, para garantizar la debida recepción de las boletas y la validación del proceso electoral.<sup>24</sup>

## REFORMAS POLÍTICAS Y PARTICIPACIÓN DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

La reforma política de 1996, que implicó cambios constitucionales, incluido el Artículo 36, fracción III, en el que se eliminó la restricción de que el voto solamente podía emitirse dentro del territorio nacional, abrió el debate para que los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero pudieran votar en las elecciones federales. Sin embargo, la forma de garantizar este derecho se mantuvo pendiente de resolución y generó un largo debate, en el que se discutieron los riesgos del proceso fuera del territorio nacional y las dificultades técnicas que el mismo implicaría.

En 1998, el Instituto Federal Electoral (IFE) constituyó una comisión para el estudio de la viabilidad del voto en el extranjero. Tal comisión identificó tres modalidades básicas para la emisión del voto, dos de ellas con casillas en el extranjero, ya fueran especiales u ordinarias, y otra más con voto a distancia. Estas modalidades presentaban la posibilidad de combinación hasta tener un abanico de 23 opciones distintas. Sin embargo, la ambigüedad en los resultados de la comisión contribuyó a determinar que la modalidad preferible debería seleccionarse de acuerdo con criterios de racionalidad económica y de racionalidad logística.

<sup>24</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Cámara de Diputados, 2004, p. 20.

Durante las elecciones federales de 1997 a 2003, el marco jurídico electoral permaneció prácticamente inalterado. El tema del voto desde el extranjero también siguió vigente en el discurso político y, a pesar de presentarse 18 opciones diferentes para regular el voto en el extranjero y de contar con serios estudios por parte del IFE sobre la viabilidad técnica del proceso, “todo señalaba que los actores políticos prefirieron decir que estaban comprometidos a reglamentar ese derecho”.<sup>25</sup>

Las iniciativas se presentaron de la siguiente manera: 11 por diversos diputados, dos por diversos senadores y una por el Ejecutivo federal, de las cuales tres eran reformas constitucionales, nueve reformas al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) y dos reformas a ambos ordenamientos. Ocho iniciativas comprendían la elección presidencial y tres ampliaban la posibilidad de elección de presidente, diputados y senadores de representación proporcional.

Por lo regular, las discusiones sobre el procedimiento del voto en el extranjero buscaban reproducir el sistema electoral mexicano fuera del territorio. Es importante recalcar que el objetivo principal de estas iniciativas de reforma era la población radicada en Estados Unidos; sin embargo, aunque solamente 5% de los mexicanos radicaban en el resto del mundo, esta dispersión también requería atención.

Al mismo tiempo que en el ámbito federal se discutía el voto de los mexicanos en el extranjero, en estados como Michoacán y Zacatecas se presentaban discusiones diversas que, desde las organizaciones de migrantes, buscaban incorporar mecanismos a fin de garantizar la participación en los procesos políticos de estas entidades.

En el caso particular de Zacatecas, el impulso para la creación de clubes de migrantes zacatecanos como una política de Estado fue uno de los primeros intentos por vincular su presencia con programas sociales como

<sup>25</sup> Jorge Alcocer (comp.), *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Nuevo Horizonte, 2005, p. 497.

el Programa “Dos por Uno”. La influencia de los migrantes continuó, y lograron que en 1999 se transformara en Programa “Tres por Uno” y que en 2003 alcanzara inversiones de 20 millones de dólares destinados a la realización de obras sociales y comunitarias. Su participación política se extendió hasta que en 2001 se presentaron líderes de migrantes que contendieron como candidatos a las presidencias municipales.

### “LEY MIGRANTE” EN ZACATECAS

La participación de los zacatecanos radicados en Estados Unidos mediante sus organizaciones y las políticas sociales en las que se encontraban institucionalizados llevó a construir propuestas para garantizar sus derechos políticos. La experiencia de las elecciones de 2001 fue el detonante de un amplio debate que terminó con la construcción de una ley que establece mecanismos de representación de los mexicanos en el extranjero.

El debate se abrió con mayor fuerza tras la candidatura y elección de Andrés Bermúdez Viramontes, apodado “el Rey del Tomate”, nativo de El Cargadero y con residencia de 28 años en la ciudad de Winters, California. A pesar de obtener la mayoría de los votos en la elección, en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-170/2001, presentado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó la revocación de la constancia de mayoría al establecer que no cumplía con el requisito de elegibilidad determinado por su “residencia y vecindad previsto en el artículo 118, fracción III, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.”<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación URL=[www.trife.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/sesiones/archivos/se\\_060901.htm](http://www.trife.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/sesiones/archivos/se_060901.htm)

Inicialmente, la llamada “Ley Bermúdez” buscaba modificar la Constitución política de Zacatecas en materia de derechos políticos de los migrantes e incluir el reconocimiento de la residencia binacional o simultánea en lugar del de residencia efectiva e ininterrumpida de un año.

Cuando la iniciativa se presentó al Congreso del estado de Zacatecas se le denominó “Ley Migrante”, ya que armonizaba la Constitución zacatecana y el código electoral del estado en lo que respecta a la calidad de ciudadano zacatecano, adquisición de la ciudadanía, requisitos de residencia y hacerla efectiva con nuevas instituciones a fin de que el derecho a ser votado pudiera ejercerse en lo inmediato.

La iniciativa se basó en los artículos 34, 35, 36 y 37 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que establecen las características de la ciudadanía mexicana, especialmente el derecho de que ningún mexicano por nacimiento, independientemente de donde resida, pueda ser privado de su nacionalidad; con ello se acepta implícitamente la posibilidad de la binacionalidad o, incluso, la multinacionalidad, cuestión que también debiera plasmarse en lo que corresponde a la ciudadanía.

En 2003, la LVII Legislatura de Zacatecas a prueba la denominada *Ley Migrante*, la cual busca en su exposición de motivos reconocer la participación de los migrantes zacatecanos y, aunque por el momento no puedan votar extraterritorialmente, se incorpora un mecanismo de representación. Esto permite que los zacatecanos en el extranjero puedan ser votados para ocupar los cargos de diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores.

Por otro lado, se subraya la necesidad de reconocer el proceso social de construcción de las comunidades en las que los migrantes son miembros activos, lo que no se circunscribe a una membresía física. Esta es la esencia de la identidad transnacional de las comunidades zacatecanas, que vinculan a sus pobladores con aquellos que residen fuera. La comunidad está construida por valores y tradiciones compartidos, que implican prácticas y actividades colectivas.

Dentro de los mecanismos de participación de los migrantes, el estado de Zacatecas establece como diferencia que en la práctica se encuentran presentes “como si nunca se hubieran ido”. Su presencia se manifiesta en negociaciones y cabildeo en los programas sociales, y esta iniciativa confirma que son sujetos sociales y políticos que actúan en forma extraterritorial.

El primer resultado de estas modificaciones fue un mecanismo de representación en la legislatura local con un mínimo de dos diputados migrantes. Así, los partidos políticos registrarán en el último lugar de su respectiva lista plurinominal a un candidato a diputado migrante o con residencia binacional. Una vez contabilizada la cantidad de votos totales, se les asignará un diputado en esta categoría a los dos partidos con mayor votación, independientemente del lugar que ocupen en la lista plurinominal respectiva.<sup>27</sup>

Por otro lado, los partidos podrán registrar en sus respectivas listas de candidatos uninominales a otros candidatos, lo cual podría implicar que pudiera haber más de dos diputados migrantes. Sobre esta base, los zacatecanos con residencia binacional podrían ocupar cargos de presidente municipal, síndicos y regidores. La restricción es cumplir con el requisito de la residencia binacional o simultánea, lo que según la ley se establece cuando se involucran en las actividades sociales y comunitarias de Zacatecas.

Sin embargo, aún existen temas que deberán ser revisados en el futuro, como la limitación para votar, pues no existen mecanismos para ello. En este sentido, la participación electoral para votar por gobernador es un tema por definirse. En segundo término, la iniciativa no establece con puntualidad que esta característica de residencia binacional

<sup>27</sup> *Ley Electoral del Estado de Zacatecas*, Decreto Número 306, publicado el 4 de octubre de 2003, Suplemento al Periódico Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, núm. 80.

pueda ser aplicable a candidatos a gobernador. Por el momento, solamente pueden ser votados para cargos legislativos aquellos zacatecanos migrantes que comprueben tener domicilio tanto en Zacatecas como en el extranjero.

Tras la aprobación de la iniciativa, se han presentado en la LVIII y la LIX legislaturas cuatro representantes con carácter binacional o migrante. El saldo de la representación es de cerca de 1.3 millones de zacatecanos radicados en Estados Unidos, que significan 50% de la población del estado.

Los primeros fueron Román Cabral Bañuelos, radicado en Estados Unidos durante 37 años y candidato del PRI, y Manuel de la Cruz, radicado en Estados Unidos desde 1972 y fundador en 1986 de la primera federación de clubes zacatecanos en Estados Unidos, quien fue candidato por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Para la LIX Legislatura, que comprende el periodo de 2007 a 2010, los representantes binacionales son Rigoberto Castañeda Espinosa, quien reside en Estados Unidos desde 1985, postulado por el PRI, y Sebastián Martínez Carrillo, que fuera representante del Gobierno de Zacatecas en Texas, postulado por el PRD.

## ELECCIÓN PRESIDENCIAL DESDE EL EXTRANJERO

El 16 de junio de 2004, el entonces presidente Vicente Fox presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa que modificaba ocho artículos del Cofipe y agregaba un noveno libro con cinco artículos, en los que se dotaba al IFE de atribuciones para establecer modalidades de recepción, emisión y escrutinio, además de expedir credenciales, para votar en el extranjero.

A pesar de la falta de claridad en la propuesta, su impacto fue determinante para que el Congreso retomara la discusión, estableciera traba-

jos en comisiones e incorporara de fondo la opinión técnica del IFE, en cuanto a operación, del TEPJF en materia del sistema de impugnación y de la Secretaría de Relaciones Exteriores por su cobertura para informar y apoyar los trabajos de registro.

Con las dificultades jurídicas y logísticas para llevar a cabo un proceso electoral extraterritorial, las comisiones unidas del Senado decidieron establecer un grupo asesor que, de manera alternativa, trabajó con el objetivo de desarrollar una legislación que garantizara la modalidad de voto postal. A tres días de finalizar el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión –el 27 de abril de 2005– se presentó en el pleno del Senado el dictamen que adicionó al Cofipe el Libro Sexto, “Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero”.

El nuevo libro del Cofipe consta de 27 artículos, en los cuales se señalan los aspectos generales del proceso de votación desde el extranjero. Se establece el registro de electores y la integración de listas nominales, la elaboración de documentos y boletas especiales que deben enviarse a los votantes en el extranjero, así como su manejo posterior al proceso, y se incorpora la limitación a realizar campañas fuera del territorio nacional.

La reforma electoral implicó adecuaciones dentro del IFE que apuntaron a formar estructuralmente un proceso paralelo, es decir, a concebir el voto de los mexicanos radicados fuera del territorio como otra elección. Con ello, el Consejo General creó la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Consejo General (COCO-VE), que inició en agosto de 2005 sus sesiones, las cuales se llevaron a cabo por lo menos una vez al mes hasta diciembre de 2006. Entre sus facultades se encontraban elaborar programas de trabajo, informes de actividades, supervisar y dar seguimiento a las funciones y actividades de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, así como presentar dictámenes o proyectos de resolución al Consejo General.

Sumado a la creación de la COCOVE por Acuerdo CG146/2005<sup>28</sup> del mismo Consejo General, se formó la Unidad Técnica del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero y se estableció que dicha unidad tendría la tarea de supervisar las actividades relacionadas con la planeación institucional del proceso, con el objetivo de involucrar a las áreas responsables para presentar, sugerir y coordinar los diversos trabajos en la materia.

En 2005 y 2006, el Instituto recibió en total 529.9 millones de pesos para llevar a cabo el proceso del voto de los mexicanos en el extranjero. Sin embargo, el Consejo General destinó 450.8 millones de pesos, argumentando que algunas erogaciones correspondían a gastos administrativos<sup>29</sup>. Conforme avanzó el proceso, principalmente el tamaño de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), el IFE fue haciendo recortes presupuestales. El Instituto reportó “economías”, es decir, subejercicio –de 55.11% en 2005 y de 36% en 2006– del presupuesto asignado para el proyecto: solamente erogó 52.86% de lo asignado, es decir, 238.3 millones de pesos. Incluso para 2006, se previno que en caso de no ejercerse 80 millones de pesos, se destinarían a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>30</sup> De este presupuesto asignado, se reintegraron a la Tesorería de la Federación 212.5 millones de pe-

<sup>28</sup> Instituto Federal Electoral, Acuerdo de la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el 8 de agosto de 2005, México, URL=<http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuerdos/ind180805.htm>

<sup>29</sup> El Consejo General concentro en cinco capítulos de gasto que fueron ejercidos por las unidades centrales del Instituto. De esta forma, se concentraron en el capítulo 1000 (Sueldos y Salarios), capítulo 2000 (Materiales y Suministros), capítulo 3000 (Servicios Generales), capítulo 5000 (Muebles e Inmuebles) y capítulo 7000 (Otras). Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, IFE, 2006, pp. 2-10. URL= [http://mxvoto06.ife.org.mx/libro\\_blanco/pdf/tomoVI/tomoVI.pdf](http://mxvoto06.ife.org.mx/libro_blanco/pdf/tomoVI/tomoVI.pdf)

<sup>30</sup> *Ibid*, p. 26.

sos por los recursos no ejercidos, esto es, 145.57 millones de pesos en 2005 y 66.93 millones de pesos en 2006.

Las actividades principales para el proyecto de voto desde el extranjero se concentraron en el registro de electores y en la difusión de campañas, por lo que el desarrollo de estas actividades se vuelve fundamental para el resto del proceso y tiene impactos directos en la recepción y el cómputo de la votación. De esta manera, a menor registro, menor gasto efectivo para la recepción y el cómputo de los sufragios.

Cuadro 1. Distribución del gasto ejercido en el proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero

Unidad administrativa ejecutora del gasto	Porcentaje de gasto ejercido (%)
Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	34.50
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	31.48
Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero	14.35
Juntas locales ejecutivas	9.45
Coordinación Nacional de Comunicación Social	5.10

FUENTE: COVE, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, IFE, 2006, URL=[http://mxvote06.ife.org.mx/libro\\_blanco](http://mxvote06.ife.org.mx/libro_blanco)

El 15 de enero de 2006 finalizó el proceso de difusión y distribución de formatos para el registro de los mexicanos en el extranjero. Con ello, casi cinco millones de solicitudes elaboradas para el registro que no se utilizaron perdieron toda utilidad práctica y legal. Para evitar que se diera un mal uso de estos materiales, se determinó su destrucción.

Ante la expectativa de un universo de 4 millones de potenciales electores, se produjeron 5 millones de formatos de inscripción, de los cuales solamente se recibieron 40 655 solicitudes, es decir, 0.81% del universo esperado. Sin embargo, no todas las solicitudes fueron producto de los formatos físicos, ya que 24 204 fueron llenados vía electrónica.

Por otro lado, para el registro de los ciudadanos a la LNERE no fue suficiente el llenado de la solicitud, sino que a ésta se anexaba copia de la credencial para votar con fotografía y un comprobante de domicilio, a fin de establecer la dirección a la cual se enviarían los materiales electorales. Este es el punto crucial del registro, pues quienes residían en el extranjero deberían trasladarse con su credencial para votar con fotografía, ya que el Instituto no dispone de ninguna política para su expedición o reposición fuera del territorio nacional.

Este proceso de verificación culminó el 31 de marzo de 2006; en esta fecha se habían enviado 15 894 avisos de No Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, y solamente 1 769 ciudadanos lograron subsanar su trámite. Aun con este proceso, 14 125 solicitudes fueron rechazadas, con lo cual 25.78% fue rechazado. Finalmente, en junio se obtuvo la LNERE, que incorporó a un total de 40 876 ciudadanos.

Desde el 2 de julio de 2006, el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) comenzó a informar los primeros resultados que pudieron monitorearse vía Internet en la página web del IFE. La realización del cómputo oficial comenzó el miércoles 5 de julio en las 300 juntas distritales y finalizó el jueves 6; los resultados en todos los casos fueron consistentes en la diferencia entre el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) y el de la Coalición por el Bien de Todos.

Aunque se presentaron 376 juicios de inconformidad<sup>31</sup> producto del cerrado resultado electoral, resalta que en ningún caso los partidos o coa-

<sup>31</sup> Luis Eduardo Medina Torres y Daniel Tacher Contreras, "Las impugnaciones del proceso electoral mexicano de 2006", en Roberto Gutiérrez *et al.* (coords.), México 2006:

liciones se enfocaron en la revisión de los resultados provenientes de electores en el extranjero. El principal motivo es que los votos emitidos en el extranjero solamente fueron 33 131, lo que representa 0.08% del total de 41 557 430 votos emitidos para la elección presidencial.<sup>32</sup> Esto es, 14.16% de los 233 831 votos que conformaron la diferencia entre los principales candidatos.

Tomando los datos registrados por el IFE, la votación desde el extranjero favoreció al PAN con 19 016 votos, seguido de la Coalición por el Bien de Todos con 11 088 votos, y de la Alianza por México en tercer lugar, aunque, en contraste con la votación emitida en territorio nacional, la diferencia de la Alianza por México con el PAN fue de más de cincuenta y tres puntos porcentuales, y de más de veintinueve puntos con la Coalición por el Bien de Todos. Por otro lado, la votación de la Alianza por México es cercana a la del Partido Alianza Socialdemócrata y Campesina, con una diferencia de apenas 437 votos (menos de dos puntos porcentuales). Finalmente, resalta que los votos nulos registrados superaron a los captados por el Partido Nueva Alianza, que solamente obtuvo 128 votos.

Por último, el primer ejercicio del voto fuera de territorio nacional no representó ninguna diferencia en el resultado final y, de acuerdo con el gasto ejercido para su consecución, cada voto proveniente del extranjero tuvo un costo de \$15 994.08. Sin embargo, la desproporción que esto representa y las altas expectativas que el proceso ofrecía con la incorporación de esta modalidad, así como los resultados de la participación de los mexicanos en el extranjero, aún dejan una serie de interrogantes abiertas y una experiencia importante para su pretendida reproducción en los ámbitos estatales.

*implicaciones de la disputa por el poder político*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2007, p. 236.

<sup>32</sup> Instituto Federal Electoral, *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, 2006, URL=[http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados\\_03\\_06.pdf](http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados_03_06.pdf)

## EL VOTO DE LOS MICHOACANOS EN EL EXTRANJERO

En el plano nacional, Michoacán es el segundo estado de origen de la población migrante que radica en Estados Unidos; “de acuerdo con el CONAPO hasta 2003 Jalisco ocupaba el primer lugar en el ámbito nacional con más de 1.3 millones, seguido por Michoacán”<sup>33</sup> con 1 921 000, por lo que el peso de esta relación con las comunidades llevó a establecer un mecanismo que permitiera el ejercicio de los derechos políticos de esta población.

Si bien el origen de la reforma data de 2003, cuando el entonces gobernador Lázaro Cárdenas Batel envió una propuesta de reforma que incluía el voto para gobernador, para diputados de mayoría y plurinominales de los michoacanos en el extranjero, la reforma no prosperó, aunque sí el debate, que se mantuvo presente, y en 2005 la LXX Legislatura local retomó la discusión de dicha iniciativa.

La experiencia del voto en el extranjero en el ámbito federal fue determinante para que en el Congreso michoacano se establecieran bases para una reforma electoral en el mismo sentido. El 10 de febrero de 2007, con 33 votos a favor, se adicionó (igual que en el Cofipe) al *Código Electoral del Estado de Michoacán* el Libro Noveno, denominado “Del Voto de los Michoacanos en el Extranjero”, el cual está dividido en un título único y cuatro capítulos que contienen 22 artículos.

Las incorporaciones al código estatal son básicamente similares a las establecidas en el código federal, por lo que el libro noveno señala que la participación electoral de los michoacanos en el extranjero se establece solamente para elegir al gobernador del estado. El proce-

<sup>33</sup> Cecilia Imaz Bayona, *La Nación Mexicana Transfronterras. Impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006, p.17.

dimiento señalado es la vía postal, y para ejercer este derecho los ciudadanos deberán inscribirse en la Lista de Votantes Michoacanos en el Extranjero; con ello serán dados de baja temporalmente del Listado Nominal de Electores en el Estado. Finalmente, lo mismo que en el proceso federal, quienes quieran participar deberán contar con su credencial para votar con domicilio en Michoacán para realizar su inscripción.

La experiencia federal también sirvió para corregir algunos de los defectos del proceso, que en principio se han señalado como los más onerosos, pero que, como se verá, no resultaron significativos. Para la elección michoacana se flexibilizó el registro de los electores, por lo que el instituto electoral local puso a disposición de éstos formatos de inscripción que podrían ser fotocopiados o bien impresos de su versión electrónica. Por otro lado, para la recepción de los documentos se utilizó el correo ordinario en lugar de correo certificado.<sup>34</sup>

Además, se repitió la necesidad de establecer una unidad técnica especializada, cuya diferencia sustancial fue no pretender reproducir una elección paralela para captar el voto desde el extranjero. En este sentido, se tomaron diversos parámetros del potencial de participación, en primer lugar, los michoacanos inscritos en Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, que para la elección presidencial de 2006 fueron 3 368, de los cuales votaron 2 662.

Por otro lado, en Estados Unidos 117 481 michoacanos han tramitado su documento de identificación consular y, según el censo realizado por el instituto electoral del estado, 160 mil michoacanos en el extranjero cuentan con credencial para votar.<sup>35</sup> Finalmente, el Instituto Mi-

<sup>34</sup> Instituto Electoral de Michoacán, *Memoria. Voto de los michoacanos en el extranjero, proceso electoral estatal 2007*, México, 2008, p. 8.

<sup>35</sup> Documento aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán en sesión extraordinaria celebrada el 12 de marzo de 2007.

choacano de los Migrantes en el Extranjero identifica a 947 743 michoacanos residentes en Estados Unidos.<sup>36</sup>

El Instituto Electoral del Estado de Michoacán recibió un presupuesto inicial de \$200 056 133.00 y una ampliación de \$16 501 852.55 para la operación del Voto de los Michoacanos en el Extranjero. Sin embargo, el instituto electoral señaló un subejercicio de 5.6 millones de pesos, que fueron reintegrados a la Tesorería del Estado, por lo que el total de recursos utilizados para este proceso fue \$10 897 150.62.<sup>37</sup>

La respuesta de los michoacanos residentes en el extranjero para conformar el padrón fue mínima respecto a las expectativas establecidas, solamente 992 personas solicitaron su incorporación. Como se esperaba, 95% de estas solicitudes se concentró en Estados Unidos, mientras que el resto se dividió en 14 países. De esta forma, respecto al proceso federal, se perdió la intención de participación de 2 376 michoacanos.<sup>38</sup>

Después del proceso de depuración de las solicitudes recibidas, solamente 671 fueron las incorporadas al padrón de votantes. En comparación con el proceso federal, se observa que la mayoría de estas solicitudes (52.91%) fue rechazada por no tener copia anexa de la credencial para votar. Esto último confirma que el principal candado para la participación electoral de los mexicanos en el extranjero radica en que tuvieron que migrar con su credencial y no extraviarla, pues de lo contrario, al carecer de mecanismos para su reposición fuera del territorio nacional, automáticamente quedan sin posibilidad de participar en los procesos de votación.

También en el caso michoacano, la jornada electoral muestra un vacío importante de los residentes en el extranjero. El Instituto Elec-

<sup>36</sup> Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero, documento disponible en URL=<http://www.migrantes.michoacan.gob.mx/>

<sup>37</sup> Instituto Electoral de Michoacán, *Información financiera. Presupuesto Anual 2007*, URL= [http://www.iem.org.mx/presup\\_anual.php?path=0,9](http://www.iem.org.mx/presup_anual.php?path=0,9)

<sup>38</sup> Instituto Electoral de Michoacán, *Memoria. Voto de los michoacanos en el extranjero, proceso electoral estatal 2007*, op. cit., p. 48.

toral de Michoacán solamente recibió 349 sobres con votos, que representaron 52% de los 671 ciudadanos inscritos en la Lista de Votantes Michoacanos en el Extranjero. Con esto, el voto en el extranjero tuvo en Michoacán un costo de \$31 223.92, casi cuatro veces el costo del voto en el plano federal.

El bajo nivel de participación no permite establecer características de esta votación y su posible impacto en el proceso estatal en su conjunto. Sin embargo, con esta experiencia electoral, Michoacán se suma al reconocimiento de la participación de sus ciudadanos residentes en el extranjero y, en este sentido, ofrece una nueva oportunidad para buscar mecanismos que faciliten a los mexicanos en el extranjero el ejercicio de sus derechos políticos.

## CONCLUSIONES

Para los mexicanos que radican fuera del territorio nacional, migrar no es sinónimo de ausencia, olvido o desarraigo. Por el contrario, los intensos flujos migratorios que por lo regular se experimentan con procesos de circulación continua (en los cuales los avances tecnológicos juegan un papel que fortalece los vínculos de los migrantes con su comunidad de origen) obligan a pensar la migración desde una perspectiva transnacional.

Desde tal perspectiva se puede comprender el significado que la participación política representa en una gama amplia de procesos que vinculan a los emigrados con su comunidad. La participación electoral adquiere significado en la medida en que permite refrendar su pertenencia. El voto no solamente expresa una posición política, sino que reconstruye la idea del “derecho a tener derechos” en donde sea.

En los casos analizados se observan dos formas distintas de generar condiciones institucionales para el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero: por un lado, la protección al derecho a

ser representados, que aún se encuentra en etapas de desarrollo y consolidación; por otro lado, el desarrollo institucional de la vía electoral que, a pesar de su excesivo formalismo y procedimentalismo, sigue siendo el mejor termómetro de la participación política a la distancia.

En este sentido, es importante mantener en el debate la necesidad de consolidar los mecanismos que los institutos electorales han llevado a cabo, con el fin de lograr el óptimo manejo de los recursos utilizados en la preparación del proceso y que no pueden circunscribirse únicamente al periodo previo al proceso electoral. Los mecanismos establecidos para generar certezas mínimas al proceso, en términos generales, no deben modificarse, como la prohibición de realizar campañas por parte de candidatos y partidos fuera del territorio nacional, a fin de evitar flujos de dinero que puedan impactar en el proceso en su conjunto.

Sin embargo, los candados establecidos para garantizar la certeza del proceso no deben ser impedimento para mejorar el trabajo que realice el Instituto en cuanto a organización y labores específicas que configuran los elementos del voto, tales como los dispositivos de difusión, los procedimientos de registro de electores y los mecanismos de certeza y secrecía del escrutinio.

Las experiencias electorales permiten observar que el mecanismo de voto postal para la elección a distancia es la mejor opción posible; en términos de logística, permite garantizar los mecanismos de certeza en la elección. Aunado a ello, explorar la utilización de herramientas como la Internet puede consolidar un medio eficaz en la difusión y el proceso de registro.

A pesar de los altos costos de los procesos electorales, el voto en el extranjero es una realidad que, bajo la premisa de no regresión en derechos, no debe eliminarse, no obstante los bajos niveles de participación. Mantener el equilibrio entre la garantía de los derechos políticos de los mexicanos en el exterior y la protección de los procesos electorales no es imposible. Incrementar la participación de los mexicanos en el ex-

tranjero es una apuesta que al sistema político mexicano no debe presentársele como una adversidad, por el contrario, es la oportunidad de pensar nuevas formas de vinculación con los mexicanos fuera de las fronteras.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCER, Jorge (comp.) *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Nuevo Horizonte, 2005.
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2002.
- CARPIZO, Jorge y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Cámara de Diputados, 2004.
- DONAN, Hasting y Thomas M. Wilson, *An Anthropology of Frontiers in Border Approaches. Anthropological Perspectives on Frontiers*, Nueva York, Unversitiy Press of America, 1994.
- FOGG, Karen, *Election Administration in the European Union: Some Aspects of the Experience of Voters and Candidates*, Cardiff, The UK Electoral Commission European Parliamentary Elections seminal, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2004.
- GARDUÑO, Eduardo, “Antropología de la frontera, la migración y los procesos transnacionales”, *Frontera Norte*, vol. 15, núm. 30, México, Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre de 2003.
- GIMPEL, James G. y Joshua J. Dyck, “Distance, Turnout, and the Convenience of Voting”, *Social Science Quarterly*, vol. 86, núm. 3, septiembre de 2005.
- GUARNIZO, Luis Eduardo y Robert Smith (comps.), *Transnationalism from Below*, New Brunswick, Transactions Publishers, 1998.

- HUNTINGTON, Samuel, *Who are We?: The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, 2004.
- IMAZ BAYONA, Cecilia, *La Nación Mexicana Transfronteras. Impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006.
- KIMBER, Alan, "Voting Methods Matter", *Teaching Statistics*, vol. 24, núm. 3, otoño de 2002, p. 78.
- MEDINA TORRES, Luis Eduardo y Daniel Tacher Contreras, "Las impugnaciones del proceso electoral mexicano de 2006", en Roberto Gutiérrez et al. (coords.), *México 2006: Implicaciones de la disputa por el poder político*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2007.
- NAVARRO, Carlos, "Voto en el extranjero", en Nohlen, Dieter, et al. (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- TASSIN, Etienne, "Identidad, ciudadanía y comunidad política", en Quiroga, Hugo et al. (comps.), *Filosofías de la ciudadanía*, Buenos Aires, Homosapiens, 2001.
- TRIGUEROS GAISMAN, Laura, "La doble nacionalidad en el derecho mexicano", *Revista Jurídica*, núm. 26, México, 1996.

## FUENTES

- "Australia 1996: Application for a Postal Vote", documento disponible en: <<http://aceproject.org/ero-en/topics/voting-operations/Application%20Postal%20Vote%20Australia.pdf>>
- Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, *Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*, México, Instituto Federal Electoral (IFE), 2006, URL=[http://mxvote06.ife.org.mx/libro\\_blanco](http://mxvote06.ife.org.mx/libro_blanco)

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (Conapo), URL=<http://www.conapo.gob.mx>

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Acuerdo de la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el 8 de agosto del 2005, México, URL=<http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuerdos/ind180805.htm>>

\_\_\_\_\_, *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, 2006, URL=[http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados\\_03\\_06.pdf](http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados_03_06.pdf)

INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN, *Memoria. Voto de los michoacanos en el extranjero, proceso electoral estatal 2007*, 2008.

\_\_\_\_\_, *Información financiera. Presupuesto Anual 2007*, URL=[http://www.iem.org.mx/presup\\_anual.php?path=0,9](http://www.iem.org.mx/presup_anual.php?path=0,9)

INSTITUTO MICHOACANO DE LOS MIGRANTES EN EL EXTRANJERO  
URL=<http://www.migrantes.michoacan.gob.mx/>

*Ley Electoral del Estado de Zacatecas*. Decreto número 306, publicado el 4 de octubre de 2003 en el Suplemento al *Periódico Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, núm. 80.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,  
URL=[www.trife.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/sesiones/archivos/se\\_060901.htm](http://www.trife.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/sesiones/archivos/se_060901.htm)

UNITED KINGDOM: Absentee Vote Application. Documento disponible en: <<http://aceproject.org/ero-en/topics/voting-operations/UK%20Absentee%20Vote%20Application.pdf>>



El voto de los mexicanos  
residentes en el extranjero:  
nueva ciudadanía y  
sociedad civil en la era  
de la globalización

---

J. Emmanuel Ruiz Subiaur



*El ser humano sólo realiza su naturaleza a través de sus actividades en el dominio público.*

En la polémica en torno de las reformas electorales, a las que a comienzos de los años treinta había seguido, en Francia e Inglaterra, una cierta *extensión del derecho electoral*, se objetiva la lucha por la realización del Estado burgués de Derecho.

Es, empero, notable que Marx viera ya también en ello un precedente de la *constitucionalización de la sociedad* burguesa; en el mismo contexto se dice: “Que la sociedad burguesa penetre, masiva, y completamente en la medida de lo posible,

en el poder legislativo, que la sociedad burguesa real quiera substituir a la sociedad ficticia del poder legislativo, todo ello, no es sino su aspiración a dotarse de existencia política”. El joven Marx da, antes de 1848, una interpretación radical-democrática de la tendencia a la *generalización del derecho electoral*; él anticipa una transformación [...] Marx imagina que la sociedad misma se hará política por esta vía; las reformas electorales parecen mostrar ya, dentro de la publicidad establecida, la tendencia a la disolución de ésta: “En la medida en que la sociedad burguesa ha plantado realmente su existencia política como su verdadera existencia, ha hecho *inesencial la distinción entre su existencia civil y su existencia política*; y con uno de los miembros separados cae su otro, su contrario. La reforma electoral significa, pues, dentro del Estado político abstracto, la disolución de éste, pero también la disolución de la *sociedad civil burguesa*”.<sup>1</sup>

... el voto en el extranjero es “el proceso de votación o sufragio celebrado en territorio de un país foráneo destinado a los ciudadanos que viven fuera de su país de origen”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer kategorie der bürgerlichen gesellschaft*, Berlín, Darmstadt-Neuwied, 1981. Hay traducción al español, *Historia y crítica de la opinión pública, La transformación estructural de la esfera pública*, trad. de Antonio Doménech con la colaboración de Rafael Grasa, 1ª ed., séptima tirada, Barcelona, Gustavo Gili, 2002, pp. 157-158. El texto de la transcripción se tomó de esta edición; las cursivas son del autor.

<sup>2</sup> Dieter Nohlen y Florian Grotz, “Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral” (“*External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation*”), *Revista Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 16, México, 2001, p. 47,

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juselec&n=16>. Véase también

La actual globalización es más una amenaza que un estímulo para construir ciudadanía...<sup>3</sup>

... hoy por hoy, y cada vez más, las normas y los acuerdos internacionales, y mandatos transferidos hacia instancias supranacionales, restringen las posibilidades de un Estado para garantizar la libertad y los derechos del ciudadano.<sup>4</sup>

La palabra “voto” proviene del latín *votum*, y una de sus acepciones es “expresión pública o secreta de una preferencia ante una opción”.<sup>5</sup>

## PREÁMBULO

### **El mundo se transfigura: el voto de los connacionales en el extranjero, de derecho de los “migrantes” a derecho de “todo extranjero”**

El voto de los nacionales en el extranjero apareció durante la primera guerra mundial y con mayor fuerza en la segunda, cuando los miembros de las fuerzas militares que se encontraban en los campos de batalla de territorios extranjeros exigieron votar, ya que si por su país daban o exponían su vida, lo mínimo que éste habría de otorgarles era el voto.<sup>6</sup> En tal sentido se emitieron instrumentos jurídicos internacionales: la *Decla-*

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXIII, núm. 99, México, septiembre-diciembre de 2000, 2001. Consultados el 21 de marzo de 2008, [http://www.trife.org.mx/eventos\\_especiales/material/md\\_left.htm](http://www.trife.org.mx/eventos_especiales/material/md_left.htm).

<sup>3</sup> John Gledhill, “Los pasos difíciles a la ciudadanía amplia: más allá de la transitología”, en Marco A. Calderón Mólgora, Willem Assies, Ton Salman (eds.), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán-IFE/Junta Local Ejecutiva del IFE en Michoacán, 2002, pp. 501-524.

<sup>4</sup> Jane Jenson y Martin Papillon, *The changing boundaries of citizenship, A review and a research agenda*, Universidad de Manchester, Inglaterra, inédito, 2001, p. 25.

<sup>5</sup> Francisco Fernández Segado, “Voto”, San José, consultado de 23 de septiembre de 2007 en [www.iidh.ed.cr/siii/index\\_fl.htm](http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm).

<sup>6</sup> Jorge Carpizo y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero (1999)*, 2ª ed., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 73.

*ración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 estatuyó, por ejemplo, en su Artículo 21, el derecho de todas las personas de tomar parte en el gobierno de su propio país, y el *Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* de 1966 incluyó, en su Artículo 25, el otorgar a los ciudadanos el derecho de tomar parte en asuntos públicos (directamente o a través de representantes) y el derecho a votar y ser votados.<sup>7</sup>

En ese ambiente, y con ese marco conceptual como trasfondo, se construyó la idea de que los derechos de la *ciudadanía*, donde quiera que estuviese el ciudadano, contenían una trilogía: derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales.<sup>8</sup> Dicha trilogía coincidía más con la visión del mundo europea, inglesa o estadounidense que con la de los atrasados pueblos de América latina, pero como concepción ideal se impuso. Los derechos *civiles* son los derechos que sostienen la *libertad individual*: libertad de la persona, de expresión, de credo, de opinión, el derecho a la propiedad, a la justicia, a establecer contratos donde impere su voluntad y la de la contraparte contratante. Los derechos *políticos* son los derechos a emitir el voto, a ser electo para los cargos de elección y de gobierno, el derecho de participar en la toma de decisiones de su comunidad, de dirigir a su comunidad, de asociarse para efectos políticos, esto es, el derecho al ejercicio del poder público y político a través del voto o como miembro de un cuerpo investido de autoridad política. Tanto los derechos *civiles* como los derechos *políticos* son derechos “negativos”, en el sentido de que el Estado debería respetarlos y protegerlos a fin de garantizar la autonomía e independencia de los individuos privados contra los abusos y las intromisiones del propio Estado. Los derechos *sociales*, en

<sup>7</sup> Renata Tardioli, “Presentación del Manual del Voto en el Extranjero” (ponencia), *Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero*, México, D. F., Instituto Federal Electoral, 11 de agosto de 1998, consultado el 12 de noviembre de 2002, <http://www.ife.org.mx/wwwife/comsoc/pdiago5.htm>.

<sup>8</sup> T. H. Marshall, “Citizenship and social class”, en *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, pp. 1-85.

cambio, admiten la participación *activa* del Estado para igualar las facultades y minimizar las naturales diferencias societales y económicas de los individuos particulares a fin de homogenizar el goce de sus derechos civiles y políticos.

De tal suerte que, desde 1950, se estableció que los derechos civiles son indispensables para una economía de mercado, ya que proporcionan a los individuos los medios necesarios para participar de manera independiente en la lucha económico-social –desde el momento en que el individuo está facultado y capacitado para protegerse a sí mismo, la protección social a través del Estado resulta innecesaria–. Y se estableció que *sin derechos políticos vigentes y plenos*, no existen derechos civiles ni sociales.

A partir de los años setenta del siglo XX, como respuesta al fenómeno migratorio, el voto de los nacionales en el extranjero se va extendiendo como tema de reflexión y en su práctica, al extremo que la tradicional idea de que este derecho estaba sólo contenido en los derechos políticos comienza a estallar y a ceder. La migración, un fenómeno económico-laboral, cobra mayor relevancia en el ámbito internacional, por lo que enlaza el derecho al voto con los derechos humanos de los migrantes, al mismo tiempo que las comunidades en aumento de migrantes que viven en un país distinto al de su origen plantean el problema de la ciudadanía y la titularidad de los derechos políticos en una realidad mundial cada vez más global.<sup>9</sup>

Lo anterior trae como consecuencia que en 1977 se suscriba la *Convención Europea sobre el Estatuto Legal de los Trabajadores Migrantes*, que entrará en vigor en 1983. Esta convención constituye el primer instrumento jurídico internacional que reconoce específicamente los derechos políticos de los trabajadores migrantes y, de manera particular, el de po-

<sup>9</sup> Carlos M. Navarro Fierro, *El voto en el extranjero: estudio comparado, sistemas políticos electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 17.

der votar y ser elegido en elecciones realizadas en su estado de origen. Aunque, ciertamente, se circunscribe a los ciudadanos de los estados miembros de la Comunidad Europea, su impacto y efecto mundial es muy potente, de manera que, a partir de esta *Convención*, el tema empieza a adquirir mayor importancia y visibilidad en el debate y la agenda política internacionales.<sup>10</sup>

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) hubo de poner a firma la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*,<sup>11</sup> que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, el 20 de diciembre de 1990, y entró en vigor el 1 de julio de 2003.

En el Artículo 42 de la *Declaración* de la Convención, se establece categóricamente lo siguiente: “1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación; 2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos”.

<sup>10</sup> Carlos M. Navarro Fierro, “Sobre el voto de los mexicanos en el extranjero”, Primer Curso de Especialización sobre Régimen Electoral, Gobernabilidad Democrática y Resolución de Conflictos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal Electoral-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/México y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, marzo-abril de 2003, [http://www.trife.org.mx/eventos\\_especiales/material/md\\_left.html](http://www.trife.org.mx/eventos_especiales/material/md_left.html), p. 187, consultado el 20 de octubre de 2004.

<sup>11</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, Tratados, Instrumentos internacionales de derechos humanos, consultado 3 de abril de 2009, [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m\\_mwctoc\\_sp.html](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.html).

La suscripción a la Convención impone una serie de obligaciones a los estados parte cuya aplicación es observada por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, integrado por 10 expertos. Así, estos estados están obligados a presentar al secretario general de las Naciones Unidas un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de cualquier otra índole que hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones de la Convención, después de un año a partir de la entrada en vigor de ésta, y, posteriormente, cada cinco años. México suscribió y ratificó tal convención desde su presentación e inicio.

A partir de esos avances, el voto de los connacionales en el extranjero se manifestó en distintos países con señales y características disímbo-las. En algunos se permite el voto a sus connacionales que residen en el extranjero sólo para elegir ciertos cargos públicos en su nación, ya sea votar para elegir al titular del poder ejecutivo o la representación en el poder legislativo o parlamento; en otros estados se concede sólo si el votante se traslada el día de la elección al territorio de su país a emitir su voto, y en otros se les permite votar para todo tipo de cargos públicos e, incluso, para definir el sentido de alguna decisión trascendental que vaya a tomar su estado vía *referendum*.

En algunos países se ha decretado como obligatorio que sus connacionales en el extranjero tengan representantes en los cargos del parlamento o en las cámaras, los cuales lleven la representación de quienes vivan fuera del territorio de su país. Esto es, que el derecho al voto se expande, además, hasta el ámbito que quienes vivan en el extranjero tengan en su país de origen, intervención política y representación.

Otros países crean distritos especiales o circunscripciones no territoriales para definir dónde ha de incidir el voto del connacional residente en el extranjero. Para elecciones parlamentarias o legislativas, la legislación electoral donde se aplica determina en qué distritos será asignado el voto de los electores en el extranjero. En algunos casos conservan el re-

gistro en el distrito o demarcación electoral correspondiente a su último lugar de residencia dentro del país o, en caso de que no contaran con registro previo, se puede establecer el distrito o demarcación del lugar de nacimiento o de residencia de sus familiares. En algunos países, se crean distritos electorales especiales de carácter “no geográfico” para los electores en el extranjero: son las llamadas *circunscripciones extraterritoriales*.<sup>12</sup>

Estas pinceladas de cómo el voto de los connacionales ha ido avanzando en el mundo nos dejan claro que en torno a él se va configurando una nueva concepción de *ciudadanía* y de *sociedad civil*, a la que México debe contribuir con su creatividad, o, mejor dicho, tiene la obligación histórica de hacerlo.

## EL CASO DE MÉXICO

### **Soltando las amarras de nuestra infancia política**

En 1995, los grupos parlamentarios representados entonces en el Congreso, con motivo de la Reforma del Estado, incluyeron el tema del reconocimiento del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Es necesario mencionar que partidos políticos como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) habían incorporado en sus estatutos la posibilidad para sus militantes residentes en el extranjero de votar y ser votados para ocupar cargos de representación como delegados a los

<sup>12</sup> Alan Wall, “Voto en el extranjero”, *Proyecto sobre Administración y Costo de Elecciones (Proyecto Ace)*, trad. de Carlos Navarro, elaboración conjunta del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Internacional, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales y la Organización de las Naciones Unidas, 1997, actualizado por Carlos Navarro, 2001, <http://www.aceproject.org/main/espanol/po/poa02c.html>, consultado Abril 28 de 2007.

congresos y consejeros nacionales, de tal manera que era paradójico que los partidos políticos estuvieran más avanzados en el tema que la Constitución política y el Estado mexicanos.

En países donde se reconoce el voto de los nacionales en el extranjero, existe un proceso permanente de expansión de tal derecho. Es el caso de Brasil, donde al comienzo se limitaba a la elección del primer mandatario, y hoy ya hay propuestas e iniciativas de abrirlo para todo tipo de elecciones; en otros, como Argentina y Perú, se extiende a la elección del órgano legislativo; en Colombia se ejerce para integrar el Senado y para la presidencia de la República.

En el caso de Estados Unidos, sus connacionales residentes en el extranjero votan *para todas las elecciones federales, y en algunos estados también se les permite votar por legisladores y gobernantes*. En países como Dinamarca, España, Noruega y Suecia, el derecho se hace extensivo a las elecciones estatales y las municipales.

La presión internacional sobre el tema impulsó a las fuerzas políticas de México a tomar cartas en el asunto. En abril de 1996 llegaron al acuerdo de modificar el Artículo 36 constitucional, adicionando un artículo transitorio que estableciera que este derecho sólo podría ejercerse para la elección presidencial, y que la forma de su ejercicio se determinaría en la ley de la materia, estando vinculado a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la cédula de identidad.

Como consecuencia, el Congreso de la Unión aprobó en julio de 1996 el decreto de reformas y adiciones a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el que se suprime de la Fracción III, del Artículo 36, la obligación de que el voto del ciudadano mexicano se emita en el distrito electoral que corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera de territorio nacional el ejercicio del sufragio, quedando como una obligación de los ciudadanos votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.

Se aprobó, a su vez, en noviembre de ese mismo año, un artículo transitorio –Artículo Octavo Transitorio– al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), en el que se dispone que,

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 (IFE), 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, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identificación ciudadana.<sup>13</sup>

Al quedar abierta la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos residentes fuera del territorio nacional pudieran votar, hubo un vivo interés sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, al extremo que, entre 1998 y 2005, el Congreso recibió y conoció 18 iniciativas sobre el tema. El universo de ciudadanos mexicanos que potencialmente podrían llegar a votar para la elección presidencial de 2006 fue considerado en más de 12.5 millones de personas,<sup>14</sup> aunque el IFE sólo hubiese admitido a trámite para ejercer tal derecho las solicitudes de 40 876 mexicanos en el extranjero y hubiesen emitido su voto un total de 33 111 ciudadanos,

<sup>13</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122, y el tercero transitorio de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia electoral. 31 de julio de 1996.

<sup>14</sup> Ya para la elección presidencial de 2000, de acuerdo con la comisión, que concluyó sus trabajos en noviembre de 1998, los mexicanos radicados en el extranjero representaban 14.12% de la población mexicana en edad ciudadana. De ese total, los residentes en Estados Unidos conformaban 13.97% (9.8 millones), de los cuales los migrantes nacidos

de los que fueron recibidos como válidos 32 532 votos en las 170 mesas escrutadoras que se instalaron. Hay mexicanos en 80 países.<sup>15</sup>

El debate político y jurídico no se centra en si tienen o no el derecho a votar, sino en cómo regularlo, esto es, dónde deben votar, quiénes pueden hacerlo, cómo llevar un registro, etcétera.

El instrumento legal que concentra el resultado de estas inquietudes es el decreto que reforma partes del Cofipe, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de 2005, el cual incluye ya el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero, aunque sólo para la elección de presidente de la República, siempre y cuando contaran con credencial de elector con fotografía expedida en el territorio nacional, se hubiesen inscrito previamente en el listado nominal de electores en el extranjero y votaran por correo certificado –registrado–. No se autorizaron campañas proselitistas en el extranjero, se prohibieron, así como continuó la prohibición del financiamiento de campañas desde el extranjero.

No se necesita hacer un gran esfuerzo para deducir que, mientras en el orbe –incluidos estados que se consideraban atrasados– se avanzaba a

en México comprendían 10.15% (7 millones 126 mil) –de éstos, 1.43% había adquirido la nacionalidad estadounidense por naturalización–, y las personas nacidas en Estados Unidos que eran hijos de padre y/o madre mexicano representaban 3.82% (2 millones 674 mil). De acuerdo con la misma comisión, cerca de 84% de los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México se concentraban en cinco entidades: California (46.3%), Texas (21.3%), Arizona (6.6%), Illinois (6.3%) y Nueva York (3.5%); la comisión estimó que para el año 2000 los mexicanos en el extranjero en una situación jurídica migratoria irregular alcanzarían la cifra de 2.7 millones, lo que representaría 25% del total de votantes potenciales, por lo que se propusieron modalidades de voto para garantizarles plena seguridad y libertad en el sufragio. Los mexicanos radicados en otros países (excepto Estados Unidos) representarían alrededor de 0.15% (104 mil personas), que, sumado a los que radicaban en Estados Unidos daría un total aproximado de 10.87 millones de mexicanos radicados en el exterior, a los que se consideró potencialmente electores para 2000.

<sup>15</sup> Instituto Federal Electoral, Consejo General, *Resumen Ejecutivo sobre el voto de los mexicanos en el extranjero*, Libro Blanco, 15 de diciembre de 2006.

pasos rápidos y agigantados hacia la consolidación de derechos políticos plenos para los connacionales residentes en el extranjero y en el área de uno de esos derechos –el voto– se acrisolaban experiencias mundiales que lo expandían, en México se retenía dubitativamente, y hasta con temor, tal consolidación.

El gobierno, hablando en nombre del Estado mexicano, repetía a diestra y siniestra que nuestro país avanzaba o *transitaba* hacia la democracia, cuando en realidad daba un tímido paso, con bordón y andadera, en la búsqueda de soltar las amarras de nuestra *infancia* política. Esta desconfianza, o franco temor, de nuestra clase política es síntoma de que continúa considerando a la nación no apta para gobernarse, guiarse y dirigirse a sí misma. Es una actitud que viene desde la colonia, o, mejor dicho, un atavismo colonial del que todavía no se libera la clase política dirigente. El considerar a la nación como infante político le ganó a Fray Servando Teresa de Mier duras críticas en 1823, y a Porfirio Díaz el escarnio nacional y mundial en 1910.

En relación con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, se vive el mismo fenómeno que cuando se estatuyó el federalismo en el país. Fray Servando Teresa de Mier había dedicado su vida a luchar con gran ahínco por la república, durante el remedo de imperio de Iturbide. Se logró estatuir, en los artículos 5º y 6º del *Proyecto del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, que la nación adoptaba para su gobierno la forma de “República representativa popular federal”, constituida por “Estados independientes libres y soberanos”, lo que Teresa de Mier consideró un pacto federal muy laxo, aunque él había participado en la redacción del *Proyecto*. Fue acusado entonces, él y otros miembros que habían participado en la redacción del *Proyecto del Acta Constitutiva*, de haber propuesto un gobierno federal en el nombre y central en la realidad. Fray Servando escribió entonces –13 de diciembre de 1823– su famosa “Profecía”, en la que asentó que esa fórmula era más “análoga a nuestra educación y costumbres, y más oportuna para la guerra que nos amaga, hasta que pasadas estas cir-

cunstances en que necesitamos mucha unión, y progresando en la carrera de la libertad, *podamos sin peligro, ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de la perfección social [...]*".<sup>16</sup>

La misma actitud de considerar a la nación mexicana como un pueblo *infante* en aptitudes y pensamiento, como un pueblo que todavía no sabe caminar aunque ya va creciendo, la tuvo Porfirio Díaz. Éste, en diciembre de 1907, a sus 78 años, concedió al reportero canadiense James Creelman, de la revista *Pearson's Magazine*, una entrevista que se publicó en marzo de 1908 en Nueva York. Traducida al español, la entrevista se reprodujo en los periódicos *El Imparcial*, de México (el periódico más cercano a Díaz), el 3 y el 4 de marzo de 1908, y *La Ilustración*, de Bogotá, Colombia, y provocó reacciones en *El Diario del Hogar*, en el *Diario Oficial* y en *Renacimiento*, de Monterrey.

Cuando el periodista canadiense le pregunta a Porfirio Díaz si se piensa reelegir, el general responde:

Es una creencia extendida la de que es imposible para las instituciones verdaderamente democráticas, nacer y subsistir en un país que no tiene clase media [...] México tiene hoy una clase media, pero no la tenía antes. La clase media es aquí, como en todas partes, el elemento activo de la sociedad [...] es trabajadora, a cada paso se mejora y en la que una democracia debe confiar y descansar para su progreso, a la que principalmente atañe la política y el mejoramiento general [...] El futuro de México está asegurado –dijo con voz clara y firme–. Mucho me temo que los principios de la democracia no han sido plantados profundamente en nuestro pueblo. Pero la nación ha crecido y ama la libertad. He esperado pacientemente porque llegue el día en que el pueblo de la República Mexicana esté preparado para escoger

<sup>16</sup> Fray Servando Teresa de Mier, "Profecía", en *El pensamiento del Padre Mier*, nota biográfica y selección de Vito Alessio Robles, México, Secretaría de Educación Pública, 1944, p. 76. Las cursivas son del autor.

y cambiar sus gobernantes, sin peligro de revoluciones armadas, sin lesionar el crédito nacional y sin interferir con el progreso del país. Creo que, finalmente, ese día ha llegado.<sup>17</sup>

Hoy, como cuando Teresa de Mier y Porfirio Díaz, pareciera que aún no estuviera el pueblo mexicano listo para ejercer sus derechos políticos, ni siquiera el del voto de los mexicanos residentes en el extranjero; aunque en el discurso oficial estemos en plena *transición* a la democracia, y en el *papel*, formalmente, esté estatuido tal derecho.

### **El telón teórico de fondo**

Cuando se analiza el asunto del voto en el extranjero surge la pregunta: ¿en dónde se funda el derecho al sufragio, en la ciudadanía o en la nacionalidad? Nacionalidad y ciudadanía, se arguye, son conceptos diferentes. Tal diferencia, para nosotros, está en entredicho, pues consideramos que el asunto del voto no tiene que ver nada más con los derechos políticos de los ciudadanos sino con el concepto de Estado que se implanta en la nación (en el caso de México, luego de una tan prolongada reforma del Estado que se viene desarrollando paulatinamente, muy a pesar de las cúpulas en el poder). Independientemente de las posiciones teóricas y los intereses particulares encontrados de los grupos políticos que orientan sus opiniones sobre el tema, la realidad mundial obliga, dado el incremento del fenómeno migratorio desde las economías emergentes y subdesarrolladas –como México– hacia naciones altamente desarrolladas, al aumento de la participación política de la sociedad civil y la generación de un mundo globalizado donde los derechos y obligaciones de los ciudadanos se extiendan más allá de las divisiones políticas y geográficas.

<sup>17</sup> James Creelman, *Entrevista Díaz-Creelman*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Históricas, 1963, 50 pp.

El debate sobre este tema tiene su origen entre los líderes de las comunidades mexicanas residentes en Estados Unidos durante los años sesenta, y cobra mayor fuerza en los dos años previos a las elecciones federales de 1988 (suman más de nueve millones los mexicanos que trabajan legal o ilegalmente sólo en la Unión americana). A partir de entonces, los medios de comunicación empiezan a ocuparse del asunto, y posteriormente lo hacen los partidos y demás actores políticos y del ámbito académico. Así, diferentes actores políticos asumen como propia esta demanda para lograr la participación de los mexicanos en el extranjero en los comicios nacionales. El mexicano es entonces uno de los pocos casos en que el debate y las primeras iniciativas encaminadas a explorar la viabilidad del voto en el exterior son resultado, en buena medida, de gestiones desplegadas por grupos organizados de sus potenciales beneficiarios en el extranjero, muy en particular en Estados Unidos.

Ante estas circunstancias, y asumida la responsabilidad de los partidos políticos de hacer plenos los derechos de la ciudadanía, el Estado mexicano se ha visto en la necesidad de ir modificando su concepto de *ciudadanía*. Aunque aún no lo manifiesta explícita y conscientemente, esto es ya notorio.

La noción de *ciudadanía*, desde su concepción inicial, ha sido vinculada a la idea de un Estado-nación que ejerce una soberanía *interna* –sobre la población que se encuentra en un territorio definido–, así como una soberanía *externa*. La ciudadanía surgió como un conjunto de mecanismos institucionales que regularon las relaciones entre el Estado y la población, definiendo los derechos y las obligaciones de ésta e introduciendo el principio de la *igualdad formal*, en contraste con las relaciones de la época feudal y estatuyendo la *neutralidad* estatal frente a convicciones, proyectos ideológicos y otras preferencias privadas de los ciudadanos. Se buscó fomentar así la identificación del ciudadano con el Estado-nación, y se potenció un fuerte espíritu de pertenencia. Tanto la pertenencia como la identificación serían luego afianzadas por la conquista y el

desarrollo de los derechos sociales. En función de ello, el Estado mexicano estatuyó en la Constitución, explícitamente reformada para tal fin, que el voto era, a la par que una prerrogativa, una obligación de los ciudadanos mexicanos.

Pero es cada vez más profundo el impacto de la globalización sobre ese concepto de ciudadanía, al causar un debilitamiento serio del significado de la referencia territorial y socavar el principio de pertenencia e identificación. En ese contexto, potenciar el voto de los mexicanos en el extranjero servirá para redefinir el concepto de ciudadanía en los mexicanos y volver al cauce del fortalecimiento de la pertenencia y la identificación con el Estado mexicano. El asunto es saber si el Estado puede garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos o si, por el contrario, el empuje de la globalización concluirá en la extinción de éstos, de la ciudadanía y de los ciudadanos.

## LOS DESAFÍOS VISIBLES DE HOY... Y DE MAÑANA

El primer desafío es respecto al convencimiento que debe privar entre los actores políticos para valorar la importancia de potenciar el voto de los connacionales en el extranjero, ya que hasta ahora han permanecido reticentes, aunque de boca para afuera declaran apoyarlo y aceptarlo plenamente. Los partidos políticos en México han visto con reticencia el otorgamiento del derecho al voto a nuestros connacionales en el extranjero, por lo que han caminado con mucho tiento en esa ruta; no por menos los *federalistas* llegaron a llamar vivamente la atención sobre la dictadura de las facciones –partidos políticos– y, antes, el espíritu faccioso fue puntualizado por Juan Jacobo Rousseau.<sup>18</sup> James Madison, por ejemplo, escribía

<sup>18</sup> Juan Jacobo Rousseau, *Contrato social o principios de derecho político*, trad. de Fernando de los Ríos, Madrid, Espasa Calpe (Colección Grandes Clásicos Universales), 2003, 170 pp.

el 23 de noviembre de 1787, en el periódico *El Correo de Nueva York*, respecto de los hoy denominados partidos políticos y su espíritu faccioso:

Entre las numerosas ventajas que ofrece una Unión bien estructurada, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a suavizar y dominar la violencia del espíritu de partido. [...] Los ciudadanos más prudentes y virtuosos, tan amigos de la buena fe pública y privada como de la libertad pública y personal, se quejan de que nuestros gobiernos son demasiado inestables, de que el bien público se descuida en el conflicto de los partidos rivales y de que con harta frecuencia se aprueban medidas no conformes con las normas de la justicia y los derechos del más débil, impuestas por la fuerza superior de una mayoría interesada y dominadora [...] muchos de nuestros más graves infortunios y, especialmente, la actual desconfianza, cada vez más intensa hacia los compromisos públicos, se deben achacar, principalmente, si no en su totalidad, a la inconstancia y la injusticia con que un espíritu faccioso ha corrompido nuestra administración pública.

Por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto. Hay dos maneras de evitar los males del espíritu de partido; consiste una en suprimir sus causas, la otra en reprimir sus efectos.<sup>19</sup>

Unos han previsto la posibilidad de expandir su clientela y afiliados y se han tentado con tal filón –más lo que podría convenirles el recibir cuotas y aportaciones, tanto en pecuniario como en esfuerzos, permanentemente, de estos nuevos afiliados y futuros electores–, pero han tirado sus *aproches* cuando han descubierto que los migrantes mexicanos

<sup>19</sup> Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *El Federalista*, 5ª reimp., trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 35-36.

en el extranjero no responden a sus lideratos internos –poco diáfanos y menos consolidados–, ni admiten el mando de los miembros de las camarillas que nacionalmente los dirigen, ante su falta de solidaridad y la carencia, en la mayoría, de personalidad e ideario. Así, prefieren obstruir el proceso de globalización del derecho al voto de los mexicanos en el extranjero.

El gobierno, por su parte, se ha visto tentado a impulsar la *globalización del voto* para poder exhibir en el plano mundial su carta de identidad de gobierno de un Estado democrático o en vías de democratizarse, o, cuando menos, gobierno proclive a la democracia, pero, al igual que los partidos políticos, amaina su prisa cuando detecta que la *globalización del voto* y su faceta de voto de los mexicanos en el extranjero traen aparejada otra faceta: aquella que le sirve a la nación y a su Estado para mostrarse tal cual es, y que le permite a todos verle en sus entrañas. Los gobiernos mexicanos, de tres sexenios al actual, saben que el voto de los mexicanos en el extranjero puede ser un *espejo* en el cual se reflejen hacía sí mismos e internamente; que usándolo adecuadamente, tal *espejo* puede darles una *imagen* internacional de progreso, prosperidad y avance, les posibilita un autoelogio. Pero han caído en cuenta de que también sirve de *ventana* desde la cual cualquiera se puede asomar y ver cómo está el interior, el orden que priva dentro, sus carencias y debilidades, así como sus potencialidades y el mal uso de ellas; el voto de los mexicanos en el extranjero sirve también, además de *espejo*, de *ventana* que permite contrastar lo que el Estado dice hacia afuera que es y lo que en realidad es. Así, prefieren detener el impulso de nuestros connacionales en el extranjero hacia el voto globalizado.

El Instituto Federal Electoral (IFE), como responsable de la preparación, organización y realización de toda elección federal, piensa dos o más veces los inconvenientes, las molestias y las dificultades que trae consigo el cumplir con esta obligación en los 80 países donde habitan mexicanos en edad de votar. Si bien le posibilitaría ensanchar el ámbito

de ejercicio de sus facultades, también le podría poner en contraste con, por decir algo, algún órgano de preparación y organización de elecciones similar a él en el ámbito local, y demostrar que otro órgano, de envergadura local, puede hacer mejor las cosas. De la misma manera que el Instituto Electoral del Estado de Coahuila ha preparado y diseñado un calificado sistema para el *evoting* –voto electrónico y por Internet–, ya hay institutos electorales de entidades federativas que pretenden conceder y preparar el voto para los connacionales oriundos de sus entidades en las elecciones de ámbito local; otros estudian la posibilidad de crear una circunscripción extraterritorial o no geográfica a la cual referir los votos de los ciudadanos nativos de sus estados que voten en el extranjero en sus comicios locales. De tal suerte que el IFE, en ese aspecto, mejor se va *piano piano*.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se vería realmente exigido de actuar como tribunal constitucional en materia electoral al implantarse plenamente el derecho de voto en el extranjero, ya que las probables violaciones a los derechos políticos del ciudadano mexicano en el extranjero y los medios de impugnación de que se ha dotado a partidos políticos, ciudadanos y actores políticos de toda índole se potenciarían en el plano mundial, lo cual seguramente le garantizaría un estallido en su apoltronada actuación interna y en su raquítica aportación a la democracia. Por ello, también camina con reticencia en tal asunto.

Nosotros vemos algunos desafíos para la implementación del voto en el extranjero, que en realidad no son dificultades sino oportunidades de avance. El voto en el exterior presenta, en lo general, diferentes retos para su realización:

- La inscripción de los potenciales electores y la preparación del listado de votantes. Una preocupación primaria es definir claramente los requisitos de elegibilidad del votante en el exterior y hacerlos de su

conocimiento de manera oportuna y precisa. De entrada, requiere una campaña para alentar la inscripción de los ciudadanos en el extranjero para votar; la experiencia en diferentes procesos ha dejado ver que ningún país tiene un listado preciso y completo de sus ciudadanos residentes en el exterior; por tanto, no es confiable porque el universo de emisores no está reflejado en él.

- La administración de la elección, que comprende la integración del padrón electoral, la definición y el seguimiento de una agenda de actividades preelectorales, la logística del proceso para una oportuna distribución de la información y los materiales electorales, la previsión de los locales de votación, el acopio y la entrega en tiempo de las boletas a la autoridad electoral. Todas estas actividades deben estar bien coordinadas para garantizar la debida recepción de las boletas y la validación del proceso electoral.
- La exigencia de redefinir el tema de la realización de las campañas en el extranjero. La posibilidad y, en su caso, los términos y condiciones aplicables para realizar actos de campaña o publicitar formalmente el derecho al voto en el exterior dependerán de las leyes vigentes en cada país extranjero, de las limitaciones que éstas pongan y las facilidades que den. Aquí entra en discusión la posibilidad de un financiamiento externo a las campañas, el cual deba regularse y volver a discutirse.
- La educación del votante, que es parte esencial de toda elección democrática.<sup>20</sup> El votante tiene el derecho de estar bien informado sobre todos los aspectos de la elección que debe conocer, como son los requerimientos de elegibilidad, dónde poder registrarse para votar, la fecha de la votación, los requerimientos de identificación, las opciones de votación, la ubicación de los locales de votación y las horas

<sup>20</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, trad. de José Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

en que puede votar. La ausencia de estas condiciones genera confusión y exclusión de los votantes; de faltar el cumplimiento de estos requisitos de toda elección democrática, el proceso estaría en duda desde el principio. Esto apela al uso de los medios de comunicación extranjeros: la televisión, la radio y los medios impresos, con los peligros potenciales y potenciados que esto trae, por ejemplo, que tales medios influyan de manera desviada sobre el votante, es decir, que no actúen como medios de comunicación sino como *instrumentos de difusión* y como *grupos de presión*. Confróntese, por ejemplo, Larry Sabato.<sup>21</sup>

- El establecimiento preciso de la delegación de responsabilidades por parte del IFE a todos los involucrados en la organización básica del proceso electoral en el exterior, para que las comunicaciones, la administración y la logística funcionen sin contratiempos y exista un catálogo de sanciones para el no acatamiento adecuado y responsable del marco legal de la imparcialidad, la objetividad y la independencia que debe guiar al órgano que prepara.<sup>22</sup>
- La vigilancia del proceso electoral. Es probable que los partidos políticos implicados y los observadores independientes no puedan vigilar la votación en el extranjero con una amplia cobertura. Se generan perspicacias, especialmente en los casos en que el personal de las misiones diplomáticas en otros países no es percibido como políticamente neutral. En este caso, se deberá implementar un control riguroso sobre el envío y la revisión de los materiales y la documentación

<sup>21</sup> Larry Sabato, director del Centro de Política de la Universidad de Virginia, entrevista con la BBC, 18 de junio de 2006, consultado el 21 de junio, 2006, [news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid\\_7605000/7605417.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid_7605000/7605417.stm).

<sup>22</sup> Richard W. Soudriette, “La perspectiva de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)” (ponencia), *Conferencia trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre el voto en el extranjero*, México, Instituto Federal Electoral, 2 y 3 de septiembre de 1998, <http://www.ife.org.mx/wwwcai/crichard.htm>, consultado 2 de octubre de 2007.

devuelta, lo que puede ser la opción para paliar de manera parcial ese tipo de inquietudes.<sup>23</sup>

- La revisión judicial. Una dificultad común a todos los sistemas electorales que incluyen el voto en el extranjero es cómo sancionar las faltas electorales, pues no es posible aplicar sanciones a personas o instituciones con residencia en otro país. En la práctica, la única opción disponible es la anulación de las elecciones en el circuito donde se haya cometido la falta, pero ésta no es una solución adecuada en la mayor parte de los casos. Las faltas y los abusos que se puedan cometer durante la campaña son de casi imposible sanción.<sup>24</sup>

## CONCEPTO DE LIBERTAD, RÉGIMEN DE LIBERTADES Y VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

### **Libertad de los antiguos o libertad de los modernos**

*¿Es la nacionalidad una limitante de la ciudadanía y del ejercicio libre de los derechos políticos?*

En una época como la nuestra —*nostra aetate*, dirían los romanos— en que los conceptos tradicionales de *soberanía*<sup>25</sup> y *ciudadanía* se derrumban, en que la acepción clásica de *ciudadanía* entra en terminal etapa de extin-

<sup>23</sup> Alan Wall, “Voto por procuración”, *Proyecto sobre administración y costo de elecciones (Proyecto Ace)*, trad. de Carlos Navarro, IDEA Internacional-IFES-NU, 1997, actualizado 2000; consultado el 2 de octubre de 2007, <http://www.aceproject.org/main/espanol/po/poa02e.htm>.

<sup>24</sup> Carlos Alberto Urruty, “Voto en el extranjero”, *Revista Justicia Electoral*, núm. 13, México, 2000, consultado 2 de octubre 2007, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juselec&n=13>.

<sup>25</sup> Roberto Bergalli *et al.*, *Soberanía un principio que se derrumba*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2002, 150 pp.

ción,<sup>26</sup> época en que la tensión entre nacionalidad y ejercicio de la ciudadanía y de los “derechos políticos” se potencia geométricamente, escribir un breve ensayo sobre el *voto de los mexicanos en el extranjero*, o, más genéricamente, *el voto en el extranjero*, implica, centralmente, analizar el concepto de libertad que impera en nuestro ámbito legal, jurídico y político, y argumentar acerca de nuestro *régimen de libertades*.<sup>27</sup>

Antaño se definía la *libertad* siguiendo la acepción del *Digesto*:<sup>28</sup> “Libertad es la facultad de hacer cada uno lo que le plazca...”, haciendo caso al apotegma de Gayo:<sup>29</sup> “*Libertas omnibus rebus favorabilior est*”.<sup>30</sup> Por el contrario, el concepto de libertad que se ha impuesto en el mundo y

<sup>26</sup> Francisco Rodríguez Lestegás (coord.), *Identidad y ciudadanía: reflexiones sobre la construcción de identidades*, Barcelona, Horsori, 2008, 175 pp.

<sup>27</sup> Conviene distinguir el ámbito de referencia de la expresión voto de los connacionales en el extranjero de otros dos procesos de votación especiales, y que en ocasiones se confunden con él. Uno, el denominado *derecho al voto para extranjeros*, derecho que las leyes del país de residencia permiten a los extranjeros y que consiste en el ejercicio del voto en procesos locales, aun cuando no cuenten con la ciudadanía respectiva –en la Unión Europea se aplica en el ámbito municipal, y en América Latina en la legislación de Uruguay, de Paraguay y de Venezuela–. Otro es cuando ciertas legislaciones permiten a nacionales que residen en el extranjero el ejercicio del voto, siempre que el depósito de éste se realice en territorio nacional (votan los nacionales que residen en el extranjero, siempre que el día de la elección se trasladen a su país de origen para ejercer este derecho o hagan llegar por algún medio su voto a la oficina electoral o centros de votación.

<sup>28</sup> Justiniano, *Digesto*, trad. de Hernández Tejero, Granada, España, Aranzadi, 1999.

<sup>29</sup> Gayo, jurista del s. II; se le conoció sólo por el *praenomen*: *Gaius* (cuando lo común era que los ciudadanos romanos conformaban su nombre completo con un *praenomen*, un *nomen* y un *cognomen*, por ejemplo, Marco Tulio Cicerón), lo que denota que Gayo fue provinciano, pues era usual que los provincianos adoptaran un *praenomen* romano al serles otorgada la ciudadanía romana, otro indicio es que Gayo careció, como era natural en un jurista de provincia, del *ius publice respondendi* –privilegio que Augusto concedió sólo a algunos destacados y connotados juristas, consistente en la facultad de dar respuesta en nombre del emperador, *ex auctoritate principis*–. Véase V. Arangio-Ruiz y A. Guarino, *Breviarium Iuris Romani*, Milán, Giuffrè Editore, 1974, 4 vols., traducción del autor.

<sup>30</sup> Gayo, *Institutas*, citado por M. Talamanca, *Lineamenti di storia del diritto romano*, Mi-

que inspira nuestra ley suprema deviene del apotegma “*Libertas est potestas faciendi id quod jure licit*”, que traducido al castellano dice: “Libertad es la facultad de hacer todo aquello que la ley permite y que no perjudique a otro”, de clara inspiración y cuño de la era de la *ilustración* y de la *iluminación* (*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Artículo 4º, 1789).

Podemos afirmar en consecuencia, con un alto grado de certeza, que en los orígenes del pensamiento político moderno se encuentran dos estilos de lenguaje político, uno de los cuales va a llegar a imponerse en detrimento del otro. Por una parte, existe el lenguaje de la virtud, que es el del republicanismo clásico, y por otra, el lenguaje jurídico que expresa el paradigma del derecho natural y que se encuentra en la jurisprudencia. El término *libertas* está presente en los dos lenguajes, pero con un sentido diferente. En el lenguaje de los juristas, *libertas* tiene el sentido de *imperium*, libertad de practicar las propias leyes. La libertad del ciudadano consiste entonces en dedicarse a sus propios asuntos bajo la protección de la ley. Por el contrario, en el lenguaje republicano se insiste en la libertad en el sentido de *participación en el gobierno del Estado*, ligada a una concepción del hombre como animal político que sólo realiza su naturaleza a través de sus actividades en el dominio público. Esas dos formas coexisten durante cierto tiempo, hasta que Quintin Skinner muestra, en el primer volumen de *The Foundations of Modern Political Thought*, cómo la lucha por la independencia de las repúblicas italianas se llevó a cabo simultáneamente en el lenguaje *republicano* y en el de los *juristas*; a continuación, el lenguaje del derecho natural suplanta al de la virtud, pero al lado de la historia del liberalismo, centrada sobre la ley y el de-

lán, Giuffrè Editore, 1989, pp. 448 ss., traducción del autor. Dentro de las actividades de los jurisconsultos romanos destacaban la de *scribere* (elaborar obras jurídicas) e *instituere* (enseñar el derecho); de la confluencia de ambas actividades surgieron las *Institutiones*, obras que de manera clara, sencilla y lineal introducían al estudio del derecho.

recho, existe, durante todo el comienzo del periodo moderno, una historia del humanismo republicano donde la personalidad es concebida en términos de virtud. Solamente con Hobbes se impone el modo de razonamiento político individualista para el cual la libertad se limita a la defensa de los derechos individuales.

Entonces, si la libertad es la ausencia de coacción,<sup>31</sup> es decir, “la independencia frente a la voluntad arbitraria de un tercero”,<sup>32</sup> *régimen de libertad* será aquel en el cual la coacción que algunos ejercen sobre los demás queda reducida, en el ámbito social, al mínimo.<sup>33</sup> Desde esta perspectiva, la libertad no es la única aspiración del ser humano, pero es la primera.<sup>34</sup> La libertad es una sola,<sup>35</sup> pero se manifiesta en distintas *facetas*, según el ámbito donde se quiere ejercer una actividad o una idea no sujeta a la coacción arbitraria. A esos distintos ámbitos o *face*tas de la libertad los llamamos “*libertades*”.<sup>36</sup> Cuando se trata de trasladarse de un lugar a otro, dentro y fuera de las fronteras nacionales, la li-

<sup>31</sup> Jeremy Bentham, *The limits of jurisprudence Defined*, Nueva York, Columbia University Press, 1945, p. 54; también citado por Friedrich August von Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, ed. de 1978, s/t., Madrid, España, Unión Editorial, pp. 31 ss.

<sup>32</sup> Ludwig von Mises, *Human action: a treatise on Economics*, 4ª ed. revisada, Nueva York, Irvington-on-Hudson, The Foundation for Economic Education, 1996; hay traducción del capítulo XV, *El mercado*, San José, Asociación Nacional de Fomento Económico, 1972, pp. 37 ss.

<sup>33</sup> Friedrich August von Hayek, *op. cit.*, Nota 30, p. 31.

<sup>34</sup> Friedrich August von Hayek, *Ibid.*, capítulo primero.

<sup>35</sup> Hayek afirma que “aunque los usos de la libertad son muchos, la libertad es una. Las libertades únicamente aparecen cuando la libertad falta, y son los especiales privilegios y exenciones que grupos e individuos pueden adquirir mientras el resto permanece más o menos esclavizado. Históricamente, el camino de la libertad ha conducido al logro de especiales libertades”, *op. cit.*, Nota 30, p. 43. En el mismo sentido, A. di Mare, para quien “la libertad del singular, no admite plural. La libertad es una, no hay libertades” (*Liberalismo, 25 años de ANFE*, San José, Costa Rica, Asociación Nacional de Fomento Económico, 1984, p. 63).

<sup>36</sup> La mayoría coincide en ello, aunque algunos consideran que no existe “*la libertad*” sino tan sólo “*las libertades*”, por ejemplo, Enrique Pedro Haba, “Derechos humanos, liber-

bertad toma el nombre de libertad de circulación o de movimiento; cuando de lo que se trata es de expresar una idea, la libertad toma el nombre de libertad de pensamiento y de expresión. Esto es, que la autoridad o los demás no pueden oponerse a que circulemos o a que expresemos nuestras ideas libremente. Pero ello no quiere decir, necesariamente, que tengamos las condiciones materiales o físicas para movernos de un lugar a otro o que seamos dueños de una imprenta. Significa, nada más y nada menos, que nadie, si nosotros podemos, puede impedirnos realizar nuestro objetivo.

*¿Libertad es "derechos políticos"? [¿sub 3]*

Un régimen de libertad no puede prescindir de un concepto unívoco y delimitado de la libertad. En ese sentido, la libertad no agota todos los *derechos del hombre*. Hay derechos que no concuerdan con esferas de autonomía frente a la arbitrariedad. La llamada "libertad política", por ejemplo, como sinónimo de derecho a participar activamente en el poder público y en la elaboración de las leyes, expresa más un "derecho" que una libertad. Ya el Barón de la Brède y de Montesquieu nos había prevenido de manera lapidaria sobre esta confusión con su frase: "il ne faut pas confondre le pouvoir du peuple avec la liberté du peuple".<sup>37</sup> Esta distinción no significa total independencia de un concepto respecto del otro. "Los derechos políticos –como dijo Lasky,<sup>38</sup> y de distinta manera Kelsen–<sup>39</sup> son esen-

tades individuales y racionalidad jurídica", *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 31, San José, Costa Rica, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y Colegio de Abogados, 1977, pp. 159-180.

<sup>37</sup> De la Brède y de Montesquieu, barón, *El Espíritu de las Leyes*, trad. de Nicolás Estévez, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, vol. I, Libro XI, cap. II. En el mismo sentido, J. L. de Lolme, *The Constitution of England*, Londres, 1800, p. 240, citado por Hayek, *op. cit.*, Nota 30, p. 36.

<sup>38</sup> H. J. Lasky, *Liberty in the modern state*, Londres, 1948, p. 61.

<sup>39</sup> Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, 3ª ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, Editora Nacional, 1981.

ciales para la libertad”,<sup>40</sup> y un ciudadano excluido de los mismos seguramente verá mermada su libertad. Una cosa es *que los derechos políticos sean necesarios para la vigencia de la libertad*, y otra distinta afirmar que ésta consista en aquéllos. No hay derechos políticos sin libertad, ni ésta puede ejercerse plenamente sin derechos políticos, pero ambos conceptos son diferentes.

Esto tiene mucho que ver con la clásica distinción entre el concepto de libertad de los antiguos y el de la libertad de los modernos a la que se refirió por primera vez Benjamín Constant,<sup>41</sup> y que después abordó con magistral calidad, entre 1971 y 1996, Charles Taylor.<sup>42</sup> Según Constant, *la libertad de los antiguos es la participación en el poder social de todos los ciudadanos de una misma patria*. La de los modernos concuerda básicamente con la definición de libertad que impera en nuestra época. *Para los antiguos, la libertad tiene un carácter exclusivamente político; ella se traduce en la participación en la decisión política: votar las leyes, adoptar los tratados, controlar a los gobernantes*. En contrapartida a tal “libertad” el individuo está sujeto a la autoridad del grupo. Él no goza de esa autonomía que, según Constant, define *la libertad de los modernos y que implica el derecho a no estar sometido más que a las leyes*, de no poder ser detenido ni arrestado por causa de la voluntad arbitraria de uno o de un grupo de individuos, el derecho a decir sus opiniones, de escoger profesión o industria, de usar y disponer de su propiedad; de ir y venir sin obtener permiso previo, de reunirse con otros individuos, etcétera.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Sin embargo, Lasky y Kelsen llegan casi a afirmar que derechos políticos y libertad son sinónimos, o que “un ciudadano excluido de los mismos carece de libertad”.

<sup>41</sup> Benjamin Constant, «De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes», en *Cours de politique constitutionnelle*, 1878, t. II, pp. 539 ss. Acerca del tema, véase Georges Burdeau, *Le libéralisme*, París, Editions du Seuil, 1979, pp. 157 ss.

<sup>42</sup> Charles Taylor, *La libertad de los modernos*, s/t., Buenos Aires, Amorrortu, 2005.

<sup>43</sup> Benjamin Constant, *op. cit.*, Nota 40, pp. 540 ss., traducción libre del francés: “droit de n’être soumis qu’aux lois de ne pouvoir être ni arrêté ni détenu... par l’effet de la vo-

Así, desde Benjamín Constant, se admite por lo regular que la “libertad de los modernos” consiste en el goce apacible de la independencia privada y que ello implica la renuncia a la “libertad de los antiguos”, a la participación activa en el poder colectivo, pues eso conduce a someter al individuo a la comunidad. Es decir, la concepción republicana de *libertad*, durante el Renacimiento en Europa, reformuló la concepción romana clásica del *ciudadano*, pues asumía de manera perfectamente consciente el problema que plantea hoy la relación entre *libertad individual* y *libertad política*.

Esta misma tesis ha sido reformulada en un artículo célebre por Isaiah Berlin, quien distingue entre la concepción “*negativa*” de la libertad, entendida simplemente como ausencia de *coerción*, que exige que una porción de la existencia humana permanezca independiente de la esfera del control social, y la concepción “*positiva*” de la libertad, la cual proviene del deseo del individuo de ser su propio amo e implica la idea de realización y logro de la verdadera naturaleza humana. De acuerdo con Berlin –quien lleva al extremo esta segunda concepción–, esa acepción es potencialmente totalitaria para un liberal, y de ello saca la conclusión de que la idea de democracia y de autogobierno no pueden formar parte de la idea liberal de libertad. Afirma que toda concepción *positiva* de la libertad es antimoderna, pues requiere la postulación de la existencia de una noción objetiva del bienestar para el hombre. De esta manera, todos aquellos que defienden la concepción *republicana* de la *libertas*, la idea de que la libertad no puede ser asegurada más que en una comunidad que se autogobierna, aparecen, según Berlin, como adversarios de la modernidad.

Es decir, la libertad (en el sentido de “libertad-autonomía”)<sup>44</sup> es distinta de los derechos políticos (mal llamados “libertad-participación”);

lonté arbitraire d'un ou de plusieurs individus... Droit de dire son opinion, de choisir son industrie, de disposer de sa propriété, d'en abuser même; d'aller et de venir sans obtenir la permission..., de se réunir à d'autres individus...”

<sup>44</sup> Tomado de Georges Burdeau, *op. cit.*, Nota 40, pp. 160 ss.

es distinta porque la vigencia de ciertos derechos políticos no basta para asegurar la libertad. Al mismo tiempo, ciertas libertades pueden subsistir (quizá sólo como “tolerancias”), aun faltando los derechos políticos.

Creemos que esta tesis de Berlin no le hace justicia al concepto de libertad del republicanismo, ya que se puede probar que en la tradición del republicanismo cívico, y más particularmente en Maquiavelo, se encuentra una concepción de la libertad que es a la vez *negativa*, pues no implica una noción objetiva de la *eudaimonia*, pero que sin embargo incluye los ideales de participación política y de virtud cívica. De esta manera, en los *Discorsi* –sobre la primera década de Tito Livio–,<sup>45</sup> Maquiavelo propone una concepción de la *libertad como capacidad para los hombres de perseguir sus propios objetivos*, sus *humori*, afirmando al mismo tiempo que con el fin de asegurar las condiciones necesarias para evitar la coerción y la servidumbre, que harían imposible el ejercicio de esta libertad individual, *es indispensable que los hombres cumplan con ciertas funciones públicas y cultiven las virtudes requeridas*. Para Maquiavelo, entonces, *es necesario practicar la virtud cívica y servir al bien común, a fin de garantizarnos el grado de libertad personal que nos permitirá perseguir nuestros propios fines*.

Semejante línea argumentativa requiere, obviamente, desarrollos posteriores, pero indica una vía extremadamente fecunda. La tarea principal de una filosofía política moderna y democrática es precisamente la articulación de la libertad individual y de la libertad política, pues allí es donde se juega toda la cuestión de una *ciudadanía* pluralista y democrática. Y, por supuesto, es el filón teórico fundante de un novedoso concepto de Estado-nación que puede explicar de mejor manera el desarrollo de ésta en nuestros días. El gran mérito de Skinner fue abrirnos una pista y remitirnos a Maquiavelo. Éste representa indiscutiblemente un

<sup>45</sup> Nicolás Maquiavelo, *Discurso sopra la prima deca di Tito Livio*, hay traducción al español: *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Buenos Aires, Losada, 1999.

punto de referencia fundamental para aquellos que quieren pensar lo político actualmente, y si es importante reanudar los lazos con la tradición del republicanismo cívico, también es esencial que sea bajo su égida. La crítica comunitaria del liberalismo puede conducirnos de esta manera a redescubrir una vía abierta hace ya varios siglos, pero cuyas potencialidades todavía no han sido explotadas, porque la reflexión sobre la política iba a comprometerse con Hobbes en la dirección supuestamente científica que culminó con el rechazo de sus aspectos normativos y el predominio de la concepción instrumental.

Sin embargo, no debemos olvidar que allí donde los derechos políticos y la democracia representativa y occidental no existen o se ven postergados indefinidamente no es posible la libertad, ni mucho menos la vigencia de un *régimen de libertad* digno de ese nombre. Si la libertad queda al arbitrio de un soberano, ya no hay libertad, al menos como límite objetivo al ejercicio del poder, sino, a lo sumo, meras tolerancias. Los derechos políticos son un medio necesario para garantizar, ciertamente, la libertad, pero un medio que no basta para hacerlo ni se confunde con ella.

Así las cosas, el Estado mexicano, para poder asegurar a sus nacionales el pleno goce de sus *libertades*, no puede seguir arguyendo que el hecho circunstancial de vivir o habitar fuera del territorio nacional los imposibilita a ejercer una de ellas, la política, ya que, de ser así, condena al connacional al no desarrollo pleno de su identidad y de su personalidad. Entender a la nación como un asunto de territorialidad y usar tal acepción para enfrentar el concepto de nacionalidad al de ciudadanía es reducir a su mínima expresión nuestro *régimen de libertades*. Por el contrario, permitir y potenciar en el connacional, habite donde habite, el ejercicio de su *libertad participación* es fortalecer un concepto de democracia más amigable con la comunidad y más alejado del individualismo liberal egoísta: el hombre sólo realiza su naturaleza a través de sus actividades en el dominio público.

El voto de los mexicanos en el extranjero es un instrumento democrático que permite la articulación de la libertad individual y la libertad política, posibilita que la libertad (en el sentido de “libertad-autonomía”) se cohesionen en los derechos políticos y, privilegiando la “libertad-participación”, asegure la vigencia de la libertad.

El voto de los mexicanos en el extranjero es, además, un instrumento toral para la educación y la preparación de los connacionales en la cultura democrática. Lo anterior se afirma debido a que identidad y ciudadanía son dos conceptos que han venido caminando conjuntamente. El primero se refiere al conjunto de atributos que caracterizan a una persona y la distinguen de las demás, lo que le permite tener plena conciencia de quién es y a qué grupo pertenece. *La ciudadanía, por su parte, es la expresión de la pertenencia a una comunidad política y, en este sentido, representa la plasmación de la identidad colectiva fundamental.* Tradicionalmente, los derechos sociales y políticos inherentes a la idea de *ciudadano* han estado vinculados a su pertenencia a una determinada comunidad nacional territorialmente delimitada. Sin embargo, el impacto de la globalización, la descentralización, el desarrollo de los medios de comunicación y las tecnologías de la información y la comunicación, y los trasvases de población entre países han hecho que la habitual relación entre identidad y ciudadanía se haya visto seriamente cuestionada. Por todo ello, la construcción de identidades y la formación de la ciudadanía constituyen, sin duda alguna, uno de los mayores desafíos a los que actualmente se enfrenta la democracia; y todo Estado-nación que aspire a ser denominado democrático. En este ámbito, sobresale un interés común: la educación del individuo para la democracia en su doble condición de persona y ciudadano. Siendo la educación un requisito esencial que capacita para el ejercicio igualitario de la ciudadanía y la democracia, se postula la necesidad de un acuerdo político y social sobre el tipo de ciudadano que se pretende. En tal sentido, hay que inquirir: *¿cómo un connacional que no tiene acceso a emitir su voto y a participar en las decisiones del Estado del que*

*es nacional puede educarse para la democracia, obtener una cultura democrática y cimentar su identidad colectiva fundamental?*

## LA PARADOJA DE FREEDOM Y LIBERTY

### **Negación de *freedom* en su nación y en el extranjero; goce de *liberty* de los mexicanos en el extranjero y a los extranjeros en México**

Fortalecer, en la teoría y en la práctica, el sistema de voto de nuestros conacionales en el extranjero es encaminar al Estado mexicano hacia la consolidación de una *visión del mundo* que unifica dos expresiones de libertad muy definidas en el sistema semántico anglosajón. Es unir, en un crisol de actitudes y conductas, la acepción *freedom* y el significado *liberty*. La primera es el derecho que los ciudadanos tienen como miembros de una comunidad; la segunda designa los derechos que se conceden a las personas independientemente de su pertenencia previa a la comunidad, como son los derechos de los inmigrantes y de los emigrados.<sup>46</sup>

Los mexicanos que viven en el extranjero no gozan en México –su nación– ni donde habitan –el extranjero–, de *freedom*; al igual que los indígenas en México, *son extranjeros en su nación*, también lo son en el extranjero: en México porque no la pueden ejercer y en el extranjero porque no les pertenece. Y en contrapartida, se les concede *liberty* en el extranjero –donde habitan–, y México concede *liberty* a los extranjeros que habitan en nuestro territorio nacional, mas no garantiza a los conacionales mexicanos el derecho a ejercer sus libertades políticas por vivir en el extranjero, ni a ejercer su voto.

<sup>46</sup> Véase Luis Sánchez Agesta, *Principios de teoría política*, 3ª ed., Madrid, Editora Nacional, 1970, p. 170 ss.; también véanse “Concepto histórico-político de nación”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, diciembre de 1941, e *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955.

Esta paradoja es inadmisibile, más si se toman en cuenta, al menos, los siguientes aspectos:

a) Nuestros connacionales, al vivir en otro estado, que se desenvuelve con otras condiciones de economía, cultura y estructura social, son permeados por tales condiciones, distintas y diferentes a las que los electores mexicanos cotidianamente vivimos en el territorio nacional, lo que los hace vulnerables, con mayor proclividad y sensibilidad al mensaje de las campañas políticas de los candidatos y partidos que se emiten por los medios masivos de difusión que se captan, ven y oyen en donde viven. De tal manera que pueden ser más manipulados por dichas campañas y no valorar las condiciones reales que se viven en el territorio nacional. Son presas más fáciles de las campañas *negativas* y *positivas* de los candidatos y partidos. Éstos harán un esfuerzo de persuasión, al igual que en el territorio nacional, que se concentre en los electores indecisos y en aquellos que apoyan débilmente al candidato –para reforzarlos– o a sus opositores –para disuadirlos–. Inventan y orientan el fenómeno comunicacional y el ambiente para su propia ventaja; usan los medios masivos y al público para que el debate se mantenga dentro de los temas que más favorecen a su candidato, importándoles poco si esto es realidad o ficción. Es decir, van a privilegiar la campaña publicitaria a las condiciones reales de la economía, la cultura, la estructura y la situación social que se vive en el país. Permitir esto y no dar a nuestros connacionales en el extranjero las armas mínimas para manifestarse con mayor libertad en su tendencia o preferencia electora es perpetrar el fraude a sabiendas de que no hay objetividad, imparcialidad y equidad en la contienda. Es propiciar la restricción de la democracia a sus elementos más superficiales y reforzar la pasividad de las masas. Por ejemplo, los mexicanos en el extranjero estarán más expuestos y a expensas de la televisión para normar sus criterios. Con el uso de la televisión, las campañas se personali-

zan; como resultado de su uso se tiende a votar más por el candidato que por los programas y las ideas, el debate en los medios presta más atención a las personalidades de los candidatos que a sus propuestas políticas, se propicia la indiferencia y la desinformación. Los electores más vulnerables y *persuadibles* son quienes utilizan más la televisión como forma de entretenimiento, son los que están menos interesados e informados de la política y poseen menor educación formal. Al usar la televisión, medio que será el que más fácilmente llegue a nuestros connacionales en el extranjero, se pretende degradarlos, ya que el voto que se busca no es el voto racional, reflexivo y analítico sino el del impulso, de la desinformación y del apoliticismo. Un Estado que se precie de democrático no puede sostener esa intención hacia su electorado. Tiene por obligación potenciar el voto de calidad racional e informado, y para ello, requiere fomentar la cultura democrática de los votantes en el extranjero, comenzando por garantizarles acceso pleno a su derecho de voto.

- b) Si no se cualifica al electorado en el extranjero, se abren las venas de México para la intromisión mayor de extraños en la toma de decisiones nacionales, ya que los medios masivos de difusión no tienen fronteras, ni nacionalidad, sólo el gigantesco afán de lucro y de ganancia. De tal suerte que los gerentes, dueños y accionistas de dichos medios no tienen reglas de patriotismo. Y en este rubro hay que analizar con detenimiento la expresión del maestro de la Universidad de Virginia, Larry Sabato, cuando afirma que “resulta inquietante que ciudadanos norteamericanos puedan influir en los procesos electorales de otros países, pues podrían ser una nueva arma de Washington para asegurar sus intereses en el extranjero.” Aunque Sabato<sup>47</sup> se estaba refiriendo a la pléyade de asesores y consultores electorales norteamer-

<sup>47</sup> Larry Sabato, entrevista citada.

ricanos que pululan en las campañas de nuestros países –mercadólogos y técnicos electoreros–, nosotros debemos referir sus palabras a los medios masivos de difusión, los cuales, en el caso de México, al igual que los bancos, están en manos extrañas a los intereses de la nación. Es una paradoja aberrante el hecho de que a nuestros connacionales en el extranjero no se les dé acceso a decidir sobre la política en su nación al no garantizarles el ejercicio pleno de su derecho al voto y sus derechos políticos, y, en cambio, sí se permita a estos intereses extranjeros hacerlo. Es decir, el connacional mexicano que vive en el extranjero no puede intervenir en la toma de decisiones políticas en el Estado donde vive –por ser extranjero– y, al no garantizarle el Estado mexicano el pleno ejercicio de sus derechos políticos allá con efectos en nuestra nación, tampoco pueden participar en la toma de decisiones políticas en su nación de origen.

- c) El connacional en el extranjero es más débil y vulnerable que el mexicano en México, por ejemplo, respecto a los efectos de la crisis económica mundial y la recesión financiera global. Los mexicanos que vivimos en el territorio nacional, padecemos y sufrimos los efectos desastrosos de la crisis que tiene su origen en un país y una economía extranjeros, es decir, la globalización de una recesión económica no causada por los mexicanos, que no merecemos, contra la que no podemos blindarnos ni protegernos, pero los mexicanos que residen en el exterior la viven en regímenes de distinta cultura política y con reglas jurídicas y normativas más descarnadas, inhumanas y crudas, o, además, sin los derechos políticos de los que todo ciudadano goza en el territorio nacional y que en algo palian tales efectos.

FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL,  
DE LA CULTURA POLÍTICA Y VOTO DE LOS MEXICANOS  
RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

**El voto de los mexicanos en el extranjero,  
instrumento para trasladar a la sociedad civil la acción política**

La diferencia central entre un Estado –o una sociedad– que transita hacia la democracia de uno –o una– que opere una revolución democrática es que en la primera hipótesis se *fortalecen las expresiones de la sociedad civil y se convierten en el objetivo mismo del Estado* –y la sociedad–; de tal manera que *la transferencia del poder hacia la sociedad* es la mejor escuela y el espacio idóneo de una nueva cultura democrática que se va a ir consolidando en función de la fortaleza de tales expresiones.

Un Estado así se plantea una genuina socialización del poder público, con respeto por la pluralidad e incluso con el impulso para la recuperación de la autonomía política y la irrupción del poder ciudadano. Un Estado así no puede subsistir sin un ciudadano en pleno goce de sus derechos políticos, ya que sólo puede concebirse si se sustenta en la dinámica, hegemónica aunque heterogénea, de los sujetos sociales; un Estado así sólo se construye si se sustenta en el actuar cotidiano del ciudadano, respetando su diversidad ideológica. Esto es, sólo con el fortalecimiento de las expresiones del ciudadano y de su correlato obligado, la sociedad civil, se construye un Estado que transita hacia la democracia.

La sociedad civil, según Antonio Gramsci,<sup>48</sup> es “un conjunto de expresiones y de organizaciones con autonomía e identidad, que si bien no

<sup>48</sup> Antonio Gramsci, *Quaderni del carcere*, Turín, 1975, p. 1636 ss. Hay traducción al español: *Cuadernos de la cárcel*, edición crítica del Instituto Gramsci, a cargo de Valentino Gerratana, México, Ediciones Era-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999, 6 tomos.

siempre preceden al Estado, existen y se instituyen al margen de éste y sólo por excepción adquieren un estatuto público”; en ese sentido, “la sociedad civil no es un todo inorgánico”. Un Estado que se precie de ser democrático o de tender a serlo habrá de privilegiar que las expresiones de la sociedad civil, ya sean organizaciones no gubernamentales o movimientos ciudadanos, transiten de ser instituciones privadas de interés social a ser instituciones públicas no estatales.<sup>49</sup> Para lograrlo, el dotar a los mexicanos en el extranjero del instrumento de expresión política que es el voto y garantizarles su ejercicio es una prelación, ya que nuestros conacionales, aislados por sus circunstancias –y por suerte– del bombardeo de los medios de difusión y de los instrumentos del Estado para mediatizarlos desde la perspectiva de los poderes fácticos mexicanos, conservan una visión más fresca y menos maniquea que la de los mexicanos que estamos expuestos a tal bombardeo, de manera que su visión puede resultar más objetiva y menos manipulada.

<sup>49</sup> La “sociedad civil” de Gramsci comprende las funciones de la sociedad civil calificadas por Jürgen Habermas como “*lo público*”, *no estatal*, las que a su vez describió Marx de manera muy parecida a Gramsci: “El régimen parlamentario vive de la discusión acerca de cómo prohibir la discusión. Todo interés, toda institución social son aquí transformados en pensamiento general, tratados como pensamiento acerca del modo de afirmar algún interés, alguna institución *frente* al pensamiento e imponerse como artículo de fe. La lucha de los oradores –oratoria– desarrollada en la tribuna da lugar a los golfos de la prensa, el club de debate en el Parlamento se complementa necesariamente con los clubes de debate de los salones y las tabernas; los representantes, que apelan constantemente a la opinión pública, autorizan a la opinión popular a decir su verdadera opinión a través de peticiones. El régimen parlamentario lo abandona todo a la decisión de la mayoría acerca del modo de evitar que las grandes mayorías decidan más allá del Parlamento. Si acariciáis los violines con la cúspide del Estado, cuando ustedes, los que están en la cima del Estado, tocan la flauta, ¿cómo pueden esperar otra cosa sino que los de abajo bailen?” Karl Marx, *Der 18 Brumaire des Louis Bonaparte*, Berlín, 1953, p. 60, la cita de Marx tomada de Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer kategorie der bürgerlichen gesellschaft*, *op. cit.* Nota 1, pp. 157-158. Hay traducción al español: *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Pekín, Ediciones en Lengua Extranjera, 1978.

Si seguimos a Habermas,<sup>50</sup> lo significativo para un Estado democrático moderno sería el esfuerzo por aumentar la densidad de la sociedad frente al Estado, por incrementar la demanda de los ciudadanos y por construir un centro de gravedad, frecuentemente, opuesto a los poderes públicos y no lo contrario. El Estado-nación democrático moderno multiplica los espacios y organizaciones de la sociedad civil y los movimientos ciudadanos así como fomenta la construcción de bloques sociales opuestos al bloque hegemónico, constituido por las oligarquías y los poderes dominantes. Al hacerlo se salva del secuestro que sobre él oprime el bloque dominante. Por ello, hay un fenómeno de creciente legitimidad, reconocimiento y capacidad de acción de los movimientos ciudadanos y de la sociedad civil. El cada vez más abultado número de mexicanos en el extranjero es pieza clave de este fenómeno y, por ende, es de necesidad urgente fortalecer su ejercicio del voto en el exterior.

En una conferencia magistral sobre las democracias antiguas, el filósofo político Jean Jacques Chevalier<sup>51</sup> puso de relieve que la afirmación de *lo civil* en las democracias encarna de modo recurrente la ampliación de las libertades individuales y de las libertades públicas. La *polis* nace sólo cuando hay una condición ciudadana que ha rebasado los orígenes y las formas tribales y se ha sobrepuesto a los derechos atribuidos a las organizaciones corporativas; sólo en ese momento puede decirse que han surgido las libertades políticas. De ello se puede concluir que las libertades políticas son resultado del fortalecimiento de las expresiones de la sociedad civil y del actuar cotidiano del ciudadano.

Conviene referirnos a los significados que se atribuyen a la expresión *sociedad civil*. Primeramente, lo *civil* es lo propio de la condición de los

<sup>50</sup> Jürgen Habermas, *Strukturwandel...*, *op. cit.*, Nota 1, p. 157.

<sup>51</sup> Jean-Jacques Chevalier, *Les grandes oeuvres politiques: de Machiavel a nos jours*, prefacio de André Siegfried, París, A. Colin, 1960, 406 pp. Hay traducción al español: *Los grandes textos políticos: desde Maquiavelo a nuestros días*, trad. de A. Rodríguez Huescar, Madrid, Aguilar, 1967.

ciudadanos; es la condición propia del ciudadano, distinta, además, de los atributos de la persona humana, ya que no son inmanentes ni anteriores a la existencia de la comunidad política; es una condición que deriva de la pertenencia a la comunidad. En ese sentido, los mexicanos que *viven* o habitan en el extranjero, *no son extranjeros*, y de no otorgárseles la garantía de participar, al menos votando, se estaría cercenando su condición de *ciudadanos*; es decir, se les negaría y les faltaría su condición *civil*. Esto es, no podrían expresar su calidad de pertenencia a una comunidad política, puesto que viven en un Estado extranjero. En segundo lugar, lo *civil* habla de formas de conducta inherentes a la sociabilidad; es decir, es una condición transitiva de conductas, por lo que se usa como sinónimo de *civilidad*; esto es, el mínimo de respeto mutuo y tolerancia que ha de ejercerse con el diverso y conforme a las reglas del pacto social, entonces, *civilidad* es el dominio de las reglas y las normas de la cultura política por el ciudadano. Al mexicano que *vive* o *habita* en el extranjero, al que no se le concede la garantía de emitir su voto para decidir en el interior de su comunidad política, al que además se le niega su inserción en la avenida del pacto social que construye a su sociedad, ningún respeto puede exigírsele de cumplir con las reglas de la sociabilidad y civilidad; es prácticamente condenarlo a vivir al margen de la cultura política y hasta de la civilización. Esto nos lleva al tercer aspecto al que se refiere el término *civil*: lo *civil* es todo aquello que sirve de fundamento a la civilización; es el conjunto de relaciones que le dan rostro y significado a la civilización. Es de una tremebunda barbarie negarle a un ser humano el acceso a esas señales y signos que le dan rostro y sentido a la existencia de sus iguales y que también le pertenecen a él, y más bárbaro si se le niega por el simple hecho de vivir o habitar en un territorio que no es el de su oriundez. Por último, *civil* implica pertenencia a todo lo diferente a los estamentos tradicionales —a lo eclesiástico, a lo militar, a lo corporativo y a lo dependiente del poder público—, de tal manera que todo lo *civil* es entendido como el fortalecimiento de la au-

tonomía del ciudadano y de la persona humana. No hay que olvidar que todos los procesos de afirmación de los derechos de los ciudadanos en la historia han estado vinculados y ligados a los procesos de secularización del poder político y de la vida social. Así, potenciar lo *civil* permite la educación y la cultura de un ciudadano con creciente capacidad de interpelar a los poderes –y no me refiero sólo al poder público, sino también a los poderes fácticos de información y difusión, a los partidos políticos, a los grupos de presión económica–, y de una conducta que transita de lo contestatario a lo propositivo, y de lo reactivo y de la resistencia hacia lo solidario y la asistencia. Negar o limitar el voto de los mexicanos en el extranjero es estatuir una barrera a este aspecto de lo *civil*.

EL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES  
EN EL EXTRANJERO EN EL CONTEXTO DE LA TENSIÓN:  
ESTADO DEMOCRÁTICO Y CIUDADANÍA UNIVERSAL VERSUS  
DEMOCRACIA DELEGADA Y CIUDADANÍA ACOTADA

**Estado mexicano democrático o simulación:  
hacia el abandono de la democracia delegada**

Conviven en el mundo dos sistemas operativos de *ejercicio de la ciudadanía*: uno basado en una idea de ciudadanía particularista y fragmentada, y el otro fundado en el concepto de una ciudadanía universalista, plural y diversa.

El primero quedó sujeto a las limitaciones propias de su génesis, ya que fue pensado para cederle y concederle un estatus diferente al hombre por cumplir determinados requisitos que lo hacían distinto a la totalidad del universo de los hombres de su comunidad: por ejemplificar, al cumplir cierta edad se le concedía el derecho a emitir su voto y a ser votado para determinados cargos en la administración del gobierno de la comunidad –derechos de ciudadanía a los que luego se denominaría en la teoría *voto activo* y *voto pasivo*–. Pero la acepción de ciudadanía a la

que se sujeta tal sistema está limitada a que el ser humano pretensor de tales derechos pertenezca a cierta comunidad y se desenvuelva en cierto territorio. En el trasfondo, sus consignas guía son: derecho es lo que le conviene al pueblo; el bien común está por encima del bien propio y del valor propio; tu pueblo lo es todo, tú eres nada.

El segundo sistema operativo y de ejercicio de la ciudadanía creció, en cambio, aparejado al concepto de *hombre* y asimilado a la categoría de *humanidad*, de tal manera que, prolongando el pensamiento de Emmanuel Kant –quien en su neohumanismo filosófico<sup>52</sup> pregona una serie de derechos universales para el ser humano, esto es, la humanidad, *humanitas*–, este concepto de ciudadanía busca el establecimiento de ciertos estándares para un ciudadano universal en una lista de derechos que constituirán la *ciudadanía universal*. Este concepto de ciudadanía se enraíza en la aceptación de una dignidad humana universal, de un valor universal del ser humano, por lo que se funda en la idea de que todo hombre *debe ser considerado un fin en sí*, de que no es lícito el uso de ningún ser humano como un medio para obtener un fin ajeno, ni lícito sujetarle como instrumento al servicio de fines ajenos. En el sistema de ejercicio de este tipo de ciudadanía, el ámbito de acción de ésta se extiende.

Por ejemplo, el derecho al voto se otorga a todo connacional que viva en el extranjero; se le concede, además, el derecho a participar –usando ciertos instrumentos específicamente diseñados para ello– en la toma

<sup>52</sup> Véase Emmanuel Kant, *Sobre la paz perpetua*, trad. de Joaquín Abellan y presentación de Antonio Truyol y Serra, 6ª ed., Madrid, Tecnos, 1998. Immanuel Kant escribió esta obra en 1795; en un interesante argumento sobre la *ciudadanía activa* y el *republicanismo*, Kant dice que el ciudadano debe actuar como *colegislador*, tomando *parte en la dirección de la sociedad a la que pertenece*. Su propuesta para lograr la paz perpetua se basa en la creación de una *federación* mundial de estados independientes, en la que cada uno de éstos debe ofrecer las garantías de un Estado de Derecho y sustentarse en una *constitución republicana*, es decir, que garantice la *libertad* de sus ciudadanos, asegure la *dependencia* de todos respecto a una misma legislación y defienda la *igualdad* de sus súbditos.

de decisiones de los asuntos de su nación: en Italia, por nombrar un caso, la Constitución de 1948 consagró para sus nacionales y ciudadanos, como resultado de las reformas introducidas en 2000, una serie de disposiciones relacionadas con el ejercicio del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. El Artículo 56 dispone que de los 630 escaños que integran la Cámara de Diputados, 12 serán elegidos por los italianos en el extranjero. De igual forma, el Artículo 57 establece que de los 315 senadores, seis serán elegidos por los electores en el extranjero.

Se les concede el derecho a estar representados en los órganos de gobierno: en Francia, desde 1948, los franceses residentes en el extranjero cuentan con una representación en el Senado, que desde 1983 es de 12 escaños. Pero éstos son elegidos en forma indirecta por un colegio formado por 150 miembros, denominado Consejo Superior de Franceses Residentes en el Exterior, órgano de carácter consultivo, creado también en 1948, la mayoría de los cuales sí son electos de manera directa por los votantes en el extranjero. En Italia, la Constitución dispone que los residentes en el extranjero cuenten con representación en las dos cámaras del Congreso: 12 escaños en la Cámara de Diputados y seis en la de Senadores. En Portugal se establecen dos *circunscripciones electorales*, una para Europa y otra para el resto del mundo. Se eligen dos diputados si la cantidad de electores en el extranjero es superior a 55 mil personas, y sólo uno si es menor a este número.

Se le permite asociarse y organizarse para fines políticos en el territorio extranjero donde vive con efectos en y para su nación, y hasta para un continente. Se crean figuras jurídicas de representación política dentro del aparato jurídico de su nación para la representación del connacional en el extranjero, se estatuyen formas, procedimientos, conductas y sanciones para el ejercicio de esos derechos en el extranjero. Considérese el caso de la Unión Europea, donde los otrora connacionales de los 27 estados que hoy la componen votan por decisiones de un continente —es decir, sus votos inciden en otros 26 conglomerados nacionales que

no son el propio del votante—, o donde adquirir la ciudadanía en el *territorio* de uno los estados que antes fueran sus 27 naciones, les permite obtenerla de las otras 26.<sup>53</sup>

Se extiende incluso este concepto de ciudadanía a temas de carácter social, como es el hecho de concederle al connacional en el extranjero posibilidad y derecho de pensionarse sumando sus años de actividad económica en su país —si la tuvo— y la que hubiese realizado en el extranjero luego de salir de su país; y si no la tuvo, a determinada edad se establece legalmente que el Estado de donde es nacional, su país, ha de pensionarlo.<sup>54</sup>

En el sistema jurídico político de los Estados Unidos Mexicanos impera todavía una visión de ciudadanía limitada, chata, corta y sumamente acotada; por ello, y sólo así, se pueden explicar criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia como los siguientes: *a) Los derechos políticos no son garantías individuales*. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia, siguiendo la ya superada idea de la ilustración francesa que emitió la *Declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano* —que separa tajantemente a los ciudadanos de los hombres—, arguye que den-

<sup>53</sup> En la Unión Europea, desde 1977, el voto en el extranjero es de impacto supranacional, ya que los países de la Unión, como resultado de su Convención suscrita en 1977 y vigente desde 1983, permiten que los ciudadanos de los estados miembros voten por los representantes al Parlamento Europeo, ya sea de su país de origen o de residencia dentro de la Unión, esto es, hay un doble aspecto en tal voto, ya que, también, por medio de esta figura se está permitiendo que un extranjero vote en los asuntos de una nación de la que no es originario, Cfr. Carlos M. Navarro Fierro, *op. cit.*, Nota 9, p. 30.

<sup>54</sup> En México ya se asoma esa posibilidad pero, al parecer, sólo para los que habitan en el territorio nacional, según se puede interpretar el texto de la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, t. DCXLII, núm. 22, el sábado 31 de marzo de 2007, en la Fracción XIX, de su Artículo 6º, que dice: “Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: ... (I-XVIII). XIX. Pensión Garantizada, aquella que el Estado asegura a quienes reúnen los requisitos para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, cuyo monto

tro de los derechos humanos no están incluidos los derechos políticos del ciudadano. b) *La violación al voto público no puede ser invocada por los ciudadanos* —ya que no están legitimados para ello— ante la Suprema Corte de Justicia para exigir que ésta investigue de oficio tal violación.<sup>55</sup>

A la Suprema Corte de Justicia, ya el Poder Legislativo le cercenó tal facultad investigadora, pero se mantiene el criterio de que los derechos políticos de los ciudadanos no se incluyen dentro de los derechos humanos de todo hombre. Aunque, lenta y paulatinamente, va ganando espacio la visión de que los derechos políticos del ciudadano son parte esencial de los derechos humanos, como se puede deducir de la interpretación hecha por el TEPJF en relación con el ámbito de la materia y del rango de protección y aplicación del *Juicio de Revisión Constitucional Electoral* y del *Juicio de Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, al afirmar en su Tesis S3ELJ/02/2002 que tales juicios procederán y se ad-

mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del índice Nacional de Precios al Consumidor”; el mismo texto se repite en el numeral 92 de dicha ley, en la *Sección IV*, que se dedica a regular la *Pensión Garantizada*. Lo que hay que determinar en este aspecto es si, como tal disposición fue insertada en la Ley que regula los beneficios a los empleados al servicio del Estado mexicano, dicha Pensión sólo se le garantiza a quienes sean o hayan sido trabajadores al servicio del Estado, lo cual sería una inmensa aberración, ya que, si los mexicanos estamos *obligados* a sostener con nuestros impuestos y contribuciones la labor y tarea del Estado mexicano en *forma proporcional y equitativa* —según lo ordena y dispone el Artículo 31, Fracción IV de la Constitución—, en contrapartida el Estado mexicano habría de garantizar tal pensión a todo connacional, haya o no sido su trabajador. Los artículos 93 al 96, pareciera que extienden tal Pensión Garantizada a los familiares de quien la haya obtenido y hubiese fallecido y definen que el Estado mexicano está obligado a hacer una *Aportación complementaria* para el pago de dicha pensión y que con *recursos propios cubrirá* la Pensión Garantizada a solicitud del *trabajador*.

<sup>55</sup> En la Tesis número 219 se lee: “*La violación a los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales*”, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, Quinta época, t. VI, Parte SCJN, p. 149; y la Tesis de rubro “*DERECHOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN NO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL*

mitirán también cuando se “aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos políticos-electorales”.<sup>56</sup>

Pero el criterio de que los *derechos humanos* no incluyen a los *derechos políticos* se denota con toda claridad en las disposiciones de la Constitución: en primer lugar, a los *derechos políticos* no se los estatuye dentro del capítulo de las garantías individuales —que tradicionalmente se refiere en los artículos del 1º al 29, aunque desde nuestro punto de vista algunas disposiciones de tales numerales no tienen contenido ni carácter de garantía—, estableciéndolos en los numerales 35, 36, 41 y otros. Al mismo tiempo, el texto de los artículos 35 y 36 denota esta diferencia.

Por la vía del fortalecimiento del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, estos criterios del siglo antepasado han de caer en el cajón de lo olvidado. Consideramos que, dentro del ámbito de los derechos humanos y fundamentales del hombre se sitúa el derecho al voto y otros derechos políticos, los cuales hay que hacer plenos y expandir.

AMPARO”, asienta: “Las garantías son de carácter permanente, de ejercicio incondicional y corresponden a todos los habitantes del país, como previene el artículo 1º de la Constitución Política, en tanto que los derechos políticos se generan de modo ocasional, con la periodicidad electoral, condicionados a los requisitos del artículo 34. El juicio de amparo protege los derechos del hombre, no de los ciudadanos...”, que puede consultarse en *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima época, Tomo 109-114, Sexta parte, p. 63; y la otra, al Rubro “VOTO PÚBLICO. CARECEN DE LEGITIMACIÓN LOS PARTICULARES PARA PROVOCAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EFECTÚE INVESTIGACIONES PREVISTAS POR EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, que se puede consultar en *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima época, t. 76, primera parte, p. 67.

<sup>56</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*, Sala Superior, pp. 19-21.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

El voto de los mexicanos residentes en el extranjero es un instrumento democrático que permite la articulación de la libertad individual y la libertad política, posibilita que la libertad (en el sentido de “libertad-autonomía”) se cohesione en los derechos políticos y, privilegiando la “libertad-participación”, asegure la *vigencia de la libertad y nuestro régimen de libertades*.

El voto de los mexicanos residentes en el extranjero es, además, un instrumento toral para la educación y la preparación de los connacionales en la *cultura democrática*. Fortalecerlo permitirá unir, en un crisol de actitudes y conductas, la acepción *freedom* y el significado *liberty* —la primera es el derecho que los ciudadanos tienen como miembros de una comunidad; la segunda designa los derechos que se conceden a las personas, independientemente de su pertenencia previa a la comunidad.

El voto de los mexicanos residentes en el extranjero es instrumento idóneo *para trasladar a la sociedad civil la acción política*, para expandir la soberanía nacional en un mundo donde el impacto de la *globalización* derrumba los conceptos de *pertenencia* y de *identidad*. Posibilitará la concreción de un nuevo concepto de *ciudadanía* y el tránsito a una *ciudadanía universal*. Renovará criterios sobre *soberanía, nacionalidad y ciudadanía* ya agotados en el ámbito jurídico.

Fortalecer y posibilitar el ejercicio pleno de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero encaminará al Estado mexicano a abandonar el ejercicio parapléjico de la *democracia delegada* que lo entrapa hoy y a la cual se enrumba como destino terminal.



# Los autores

DANIEL TACHER CONTRERAS

Doctorante en Ciencia Política y maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor e investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Profesor de Asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la Escuela Nacional de Trabajo Social, ambas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

JESÚS EMMANUEL RUIZ SUBIAUR

Doctor en Derecho por la Universidad de Almería, España, donde se tituló con la tesis *Poder contramayoritario de los jueces y judicialización de los procesos electorales*, que obtuvo calificación *Cum Laude* y a la vez fue premiada en México por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Primer Concurso Nacional de Tesis y Ensayos sobre Justicia Electoral, en 2008. Realizó también los estudios de maestría en Derecho Constitucional, Amparo y Derechos Humanos en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, y de licenciatura en Filosofía en la Universidad Veracruzana. Se ha desempeñado como catedrático universitario de las asignaturas Filosofía del Derecho, Derecho Constitucional, Derecho de Amparo y Derecho Electoral en diversas instituciones. Es autor de los libros *La vorágine religiosa* (México, Costa-Amic Editores); *El poder contra la fe* (México), y *La rebelión de los poderes constituidos* [Valencia, España, Diálogo (Colección Tábano)], entre otras publicaciones.

*Ensayos* se terminó de imprimir en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280, México, D.F., en diciembre de 2009. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Iburguren Bernat, analista correctora de estilo. El tiraje fue de mil ejemplares impresos en papel bond ahuesado de 90 gramos y forros en cartulina cuché mate de 200 gramos. Se utilizó la fuente tipográfica Goudy.