

El voto de los mexicanos en el extranjero:

historia de una ciudadanía negada

Pablo Mijangos y González*

A primera vista, el voto parece un derecho insignificante, fugaz; en términos prácticos, se reduce a tachar una boleta y depositarla en una urna. No obstante, en su pequeñez es un arma poderosa. Por medio del sufragio se determina quién será el titular del poder ejecutivo y de los órganos representativos del Estado, y, de modo indirecto, el contenido de las leyes y de los programas de gobierno. Por ello, buena parte de los movimientos sociales de la historia reciente han girado alrededor de la conquista de la ciudadanía. Y es que el sufragio está en el inicio de toda la maquinaria constitucional de una nación. En nuestro país ha sido ampliamente analizado el proceso por el cual se logró que este derecho no quedara sujeto a distinciones raciales, sexuales, culturales, religiosas o económicas, pero no se ha estudiado suficientemente un fenómeno que una vez más pone en juego las fronteras del concepto de ciudadanía: el voto en el exterior.

Durante todo el siglo XIX se consideró que los conceptos de “pueblo”, “ciudadanía” y “territorio” estaban indisolublemente ligados. Era inconcebible que alguien que no sufriera en carne propia la realidad cotidiana de su país pudiera elegir a sus gobernantes. Esta situación, sin embargo, empezó a ser cuestionada a raíz de las dos guerras mundiales, y en particular como consecuencia de los grandes movimientos migratorios provocados por el subdesarrollo económico, por la inestabilidad política o por la persecución étnica durante la se-

* Agradezco al doctor José Ramón Cossío y a los licenciados Javier Mijangos y Marcos Joel Perea sus valiosos comentarios y la ayuda prestada para la realización de este trabajo.

gunda mitad del siglo pasado. Empezando por los soldados que pasaban varios años en el frente, lejos de su patria, muchos migrantes comenzaron a reclamar la posibilidad de participar activamente en la vida política de su comunidad, aun si por diferentes motivos estaban residiendo más allá de sus fronteras. De hecho, la realidad cotidiana de principios del siglo XXI no es la que imaginaban los republicanos del XIX, sino la de un constante flujo de pueblos y personas que no respeta límites geográficos, y por ello no debe extrañarnos que el concepto clásico de ciudadanía esté siendo fuertemente debatido en todo el mundo. Una señal de ello es que más de sesenta Estados aceptan ya el voto de sus ciudadanos en el extranjero, con diversas modalidades y requisitos.

A pesar de que México es uno de los países que envía un mayor número de migrantes en el continente, todavía no ha incorporado la figura del voto a distancia a su legislación. Esto no sólo se explica por su reciente pasado autoritario, sino también por el hecho de que cuando aquí se habla de sufragio en el extranjero, en realidad se discute el voto de los mexicanos en los Estados Unidos. Un poco más del 8% de la población nacional reside en aquel país, y ello ha generado discusiones, miedos y problemas no vistos en ninguna otra parte del planeta.

DE LA REVOLUCIÓN A LA CAMPAÑA CARDENISTA

Como antes señalamos, los ciudadanos mexicanos nunca han podido ejercer su derecho al sufragio fuera del territorio nacional. Tanto la Constitución de 1857 como la de 1917 –en su texto original– establecieron que el ciudadano tenía la obligación de votar en las elecciones populares *en el distrito electoral que le correspondiese*; por lo mismo, dado que no era posible establecer dichos distritos más allá de nuestras fronteras, el día de la elección los ciudadanos residentes en el extranjero no tenían modo alguno de satisfacer el requisito que la Constitución exigía para ejercer su legítimo derecho al voto. En aquel tiempo, esta reglamentación del derecho al sufragio no era privativa de México, y hubiera constituido una novedad que en el siglo XIX o en 1917 los constituyentes abrieran la puerta al ejercicio de los derechos políticos más allá de los límites geográficos impuestos por el Estado nacional.

La negación práctica de estos derechos, sin embargo, muy pronto empezaría a ser cuestionada por los “ciudadanos” mexicanos residentes en el exterior. Hacia 1920, los estragos sociales derivados de la lucha revolucionaria y la demanda de mano de obra barata en California y los estados del suroeste norteamericano, provocaron un notable aumento de la migración mexicana hacia los Estados Unidos. Entre 1920 y 1929 más de 500 000 connacionales cruzaron la frontera norte en busca de refugio y de trabajo, y como consecuencia de ello empezaron a formarse grandes concentraciones de mexicanos en ciudades como Los Ángeles, San Antonio, Houston y Chicago. Aunque los consulados mexicanos ubicados en dichas ciudades hicieron numerosos esfuerzos para reproducir la cultura política y las estructuras corporativas del Estado revolucionario entre las comunidades de migrantes, éstas desarrollaron rápidamente organizaciones y medios de expresión independientes, que muchas veces eran abiertamente hostiles a las políticas del gobierno mexicano. El antropólogo Arturo Santamaría observa que, en efecto, fue en uno de estos medios —el diario *La Opinión*, publicado en Los Ángeles a partir de septiembre de 1926— donde se propuso por primera vez la necesidad de que los migrantes mexicanos conservaran el derecho al voto y la protección de las leyes en su país de origen. Para su fundador, el intelectual vasconcelista Ignacio Lozano, “México vivía el desorden social, la censura y la supresión religiosa bajo el mando de los generales revolucionarios”. En tales circunstancias, era indispensable que los migrantes gozaran del ejercicio pleno de sus derechos políticos, a fin de que influyeran “en las transformaciones de la patria” y de este modo pudieran regresar a salvo “a la tierra materna”.¹

Pese al regreso forzado de miles de mexicanos como consecuencia de la gran depresión, el número de éstos en los Estados Unidos siguió aumentando a lo largo de las décadas siguientes. Entre 1942 y 1964, por ejemplo, los programas de braceros facilitaron el ingreso de 4.65 millones de trabajadores temporales, muchos de los cuales se quedarían a residir definitivamente en las comunidades mexicanas de los grandes centros urbanos de los Estados Unidos. A lo largo de estos años, y con mayor fuerza a raíz de los grandes movimientos so-

¹ Arturo Santamaría, *México en los mass media hispanos de Estados Unidos*, pp. 46, 52.

ciales de los sesenta y setenta, numerosas organizaciones y líderes “chicanos” continuaron solicitando al gobierno mexicano la posibilidad de participar en los comicios electorales al sur de la frontera. Sin embargo, este derecho nunca les fue concedido, y ello por dos razones: la imposibilidad de incorporar a los migrantes a la maquinaria corporativa del Estado y la escasa simpatía de éstos hacia el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Como explica José Ramón Cossío, la aplastante hegemonía política que gozaba el PRI desde 1940 no había sido obtenida gracias a una constante y sistemática manipulación fraudulenta de los resultados electorales, sino a través del control jurídico y corporativo de la participación ciudadana.² La dominación priísta, en efecto, se logró mediante la formación de amplios sectores sociales (el obrero, el campesino y el popular) que masivamente daban su voto en favor del partido gobernante. Por lo general, la influencia que tenían dichas bases sobre sus afiliados no era resultado de actos violentos, sino de la aplicación cotidiana de normas jurídicas y planes de gobierno que permitían otorgar beneficios o evitar sanciones a quienes se incorporaban a ellas (como la “cláusula de exclusión” de los contratos colectivos de trabajo, o la colegiación obligatoria de los empresarios en las cámaras de comercio y de industria). Dado que imponer dichos controles a los migrantes mexicanos en los Estados Unidos era legalmente imposible, el riesgo de otorgarles el ejercicio pleno de sus derechos políticos era enorme para el partido en el poder. Más aún si se toma en cuenta que, de acuerdo con una investigación elaborada en 1982 por el Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, menos del 40% de los mexicanos al norte de la frontera hubiera votado por el PRI en las elecciones de dicho año, cifra notable cuando en México más del 71% de los votantes apoyaron al candidato oficial.³

No fue sino hasta 1988 cuando esta tradicional demanda de las comunidades mexicanas en el exterior se incorporó a la agenda de los partidos políticos nacionales. El ascenso del Partido Acción Nacional (PAN) y sus masivas movilizaciones en el norte del país durante los ochenta ya habían despertado inusi-

² José Ramón Cossío, *Cambio social y cambio jurídico*, pp. 51-53.

³ Estudio citado por Arturo Santamaría en *La política entre México y Aztlán. Relaciones chicano-mexicanas del 68 a Chiapas 94*, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1994, pp. 175-177.

tados debates sobre la suerte del sistema político mexicano al otro lado de la frontera, pero la reñida contienda electoral de 1988 motivó un activismo político sin precedentes entre los migrantes mexicanos. Tras juzgar que la candidatura opositora de Cuauhtémoc Cárdenas tenía posibilidades de conseguir la victoria en las elecciones de julio, se formaron numerosos comités de apoyo al Frente Democrático Nacional (FDN) en los Estados Unidos –integrados en buena parte por gente que anteriormente no tenía simpatías por la izquierda–, y se retomó con mayor fuerza la lucha por lograr el derecho al voto en el extranjero. Como era de esperarse, el gobierno mexicano no dio una respuesta afirmativa a dicha petición, argumentando que en el fondo era una propuesta “demagógica” que implicaba enormes problemas logísticos y que además podía poner en riesgo la ya difícil relación con los Estados Unidos. Aunque los controvertidos comicios de 1988 transcurrieron sin la participación de los migrantes mexicanos, en varias ciudades de los Estados Unidos el FDN organizó elecciones simbólicas en las que su candidato resultó vencedor por una mayoría aplastante. En los años siguientes, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) adoptaría como una de sus principales banderas de campaña la lucha por el sufragio de los mexicanos residentes en el exterior. Mientras que para los migrantes esto suponía contar con un interlocutor importante en el debate legislativo nacional, para el PRD implicaba la posibilidad de formar un capital político cuya intervención podría ser decisiva en elecciones futuras.

DOS REFORMAS A MEDIAS

Aunque durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari hubo un cambio notorio de la política gubernamental hacia las comunidades mexicanas en el exterior, no avanzó la discusión sobre el ejercicio de sus derechos políticos. Entre 1988 y 1994 se incrementaron los contactos con asociaciones empresariales mexicano-norteamericanas, se fomentó la organización de “clubes de oriundos”, y se crearon programas de apoyo al migrante y nuevos consulados, pero todas estas iniciativas resultaron sospechosas para muchos sectores, pues se consideraba que sus verdaderos objetivos eran “socavar el apoyo existente de los migrantes a los partidos mexicanos de oposición y promover el estableci-

miento en territorio estadounidense de Comités de Apoyo a Compatriotas, organizaciones afiliadas al PRI”. Al final, el Congreso desechó todas las iniciativas del PRD en esta materia, y las elecciones de 1994 transcurrieron en un clima semejante a las de 1988, sin la participación de los mexicanos en el extranjero y con la celebración de simbólicas “elecciones ciudadanas” en los principales centros urbanos de los Estados Unidos.

Aunque el PRI retuvo la presidencia y el control de las cámaras, la crisis política y económica de 1994 generó una situación de inestabilidad tal que el nuevo gobierno se vio forzado a negociar con la oposición un gran Acuerdo Político Nacional, a fin de garantizar una transición democrática ordenada y la gobernabilidad del país. Uno de los resultados de dicho acuerdo fue la presentación conjunta de un paquete de reformas constitucionales en materia electoral, que fueron rápidamente aprobadas y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996. Básicamente, esta importante iniciativa modificó la estructura del Instituto Federal Electoral (IFE) y la conformación de las cámaras de Diputados y Senadores, hizo posible la elección del jefe de gobierno de la ciudad de México, estableció nuevas reglas de fiscalización y transparencia, e instauró por vez primera en nuestra historia reciente el control de constitucionalidad de los actos en materia electoral. La reforma incluyó también una pequeña modificación a la fracción III del artículo 36 constitucional que hacía jurídicamente posible el voto en el extranjero. La exposición de motivos de la iniciativa lo afirmaba con claridad:

se propone suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional el ejercicio del sufragio, así como legitimar el voto que se emite para la elección de Presidente de la República cuando el ciudadano se encuentra en otra entidad federativa, o para elegir Senadores cuando se halle fuera de su distrito, pero en su entidad federativa, o en la elección de diputados de representación proporcional cuando se encuentra en su circunscripción.

Así, sin provocar mayor atención o discusión por parte de políticos o de analistas, el 22 de agosto de 1996 entró en vigor el texto vigente de la fracción

III del artículo 36 constitucional, que dispone que es una obligación del ciudadano “votar en las elecciones populares *en los términos que señale la ley*”. Tres meses después, en cumplimiento de las nuevas disposiciones de la ley fundamental, se publicó en el *Diario Oficial* un decreto de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en cuyo artículo octavo transitorio se definieron los pasos a seguir para hacer efectivo el voto de los mexicanos en el extranjero. Este artículo establecía, entre otras cosas:

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.

Un análisis cuidadoso de este artículo transitorio revela que, en el fondo, los legisladores sólo removieron los obstáculos para votar fuera (y exclusivamente en las elecciones presidenciales), pero dejaron en el aire la instrumentación práctica de este derecho. De acuerdo con Javier Patiño, uno de los especialistas en la materia, esta disposición condiciona el ejercicio del derecho al sufragio en el extranjero a la realización de tres acciones complementarias: 1) la creación del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de las cédulas de identidad ciudadana, que de acuerdo con el artículo 97 de la Ley General de Población son servicios de interés público que presta el Estado a través de la Secretaría de Gobernación; 2) la designación de una comisión de especialistas por parte del Consejo General del IFE, cuya función sería determinar las modalidades que hicieran posible el voto a distancia; y 3) la reglamentación legislativa de dicho voto, que es atribución exclusiva del Congreso de la Unión.⁴

⁴ Javier Patiño, *Nuevo derecho electoral mexicano*, p. 103.

Hubo otra reforma constitucional, muy ligada con la anterior, que supuestamente fue propuesta con la finalidad de beneficiar a los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, pero que paradójicamente ha servido como argumento para negarles la posibilidad de ejercer sus derechos políticos. A partir de 1994 las autoridades norteamericanas emprendieron numerosos esfuerzos para contener la inmigración en su frontera sur. Además de construir barreras y de aumentar el número de patrullas de la “migra”, algunos estados elaboraron leyes y programas de gobierno visiblemente discriminatorios, como la famosa Propuesta 187 que negaba toda clase de servicios públicos a los indocumentados en el territorio de California. En vista de ello, algunos funcionarios pensaron que un buen modo de ayudar a los migrantes sería concederles la posibilidad de adoptar la nacionalidad estadounidense sin perder la mexicana, como lo prescribía tajantemente el artículo 37 constitucional. Esta reforma incentivaría que muchos migrantes mexicanos en los Estados Unidos se naturalizaran y obtuvieran con ello los amplios beneficios de la ciudadanía norteamericana, ahora sin temor a perder sus derechos políticos y económicos en México.

De esta manera, el 20 de marzo de 1997 se publicó en el *Diario Oficial* un decreto de reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución, que sentaron las bases para que los mexicanos por nacimiento pudiesen adquirir una segunda nacionalidad, al adoptar el principio de que “ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”. Esta reforma y su reglamentaria Ley de Nacionalidad no fueron acogidas con demasiado beneplácito ni por la crítica académica ni por sus supuestos destinatarios en los Estados Unidos. Muchos de ellos argumentaron que como ayuda a los migrantes era claramente insuficiente, ya que no suponía el otorgamiento de derechos políticos ni la garantía de una mejora en el trato por parte de funcionarios consulares y aduaneros. Para algunos críticos, los verdaderos destinatarios de la norma no eran los millones de migrantes indocumentados en los Estados Unidos (que de cualquier modo no estaban en condiciones de solicitar la ciudadanía en ese país), sino los ciudadanos norteamericanos de origen mexicano que al naturalizarse habían disminuido su envío de remesas en dólares a México. “Esto explica por qué una parte medular de la Ley de no pérdida de la nacionalidad mexicana es proponer reformas en materia de inversión para promover que los mexica-

nos, aun naturalizados en otro país, tengan condiciones favorables para invertir en México”.⁵

LAS POSICIONES A DEBATE Y EL INFORME DE LA COMISIÓN DE ESPECIALISTAS

Aunque en un principio la reforma a la fracción I del artículo 36 constitucional pasó prácticamente inadvertida, en 1998 se generó una fuerte discusión nacional alrededor de la conveniencia, factibilidad y justificación del voto de los mexicanos en el extranjero. Mientras la comisión de especialistas prevista por el artículo octavo transitorio iniciaba sus trabajos, el IFE organizó dos seminarios internacionales sobre el tema, y numerosos funcionarios gubernamentales, académicos y analistas expresaron sus opiniones en la prensa especializada y en los dos foros convocados al efecto por el Senado de la República, realizados respectivamente en las ciudades de Xalapa y Tijuana en septiembre de ese mismo año. Aunque aparentemente la Constitución ya había reconocido la existencia del derecho al sufragio en el exterior y sólo era necesario discutir los problemas logísticos que supondría su instrumentación, en realidad los debates sacaron a la luz posiciones antagónicas que negaban tajantemente este derecho o bien lo defendían a ultranza, y fue más bien en el informe de la comisión donde se analizaron con detalle las condiciones y modalidades con que podría ser llevado a la práctica.

Entre quienes abogaron por la posición “conservadora” (por llamarle de alguna manera) podemos encontrar a legisladores del PRI, funcionarios consulares y algunos académicos, como Eduardo Andrade, José Ángel Pescador Osuna, Roger Díaz de Cossío, Jorge A. Bustamante y, principalmente, Diego Valadés y Jorge Carpizo. En términos generales, los cuatro primeros retomaron los argumentos que tradicionalmente se habían esgrimido contra el voto a distancia, que se pueden resumir en los siguientes: 1) el extraordinario esfuerzo logístico que supone organizar una elección en el extranjero, en la que votarían varios millones de mexicanos; 2) su alto costo económico; 3) el desconocimien-

⁵ Leticia Calderón, “El voto de los mexicanos en el exterior: la ampliación de los derechos políticos”, en *Relaciones Internacionales*, 79, enero/abril de 1999, p. 103.

to profundo de la realidad nacional que por desgracia caracteriza a los migrantes en los Estados Unidos, y su posible manipulación por parte de las poderosas agencias informativas locales; 4) la ineludible intervención de las autoridades norteamericanas y la necesidad de suscribir convenios de colaboración con éstas,⁶ con el latente riesgo de que el gobierno *gringo* exija reciprocidad en otras áreas vitales para la seguridad y la soberanía nacional, como la lucha contra el narcotráfico y la explotación de los recursos naturales; 5) el peligro a que se expondría a los trabajadores indocumentados, quienes podrían ser capturados en masa por agentes migratorios al momento de emitir su voto; 6) las campañas y la jornada electoral podrían conmocionar la vida de algunas grandes urbes norteamericanas, lo cual provocaría a su vez el incremento de los sentimientos antimexicanos entre la población; y 7) la inevitable reproducción de las divisiones políticas de México entre las comunidades de migrantes, quienes en realidad deberían pedir al unísono el derecho al sufragio en los Estados Unidos para modificar de ese modo la realidad que los afecta cotidianamente.

Diego Valadés y Jorge Carpizo, sin embargo, fueron aún más allá y cuestionaron la legitimidad misma del derecho al sufragio en el extranjero. De acuerdo con el primero, esta institución trastoca los conceptos mismos de Estado y ciudadanía que han inspirado a los sistemas constitucionales modernos desde la época de la Ilustración. En esencia, “el voto es la vía a través de la cual una comunidad política se expresa, actúa y se conserva”, y por definición una comunidad política sólo puede corresponder a grupos que, *en un ámbito territorial determinado*, “comparten las decisiones del Estado, en su doble dimensión: como origen del poder y como destinatarios de los actos del poder”. La ciudadanía está indisolublemente ligada a un territorio, y otorgar el derecho al sufragio a quienes habitan fuera de él implica la creación de un “voto irrespon-

⁶ En una publicación reciente, Jorge A. Bustamante exageraba este argumento, al sostener (sin tomar en cuenta los principios básicos del Derecho Internacional Público y del Derecho Constitucional) que “después de lo que pasó en la última elección presidencial en Estados Unidos, en la que fue la Corte Suprema, y no el voto de la mayoría de los estadounidenses, lo que le dio la presidencia a George W. Bush, cabe hacer la pregunta de si los mexicanos estamos dispuestos a que sea la Corte Suprema de Estados Unidos, la última instancia que decida quién debe ser el próximo presidente de México”. Jorge A. Bustamante, *Migración internacional y derechos humanos*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 90.

sable”, puesto que quien vota en el extranjero no va a sufrir las consecuencias de una decisión equivocada de su parte. Y esto no es lo peor. Tanto Valadés como Carpizo sostuvieron que la situación se había complicado a causa del otorgamiento de la doble nacionalidad a los migrantes mexicanos. Siguiendo un razonamiento bastante dudoso, ambos autores afirmaron que una de las peores consecuencias del otorgamiento del derecho al sufragio a los “dobles nacionales” sería la participación de numerosos ciudadanos extranjeros en comicios electorales en los que sólo deben participar mexicanos. No habría problema si su voto no tuviera la posibilidad de decidir al candidato ganador de la elección, pero por la situación *sui generis* de México —caracterizada por la presencia de varios millones de migrantes en la nación más poderosa del mundo— debe procederse con cautela. En realidad, estos “dobles nacionales” se verían sometidos a conflictos de doble lealtad, y por ello no sería remota la posibilidad de que sirvieran como un caballo de Troya a través del cual las garras del *big bad wolf* logran adueñarse definitivamente de México. En suma, para evitar que nuestra patria pierda su independencia y se transforme en una “república libre asociada”, debe limitarse el derecho al sufragio en el exterior exclusivamente a los ciudadanos no residentes y a los que desempeñan una función pública, como los miembros del cuerpo diplomático. Los residentes sin doble nacionalidad deben probar primero su interés o sus vínculos con México, y sólo podrán elegir representantes en el poder legislativo federal, pues implica un grave descuido que elijan a un presidente que no los va a gobernar.

Fueron numerosos también los defensores de la posición contraria, favorable al voto a distancia. Varios diputados perredistas, académicos mexicanos residentes en los Estados Unidos, líderes de organizaciones chicanas, periodistas e intelectuales (entre quienes podemos citar a Raúl Ross Pineda, Jesús Martínez Saldaña, Raúl Hinojosa Ojeda, Sergio Muñoz y Manuel Becerra Ramírez) negaron tajantemente que la organización de elecciones en el extranjero fuera una tarea imposible de realizar, como las simbólicas “elecciones ciudadanas” de 1988 y 1994 habían probado. México no sería el primer país que realizara elecciones en los Estados Unidos, y por ello los críticos de la propuesta deberían poner mayor atención a la experiencia internacional en la materia. Ante todo, sin embargo, criticaron las falacias del “voto irresponsable”, de la “doble

lealtad” y de la reducción de la comunidad política nacional al territorio demarcado por las fronteras estatales. Los migrantes –se dijo– no sólo se mantienen informados de la realidad mexicana mediante los noticiarios y los relatos de sus parientes, sino que envían anualmente varios millones de dólares al país, que en suma constituyen la tercera fuente de ingresos más importante de la economía mexicana. Aunque se ven forzados a migrar por motivos económicos, permanecen íntimamente ligados a sus familias y comunidades de origen, y no son pocos los que regresan después de varios años de trabajo para establecer su residencia definitiva en el territorio nacional. Por lo mismo, es antidemocrático negarles la posibilidad de decidir la suerte de su comunidad por el solo hecho de residir en la Unión Americana. Además, si el Estado les negara a los mexicanos en el extranjero el derecho de votar, estaría incumpliendo sus obligaciones contenidas en los instrumentos jurídicos internacionales que protegen los derechos humanos, como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México en 1981.⁷

Como nota final debemos incluir aquí a los defensores de una posición “moderada” (como Jesús Silva-Herzog Márquez y Javier Patiño), quienes sin negar la legitimidad y conveniencia del voto en el exterior, insistieron en que éste debería ser instrumentado de modo tal que no se pusiera en riesgo el asentamiento definitivo de la confianza en el sistema electoral.

El 12 de noviembre de 1998 la comisión de especialistas designada por el Consejo General del IFE⁸ presentó su esperado “Informe Final”, en el que se aclararon muchas dudas surgidas en los debates públicos y se especificaron con detalle las distintas modalidades que podría asumir el voto de los mexicanos en el extranjero. Aunque no es propósito de este trabajo analizar las complejas observaciones técnicas contenidas en el informe, nos parece pertinente men-

⁷ Este argumento cobra aún mayor relevancia si se toma en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó recientemente que “los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal” (*Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, tomo x, tesis LXXVII/1999).

⁸ Sus integrantes fueron Víctor Blanco Fornieles, Rodolfo Corona Vázquez, Jorge Durand Arp-Nisen, Víctor Carlos García Moreno, Guadalupe González González, Víctor Guerra Ortiz, Rodrigo González Manzanares, Olga Pellicer, Alberto Székely, Rodolfo Tuirán Gutiérrez, Leonardo Valdés Zurita, Gustavo Verduzco y Víctor Zúñiga González. Tomado de Carpizo y Valadés, *op. cit.*, p. 100.

cionar algunas de ellas, de modo que se puedan advertir las dimensiones y los retos del tema que nos ocupa:

- De acuerdo con la comisión, en el año 2000 habría cerca de 9.904 millones de mexicanos en edad ciudadana residiendo en el extranjero, de los cuales más del 98.7% estarían habitando en los Estados Unidos. Hasta la fecha del estudio, la mayor parte de ellos provenía fundamentalmente de 99 municipios ubicados en los estados de Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Guanajuato, Nayarit, Durango, San Luis Potosí, Colima, Guerrero y Chihuahua, y un análisis de sus patrones de concentración revelaba que cerca del 80% estaban viviendo en 33 condados que forman parte de las grandes zonas metropolitanas de los Estados Unidos (Los Ángeles, San Francisco, San Diego, Chicago, Houston, Austin, Dallas, Nueva York, Atlanta y Denver). Todos estos datos son vitales para difundir información político-electoral y planear la ubicación de las más de 9 000 casillas que sería necesario instalar el día de los comicios.
- Uno de los estudios estadísticos contenidos en el informe mostró que un 65% de los residentes mexicanos en los Estados Unidos tenían conocimiento de la celebración de elecciones generales en México en julio del 2000, y el 83% de éstos expresó su deseo de votar en ellas. En cuanto a sus fuentes de información, se encontró que la mayor parte la obtienen mediante las noticias que les proporcionan sus familiares (vía telefónica, cartas o visitas) y también a través de los reportes difundidos por las cadenas televisoras en español.
- La comisión propuso tres posibles formas de llevar a cabo el registro de mexicanos con derecho a voto en el extranjero, y tres grandes modalidades de votación. Asimismo, insistió en la urgente necesidad de establecer principios generales en materia de campañas, medios y fiscalización, y propuso la realización de acuerdos entre el IFE y las distintas entidades que inevitablemente estarían involucradas en la organización de los comicios: proveedores de material electoral, medios de comunicación, el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), asociaciones de mexicanos en el exterior,

autoridades locales (no electorales), organizaciones vecinales, servicios postales y compañías telefónicas y de informática.

- Finalmente, se planteó la necesidad de reformar o adicionar distintos ordenamientos legales relacionados con la materia: el COFIPE, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Código Penal (en la parte relativa a los delitos electorales), y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Cabe señalar que algunos juristas han señalado que en esta lista deberían incluirse diversas modificaciones a la Constitución Política, a la Ley de Nacionalidad y a la Ley General de Población.

Un asunto de importancia que casi no hemos considerado –y que apenas se trata en el informe– es la posición que asumirían los Estados Unidos frente a una elección de esta magnitud. En principio, el derecho norteamericano no se opone a la posibilidad de que se realice una elección foránea dentro de sus fronteras, ni tampoco a que los mexicanos naturalizados estadounidenses participen en ellas. Aunque en 1958 la Suprema Corte de los Estados Unidos sostuvo que la participación de un norteamericano naturalizado en un proceso electoral extranjero era una causal de pérdida de la nacionalidad, nueve años después cambió radicalmente su criterio. En la resolución del caso *Afroyim vs. Rusk*, que constituye el principal marco normativo en esta materia, la Corte negó que el Congreso tuviera facultades para quitarle la ciudadanía a un extranjero naturalizado. Por lo mismo, declaró que es inconstitucional que una ley establezca la sola participación en elecciones foráneas como causal de pérdida de la nacionalidad, en virtud de que para perderla es necesaria una renuncia voluntaria y expresa.⁹ La Corte no ha modificado su criterio desde 1967, y nada indica que lo vaya a hacer próximamente, ya que la realización de elecciones foráneas en varios estados de la Unión Americana –en las que participan miles de “dobles nacionales”– se ha convertido en una práctica regular y ampliamente aceptada. En cuanto a las posibles acciones del SIN el día de los comicios, la comisión aceptó que no hay modo de predecirlas con certeza, pero al mismo tiempo

⁹ *Afroyim vs. Rusk*, 387 U.S. 253 (1967).

apuntó que “la experiencia de otros países, como las elecciones peruanas en los Estados Unidos, sugiere que el SIN no podrá en marcha operativos especiales que interfieran en la jornada electoral. Asimismo, se sabe que la mayoría de las detenciones se efectúan en la franja fronteriza”.

CONSIDERACIONES FINALES

Los migrantes mexicanos no participaron tampoco en la última elección presidencial. Ya en abril de 1998 la Secretaría de Gobernación había anunciado la imposibilidad técnica de tener en operación el Registro Nacional de Ciudadanos y la cédula de identidad ciudadana para el año 2000, y antes de las elecciones ningún partido se atrevió a presentar en el Congreso una iniciativa para reformar los requisitos que exige el artículo octavo transitorio. A esto debe añadirse que, hasta la fecha, no contamos con cuerpo normativo alguno que regule la emisión del sufragio en el extranjero, y en tanto no exista podemos considerar que la plena ciudadanía de los migrantes mexicanos sigue siendo negada en nuestro país. Aquí cabe preguntarse si esta situación permanecerá en suspenso durante lo que resta del presente sexenio. En este aspecto, podemos apuntar que las organizaciones de migrantes que defienden el voto a distancia no han cesado de exigir este derecho a las autoridades mexicanas, y que aparentemente éstas han iniciado esfuerzos más serios en la materia.¹⁰ Sin embargo, lo que más llama la atención es el creciente activismo de los partidos políticos nacionales en los Estados Unidos. Todo parece indicar que las reformas conducentes se llevarán a cabo cuando éstos perciban que sus intereses electorales se verán beneficiados o al menos no se verán afectados con la participación de los votantes mexicanos en el exterior. Más que el reconocimiento de

¹⁰ El 16 de marzo de este año, por ejemplo, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República se comprometió de manera urgente a revisar este problema, de modo tal que los mexicanos residentes en los Estados Unidos puedan votar en las elecciones del año 2006. De igual manera, los consulados mexicanos en los Estados Unidos han iniciado un censo para determinar el número de individuos que participarían en ellas. *Cfr.* “Ofrecen analizar voto en el extranjero”, en *Reforma*, 16 de marzo de 2002, y “Harán censo de mexicanos radicados en EU”, en *Reforma*, 27 de marzo de 2002.

un derecho legítimo, entonces, será el mero cálculo político el que pondrá fin a esta historia.

Es de resaltar que los tres partidos han puesto sus miradas en el enorme capital político que existe al otro lado de la frontera. Mientras que el PRD sigue siendo el partido mexicano con el mayor número de simpatizantes en los Estados Unidos, el PRI ha dejado atrás su tradicional oposición a que la lucha electoral se desarrolle fuera de nuestro territorio. Su dirigente nacional, Roberto Madrazo, declaró recientemente que su partido impulsaría todas las reformas necesarias para garantizar el voto de los mexicanos en el extranjero en las elecciones presidenciales de 2006, y anunció la realización de una serie de reuniones con organizaciones mexicano-norteamericanas de California, Texas e Illinois. El PAN, por su parte, ha comenzado a desarrollar estrategias en el mismo sentido. Aunque panistas de la talla de Manuel Clouthier, Francisco Barrio y Vicente Fox habían señalado en numerosas ocasiones la importancia política de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, este partido se había mantenido completamente al margen de la discusión sobre el ejercicio de sus derechos políticos. En la última campaña electoral, sin embargo, la organización "Amigos de Fox" logró reclutar varios miles de activistas en las comunidades mexicanas de la Unión Americana, y el PAN decidió por fin tomar medidas para no desperdiciar el enorme potencial que estos simpatizantes representan. Así, ha iniciado la organización de estructuras informales del partido en los estados con mayor presencia de migrantes, e incluso incorporó en su página de internet una invitación dirigida a mexicanos residentes en el extranjero para registrarse como "miembros adherentes". De igual manera, habrá que tomar en cuenta también los éxitos o fracasos de la política foxista en el ámbito migratorio, pues hasta el momento no se ha logrado ningún compromiso de importancia con el gobierno norteamericano en esta materia, y sí se han tomado decisiones que afectan negativamente la imagen del presidente entre la comunidad mexicano-norteamericana, como la súbita desaparición de la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior.

En los próximos años, finalmente, habrá de empezar una discusión paralela aún más complicada: la relacionada con el aspecto activo de los derechos políticos, esto es, con el derecho a ser votado. Es obvio que los líderes mexicano-

norteamericanos se han dado cuenta de que pueden negociar su valioso apoyo a los partidos nacionales a cambio de mayores espacios de participación política, y ya hemos visto que no les falta interés en ello. A principios de este año, por ejemplo, suscitó una gran polémica el caso de Andrés Bermúdez, mejor conocido como “el Rey del Tomate”. Nacido en Zacatecas, Bermúdez pasó varios años trabajando como indocumentado en los Estados Unidos, y con el tiempo logró forjar una enorme fortuna en los campos tomateros del sur de California. Financiando personalmente su campaña, se presentó como candidato perredista a las elecciones municipales de su natal Jerez en julio de 2001 y obtuvo una rotunda victoria, pero el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decidió retirarle su constancia de mayoría unos meses después, dado que no había logrado acreditar un año de residencia ininterrumpida en la localidad. El “Rey del Tomate” se quejó de no haber recibido apoyo suficiente por parte del gobernador perredista Ricardo Monreal y decidió convertirse en el “embajador itinerante de los migrantes mexicanos radicados en Estados Unidos”. Lo interesante de este asunto es que los restantes partidos políticos, y en particular el senador priísta zacatecano Genaro Borrego, percibieron que el *affaire* del tomate les daba la oportunidad de atraer más simpatizantes entre los mexicanos residentes en los Estados Unidos, haciéndoles una oferta previamente inimaginable: la posibilidad de acceder a cargos de elección popular. Así, en mayo de este año los cuatro partidos mayoritarios presentaron una iniciativa de reformas al COFIPE que busca obligar a los partidos políticos a que incluyan cuando menos a un mexicano residente en el exterior dentro de los primeros ocho lugares de sus listas para diputados plurinominales, de modo que haya cuando menos veinte legisladores con estas características dentro del Congreso de la Unión. Esto no ha sido suficientemente discutido todavía, ni ha pasado de una mera iniciativa, pero supone un avance notorio en la conquista de derechos políticos para los migrantes mexicanos. A fin de cuentas, éstos sólo piden, como decía el “Rey del Tomate”, que “no nos traten como si fuéramos extranjeros o incultos”, ni “como si quisiéramos un trato especial”. Lo único que exigen, en otras palabras, es ser considerados ciudadanos. ❧

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Francisco, *Las migraciones internacionales*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2001.
- Andrade, Eduardo, “El voto de los mexicanos en el extranjero”, en *Revista del Senado de la República*, volumen 4, núm. 13, octubre/diciembre de 1998, pp. 187-197.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Bustamante, Jorge A., *Migración internacional y derechos humanos*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Calderón Chelius, Leticia, “El voto de los mexicanos en el exterior: la ampliación de los derechos políticos”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 79, enero/abril de 1999, pp. 99-108.
- Carpizo, Jorge, y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Porrúa/UNAM, 1999.
- Castles, Stephen, y Alastair Davidson, *Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging*, Houndmills, MacMillan Press, 2000.
- Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero*, México, IFE, 1998.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM/Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- Cuevas Cancino, Francisco, “La llamada doble nacionalidad mexicana”, en *Iuris Tantum*, primavera/verano de 1997, pp. 101-112.
- Encyclopedia of México. History, Society and Culture*, vol. II, Chicago, Fitzroy Dearborn Publishers, 1997.
- Fix-Zamudio, Héctor, y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa, 1999.
- Flores F., Lourdes, “Grandes esperanzas de los migrantes”, en *Bucareli* 8, núm. 252, 24 de junio de 2002.
- García Moreno, Víctor Carlos, “El voto de los mexicanos en el extranjero”, en *Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado*, núm. 6, abril de 1999, pp. 13-20.
- Hamnett, Brian, *Historia de México*, Madrid, Cambridge University Press, 2001.
- Informe final que presenta la comisión de especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, IFE, 12 de noviembre de 1998.

- Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo V, México, Manuel Porrúa, 1978.
- Martínez Saldaña, Jesús, "El voto de los mexicanos en el extranjero", en *Quórum*, año VIII, núm. 67, julio/agosto de 1999, pp. 195-203.
- Navarro Fierro, Carlos M., *El voto en el extranjero. Estudio comparado*, México, IFE, 2001.
- Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo II, México, UNAM, 1999.
- Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, Editorial Constitucionista/IFE, 2000.
- Pereznieto Castro, Leonel, *Derecho Internacional Privado. Parte General*, México, Oxford University Press, 1998.
- Rivera Flores, Antonio, "El voto de los mexicanos en el extranjero, acciones nacionales. ¿Reacciones del exterior?", en *Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*, núm. 21, mayo/agosto de 1999, pp. 137-160.
- Rodríguez Huerta, Tania Gabriela, "Reflexiones en torno a la reforma de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución mexicana", en *Anuario de Derecho Público. Los controles constitucionales*, México, McGrawHill-ITAM, 1997, pp. 367-379.
- Ross Pineda, Raúl, *Los mexicanos y el voto sin fronteras*, Chicago, Salsedo Press, 1999.
- Santamaría Gómez, Arturo, *La política entre México y Aztlán. Relaciones chicano-mexicanas del 68 a Chiapas 94*, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1994.
- , *México en los mass media hispanos de Estados Unidos. En sus orígenes y en la crisis de 1994-1995*, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1996.
- Seminario internacional sobre el voto en el extranjero*, México, IFE, 1998.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, "Voto a distancia", en *Reforma*, 5 de octubre de 1998.
- Tuirán, Rodolfo (coord.), *Migración México-Estados Unidos. Presente y futuro*, México, Consejo Nacional de Población, 2000.
- Viabilidad del voto de los mexicanos en el extranjero. Memoria de los foros de Tijuana, Baja California y Xalapa-Enríquez, Veracruz*, México, Senado de la República, 1999.
- Witt, Elder, *Congressional Quarterly's guide to the U.S. Supreme Court*, Washington, Congressional Quarterly, 1990.