

# El voto de los nacionales residentes en el extranjero y el caso de México

JORGE CARPIZO

## SUMARIO:

1. PAÍSES QUE ACEPTAN EL VOTO DE LOS NACIONALES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO
2. ARGUMENTOS EN FAVOR
3. LA REALIDAD DE ESTE VOTO
4. LAS CARACTERÍSTICAS DEL VOTO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y EN EL EXTRANJERO
5. NECESIDAD DE DISTINGUIR REALIDADES COMPLETAMENTE DIVERSAS
6. LA TITULARIDAD DEL SUFRAGIO
7. ANTECEDENTES EN MÉXICO
8. REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL
9. MÉXICO: UN CASO EXCEPCIONAL

### 1. PAÍSES QUE ACEPTAN EL VOTO DE LOS NACIONALES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

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

Los estudios sobre este tema son casi inexistentes, aunque cada día hay más curiosidad e inquietud sobre el mismo, espe-

cialmente porque los análisis de Derecho Comparado pueden ser y son muy útiles para ayudar a comprender las características, a veces difíciles, de esta situación. Especialmente provechosos son estos exámenes para el legislador.

En México, el Instituto Federal Electoral (IFE) ha organizado en este año de 1998 seminarios internacionales sobre este tema<sup>1</sup> en los cuales han intervenido principalmente autoridades electorales de diversos países que tienen conocimientos y experiencias al respecto. Estos seminarios y toda su documentación constituyen elementos valiosos para la discusión de este asunto en nuestro país.

B. La Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE ha identificado, en un estudio preliminar, a cuarenta países en los cuales existe alguna legislación respecto al derecho de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. Dichos países se encuentran en los cinco continentes. Como ejemplos se pueden señalar: en América, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Panamá —a partir del año 2004—, Perú, República Dominicana —a partir del año 2000—; en Europa, Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Portugal, Suecia; en Africa, Argelia, Guinea, Nigeria, Sudáfrica, Zimbabwe; en Asia, Filipinas, Israel; en Oceanía, Australia, Nueva Zelanda<sup>2</sup>.

En Bolivia se encuentra legislativamente consagrado este derecho pero nunca se ha llevado a cabo y en Ecuador y Venezuela después que lo habían aceptado, dieron marcha atrás<sup>3</sup>, aunque parece que Venezuela lo volverá a incorporar para las elecciones de 1999.

Las legislaciones son muy disímiles entre sí aunque pueden establecerse algunas clasificaciones y agrupamientos. No todos los países que reconocen esta clase de voto lo otorgan con carácter universal; por

---

<sup>1</sup> Las ponencias de dichos Seminarios me han ayudado mucho a la comprensión del tema y muchos datos contenidos en este trabajo los he obtenido de ellas, por lo cual manifiesto mi agradecimiento al Instituto Federal Electoral y mi felicitación por la organización de esos eventos.

<sup>2</sup> Manuel Carrillo Poblano, «Una aproximación institucional al tema de derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero» (ponencia) en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado en Cancún, Quintana Roo, del 22 al 25 de marzo de 1988, p. 8.

<sup>3</sup> Ricardo Becerra, «Dimensionar el problema» en *Voz y voto*, México, D.F., julio de 1988, p. 8.

ejemplo, Gran Bretaña sólo les concede a los funcionarios de la Corona, los miembros de las fuerzas armadas, personal del *British Council* y a sus cónyuges; Barbados, Mauritania y Zimbabwe sólo a los funcionarios diplomáticos y consulares; Israel sólo a quienes desempeñan funciones oficiales en el extranjero<sup>4</sup>.

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

## 2. ARGUMENTOS EN FAVOR

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

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

---

<sup>4</sup> Los datos y cifras de los diversos países mencionados en este trabajo se han tratado de verificar pero no ha sido posible realizarlo en todos los casos, por lo cual pudiera acontecer que alguno o algunos de ellos ya no se encontraran actualizados. Otro problema ha sido la localización de las leyes respectivas de diversos países.

- c) que es una forma inigualable para estrechar los lazos con los emigrantes, haciéndoles sentir que aún pertenecen al país y en algunos casos ello puede tener efectos políticos benéficos.
- d) que se amplía y se fortalece la idea del sufragio universal y, por tanto, el propio sistema democrático del país. En este argumento pareciera que se contempla esta clase de voto como una etapa más de su evolución como cuando se fue extendiendo a las mujeres y a los jóvenes.
- e) que se les garantiza a esos ciudadanos voz en el gobierno y en el futuro de su país.
- f) que este siglo se caracteriza, entre otros aspectos, por grandes corrientes migratorias debidas a diversos factores políticos, económicos, religiosos y étnicos; que en múltiples ocasiones el migrante se ha visto forzado a abandonar su país contra su voluntad y es una forma de resarcirle ese «exilio involuntario», como los expatriados españoles a consecuencia de la guerra civil.
- g) que dicho derecho puede ser un aliciente para que los emigrantes apresuren su regreso, como en el caso de Bosnia.
- h) que los emigrantes en varios países envían a sus familiares cantidades considerables de dinero, lo que adquiere importancia para la economía nacional<sup>5</sup>

B. No cabe duda de que esta idea del voto de los ciudadanos en el extranjero ha continuado fortaleciéndose e incluso a partir de la década

---

<sup>5</sup> Véase Felipe González Roura, «La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales habilitadas como Centros de Votación: la experiencia de Argentina» (ponencia) en «Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero», celebrado en la Ciudad de México el 11 y 12 de agosto de 1998; pp. 3 y 4. Didier Triscos, «*Le vote des français établis hors de France*», (ponencia) en el mismo Seminario arriba mencionado, p. 23. Brenda Oppermann, «*External Voting: The Experience of Bosnia and Herzegovina*» (ponencia) mismo Seminario citado en esta nota, p. 1. Richard Soudriette, «La perspectiva de la fundación internacional para sistemas electorales», en «Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero», celebrada en la ciudad de México el 2 y 3 de septiembre de 1998; p. 1. Jean Pierre Kingsley, «*Nature, Organization and Scope of External voting (by mail). General Overview of the Canadian case*», en la misma Conferencia que se acaba de citar p. 1.

de los setenta ha sido elevada a rango constitucional en algunos países. Hasta donde conozco éstos son cuatro.

La Constitución portuguesa de 1976 en su artículo 14° y bajo el epígrafe de «Portugueses en el Extranjero» dispone que los ciudadanos portugueses que se encuentren o residan en el extranjero gozan de la protección del Estado para el ejercicio de sus derechos y están sujetos a los deberes que no sean incompatibles con la ausencia del país y que los portugueses que sean también ciudadanos de otro Estado no pierden por ese hecho su capacidad electoral activa<sup>6</sup>.

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

La Constitución colombiana de 1991, en su artículo 171°, inciso 3, indica que los ciudadanos de ese país que se encuentren o residan en el extranjero pueden sufragar en las elecciones para el Senado de la República y el artículo 116° del Código Electoral Colombiano de 1986 también concede esta prerrogativa para la elección del Presidente de la República<sup>7</sup>.

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

C. También la época espacial ha tenido presencia en esta clase de voto: el astronauta David Wolf, en noviembre de 1997, votó desde la Estación Espacial Mir y su voto fue transmitido electrónicamente al condado Harris, en Houston, Texas<sup>8</sup>. Esto es lo más novedoso que existe en materia electoral.

<sup>6</sup> Lucinda Almeida, «La modalidad del voto postal o por correo. El caso de Portugal», (ponencia) en «Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero», celebrado en la Ciudad de México el 11 y 12 de agosto de 1998, p. 9.

<sup>7</sup> Rodrigo Noguera Calderón, «El voto de los nacionales colombianos en el extranjero», (ponencia) en el Seminario citado en la nota anterior, pp. 2-3.

<sup>8</sup> Tony J. Sirvello III, «*Organization and Logistics in the United States at the local level*», en «Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero» (ponencia), celebrada en la Ciudad de México el 2 y 3 de septiembre de 1998, p. 2.

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

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

«No creo recordar un solo caso de protestas de ese origen. En una pequeña plaza frente a la sede de Naciones Unidas en Nueva York hay manifestaciones casi a diario por los temas más diversos. Pero nunca ha habido una manifestación de residentes de un país que protestan por la imposibilidad de ejercer su derecho al voto. Tampoco se ha recibido nunca una carta de protesta sobre el tema en la División de Asuntos Electorales, ni el tema suele discutirse en los círculos de derechos humanos»<sup>9</sup>.

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

### 3. LA REALIDAD DE ESTE VOTO

A. Demos una mirada rápida a algunas cifras respecto a esta clase de voto para darnos una idea de la realidad del mismo<sup>10</sup>:

- a) En Argentina no se conoce con exactitud cuantos ciudadanos viven en el extranjero pero se calcula que pueden ser alrededor de 600,000. De ellos están registrados como votantes 23,380 y votaron 5,688 o sea el 24.3% de los registrados.

<sup>9</sup> Horacio Boneo, «La perspectiva de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas» (intervención) en la Conferencia citada en la nota anterior, p. 1.

<sup>10</sup> Las cifras que enuncio a continuación son con las que cuento. No me fue posible en algunos casos mayor precisión. La mayoría de dichas cifras las obtuve de las ponencias presentadas en los diversos Seminarios organizados por el IFE, así como en documentos que ha preparado la Coordinación de Asuntos Internacionales del propio Instituto. Cuando no manifiesto la fecha de la elección es porque carezco de ese dato, pero entiendo que se refiere a la última elección realizada en ese país. Con esas cifras hay que ser cuidadosos porque en algunos casos se trata de estimaciones o aproximaciones, pero que han sido realizadas por las propias autoridades electorales o especialistas de esos países.

- b) En Australia esta clase de voto representa el 0.4% del padrón electoral.
- c) Austria tiene 320,000 ciudadanos en el extranjero como residentes y de ellos votan 73,000, el 25%.
- d) Brasil tiene aproximadamente millón y medio de ciudadanos con residencia en el extranjero y tiene 16,835 electores registrados.
- e) Canadá tiene un padrón electoral de diecinueve millones de ciudadanos; aproximadamente 650,000 residen en el extranjero. El padrón electoral de estos últimos es de 17,172 –excluidos los militares– y en 1997 votaron 6,006, el 35% de ese padrón.
- f) Colombia tiene 42,000 votantes registrados en esta clase de voto. En 1994, de ellos votaron 27,000, el 64.3.
- g) Estados Unidos tiene alrededor de tres y medio millones de ciudadanos residentes en el extranjero sin contar a los militares. En las elecciones presidenciales de 1988, los civiles votaron en un 38.3% de ese padrón; en 1992 en un 31%; en 1996 en un 37%. En las mismas elecciones, los militares votaron 63.5% en 1988, 67.0% en 1992 y 64.0% en 1996.
- h) En España, en 1996, de 526,065 electores registrados, votaron 181,741, el 34.65%
- i) Francia tiene un millón ciento treinta mil ciudadanos residentes en el extranjero distribuidos en 153 países. En la elección presidencial de 1995, de 245,317 electores inscritos, 127,387 sufragaron.
- j) Portugal tiene una población aproximada de nueve millones de habitantes. Además, alrededor de cuatro millones de portugueses residen en el extranjero. En 1995, en la segunda circunscripción votaron 45,852 de 192,329 inscritos en ese padrón electoral. Para esta clase de voto sólo existen dos circunscripciones.
- k) En Sudáfrica de 428,461 inscritos en ese padrón votaron 96,268, el 22% comparado con el 86% en el propio Sudáfrica.
- l) Suecia tiene 6.7 millones de ciudadanos de los cuales 80,000 residen en el extranjero; en 1994 votaron 25,000 de estos últimos.

B. Los datos anteriores me sugieren las siguientes ideas:

- a) la cantidad de votos emitidos por los nacionales residentes en el extranjero es tal que no tiene influencia alguna en el resultado final

de una elección general; sin embargo, habría que estudiar con cuidado el caso de los Estados Unidos donde el número de esos votos sí alcanza una cantidad considerable; b) en general existe poco interés por inscribirse en los padrones o listas *ad hoc* y en la mayoría de los casos el porcentaje de los inscritos o registrados que ejercen el derecho de voto también es bajo. Mi hipótesis es que este interés moderado responde a que esos residentes nacionales están más o menos desvinculados de su país de origen, o porque al final de cuentas el gobierno que se elija no los va a gobernar; c) hasta ahora esta clase de voto no se ha «politizado» como sería el caso de que grupos de poder o de interés del país en el cual se reside, tengan manifiesta inclinación por influir en los resultados finales de la elección del país de origen.

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

#### 4. LAS CARACTERÍSTICAS DEL VOTO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y EN EL EXTRANJERO

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

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

Sin embargo, la legislación peruana declara obligatoria esa clase de voto e impone una multa de veinte dólares americanos por no cumplir con esta obligación<sup>11</sup>. A pesar de ello, el ausentismo en la votación ha sido superior al 60% en los Estados Unidos de Norteamérica donde reside un número importante de ciudadanos peruanos.

- b) El voto del nacional residente en el extranjero es un voto menos informado porque generalmente no hay propaganda en los medios

---

<sup>11</sup> Augusto Arzubíaga Scheuch. «El voto de los peruanos en los Estados Unidos de Norteamérica», (ponencia), en «Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero», celebrada en la Ciudad de México el 2 y 3 de setiembre de 1998, p. 16.

electrónicos de comunicación, sino que la propaganda, cuando existe, es a través de impresos enviados por el correo como en el caso de Portugal. Canadá realiza publicaciones en periódicos internacionales como *Le Monde* y algunos de Estados Unidos de Norteamérica.

Una excepción fue que en Los Angeles hubo para la comunidad armenia –5,000 miembros registrados de los que votaron 2,000- publicidad en los programas destinados a esa comunidad<sup>12</sup>.

Campañas electorales realmente no existen hasta ahora –salvo Colombia y Portugal- y es la razón por la cual las legislaciones nacionales generalmente no se refieren a ellas<sup>13</sup>. Además, se plantea el problema de regular actos que se van a celebrar en un país extranjero.

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

- c) A esos residentes no es posible imponerles las sanciones correspondientes si cometen faltas o delitos. ¿Cómo se va a aplicar la legislación penal nacional en el extranjero? A lo más se podría llegar, sería a la anulación del voto en la casilla o en el distrito. No es posible sostener la legitimidad de una legislación con efectos extra-territoriales porque ello iría en contra del Derecho Internacional.
- d) En principio el voto en el extranjero es un voto más caro que el depositado en territorio nacional, aunque éste varía de acuerdo con los países. Por ejemplo: en Argentina el costo se multiplica por siete respecto al elector en territorio nacional, en Australia es un 13% más alto y en Canadá mientras el costo por elector es de 10.50 dólares, en el extranjero es de 13.60.
- e) Las autoridades electorales nacionales tienen que coordinarse con las extranjeras. Mientras más numerosos son los residentes nacionales en ese país, más necesaria será esa coordinación, incluso llega a ser requerida la presencia policiaca ante presagios de disturbios.
- f) En diversos países existe documentación electoral diferente –padrón, boletas- para la elección que se realiza en el extranjero e in-

<sup>12</sup> Horacio Boneo, intervención citada, p. 4.

<sup>13</sup> Ricardo Becerra, obra citada, p. 9.

cluso en algunos se exigen requisitos adicionales como inscribirse en listas especiales en embajadas y consulados.

Canadá, por ejemplo, exige para tener derecho a esa clase de voto haber residido en el extranjero menos de cinco años consecutivos desde su última visita al propio Canadá y tener la intención de regresar al país como residente. Desde luego que la regla de los cinco años sufre excepciones en el caso de los servidores públicos, los miembros de organizaciones internacionales, los militares y sus dependientes<sup>14</sup>.

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

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

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

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

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

Para Presidente de la República y para el Congreso o Parlamento, por ejemplo, lo regulan: Argentina, Colombia, Guinea, Perú y Portugal. También Estados Unidos, el cual incluye algunas elecciones locales, lo mismo acontece en Canadá, Dinamarca y en España –

<sup>14</sup> Nature Lesage Carol, «*Organization and Scope of External Voting (by mail). Organization and Logistics in Canada*», (ponencia), en «Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero», celebrada en la Ciudad de México el 2 y 3 setiembre de 1998, p. 1.

<sup>15</sup> Becerra, Ricardo, *op cit.*, p. 8.

elecciones municipales- más el Parlamento Europeo en los dos últimos países mencionados.

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

- c) Respecto a las modalidades del voto, existen primordialmente tres, a saber: la instalación de casillas en embajadas y consulados o en lugares habilitados como pueden ser escuelas; el voto por correo y el voto por delegación o procuración, o sea, se otorga desde el extranjero poder a otra persona para que sufrague por él<sup>15</sup>. Últimamente se está añadiendo otra: a través de los medios electrónicos como en el caso del Internet.

De los cuarenta países que el IFE identificó con alguna legislación que regula el voto de los nacionales residentes en el extranjero, veintisiete siguen el procedimiento convencional; es decir, aquél en el cual el elector se presenta en un local que ha sido especialmente habilitado con la finalidad de recibir los votos, la jornada electoral coincide con la jornada laboral del país en cuestión y al término de aquella, los votos son inicialmente computados en ese mismo local<sup>16</sup>.

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

## **5. NECESIDAD DE DISTINGUIR REALIDADES COMPLETAMENTE DIVERSAS**

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

- a) Todavía no es un fenómeno generalizado, porque son alrededor de cuarenta países los que regulan en alguna forma esta clase de voto.
- b) Es una cuestión que tiene antecedentes a principios del siglo XX. Algunos países, durante las dos guerras mundiales, reglamentaron el voto de sus militares que se encontraban en los frentes.

---

<sup>16</sup> Manuel Carrillo Poblano, ponencia citada, p. 10.

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

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

En el primer caso, no encuentro mayor problema para que esa clase de voto exista y toda la situación se reduce a poseer una adecuada legislación al respecto y a instrumentar una buena organización que permita que todo el proceso electoral se desarrolle sin sobresaltos, lo cual no es problemático porque el número de electores no es alto.

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

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

Considerar, entonces, que situaciones tan diversas deben y pueden equipararse a aquellas en las cuales esa clase de voto no es significativa para el resultado electoral final, puede resultar muy peligroso para un país.

Lo anterior me recuerda cuando en el mundo se discutía si en la relación laboral el patrón y el trabajador eran iguales y si contaban con los mismos recursos económicos y sociales para defender sus derechos o precisamente porque el trabajador constituía la parte débil y subordinada en esa relación, era que la ley venía a igualarlos jurídicamente para proteger al más débil. Lo que quiero decir es que hay que tener mucho cuidado con estas diferencias porque sino se corre el riesgo de causar inmensos perjuicios políticos a un país.

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

«Las motivaciones formales –tanto de quienes lo apoyan como de los que se oponen– parecen siempre nobles y se fundan en

argumentos válidos, aunque contrastantes. Pero la mera observación de las posiciones partidarias frente al tema sugiere motivaciones más egoístas, particularmente cuando se supone que la incidencia del voto en el exterior será significativa. Los partidos que suponen que podrán captar ese voto apoyan su adopción y aquellos que pueden resultar perjudicados se oponen»<sup>17</sup>.

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

«En el Instituto Federal Electoral también debemos tener claro que rechazaremos cualquier planteamiento del tema que se base en el cálculo político de lo que uno u otro partido pueda ganar o perder si los mexicanos que residen en el extranjero votan. Si la autoridad electoral dejara pasar a su seno estos cálculos parciales y de corto plazo, contribuiríamos a frenar nuestro desarrollo político».<sup>18</sup>

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

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

## 6. LA TITULARIDAD DEL SUFRAGIO

Las Constituciones de los países democráticos otorgan el derecho al voto a todos los ciudadanos –a veces hay excepciones como en el caso de quienes legalmente están privados de su libertad-. La idea del

<sup>17</sup> Horacio Boneo, intervención citada, p. 2.

<sup>18</sup> Juan Molinar, «Una aproximación al caso de México», (intervención) en «Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero», celebrada en la Ciudad de México el 2 y 3 de setiembre de 1998, p. 4.

sufragio universal es una de las bases de la democracia. Estos conceptos ya no se discuten.

El problema del voto de los nacionales residentes en el extranjero no es un problema –por ningún motivo lo puede ser- de la titularidad de ese derecho. Ese ciudadano tiene el derecho activo de votar, es titular del mismo, por ello esta situación es muy diferente de cualquier discriminación política que ha acontecido en diversos países –y en algunos democráticos hasta hace pocas décadas- referente a la ausencia de este derecho en razón de género, raza o religión. En esos casos, no existía la titularidad del voto, no podían ejercer esta facultad. El nacional residente en el extranjero sí puede ejercer este derecho; es decir, es su titular, lo que acontece es que existe un problema geográfico o legal, físicamente no lo puede ejercer o se encuentra con algún impedimento legal, por ejemplo, el caso de Canadá que exige que –por regla general- como ya señalé, para esta clase de voto es necesario que el ciudadano canadiense haya residido en el extranjero menos de cinco años consecutivos desde su última visita a ese país y que tenga la intención de regresar como residente; o la obligación del pago de impuestos que se exige en algunos países, como es el caso de los Estados Unidos para algunas elecciones regionales. ¿Se puede considerar que esta norma implica discriminación política? No. Desde luego que no, únicamente pretende que se demuestre el vínculo y el interés por ese país ¿sino por qué o para votaría?

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

## 7. ANTECEDENTES EN MÉXICO

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

Todo parece indicar que la inquietud del voto a los residentes mexicanos en el extranjero nació en líderes de la comunidad mexicana y

«chicana» residentes en los Estados Unidos durante los años setenta, quienes expresaron dicha inquietud al gobierno mexicano y a los dirigentes de diversos partidos políticos mexicanos<sup>19</sup>.

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

Durante las negociaciones de «Barcelona» que condujeron a la reforma electoral consensuada de 1994, en la agenda del 8 de marzo de ese año, en el punto doce se decía que un tema que se discutiría sería el del voto de los nacionales en el extranjero, lo que no aconteció por falta de tiempo<sup>20</sup>.

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

El IFE organizó en julio de 1995 un Foro Nacional de Consulta para examinar diversos temas de la reforma político-electoral que se aproximaba. El tema sobre esa clase de voto fue abordado en algunas de las ponencias presentadas<sup>21</sup>.

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

---

<sup>19</sup> Víctor Carlos García Moreno, «El voto de los mexicanos en el extranjero», ponencia inédita para ser presentada en el Seminario Internacional de Derecho Internacional Privado, p. 1. Raúl Ross Pineda asienta que dicha inquietud proviene de los años veinte pero que fue hasta la campaña presidencial mexicana de 1988 cuando los medios masivos de comunicación empezaron a ocuparse del tema, en *La Jornada*, del 13 de febrero de 1998, pp. II-III.

<sup>20</sup> Jorge Carpizo, «La reforma federal electoral de 1994», en *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994/I*. Nuevo Horizonte Editores y Centro de Estudios para un Proyecto Nacional. México 1995, p. 19.

<sup>21</sup> José Woldenberg, Intervención del Consejero Presidente del IFE durante la reunión de trabajo con comisiones de la Cámara de Diputados, en torno al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones del año 2000, el 26 de mayo de 1998, p. 3.

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

## 8. REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL

A. El artículo 36° constitucional enumera las obligaciones de los ciudadanos mexicanos. Su fracción III establecía:

«Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda».

En 1966 –como resultado de la mencionada negociación política– se reformó dicha fracción para quedar como actualmente se encuentra:

«Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;»

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

Ciertamente de esa fracción se ha suprimido una traba o requisito: que el ejercicio del sufragio necesariamente tenía que ser en el correspondiente distrito electoral. De esto no cabe duda alguna. A su vez, la Constitución, y técnicamente es muy adecuado, remite a la ley para las necesarias precisiones, pero la Constitución no dice nada más; luego, no es posible sostener que actualmente nuestra ley fundamental consagra el derecho al voto de los nacionales residentes en el extranjero<sup>22</sup> como una garantía individual de carácter político. No lo dice y el intérprete a lo que no está autorizado es a inventar. Para que ello fuera así, indispensable sería que la norma de normas expresamente lo dijera como en los mencionados casos de Portugal, España, Colombia y Perú.

<sup>22</sup> Jorge A. Bustamante, «La elección de presidente de México desde E.U.», en *El Financiero*, enfoques fronterizos. México, D.F., 19 de julio de 1998, p. 32.

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

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

Desde luego que no puede desconocerse que una de las intenciones para la supresión de la mencionada traba es precisamente esta clase de voto<sup>23</sup>, ya que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, con precisión se asentó:

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

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

<sup>23</sup> José Woldenberg, intervención citada, p. 5.

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

B. El 20 de marzo de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas a los artículos 30°, 32° y 37° de la Constitución; reformas que entraron en vigor un año después. El artículo 32° reformado admite la posibilidad para los mexicanos de poseer una doble nacionalidad:

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

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

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

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

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

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

Examinemos este artículo octavo transitorio:

- a) En él se encuentra la decisión política de que se establecerá el Registro Nacional de Ciudadanos y que los mexicanos contaremos con una Cédula de Identidad Ciudadana, con la intención de que dicha Cédula pueda ser ya utilizada en las elecciones del año 2000. La responsabilidad de llevar a cabo los anteriores aspectos es de la Secretaría de Gobernación.
- b) El propio artículo parte de la base de que el establecimiento de esas dos instituciones puede encontrar problemas y obstáculos de carácter técnico y administrativo, los cuales podrían impedir la adecuada expedición o utilización de esa Cédula en las elecciones del año 2000, entonces será indispensable realizar los ajustes legislativos que sean necesarios. La Secretaría de Gobernación ya informó que no es posible contar con esa Cédula para las mencionadas elecciones. Ante dicha declaración esa condicionante impediría que continuara el proceso descrito en el artículo transitorio, párrafo tercero, que comento. Sin embargo, desde el ángulo jurídico, concuerdo con el Presidente Consejero del IFE José Woldenberg, quien declaró.

«Debo ser extraordinariamente enfático: al introducir el artículo octavo transitorio, el Congreso de la Unión asintió y asumió como deseable el proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero. El Congreso lo condicionó a la existencia de la Cédula de Identidad Ciudadana; sin embargo es el propio Congreso el que puede remover esa condicionante».<sup>24</sup>

<sup>24</sup> José Woldenberg, intervención citada, p. 10. Véase también Ricardo Becerra y Pedro Salazar, «Votar fuera de México», en *Enfoque*. México D.F., 17 de mayo de

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

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

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

- e) El 29 de abril de este año, el Consejo General del IFE designó a la comisión de especialistas: trece expertos en diversas disciplinas; son ellos los que deberán de pensar, examinar, discutir y proponer cuales pueden ser las modalidades de esa clase de voto, así como los instrumentos y mecanismos para que se pueda llevar a cabo<sup>25</sup>.

---

1998, p. 14. Manuel Carrillo Poblano, ponencia citada, pp. 4-5. Ricardo Becerra, op. cit., pp. 6 y 8.

<sup>25</sup> Los integrantes de esta comisión de especialistas son: Víctor Blanco Fornieles, Rodolfo Corona Vázquez, Jorge Durand Arp-Nisen, Víctor García Moreno, Guadalupe González González, Víctor Guerra Ortiz, Rodrigo Morales Manzanares, Olga Pellicer, Alberto Székely, Rodolfo Tuirán Gutiérrez, Leonardo Valdés Zurita, Gustavo Verduzco y Víctor Zúñiga González.

La Comisión de expertos rindió su primer informe el día 17 de julio de este año, el cual contiene buena y muy interesante información, aunque aún –lo cual es muy natural- no se vislumbra ninguna conclusión<sup>26</sup>.

Esa Comisión deberá entregar su Informe final al Consejo General del IFE a más tardar el próximo 12 de noviembre. Entiendo que el IFE lo conocerá pero no lo pondrá a discusión de su Consejo General, mucho menos a votación y lo turnará al Congreso de la Unión que es el órgano que posee las atribuciones para tomar las decisiones al respecto.

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

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

Así, dichas reforma fueron aprobadas y pasaron en los minutos finales del crepúsculo, cuando comenzaba a obscurecer la visión y la perspectiva política de esta cuestión.

Increíble, ¡increíble! Mil y mil veces increíble. El asunto político más importante de México en los últimos cincuenta años, pasó por el poder legislativo casi clandestinamente.

<sup>26</sup> **Primer Informe** de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, del 17 de julio de 1998.

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

- a) Se reformó el artículo 36° constitucional, en su fracción III, para suprimir una traba de carácter geográfico, pero no existe en nuestra Ley Fundamental ninguna referencia al sufragio en el extranjero, mucho menos que éste sea una garantía de carácter constitucional. Hoy en día, nuestra Constitución no contiene ningún obstáculo a esa clase de voto pero no lo alienta ni propicia, menos lo ordena o impone.
- b) El mencionado artículo octavo transitorio instruye la realización de estudios al respecto para que se hagan proposiciones. El propio artículo señala condicionantes para la prosecución de este procedimiento
- c) Será el Congreso de la Unión el que tome las decisiones y legisle al respecto, pero también puede decidir no legislar sobre este asunto y dejarlo como está. En todo caso es el Congreso el que dirá la última palabra sobre esta cuestión y si es a favor, entonces tendrá que legislar minuciosamente sobre modalidades, formas y procedimientos de esa clase de voto.
- d) El IFE ya designó a trece especialistas para integrar la comisión de estudio a lo cual está abocada. En noviembre hemos de conocerlo.
- e) Se reformaron esos dos artículos y no se dio un debate nacional. Sin embargo, desde hace aproximadamente cuatro meses se han expresado inquietudes y temores sobre esta clase de voto. Se han escrito, por personas serias y con prestigio, varios artículos con argumentos de gran peso en contra.
- f) El Senado de la República decidió organizar foros de consulta para discutir este importantísimo tema y personalidades de diversas ideologías aceptaron intervenir. El Senado ha hecho muy bien. Hay que debatir con profundidad. Deben exponerse los argumentos en pro y en contra. Las organizaciones e instituciones políticas, sociales y académicas también deben propiciar la discusión. Como se ha dicho en otras ocasiones: que México hable.
- g) Todavía es un momento oportuno para la discusión, algo tarde pero oportuno porque el Congreso de la Unión todavía no legisla al respec-

to, porque antes de legislar, también tendrá que debatir, porque los argumentos en pro y en contra le pueden servir para tener una idea más clara sobre este trascendental tema. Estamos atrasados en la discusión pero ésta es aún oportuna y todavía puede tener gran importancia para fines prácticos. Hay que colaborar con el congreso a fin de que éste tome en este aspecto, las mejores decisiones para México.

## 9. MÉXICO: UN CASO EXCEPCIONAL

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

- a) Un número muy grande de mexicanos residen en el extranjero. En 1996, esa cifra alcanzaba varios millones de seres que anualmente se incrementa en aproximadamente 300,000 migrantes. Se calcula que para las elecciones presidenciales del año 2000, alrededor de siete millones de ellos tendrán la edad para votar, lo que representaría entre el 14 y el 15% del padrón electoral mexicano de 1997<sup>27</sup>.
- b) Ese número extraordinariamente grande de mexicanos que residen en el extranjero se concentra en un solo país: el 99.2% de ellos en los Estados Unidos. En consecuencia, cuando se expresan inquietudes, dudas y preocupaciones respecto a ese voto, realmente se están refiriendo a los Estados Unidos. Además, los mexicanos residentes se concentran en un 90% en cuatro Estados de la nación norteamericana: California, Texas, Illinois y Arizona<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> «Los expertos coinciden: tradicionalmente, el voto externo es de igual proporción que el interno», en **Proceso**. México, D:F., 16 de agosto de 1998, p. 32.

<sup>28</sup> **Primer Informe**, op. cit., pp. 5 y 6. Muy interesantes resultan los datos siguientes: «Las fuentes de información norteamericana permiten advertir que entre los residentes mexicanos en Estados Unidos, existe una ligera predominancia de hombres (55 por ciento de los residentes mexicanos son hombres y 45 por ciento son mujeres) y una proporción mayoritaria (alrededor del 70 por ciento) de jóvenes y adultos de entre 15 y 44 años de edad. Además, tres de cada cuatro mexicanos de 25 años y más de edad tiene una escolaridad equivalente o inferior a preparatoria completa. Cabe hacer notar que alrededor del 66 por ciento de los residentes mexicanos en Estados Unidos de 16 años y más son económicamente activos. De ellos, 57 por ciento estaban empleados en marzo de 1996 y 7 por ciento se encontraban desempleados. Cerca del 80 por ciento de los residentes mexicanos

En segundo lugar, se encuentra Canadá y tiene únicamente entre diez a veinte mil residentes mexicanos y todo parece indicar que la cifra real es de doce mil. Otros países donde residen los mexicanos, pero en números pequeños inferiores a los de Canadá, son: Paraguay, Bolivia, España, Alemania, Guatemala y Venezuela.

- c) Las proyecciones de los especialistas manifiestan que la corriente migratoria mexicana hacia los Estados Unidos continuará. Así, los residentes mexicanos en ese país para el año 2000 serán aproximadamente 8.6 millones, de los cuales el 83% tendrán más de 18 años, o sea 7.1 millones. Para el año 2006, esas cifras serán ya de 10.8 millones y en capacidad de votar 8.9 millones<sup>29</sup>.
- d) Ser vecino de la única superpotencia mundial no es fácil, menos cuando millones de mexicanos residen en aquel país. La complejidad de las relaciones bilaterales es inmensa desde todos los ángulos: político, económico, migratorio, psicológico o de lucha contra el tráfico de estupefacientes. Los Estados Unidos, tanto el sector público como el privado, colaboran o agreden a México como no lo hacen con ningún otro país<sup>30</sup>.
- e) La sociedad mexicana es muy plural. Las elecciones presidenciales cada vez son más competidas y aún lo serán más. El voto que las

---

obtenían en ese mismo año ingresos anuales inferiores a 20 mil dólares y 35 por ciento vivía en situación de pobreza. De acuerdo al censo norteamericano de 1990, alrededor del 90 por ciento de la población de residentes mexicanos en Estados Unidos se encuentran viviendo en los estados de California (principalmente en el área metropolitana de Los Angeles, Valle de San Joaquín, San José, la Bahía de San Francisco, San Diego, y algunas otras áreas del sur de California), Texas (El Valle del Río Grande, El Paso, San Antonio, Houston y Dallas, entre otros), Illinois (Chicago) y Arizona (Tucson, Nogales y Phoenix)... Las fuentes de datos mexicanas confirman este perfil y adicionalmente permiten conocer el origen de los migrantes. En el quinquenio de 1990-95, las principales zonas de procedencia de quienes se fueron a vivir a Estados Unidos son las siguientes: Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas. Cabe hacer notar que de los más de 2,400 municipios del país, alrededor del 62 por ciento muestran algún grado de actividad migratoria, aunque sólo en alrededor de 100 municipios se advierte una alta intensidad migratoria».

<sup>29</sup> **Primer Informe**, op. cit., pp. 7-8.

<sup>30</sup> Jorge A. Bustamante, «La extraterritorialidad del IFE», en **El Financiero**, enfoques fronterizos. México, D.F., 12 de julio de 1988; p. 40.

podría decidir sería el de los mexicanos residentes en el extranjero. Ellos pueden ser la diferencia y de esto hay una idea clara tanto en personajes mexicanos como de otras nacionalidades, es el caso de Alberto Aziz Nassif, Edson Carvalho Vidigal, Alan Wall y Daniel Zovatto<sup>31</sup>. Esta característica, hasta ahora, no se ha presentado en ningún otro país del mundo.

- f) Consecuencia de la anterior, es la característica de que esta clase de voto no se ha politizado ni ha dado lugar a fuertes polémicas o divisiones en ninguna nación. En México, la discusión ya está comenzando a politizarse, ¿Por qué? Porque siete millones de votos, son muchos, muchos, pero muchos votos.
- g) La posible intervención de autoridades norteamericanas en el proceso electoral mexicano. Por ejemplo: i) de los ciudadanos mexicanos residentes en ese país, aproximadamente 2 millones se encuentran en situación irregular, sería una oportunidad de oro que tendrían las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de los Estados Unidos, para expulsarlos; ii) ¿se podrían movilizar en los Estados Unidos un número grande de personas y recursos económicos sin autorización de autoridades estatales y locales de ese país?; iii) ¿se podrían hacer campañas electorales abiertas y utilizar los medios electrónicos norteamericanos de acuerdo con la ley mexicana y sin pedir autorización a autoridades de ese país? o en estos aspectos ¿sería la ley norteamericana la que se aplicaría?; iv) ¿en caso de conflicto entre las leyes mexicanas y las norteamericanas respecto a diversos aspectos de las elecciones, serían los tribunales norteamericanos los que decidirían?<sup>32</sup>.

Se podría alegar que otros países ya han realizado procesos electorales en los Estados Unidos y se han desarrollado sin mayor problema. Claro que sí, pero no son lo mismo elecciones para cinco, diez o veinte mil potenciales electores que para siete millones y que geográficamente se encuentran muy concentrados.

<sup>31</sup> Alberto Aziz Nassif, «Votar en el extranjero», en **La Jornada**. Los expertos coinciden..., artículo citado, pp. 32-33.

<sup>32</sup> Jorge Bustamante, «Elecciones Mexicanas en E.U.», en **El Financiero**, enfoques fronterizos. México, D.F., 5 de julio de 1998, p. 46 y «La extraterritorialidad...», artículo citado, p. 40.

- h) La heterogeneidad de esos residentes: residentes antiguos con nacionalidad mexicana, residentes antiguos con doble nacionalidad, migrantes legales antiguos, migrantes legales recientes, inmigrantes en situación irregular.
- i) La existencia de grupos de interés norteamericanos, principalmente locales como los californianos y los texanos, que son muy poderosos y que han mostrado sentimientos antimexicanos y antimigratorios –sólo recuérdese la polémica y el referéndum sobre la educación bilingüe en California y los intentos por suprimir servicios educativos y de salud a los inmigrantes legales- y que podrían mover inmensos recursos humanos y económicos para inclinar la elección mexicana por el candidato que consideraran que conviene más a sus intereses<sup>33</sup>.

Ciudad Universitaria del Pedregal, D.F.,  
setiembre de 1998.

---

<sup>33</sup> Horacio Boneo, intervención citada, p. 3.