

## LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS

Diego VALADÉS\*

**RESUMEN:** El voto es el resultado directo de reconocer y aplicar el principio de la soberanía popular sin restricción alguna. La soberanía popular es la base de todo sistema democrático. Es un concepto que no admite gradualidad: se tiene y se ejerce, por entero, o se carece de ella. En relación con el voto de los mexicanos en el extranjero, en el presente ensayo el autor propone que se debe contextualizar el análisis de dicho concepto y observar los puntos favorables como lo son la vinculación de los emigrantes mexicanos con su país de origen, así como la participación en algunas decisiones políticas para ratificar o rectificar lo que entiendan que les beneficia o les perjudica; asimismo, explica el autor que resulta importante examinar los puntos desfavorables, algunos de los cuales pueden poner en riesgo la soberanía nacional y distorsionar el concepto de ciudadanía.

**Palabras clave:** emigrantes, derechos políticos, democracia, derecho electoral.

**ABSTRACT:** Voting is the direct result of the recognition and application of the principle of popular sovereignty without any restriction. Popular sovereignty is the base of every democratic system. In connection with the right to vote of Mexicans who are residents outside Mexico's territory, in this essay the author proposes that the analysis of this concept has to be put into its proper context, and thus examine both the favorable and unfavorable aspects of this matter. In this way it is important to study the links of Mexican emigrants with their country of origin, as well as their participation in some political decisions to ratify or rectify what they consider as beneficial or damaging to their interests; moreover, the author explains that it is also relevant to examine the unfavorable aspects, some of which could put in danger national sovereignty and distort the concept of citizenship.

**Descriptors:** emigrants, political rights, democracy, electoral law.

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. *El problema*. II. *Antecedentes*. III. *El dilema*. IV. *La perspectiva constitucional en Estados Unidos*. V. *Conclusión*.

## I. EL PROBLEMA

Hace más de medio siglo que se discute el voto de los mexicanos desde el extranjero. Es una cuestión con numerosas implicaciones: éticas, sociales, políticas, jurídicas. Por las condiciones de desventaja en que viven nuestros compatriotas en Estados Unidos, y por las injustas causas que han obligado a la mayoría de ellos a emigrar a aquel país, todos los que opinamos sobre esta materia nos sentimos solidarios de quienes han tenido que emigrar. Ahora bien, esos sentimientos de profunda solidaridad no excluyen que se hagan consideraciones objetivas, de naturaleza jurídica, para determinar los aspectos positivos y negativos de que los mexicanos votemos en las elecciones nacionales desde el extranjero. Por lo mismo, en este texto me referiré sólo a los aspectos jurídicos, en tanto que son los que presentan mayores dificultades. Si bien sobre este tema ya he expresado mis puntos de vista en ocasiones previas,<sup>1</sup> ahora ofrezco nuevos argumentos, utilizando, entre otras, fuentes doctrinarias, legislativas y jurisprudenciales estadounidenses, que explican mis reservas acerca de la extensión del voto a los mexicanos en el extranjero.

Conviene aclarar que donde veo las mayores dificultades es en el caso de quienes viven en Estados Unidos. El voto de los mexicanos desde cualquier otro país no ofrece problemas mayores, más allá de los técnicos; sin embargo el voto que interesa a los proponentes del tema, y que se discute, es el emitido en el país vecino, y no otro.

Considero que los argumentos políticos son superables, y en particular resulta irrelevante a qué partido pueda o no servir el voto emitido por los mexicanos desde Estados Unidos. Una definición de este género no depende de quien se vea beneficiado o afectado por las tendencias políticas de los votantes; ningún sistema electoral de-

<sup>1</sup> Valadés, Diego, "Consideraciones constitucionales sobre el voto mexicano en el extranjero", en Carpizo, Jorge e *id.*, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, 1998; *id.*, "Problemas del voto en el extranjero", *Nexos*, México, agosto de 2001, pp. 21-23; *id.*, "La República en el extranjero", suplemento Enfoque, *Reforma*, México, núm. 515, enero de 2004.

mocrático puede construirse sobre semejantes cálculos, propios de las estrategias de cada organización política pero que no deben distorsionar las decisiones del Estado.

Los mexicanos en Estados Unidos han sido vistos, por los gobiernos mexicanos de las últimas décadas, como un elemento importante en las negociaciones con las autoridades de aquél país. Asimismo es ostensible que en los procesos electorales estadounidenses los mexicanos, por su elevado número y su creciente participación política, tienen un nuevo papel en la agenda de los candidatos a diferentes posiciones. Hasta este momento la influencia de esos electores ha sido en una sola dirección: de México hacia Estados Unidos. En la medida en que sus orientaciones políticas se proyecten en ambos lados de la frontera es previsible que también habrá quienes intenten utilizar su influencia sobre el electorado mexicano en Estados Unidos en cuanto a las relaciones de ese país con México. Esto representa un problema de soberanía que no ha sido explicitado. Se hace necesario un informe oficial del congreso que examine todas las aristas del problema y que sea ampliamente conocido y discutido. Decisiones de esta magnitud no se pueden tomar sobre la base de posiciones de partido, de convicciones personales o de preocupaciones académicas. El hecho es que, hasta este momento, no se ha preparado (o si existe no se conoce) un estudio del congreso ni del gobierno que analice las ventajas y los problemas jurídicos del voto de los mexicanos desde el extranjero. Los plausibles trabajos del Instituto Federal Electoral atienden a cuestiones de técnica electoral, pero es apenas una de las partes del problema.

Por las condiciones de partido dominante en que vivió México durante décadas, nunca hemos tenido políticas de Estado; no, al menos, expresamente acordadas así por todas las fuerzas políticas nacionales. En el caso de los mexicanos en el exilio económico, que no otra cosa es la mayoría de quienes han tenido que emigrar a Estados Unidos, el tema político apareció antes que el social, y generó tensiones que nos alejaron todavía más de la posibilidad de una política de Estado a propósito de los mexicanos en el extranjero. Acerca de los mexicanos en Estados Unidos existen dos grandes temas: el social, que concierne a su situación migratoria y a la amplia gama de efectos consiguientes, y el político, que esencialmente consiste en la ampliación de sus derechos electorales. En cuanto al primer asunto podría haber

consenso (o sea, acuerdo unánime) en el sentido de que debe apoyárseles para mejorar sus condiciones de vida en Estados Unidos; con relación al segundo, subsisten las reservas, cuando no los francos desacuerdos, entre las diferentes fuerzas políticas e incluso dentro de cada una de ellas. Este es, claramente, un tema divisivo.

Por importante que sea emitir un sufragio desde el extranjero, es un asunto de segundo nivel si se le compara con los efectos que tiene la marginación social de las familias mexicanas vecindadas en el país del norte. Paradójicamente, la atención de las fuerzas políticas se ha distraído merced al tema electoral en perjuicio del asunto social. Tal vez esto se deba a que, durante largas décadas, lo social fue el pretexto para diferir lo político, o a que lo social ha caído en desuso porque se considera ajeno a las grandes cuestiones de la “globalidad” y propio de regímenes supuestamente arcaicos. No importa qué tan numerosas sean las causas que hayan llevado a abandonar la discusión de lo social; el hecho es que por no llegar a un acuerdo en el tema político ni siquiera se plantea la posibilidad de alcanzarlo en el social. El resultado es que el Estado mexicano no ha diseñado una política en torno al problema migratorio, que sigue siendo una cuestión de la estricta incumbencia de cada gobierno.

Una buena prueba de esa omisión son los numerosos seminarios y encuentros de todo tipo para examinar el asunto del voto, frente a la relativa pasividad con que son vistos los demás problemas, a veces desgarradores, a que hacen frente nuestros compatriotas. En una ocasión escuché la reflexión de Jorge Bustamante en el sentido de que en México ha habido concentraciones y marchas de protesta, todas justificadas, por los ataques a los derechos humanos en diversas partes del mundo, pero no se registran expresiones de ese género en defensa de los mexicanos en Estados Unidos. Pese a la magnitud de los atentados de que son objeto mujeres, menores y trabajadores mexicanos desde que cruzan la frontera, nos mantenemos colectiva y políticamente indiferentes. En cambio, por todo lo que en ese sentido no hacemos, discutimos si deben o no deben votar.

Menciono los dos problemas porque, así se eluda la discusión del social, en la medida en que resolvamos mal el tema político impediremos que luego se resuelva bien la cuestión social. En otras palabras, la defensa de la soberanía nacional es un requisito indispensable

para una adecuada protección de los intereses de los mexicanos frente a las autoridades de Estados Unidos. En este punto es pertinente una aclaración: la soberanía, entendida como la potestad de un Estado para tomar sus decisiones, entre ellas la de dictar y aplicar normas, no excluye los compromisos de carácter internacional, en tanto que sean contraídos con libertad y se conserve esa misma libertad para denunciarlos.

La soberanía no limita la capacidad para contraer acuerdos; por el contrario, es la base de esos acuerdos. La defensa de la soberanía no puede ser confundida con posiciones nacionalistas, xenófobas, que hagan inviable la intensa relación y cooperación que demanda la vida en la sociedad internacional. Con frecuencia se considera que la fuente doctrinaria de la soberanía sólo se encuentra en las ideas de Bodino. Ciertamente constituyeron un importante punto de partida, pero el complemento histórico de esas tesis se encuentra en el Tratado de Westfalia (1648),<sup>2</sup> que representa el primer gran acuerdo internacional en el que se reconoce la capacidad soberana de los Estados para decidir acerca de su vida interna.

Los argumentos relacionados con la soberanía siguen siendo pertinentes, a despecho de que las influencias asociadas al pensamiento económico neoliberal traten de minimizarlos; esto último es comprensible en tanto que los postulados del Estado mínimo guardan estrecha relación con la idea de un Estado precario, ajeno a la cuestión social y en progresiva retirada de sus responsabilidades prestacionales. Por esto cuanto contribuya a la merma de la soberanía apunta en la dirección de ampliar el espectro del Estado intangible, relacionado con el ejercicio del poder basado en el hecho económico y no en el derecho político. Esto deberá ser considerado de una manera seria, sobre todo por las fuerzas políticas que presentan un discurso favorable a las reivindicaciones sociales y que, en este punto, pueden estar abonando precisamente la causa contraria.

En un reciente ensayo, el diputado Emilio Zebadúa hace un esfuerzo por demostrar que no hay riesgos para la soberanía, pero acaba admitiendo que sí hay personas con nacionalidad extranjera que podrían votar en las elecciones mexicanas; el problema se salva, dice

<sup>2</sup> Particularmente, en los artículos LXXI, LXXIII, LXXVI, CI, CXVII.

el autor, porque son pocos.<sup>3</sup> Esa explicación no me resulta convincente, porque no es posible adoptar un criterio cuantitativo para determinar la afectación cualitativa de un principio.

Por otra parte he demostrado que en los debates del congreso con motivo de las reformas constitucionales de 1996 y 1998 no se examinó el problema de la doble ciudadanía; se replica que esto es irrelevante, y que aun en el supuesto de que se hubiera cometido un error, se trata de una decisión tomada que debe ser llevada hasta sus últimas consecuencias. Considero que es precipitado aceptar que incluso donde el legislador se equivocó hay que llevar las medidas adoptadas hasta el límite de lo posible. Lamentablemente no es el primer error que se ha cometido en las reformas constitucionales en México; pero si la equivocación admite enmienda, sea por una aplicación prudente de los preceptos o por su reforma, ¿por qué no optar por la moderación? Como explicaré más adelante, hay aspectos que se pueden superar, por ejemplo si el voto en el exterior se ejerce sólo por quienes dispongan de credencial electoral. Hay otras cuestiones, empero, como los términos de la relación con el gobierno de Estados Unidos, acerca de las que todavía no disponemos de elementos para opinar, porque sólo las autoridades competentes pueden proporcionarlos.

El alcance combinado de las reformas a los artículos 32 y 36 constitucionales puede tener diferentes grados en su aplicación. En tanto que se admita la doble nacionalidad, como en efecto ocurre, y que se permita votar fuera del distrito electoral donde se resida, como también sucede, los preceptos están siendo observados; no hay, por ende, un caso de inconstitucionalidad por el hecho de que no se haya extendido la posibilidad del voto más allá de nuestras fronteras.<sup>4</sup> El “Acuerdo político para la regulación del voto de los mexicanos en el

<sup>3</sup> “Aún cuando asumiéramos que hay riesgos para la soberanía nacional por la posible participación de *extranjeros*, la realidad es que el número es insignificante”. Zebadúa, Emilio, *Voto de los mexicanos en el extranjero. Constitucionalidad y retos jurídicos*, México, Cuadernos Legislativos, 2004, p. 18.

<sup>4</sup> Lo que sí es contradictorio, por otra parte, es lo dispuesto por el artículo 37 A de la Constitución, y lo establecido en el artículo 2o. transitorio del decreto que reformó ese artículo, que inexplicablemente limita la posibilidad de recuperar la nacionalidad mexicana a cinco años. Este es un problema que no ha sido estudiado, aunque sí fue adecuadamente advertido en el dictamen formulado por las comisiones de Gobernación, Relaciones Exteriores y Estudios Legislativos del Senado al rechazar, el 25 de febrero de 2003, la minuta de reformas que le había enviado la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2002, para reformar el artículo 4o. transitorio de la Ley de Nacionalidad.

extranjero”<sup>5</sup> es un documento cuya ambigüedad resulta de la necesidad de atender una pluralidad de tendencias, y que plantea un compromiso de legislar pero sin ofrecer respuesta a las incógnitas todavía por despejar, relacionadas con los problemas de soberanía. Si estas respuestas se tienen, deben darse; si mucho es lo que se calla, algo será lo que se oculta.

## II. ANTECEDENTES

Aunque es probable que haya habido un intento anterior a 1939, la primera propuesta que conozco para otorgar el voto a los mexicanos en Estados Unidos la planteó José C. Valadés.<sup>6</sup> Poco antes José Vasconcelos<sup>7</sup> afirmó que “Rodolfo Uranga había acuñado una frase feliz para distinguir a nuestros compatriotas exiliados por diversas causas, en gran parte por la persecución religiosa: *El México de Afuera*. Abarcaba el nombre más de dos millones de almas, víctimas de los malos gobiernos de nuestra patria”. Vasconcelos adoptó también esta expresión y abogó por recuperar la cercanía política con “estos hermanos que sienten todavía en el corazón a México”. La expresión “El México de Afuera” se volvió de uso frecuente durante, por lo menos, una década. Es la que recoge Valadés y es la que, como se verá más adelante, se utilizó también en la Cámara de Diputados en 1945.

En su amplia argumentación J. C. Valadés escribió:

¿Por qué los ciudadanos mexicanos que residen en Estados Unidos no han de tener derecho a votar en las próximas elecciones nacionales, para que se sepa cómo opinan dos millones de mexicanos que tienen tantos derechos como los mexicanos que viven en el México de Adentro? Naturalmente que para lograr esta participación del México de Afuera en las próximas elecciones sería necesario reformar la ley electoral, pero este no es un obstáculo que no pueda subsanarse. He aquí,

<sup>5</sup> Suscrito en la Secretaría de Gobernación por su titular y los representantes de todos los partidos en la Cámara de Diputados, el 6 de abril de 2004.

<sup>6</sup> Véase Valadés, José C., “El México de Afuera debería tener voz en las elecciones. Sus derechos han sido olvidados”, *La Opinión*, Los Ángeles, California, marzo 26 de 1939, año XIII, núm. 192, p. 1.

<sup>7</sup> *Cfr.* Vasconcelos, José, *El desastre*, México, Botas, 1938, p. 465.

pues, el importante problema que se presenta para quienes, a pesar de su número y de su calidad, han estado olvidados por los gobernantes de México.

Varios años después, en la sesión de la Cámara de Diputados del 20 de diciembre de 1945, con motivo de la discusión de las reformas a la Ley Electoral Federal que entró en vigor el 7 de enero de 1946, se suscitó el tema del voto de los mexicanos en el extranjero, particularmente en Estados Unidos.<sup>8</sup> El diputado michoacano Francisco de P. Jiménez manifestó:

El artículo cuarenta del dictamen de la Comisión se refiere a los mexicanos que han de ejercer el voto en las elecciones generales. Como se habla únicamente de los nacionales radicados en el país, creo prudente proponer una adición, pues tratándose de un voto que interesa por lo general a todos los mexicanos radicados en el país o en el extranjero, creí necesarísima tal adición, puesto que toda elección para Presidente de la República interesa tanto a los que están dentro del territorio, como a los que están fuera.

En tal virtud, la adición que vengo a proponer a esta honorable Asamblea es la siguiente:

“...asimismo, los mexicanos radicados o de tránsito en el extranjero que estén en pleno uso de sus derechos políticos, los cuales votarán únicamente en las elecciones para Presidente de la República”.

...

Es preciso reglamentar, es preciso normar, es preciso dejarlo establecido y estatuido en forma definitiva, para que los mexicanos en el exterior puedan expresar también su voluntad y participar con todo derecho en los comicios, en elecciones generales exclusivamente para Presidente de la República.

En tal virtud, y tomando en consideración las razones que expongo, vengo, al mismo tiempo, a proponer un artículo transitorio, que sea el que venga a reglamentar, a normar las condiciones en las cuales los mexicanos deben votar, allende nuestras fronteras.

El artículo transitorio que sometí a la consideración de ustedes es el siguiente:

<sup>8</sup> Véase *Diario de Debates*, 20 de diciembre de 1945, año III, Periodo Ordinario de la XXXIX Legislatura, t. I, núm. 25.



“La parte final del artículo 39 de esta ley, relativa al derecho de voto en la elección de Presidente de la República, de los mexicanos radicados o de tránsito en el exterior, no se observará entretanto no se dicte la ley reglamentaria correspondiente que regule el ejercicio del referido derecho”.

Creo que con esta disposición queda salvaguardada completamente la proposición que hago, en el sentido de que nuestros connacionales en el exterior participen en las elecciones para Presidente de la República. Con toda sinceridad desearía oír la opinión serena de ustedes, y si cada quien lleva a su convicción íntima que una función general debe extenderse a todo mundo donde radique un mexicano, habremos de considerar que hemos sido justos, que hemos estado pendientes de todos los preceptos que implica la función de la mexicanidad. Ningún mexicano podrá pasar por alto este rasgo nuestro, puesto que se le da la oportunidad de expresar, dondequiera que esté su cariño y su entusiasmo por su patria. En los actuales mandamientos en materia electoral de otros países, hay disposiciones en tal sentido, o sea que los nacionales en sus países participen en las elecciones para Presidente de la República.

Vistas, pues, estas razones, sólo me falta suplicar a ustedes tomar en consideración esta humilde proposición mía y votarla favorablemente, haciendo así una justicia que por todos conceptos debemos tomar en consideración para darles mayor realce a nuestros compatriotas en el exterior y para que ellos se manifiesten con relación a la vida de México.

El diputado Víctor Alfonso Maldonado reconoció que su colega Jiménez se distinguía como un “defensor de lo que se ha dado en llamar el México de Afuera”, pero, en nombre de las Comisiones Unidas que sostenían el dictamen, se opuso a la adición al artículo 40 “porque nosotros debemos ser celosos de nuestra soberanía”. Agregó que “tan sólo con que haya una duda ligerísima de que fuerzas extrañas puedan influir en mexicanos que no radican en México, debe ser suficiente por patriotismo y dignidad ciudadanos, para aceptar el proyecto tal como se presenta.” Aunque no se ahondó en el argumento de la soberanía, el debate adquirió gran intensidad. Para apoyar la tesis de Jiménez favorable al voto en el extranjero intervinieron los diputados Octavio Senties y Gustavo Díaz Ordaz. Del lado de Maldonado se puso el diputado Manuel Moreno Sánchez.

Sentíes propuso levantar un censo de los mexicanos en Estados Unidos, y aseguró que “un mexicano, fuera o dentro siempre es mexicano, y los debemos querer como cosa propia, como cosa nuestra”, precisó que el voto debería darse sólo a quienes radicaran temporalmente fuera del país. Díaz Ordaz secundó también la propuesta de Jiménez pero disintió en cuanto al procedimiento, señalando que el congreso debía, de inmediato, tomar las medidas para hacer efectivo ese derecho:

Establecer simplemente el derecho, que va a ser inoperante, porque no van a tener procedimientos para hacerlo efectivo —perdonen ustedes la expresión— es darles atole con el dedo a los mexicanos de afuera. Hay que establecer no sólo el derecho sino la forma, porque esto no puede quedar sujeto a la reglamentación por parte del Ejecutivo Federal: son cuestiones fundamentales y toca al Poder Legislativo resolverlas; son reglas que esta misma Cámara debe dar y no dejarlas para consideración de quien posteriormente pudiera reglamentar o no hacerlo.

Moreno Sánchez se limitó a señalar la imposibilidad práctica de organizar el voto fuera de México. Luego de otros breves intercambios de opiniones, se tomó la votación. Sesenta y un diputados votaron a favor del dictamen, en tanto que dieciocho se opusieron, inclinándose por la adición presentada por Francisco de P. Jiménez. Quedó planteada la demanda de levantar un censo de mexicanos en Estados Unidos, que nadie controvertió.

En cuanto a la doble nacionalidad, se trata de una cuestión mucho más reciente. En 1985 Jorge Bustamante y Enrique Hubbard Urrea sugirieron, en diferentes foros y con distintas razones, la conveniencia de admitir la doble nacionalidad.<sup>9</sup> Hubbard ofrece una pormenorizada relación de la forma como posteriormente, y con su propia participación, se fue articulando la reforma constitucional pensada fundamentalmente para ofrecer un instrumento de defensa a los mexicanos en Estados Unidos, y que contó entre otros de sus impulsores a Ro-

<sup>9</sup> Hubbard Urrea, Enrique, *La irrenunciable nacionalidad mexicana*, Culiacán, El Colegio de Sinaloa, 1997, pp. 144 y 145.

ger Díaz de Cossío, Fernando Solana, José Ángel Pescador, Alejandro Carrillo, Manuel Tello y Teodoro Maus.<sup>10</sup>

Un memorando (21 de diciembre de 1994) de Teodoro Maus, sucesor de Roger Díaz de Cossío como titular del Programa de Comunidades de Mexicanos en el Extranjero, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, señalaba:

La realidad en este momento es que existe un gran número de personas que ostentan de facto doble nacionalidad, ya que tienen tanto pasaporte mexicano como estadounidense. Nos encontramos ante una situación de vulnerabilidad de nuestros connacionales, ya que, por no perder la nacionalidad mexicana, no optan por la estadounidense, por lo que no tienen ni voz ni voto en las decisiones que se toman (en Estados Unidos) y que los afectan, tanto a nivel federal como estatal y municipal.<sup>11</sup>

Hubbard hace un apuntamiento muy relevante, pues advierte que si bien originalmente se abordó la cuestión como un problema de doble nacionalidad, y así se siguió usando la expresión, en realidad los autores del proyecto de reforma le dieron otro sesgo: en rigor no consistió en una reforma para adoptar la doble nacionalidad, sino de una reforma que hizo irrenunciable la nacionalidad mexicana. Expresamente dice, refiriéndose al grupo de trabajo, que “aprendimos que no se trataba de crear un sistema de doble nacionalidad porque ello implicaría la firma de un tratado sobre la materia y el principal interlocutor en este caso, los Estados Unidos, difícilmente aceptaría su negociación”.<sup>12</sup>

Este es un precedente relevante, porque se pudo conciliar la construcción de un sistema jurídico eficaz para la defensa de los derechos de los mexicanos en Estados Unidos, sin condicionar una decisión soberana del Estado mexicano.

<sup>10</sup> Hubbard refiere que el grupo jurídico que diseñó la reforma estuvo encabezado por el consultor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Miguel Ángel González Félix, e integrado por los profesores José Luis Siqueiros, Juan Manuel Terán, Víctor Carlos García Moreno, Laura Trigueros, Leonel Pereznieta, Jorge Adame, José María Abascal, Arturo Díaz Bravo, Alejandro Ogarrio, Julio Treviño, María Elena Mancilla y Jorge Sánchez Cordero. *Ibidem*, p. 165.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 167; *cf.* González Martín, Nuria, *Régimen jurídico de la nacionalidad en México*, México, UNAM, 1999, p. 99.

## III. EL DILEMA

La posibilidad de que los mexicanos votemos desde el extranjero exige varias decisiones:

- a) Que voten todos los ciudadanos desde el extranjero, sin importar cuanto tiempo lleven fuera del país, o que voten sólo quienes se encuentren temporalmente fuera del país.
- b) Que voten únicamente los ciudadanos con nacionalidad mexicana, o también quienes tengan una nacionalidad diferente, además de la mexicana.
- c) Que sufraguen en las elecciones presidenciales, o que lo hagan en todas las elecciones.
- d) Que haya registro disponible en el extranjero o sólo en territorio nacional.<sup>13</sup>
- e) Que se determine cual sería la forma de emitir el voto: personal en lugares determinados,<sup>14</sup> por procuración, por correo o por *internet*.<sup>15</sup> En este caso los dilemas consisten en asegurar la autenticidad y la confidencialidad del voto.

Esos problemas, excepto los dos primeros, tienen un carácter técnico y son razonablemente manejables. Los dos primeros, sin embargo, tienen otras implicaciones, como se verá más adelante.

El debate sobre el voto de los mexicanos desde el extranjero se ha centrado en el caso de quienes viven en Estados Unidos. Independientemente de que por su número y por sus condiciones de vida en ese país, merezcan una atención prioritaria, el tema del voto desde el extranjero debe ser visto desde una perspectiva general que incluya a

<sup>13</sup> La mayor parte de los sistemas donde se admite votar desde el extranjero establecen como requisito estar inscrito en los registros electorales nacionales.

<sup>14</sup> No existen casos en el mundo en que el país que convoca las elecciones establezca puntos de recepción de voto desde el extranjero, que no sean sedes diplomáticas o consulares, o recintos militares. Por la magnitud y dispersión de la población mexicana en Estados Unidos esta opción parecería insuficiente; pero la instalación de “casillas” extraterritoriales tendría implicaciones diplomáticas muy complejas. Por otra parte, para habilitar las instalaciones gubernamentales como lugares de recepción de sufragios requeriría de una reforma al artículo 41 constitucional.

<sup>15</sup> No incluyo la opción del voto por procuración, que algunas legislaciones admiten, porque sería inconstitucional. Eso no obstante, habrá que hacer especiales esfuerzos para demostrar que el voto postal o electrónico protege el secreto electoral.

todos los que se encuentren en esa circunstancia. De no procederse así, comenzaríamos a generar excepciones legislativas que implicarían discriminar a algunos mexicanos.

El problema, por consiguiente, no se reduce a examinar las posibilidades y las formas de voto de los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos, sino en todo el mundo. Ciertamente se trata de magnitudes diferentes, pero cualquier decisión operativa que se tome en la que no queden comprendidos todos los ciudadanos que se encuentren en el supuesto de votar desde el extranjero, afectaría los derechos fundamentales de los excluidos.

Lo anterior no significa que se desconozca que la discusión se originó por la situación de los mexicanos en Estados Unidos. Sobre esta cuestión conviene hacer una rápida recapitulación.

En 1996 fue modificado el artículo 36 de la Constitución para permitir el voto de los ciudadanos mexicanos desde el extranjero. En 1998 fue reformado el artículo 32 para permitir a los mexicanos la doble nacionalidad. La combinación de ambas reformas dio lugar a que se planteara un problema muy complejo: resolver si quienes tienen otra nacionalidad, además de la mexicana, y que solemnemente han jurado lealtad a otra nación, abjurando, también expresamente, de sus vínculos de lealtad nacional a México, pueden participar en la elección de quienes representan a la nación. Debe tenerse presente que el artículo 41 constitucional establece que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”. Este es, por ende, un problema de soberanía. Para algunas personas el principio de soberanía es una cuestión menor, incluso arcaica; pero lo cierto es que no existe un solo Estado constitucional democrático en el mundo que no se base en el concepto de soberanía.

Otra cuestión que hay que elucidar es si, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, adoptáremos una doble modalidad de ciudadanos: los que tienen derecho a estar informados y a votar, y los que sólo cuentan con derecho a votar. No es un asunto irrelevante. Durante décadas la participación en los procesos electorales se llevó a cabo conforme a patrones de intermediación que permitían orientar e incluso deformar el sentido del voto, entre otras causas porque los ciudadanos carecían de información. La manipulación del voto afectó la estructura democrática del Estado mexicano y sólo

fue superada merced a sucesivas reformas electorales que permitieron garantizar la eficiencia democrática del voto. Este tema tiene relevancia precisamente por el gran número de electores potenciales desde el extranjero. Independientemente de qué tantos ciudadanos acudirían a las urnas mexicanas en Estados Unidos,<sup>16</sup> todos los análisis coinciden en que hay cerca de nueve millones de potenciales sufragantes en aquel país. ¿Podrían votar sin información? Para que dispusieran de información ¿sería exigible a los partidos, a los candidatos y a los organismos electorales hacer el esfuerzo financiero, logístico y organizativo para atender esa necesidad de información en el extranjero? ¿Hasta qué punto se sometería la actividad de los partidos, de los candidatos y de los organismos electorales mexicanos a las autorizaciones y permisos de las autoridades estadounidenses y de otros países? Este es un problema conceptual que exige determinar si volveremos o no a auspiciar la emisión mecánica de votos, condicionados por la inercia o el compromiso.

La tercera cuestión concierne a los mecanismos de recepción del voto, al control de las aportaciones económicas a los partidos y a los candidatos, a los trámites de las impugnaciones y, en general, al coste de toda la actividad del aparato electoral desde el extranjero. Este es un problema operativo con relación al cual el Instituto Federal Electoral tiene previstas varias opciones técnicamente aceptables, si bien algunas exigirían reformas constitucionales.

En cuanto al problema de soberanía, una posible solución consiste en que sólo voten los mexicanos que, presumiblemente, se encuentren transitoriamente en el extranjero. Esta es la tendencia que prevalece en la mayor parte de los sistemas electorales en que se admite el voto desde el extranjero. Para votar fuera del país sería necesario contar con residencia oficial en territorio mexicano. Esto permitiría que votaran los centenares de millares de mexicanos injustamente expulsados por carecer de oportunidades de empleo, pero no necesariamente quienes tengan ya largo tiempo de vivir, o que incluso nacieron, en el extranjero, y que carezcan de domicilio en México. Así se contaría con la presunción de que sólo votarían los ciudadanos que, además de los nexos afectivos y del mantenimiento de su identidad como me-

<sup>16</sup> Wayne A. Cornelius y Enrico A. Marcelli estiman que no pasarían del 12 por ciento. Véase *Enfoque*, 14 de septiembre de 2003.

xicanos, conservaran un vínculo jurídico que les hiciera seguir siendo miembros de la comunidad política nacional.

Por definición, los sistemas representativos son aquellos que garantizan la participación de los miembros de la comunidad en las decisiones que incumben a esta misma comunidad. La nacionalidad es una situación jurídica que establece la pertenencia de una persona a una comunidad determinada, mientras que la ciudadanía es un conjunto de derechos de naturaleza política atribuidos a una persona para que, en ejercicio de las funciones de soberanía popular, intervenga en la organización y en el funcionamiento de los órganos del poder en esa comunidad. La nacionalidad vincula a la persona con un ente denominado nación, que puede o no constituir un Estado. Por ejemplo, existen los nacionales palestinos o kurdos, sin que exista el Estado correspondiente a esas nacionalidades; en cambio la ciudadanía vincula a la persona con un ente llamado Estado, dentro del que es titular de derechos y de obligaciones. La nacionalidad es una expresión de identidad y la ciudadanía es una expresión de soberanía; puede haber nacionales de comunidades no soberanas, pero sólo hay ciudadanos donde existe un Estado soberano.

Al precisarse el universo de potenciales votantes también se resolvería el problema de naturaleza conceptual. La ausencia temporal del territorio no desvincula del país a los ciudadanos, por lo que se presume la emisión informada de su voto. Esto eximiría de recurrir a los medios de comunicación extranjeros para difundir los programas electorales de los partidos y el contenido de las campañas, quedando sólo la obligación de hacerlo acerca de los lugares y de las modalidades para la emisión del voto. También se tendría que establecer la prohibición de hacer campañas políticas en el extranjero, para preservar la igualdad de oportunidades de todos los partidos y de sus candidatos.

En tanto que el ingreso de extranjeros a otros países es una materia que regulan libremente todos los Estados soberanos, no se puede ni debe correr el riesgo de una selección discriminatoria en cuanto a los permisos para que candidatos mexicanos realizaran actos de proselitismo político en el extranjero. Debe diferenciarse muy claramente el derecho a sufragar desde el extranjero, de la posibilidad de llevar a cabo campañas electorales más allá de nuestras fronteras. No deberá

dejarse ninguna opción para que se contraigan compromisos fuera del territorio nacional.

Por lo que respecta al problema instrumental, hay que diferenciar los costos económicos de los políticos. El costo económico es el monto que será necesario erogar para organizar los comicios en territorio extranjero (no sólo en Estados Unidos). El costo político consistiría en legitimar el ingreso de dinero extranjero en las campañas electorales mexicanas. Esta es una cuestión de importancia mayor que en cierta forma se resolvería impidiendo radicalmente todo acto de proselitismo político en el extranjero; de otra manera se harían nugatorias las facultades de control que incumben al Instituto Federal Electoral. Aun así, es necesario examinar este tema a la luz del derecho mexicano pero también del derecho extranjero, porque los riesgos de que los partidos reciban apoyos financieros irregulares se multiplicarán en tanto que los procesos electorales también se lleven a cabo en el extranjero. Cuando se han examinado los términos del derecho comparado en materia de voto en el extranjero no se ha hecho un análisis similar en cuanto a lo que esas legislaciones disponen por lo que respecta al financiamiento público y privado de los partidos.

En trazos muy amplios se puede decir que el voto de los mexicanos que se encuentren temporalmente en el extranjero atiende a una demanda política por parte de quienes han tenido que dejar el país en condiciones doblemente desfavorables: las que los impulsaron a salir de México y las que les impusieron al entrar a Estados Unidos. El voto, en todo caso, no se puede plantear como una compensación por todo lo que han perdido. El ejercicio de los derechos que corresponden a los ciudadanos de la república es mucho más amplio que la sola facultad de sufragar. La deuda con los expulsados es enorme y lo justo sería aplicar al menos algo de lo mucho que ellos están remitiendo, para promover la mejoría de sus condiciones laboral, cultural y familiar.

Como se ha visto aquí, los problemas se pueden agrupar en tres grandes rubros: los que tienen contenido técnico en cuanto a la organización y desarrollo de los procesos electorales; los que se relacionan con las condiciones para ejercer el voto de manera informada, y los que tienen relevancia jurídica desde el punto de vista de la soberanía del Estado mexicano. La solución de los dos primeros es una cuestión



que tiene que ver con la organización administrativa, la disponibilidad de recursos económicos y la adecuación de las decisiones que se tomen en cuanto al universo posible de votantes. En cuanto al último de los problemas hay soluciones posibles y otras que hasta el momento no se han discutido. El impacto de la relación con Estados Unidos, en especial, es un asunto cuyas implicaciones no están suficientemente aclaradas por las autoridades gubernamentales de ambos países ni examinadas, por lo menos públicamente, por los partidos. La magnitud de estos problemas dependerá, como es comprensible, de la modalidad del voto que finalmente se llegue a adoptar.

También habrá que examinar otra cuestión que hasta el momento no se ha planteado. Si sólo vemos una parte del tema del voto fuera de la jurisdicción, pero no examinamos el conjunto de los problemas relacionados con el ejercicio del sufragio ni las posibles consecuencias que tendrán las soluciones, el análisis es sólo fragmentario. Por ejemplo, si se adoptaran procedimientos que permitan la emisión del voto por correo o por *internet*, ¿qué argumentos se manejarán para no extender esa facilidad a los mexicanos en territorio nacional? Además, si se hace posible votar por los candidatos presidenciales, y en una hipótesis incluso más amplia, por los legisladores federales, ¿qué limitaciones razonables se le pueden poner a los ciudadanos de un estado, que vivan en el país pero se encuentren temporal o definitivamente ausentes del territorio de la entidad federativa a que pertenezcan, para que voten por los candidatos a gobernador? En otras palabras, si ahora se alega que los ciudadanos fuera del país carecen de derechos, ¿cómo se explicará que luego tengan ventajas significativas con relación a los que continúen en territorio nacional? Si se alegara que las ventajas relativas son una especie de compensación por las desventajas concernientes a haber tenido que emigrar, el derecho al sufragio comenzaría a matizarse con una especie argumental basada en una dudosa concepción de equidad electoral que obligaría, con la misma lógica, a revisar la situación de los enfermos, de los ancianos o de los minusválidos, por ejemplo.

Otro asunto por ventilar concierne a los mexicanos de la zona fronteriza. Un residente en el lado estadounidense podría acogerse a la modalidad del voto postal, electrónico o por procuración, si esta fuera la decisión; pero ¿qué pasaría con los varios millones que viven

del lado mexicano? ¿No se estaría generando un incentivo para cruzar la frontera el día de los comicios y votar desde allá? En la medida en que, para evitarlo, se introduzcan requisitos adicionales para la emisión del voto, también se estarán generando nuevos aspectos por controlar y nuevos riesgos de fraude electoral.

La legislación migratoria de Estados Unidos dispone los trámites a que deberán sujetarse los extranjeros que deseen internarse en Estados Unidos.<sup>17</sup> Dentro del capítulo segundo abre un rubro con el epígrafe “política exterior”, en el que establece que son inelegibles para ingresar a su territorio los extranjeros cuyas actividades se suponga que puedan generar consecuencias adversas para la política exterior de Estados Unidos. En la misma norma se hacen algunas excepciones: se permite la entrada si el extranjero es un funcionario gubernamental o es el candidato al periodo inmediato de gobierno en su país. En estos casos pueden ingresar, con la salvedad de que su pasado o sus convicciones, declaraciones o relaciones presentes no sean legales en Estados Unidos. De manera expresa se excluye a quienes hayan sido miembros de un partido comunista a menos que demuestren, a satisfacción de un agente consular, que esa relación cesó hace un mínimo de dos años y que el extranjero no representa un peligro para la seguridad interna del país. Puede apreciarse que sí existen elementos para negar la entrada de candidatos y, en mayor medida, de quienes pudieran ser los representantes de los partidos, si se llegara al caso de instalar puntos para la recolección de votos.

Aunque son muchos los extranjeros que, desde el territorio de Estados Unidos, votan en elecciones de otros países, no hay en ese país ningún potencial grupo de electores extranjeros equivalente en tamaño al integrado por los mexicanos.<sup>18</sup> La organización electoral

<sup>17</sup> Ley de Nacionalidad e Inmigración de Estados Unidos (*Immigration and Nationality Act*), cap. 2, sección 202.

<sup>18</sup> Otra de las grandes mayorías es la India. Se estima que alrededor de veinte millones de indios viven fuera de su país, de los cuales 1.7 millones se encuentran en Estados Unidos. En virtud del *Citizenship Bill* adoptado por el Parlamento indio el 22 de diciembre de 2003, pueden acogerse a la doble nacionalidad, pero sólo en 16 países; además, la misma ley determinó que quienes se encuentren en esa situación no tendrán derecho a votar en las elecciones de la India. Según datos del IFE, en catorce países (Argentina, Armenia, Bosnia, Croacia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Portugal, Senegal, Suiza, Sudáfrica, Ucrania y Venezuela) de cuyos datos dispuso, el total de personas registradas para votar desde el extranjero asciende, en todo el mun-

requerirá de numerosas acciones oficiales mexicanas en territorio de aquel país; acciones que no tendrán carácter consular ni diplomático, entre otras cosas por la autonomía que la Constitución atribuye al IFE. En estas condiciones ¿cuál será el instrumento que registrará los términos de la presencia electoral mexicana en Estados Unidos? ¿Podemos llevar a cabo elecciones que movilicen a millones de mexicanos durante las campañas y durante la jornada electoral sin contar con un acuerdo internacional por lo menos en el caso de Estados Unidos?<sup>19</sup> Considero que, por las circunstancias en que se podría plantear el ejercicio del voto de los mexicanos desde Estados Unidos, cuya magnitud no tienen paralelo en el mundo con ningún otro caso de país huésped del voto extranjero o de país receptor del voto externo, se haría indispensable un acuerdo entre los gobiernos de ambos países. Este tema se ha soslayado, porque representa una inequívoca prueba de que se estaría comprometiendo el ejercicio de la soberanía nacional.

Nadie discute que, constitucionalmente, el ejercicio del sufragio es el acto de soberanía por antonomasia; ahora bien, si para su ejercicio más allá de nuestras fronteras se requiere, y todo indica que este es el caso en cuanto a Estados Unidos, de un tratado internacional, se estaría subordinando el ejercicio de un derecho de soberanía al acuerdo con una potencia extranjera. Este no es un asunto acerca del cual se haya hecho pública ninguna posición oficial. Si ya se ha explorado la opinión del gobierno estadounidense, convendría conocer la respuesta; si no se ha hecho, pero se piensa hacer, sería útil saber la posición del gobierno mexicano acerca del problema; y si esas consultas se descartan por completo, habrá que conocer sobre qué bases se piensa llevar a cabo una operación electoral que requiere de una amplia movilización de personal administrativo y de agentes políticos mexicanos en el territorio del país vecino; país que no se caracteriza por franquear sus puertas a los visitantes procedentes de México.

do, a 2,493,182 personas, cifra muy inferior a los potenciales electores mexicanos en un solo país. Cfr. IFE, *El voto desde el extranjero*, 2001, p. 46.

<sup>19</sup> Comparto el criterio de Jorge Bustamante, quien ha apuntado lo siguiente: “Lo que parece hacer falta entre los proponentes del voto de los mexicanos en el extranjero es el reconocimiento de que éste no puede llevarse a la práctica sin un acuerdo previo para el efecto con el gobierno de Estados Unidos”. *Migración internacional y derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 90.

#### IV. LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL EN ESTADOS UNIDOS

Los efectos de la presencia mexicana en Estados Unidos tienen un registro muy amplio. Si bien la matriz migratoria de la sociedad estadounidense tiene efectos favorables para la incorporación de quienes siguen llegando a ese país, en el caso de los mexicanos hay percepciones discrepantes. En este sentido es relevante advertir los argumentos de Samuel Huntington<sup>20</sup> en cuanto al “peligro” que representa la inmigración mexicana a Estados Unidos. El politólogo estadounidense señala que “el persistente flujo de inmigrantes hispanos amenaza con dividir a Estados Unidos en dos pueblos, dos culturas y dos lenguas”. Agrega que a diferencia de los grupos de inmigrantes anteriores, los mexicanos y “otros latinos” no se han asimilado a la cultura estadounidense y han constituido sus propios “enclaves” lingüísticos y políticos, “rechazando los valores anglo-protestantes que fundamentan el sueño norteamericano”.

No me detendré en el examen de los prejuicios que sustentan esa tesis; lo importante es advertir que la línea argumental se orienta a subrayar la marginación de la cultura mexicana en Estados Unidos y el peso que por su número creciente (debido al volumen de la inmigración y a la tasa de natalidad) adquirirán los mexicanos en la vida interior de aquél país. Dos datos son relevantes para el propósito de este estudio: uno concerniente a la cifra estimada de “ilegales” y otro relacionado con la falta de “asimilación” de los mexicanos. En cuanto al primer asunto, en 1990 los mexicanos representaban el 58 por ciento de la población denominada “ilegal” en Estados Unidos; en 2000 ese porcentaje subió once puntos.<sup>21</sup> Por lo que toca al segundo, según Huntington la tendencia de los mexicanos es en el sentido de mantener su lengua y su identidad cultural, actitudes que desde su perspectiva resultan reprobables y desde la nuestra son un motivo de orgullo. En abono de su afirmación el autor menciona que los mexicanos tienden a concentrarse en áreas que estiman históricamente su-

<sup>20</sup> Huntington, Samuel, *Who we are. The challenge* *The Challenges to America's National Identity*, Nueva York, Simon & Schuster, 2004, p. 221.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 225.

yas;<sup>22</sup> perpetúan el uso del español al paso de las generaciones; realizan esfuerzos, en algunos casos exitosos, por establecer el bilingüismo,<sup>23</sup> y mantienen la intensidad de la corriente migratoria.<sup>24</sup>

La obra de Huntington es representativa de una nueva tendencia antimexicana, asociada a posiciones políticas muy conservadoras.<sup>25</sup> El estudio de este tema no es materia de un trabajo jurídico, pero lo menciono para ilustrar una corriente de pensamiento que también se refleja en las instituciones. En el caso que nos ocupa hay antecedentes legislativos y jurisprudenciales que deben ser considerados.

En la Constitución de Estados Unidos no se distingue, como en la mexicana, entre nacionalidad y ciudadanía.<sup>26</sup> La Enmienda 14, de 1868, estableció que “todas las personas nacidas o naturalizadas en Estados Unidos, y sujetas a su jurisdicción, son ciudadanas de Estados Unidos y de los estados donde residen”. A continuación, este mismo párrafo incluyó, además, uno de los principios fundamentales del derecho estadounidense: “Ningún estado podrá dictar ni aplicar ley alguna que restrinja los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de Estados Unidos; tampoco podrán privar a persona alguna de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal, ni negar a nadie dentro de su jurisdicción la protección igual ante la ley”. La reforma previa, adoptada en 1865, había establecido la proscripción de la esclavitud. Sin embargo, fue necesaria la enmienda 15, en 1870, para establecer el derecho de los negros a votar, la 19, en 1920, para reconocer ese derecho a las mujeres, y la 26, en 1971, para dar voto a los “ciudadanos” de dieciocho años. Como se puede ver, el concepto de ciudadanía en Estados Unidos equivale esencialmente al de nacionalidad en México.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 226 y ss.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 231 y ss.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 244.

<sup>25</sup> A este respecto, véase Skerry, Meter, *Mexican Americans. The ambivalent minority*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, esp. pp. 313 y ss.

<sup>26</sup> Así se advierte también en la legislación reglamentaria. Conforme a la sección 101, 22, de la Ley de Nacionalidad e Inmigración “nacional de Estados Unidos” quiere decir “ciudadano de Estados Unidos” o persona que, sin ser ciudadano de Estados Unidos tenga una relación permanente de fidelidad con ese país (“The term ‘national of the United State’ means (A) a citizen of the United States, or (B) a person who, though not a citizen of the United States, owes permanent allegiance to the United States”).

El concepto constitucional de ciudadano apareció en Francia, en 1791, pero la Constitución no contempló la distinción entre nacionalidad y ciudadanía, como tampoco lo hizo la Constitución gaditana de 1812. La primera Constitución que diferenció entre nacionales y ciudadanos fue la peruana de 1823.<sup>27</sup> En México la distinción forma parte del orden constitucional desde 1836.<sup>28</sup> En la actualidad, con excepción de Argentina, Brasil y Uruguay, todas las Constituciones latinoamericanas hacen la diferenciación. Se trata de una institución propia del constitucionalismo latinoamericano, por lo que su comprensión se dificulta en otros sistemas. De manera general se ha entendido, por casi dos siglos, que la nacionalidad es un vínculo jurídico entre una persona y un Estado, en tanto que la ciudadanía es un requisito para ejercer derechos políticos. Los nacionales son titulares de todos los derechos fundamentales que las Constituciones reconocen, excepto los de naturaleza electoral. El constitucionalismo latinoamericano se incorporó así a la corriente de los derechos fundamentales trazada por Estados Unidos y Francia en el siglo XVIII, y a la vez construyó una defensa ante la presencia de numerosos naturales que, se temía, seguían observando lealtad a la corona española.

Más allá de que se comparta la preocupación de los constituyentes del siglo XIX, la diferencia entre nacionalidad y ciudadanía forma parte de la cultura constitucional de la mayor parte de las naciones del hemisferio. Es comprensible que Argentina y Uruguay, países de alta inmigración, y Brasil, que fue gobernado por un emperador de la dinastía Braganza hasta 1889, hayan sido ajenos a la corriente que se generalizó en el resto del hemisferio. En todo caso el tema de la ciudadanía es uno de los varios en los que el constitucionalismo latinoamericano se separa del estadounidense. Otro tanto ocurre, por ejemplo, en lo concerniente a la esclavitud, abolida en la América

<sup>27</sup> Los requisitos, derechos y obligaciones de los peruanos se regulaban por los artículos 10 al 16, y de los ciudadanos por los preceptos 17 al 25.

<sup>28</sup> La ley primera se refirió exclusivamente a las definiciones y derechos de nacionalidad y ciudadanía.

septentrional y en la meridional prácticamente desde su independencia, y sostenida todavía por largo tiempo en Estados Unidos.<sup>29</sup>

En el caso de Estados Unidos, los derechos político-electorales han llegado a prevalecer sobre las demás consideraciones concernientes a la nacionalidad. Como ya se mencionó, en Estados Unidos no se consideró como nacionales a los negros sino hasta que se produjo la reforma de 1870. La evolución de la legislación en materia de ciudadanía fue, durante mucho tiempo, adversa a las mujeres y, por más tiempo aún, a los extranjeros. En el primer caso, la Ley de Expatriación de 1907 determinaba que la mujer que contrajera nupcias con un extranjero perdería su nacionalidad; esta disposición rigió hasta 1940, cuando fue aprobada la Ley de Nacionalidad. Esta norma fue el resultado de cinco años de trabajo de una comisión designada por Franklin D. Roosevelt e integrada por el secretario de Estado, el secretario del trabajo y el procurador general, para revisar una disposición que consideraban discriminatoria.

La Ley de 1940 incluyó un precepto (401 e) conforme al cual: "Cualquier persona, nacional de Estados Unidos por nacimiento o por naturalización, perderá su nacionalidad por... e) votar en una elección política en un país extranjero...". Esta disposición rigió hasta la reforma impulsada por James Carter en 1978. Se desconoce en cuántas ocasiones haya sido aplicada a lo largo de los treinta y ocho años que estuvo en vigor, pero existen dos importantes juicios en que la litis consistió, precisamente, en la privación de la nacionalidad por haber votado desde el extranjero. Un caso fue protagonizado por un mexicano y otro por un judío polaco. Ambos casos, *Pérez v. Brownell* (366 U. S. 44, 1957) y *Afroyim v. Rusk* (387 U. S. 253, 1967), ofrecen un panorama de la manera como la Corte Suprema de Estados Unidos contempla este problema.

El señor Pérez nació en Texas en 1909. A lo largo de su vida trabajó, alternativamente, en Estados Unidos y en México. Aquí se encontraba en 1946, y resolvió emitir su voto en las elecciones federales de ese año. Cuando regresó a Estados Unidos, un año más tarde, fue obligado a declarar ante las autoridades migratorias si había o no vo-

<sup>29</sup> En virtud de las particulares modalidades de reforma de la Constitución de Estados Unidos, el texto original no ha sido sustituido y contiene todavía, en el artículo IV, sección 2, la referencia a la esclavitud.

tado; habiéndolo admitido, fue privado de la nacionalidad de aquél país. Eso no obstante, Pérez se internó ilegalmente y en 1952 resolvió impugnar la decisión administrativa que lo había privado de su nacionalidad de nacimiento. La corte resolvió, en 1957, en sentido desfavorable, por una votación de cinco contra cuatro.

El juez ponente fue Felix Frankfurter, designado por Roosevelt y comprometido con el *New Deal*. Entre sus argumentos el juez retomó las recomendaciones de la comisión que preparó el proyecto de Ley. Según esa comisión:

Tomar parte activa en los asuntos políticos de otro país mediante la emisión del voto involucra una vinculación política y es una muestra de lealtad, incongruente con el mantenimiento de la lealtad a Estados Unidos... No se considera adecuado que un nacional americano participe en los asuntos políticos de otro Estado y al mismo tiempo conserve su nacionalidad americana. Los dos hechos son excluyentes recíprocamente.

En las deliberaciones con motivo de la discusión de la nueva ley, se había aclarado que la disposición sería “particularmente” aplicable a las personas con doble nacionalidad. El presidente de la Cámara de Representantes expresó en 1940 que esa ley “pondrá fin a la doble nacionalidad y relevará a este país (Estados Unidos) de la responsabilidad de aquellos que residen en el extranjero y sólo reclaman su ciudadanía cuando le sirve a sus intereses”. En el Senado fueron reiterados los argumentos.

El juez Frankfurter expresó que, pese a que en la Constitución no había facultades expresas para que el congreso dictara una ley en esa materia, era inconcuso que la voluntad de los estados, al unirse en una federación, incluía los poderes implícitos necesarios para regular las relaciones con el extranjero, y que conforme a este poder las normas de expatriación tenían base constitucional. Agregó que en tanto que las acciones de un nacional pudieran crear conflictos con una potencia extranjera o representaran una muestra de deslealtad a Estados Unidos, el congreso podía tomar medidas correctivas. El ponente fue enfático al afirmar que el voto de un ciudadano estadounidense en las elecciones de otro Estado constituía un riesgo para las relaciones internacionales de Estados Unidos, y promovía conductas



contrarias al interés del gobierno de ese país. En estas condiciones, concluía, “terminar con la nacionalidad termina con el problema”.

El voto de disensión, favorable a Pérez, fue formulado por el juez Earl Warren, de origen republicano y presidente de la corte. Su línea argumental consistió en demostrar que en un sistema democrático la base de todos los derechos es el derecho de ciudadanía, en tanto que ese derecho es el que permite que los individuos participen en el ejercicio de la soberanía. “Los individuos mismos son soberanos”, dijo, por lo que el gobierno no puede privar a los individuos de un derecho cuyo ejercicio es el origen del propio gobierno. Más adelante introdujo un giro en el sentido de que la naturalización de una persona le permitía “volverse miembro de la sociedad”.<sup>30</sup> Warren también aludió a que de las ochenta y cuatro naciones que entonces integraban la Organización de las Naciones Unidas, sólo la legislación estadounidense contemplaba la expatriación por votar desde el extranjero. Su voto concluyó señalando que la desnacionalización no estaba contemplada por la letra ni por el espíritu de la Constitución y que votar en una elección extranjera no era un elemento que permitiera concluir que se estaba renunciando voluntariamente a la nacionalidad estadounidense. En un voto coincidente con el de Warren, el juez William Douglas, de origen demócrata, agregó que el problema de admitir el voto de un nacional extranjero era un problema para el Estado en cuyas elecciones se votaba, no para el Estado en el que residía el votante.

Doce años después, también por una mayoría de cinco a cuatro, la corte cambió su posición. El señor Afroyim, oriundo de Polonia, se naturalizó estadounidense en 1926. En 1950 trasladó su residencia a Israel y un año más tarde votó en las elecciones de ese país. Como consecuencia, en 1960 se le negó la renovación del pasaporte de

<sup>30</sup> La tesis de que sólo los nacionales son miembros de la sociedad, y por tanto titulares de derechos, ha afectado a numerosos mexicanos considerados “ilegales” y, por ende, carentes de derechos. Como ejemplo puede citarse el caso *US v. Verdugo-Urquidez* (494 U. S. 259, 1990), en el que se afirmó que “el pueblo” protegido por las enmiendas primera, segunda y cuarta se refiere a “la clase de personas que son parte de la comunidad nacional o que de alguna otra manera han desarrollado una relación suficiente con este país como para ser considerados parte de la comunidad”. Este criterio fue ratificado, en perjuicio de trabajadores mexicanos que pretendían integrar un sindicato, en el caso *Hoffman Plastic Compounds, Inc., v. Nacional Labor Relations Board*, resuelto por la Suprema Corte en marzo de 2002, por una votación de seis contra tres (00-1595).

Estados Unidos, con fundamento en el mismo precepto aplicado a Pérez. En este caso el juez ponente fue Hugo Black, nombrado, como Frankfurter, a propuesta de Roosevelt. Black había estado con la minoría que se opuso a la sentencia en el caso Pérez y suscribió el voto disidente formulado por Warren. En esta ocasión, contando con la mayoría, le correspondió explicar por qué la corte abandonaba el criterio anterior y declaraba inconstitucional el precepto impugnado.

La mayoría sostuvo que el congreso alteraba, con la Ley de Nacionalidad de 1940, el sentido de la Enmienda 14, porque carecía de poderes, explícitos e implícitos, para despojar a un ciudadano de su nacionalidad, sin su consentimiento. Para apoyar esa tesis se invocaron tres precedentes (de 1794, 1797 y 1818) en que el congreso examinó la posibilidad de adoptar disposiciones que le permitían expatriar a ciudadanos estadounidenses, aplicando la doctrina inglesa de la fidelidad perpetua debida por sus ciudadanos al Estado nacional. En esas tres ocasiones el congreso acordó no adoptar esa medida, a partir de reconocer que la ciudadanía sólo se podía perder por un acto voluntario de renuncia. También se mencionó que, mientras la Enmienda 14 se encontraba sujeta al trámite de aprobación por los estados, en el congreso se volvió a discutir acerca de las causas de expatriación, y se llegó, como en las ocasiones previas, a la conclusión de que la nacionalidad era renunciable, pero no se podía imponer su privación como una pena.

En el caso *Afroyim* el voto disidente correspondió al juez John Harlam. La primera observación que hizo consistió en que la mayoría había optado por la circunlocución para eludir entrar a los argumentos de fondo, y que sin controvertir directamente las bases de la resolución del caso Pérez, optaba por una dudosa serie de referencias históricas. Harlam recordó a su vez que en 1810 había sido propuesta una enmienda, que entonces habría sido la 13, con el propósito de establecer que la ciudadanía se perdería en el caso de aceptar títulos nobiliarios o emolumentos de un gobierno extranjero, o de contraer nupcias con un miembro de la realeza. Esta enmienda fue aprobada por ambas cámaras, y sólo le faltó el voto de un estado para entrar

en vigor.<sup>31</sup> También mencionó que en 1864 se discutió en el congreso sancionar a quienes tomaran armas con los confederados, privándolos de la nacionalidad estadounidense. Esta iniciativa no se aprobó, pero no porque el congreso considerara que carecía de facultades, sino por los inconvenientes políticos que podía generar al acentuar el sentido independentista de los surianos. Lo que sí se hizo, mediante leyes de 1865 y 1867,<sup>32</sup> fue sancionar a los desertores con la pérdida de la nacionalidad. Y para concluir con los argumentos históricos en sentido opuesto al de los invocados por la mayoría, Harlam afirmó que desde 1868 el gobierno de Estados Unidos, con la ratificación del Senado, comenzó a incorporar la cláusula de ciudadanía en numerosos tratados internacionales. Conforme a esa cláusula se convino con numerosos estados en qué condiciones se privaría de su nacionalidad a ciudadanos estadounidenses por afectar las relaciones internacionales de su país.<sup>33</sup>

Un tercer caso, *Vance v. Terrazas* (444 U. S. 252, 1980), es relevante para el tema en cuestión. Este asunto se planteó con motivo de una disposición de la Ley de Inmigración y Nacionalidad<sup>34</sup> conforme a la cual “un nacional de Estados Unidos, por nacimiento o por naturalización, perderá su nacionalidad por... rendir juramento, hacer una afirmación o declarar formalmente su lealtad a un Estado extranjero”. Esta disposición continúa en vigor.

El señor Terrazas tenía doble nacionalidad, mexicana y estadounidense, en este último caso por nacimiento. En 1970, cuando se encontraba estudiando en Monterrey, a los 22 años de edad, decidió adoptar la nacionalidad de sus padres y, al hacerlo, juró lealtad al Estado mexicano, renunciando expresamente a su nacionalidad de nacimiento. La corte ratificó el sentido de la resolución en el caso *Afroyim* en el sentido de que la ciudadanía es renunciable, y en esa

<sup>31</sup> Aunque Harlam se pregunta cuál sería la razón de proponer esa reforma, sin ofrecer una respuesta, es posible que se debiera al temor entonces latente de que Inglaterra quisiera recuperar el poder político mediante el establecimiento de una monarquía en Estados Unidos.

<sup>32</sup> 1865: Sección 21 del *Enrollment Act*; 1867: *Act for the Relief of certain soldiers and sailors*.

<sup>33</sup> Uno de esos tratados fue suscrito con México el 10 de julio de 1868, y publicado en el *Diario Oficial* el 12 de mayo de 1869. Los artículos 1o. y 4o. previenen las sanciones a que se sujetarán los naturalizados en ambos países cuando dejen de cumplir con las obligaciones de residencia que cada Estado les imponga.

<sup>34</sup> Sección 349 (a) (2). La Ley es de 1978, y está vigente con las reformas de 1996.

misma medida resolvió que Terrazas había renunciado expresamente a su nacionalidad estadounidense. El caso fue aprobado por siete votos contra dos. En su voto parcialmente disidente, el juez John Paul Stevens señaló la contradicción de que, al mismo tiempo que la legislación de aquel país admite la doble nacionalidad, se sancione a quien ejerce ese derecho, habida cuenta de que en todos los casos de doble nacionalidad está implicado un juramento de lealtad.

Lo que hasta aquí se ha visto muestra que el tema de la doble nacionalidad, de la lealtad a un Estado extranjero y la participación en procesos electorales externos es un asunto de gran calado que interesa a los gobernantes, legisladores y juzgadores de Estados Unidos, y que no parece una cuestión a propósito de la cual ya exista un criterio firme e inamovible. Es un asunto sensible desde el siglo XIX, y las posiciones legislativas y jurisprudenciales siguen variando. Así lo corrobora el hecho de que en marzo de 2003 fueron presentadas en la Cámara de Representantes de Estados Unidos dos iniciativas de enmienda constitucional relacionadas con este mismo tema, que se encuentran en proceso de dictamen.

El representante Mark Foley, republicano de Florida, propone el siguiente texto:

Ninguna persona nacida en Estados Unidos después de la ratificación de este artículo será ciudadano de Estados Unidos, o de algún estado, por el hecho de su nacimiento en Estados Unidos a menos que la madre o el padre sean ciudadanos de Estados Unidos o hayan sido admitidos legalmente para residir permanentemente en Estados Unidos, antes de la fecha del nacimiento.

La otra iniciativa, presentada por el representante Ron Paul, republicano de Texas, tiene un sentido semejante: “Ninguna persona nacida después de la ratificación de este artículo de madre o padre que no sean ciudadanos de Estados Unidos o que no tengan sujeción y fidelidad permanente a Estados Unidos, será ciudadana de Estados Unidos o de cualquiera de sus estados por el sólo hecho del nacimiento en Estados Unidos”.

Al examinar la perspectiva que se tiene en Estados Unidos, desde el punto constitucional, en torno a los asuntos de doble nacionalidad, voto en procesos electorales extranjeros y pérdida de la nacionalidad, se

puede tener una idea de las tendencias previsibles y de los conflictos potenciales. Los peligros para la soberanía mexicana también están presentes desde este aspecto. Las propuestas de reforma constitucional presentadas en 2003 no parecen contar con apoyo significativo aunque hayan venido siendo reiteradas desde 1999; no obstante muestran una inclinación adversa al sostenimiento del *ius soli* y un giro hacia el *ius sanguinis*. No es previsible que una propuesta de este tipo prospere rápidamente en una sociedad culturalmente vinculada con la migración y por ende más familiarizada con el *ius soli*, pero en la medida en que Estados Unidos vaya variando su enfoque sobre la migración, y hay muchos elementos que apuntan en esa dirección, también podrá adoptar los patrones de nacionalidad que rigen en las sociedades con mayor resistencia a la inmigración. Lo que en este momento es sólo un signo distintivo de las políticas conservadoras se puede transformar en una corriente de opinión dominante, sobre todo si las organizaciones sindicales se suman a esos planteamientos.

El *ius sanguinis* fue un principio favorecido por los sistemas imperiales y coloniales, porque representaba un instrumento que aseguraba la continuidad del vínculo de lealtad con el Estado de origen. Además, este principio también rige en el caso de los Estados europeos, como una forma de mantener la identidad cultural en un espacio geográfico muy disputado y en el que las mutaciones de fronteras han sido frecuentes y violentas. El *ius soli*, en cambio, ha sido mejor adaptado a las características de los Estados que tienen antecedentes coloniales, porque fue el mecanismo a través del cual se pudo romper el vínculo con la metrópoli y generar una nueva lealtad hacia el Estado territorial.

En el caso de México y de Estados Unidos, su afirmación como países independientes implicó la prevalencia del *ius soli* en su sistema constitucional (en México a partir de la Constitución de 1836 y en Estados Unidos a partir de la Enmienda 14), y ahora la extensión de la nacionalidad y de la ciudadanía hacia el exterior implica, en el caso de México, dar un mayor peso al principio del *ius sanguinis*; la paradoja es que si Estados Unidos variara su posición en el mismo sentido, llevaría a la exclusión de muchos mexicanos nacidos en aquel país.

## V. CONCLUSIÓN

La política es una cuestión seria y requiere de compromisos claros, precisos, sinceros. Los intereses del país exigen una constancia de que el gobierno, los partidos y los representantes de la nación analizaron con toda seriedad los problemas de soberanía que puede implicar el voto desde el extranjero, particularmente en Estados Unidos. Antes de resolver acerca de las reformas legislativas necesarias y de que el IFE tome las medidas que posibiliten ese voto, los órganos del Poder Legislativo y Ejecutivo deberán declarar categóricamente que la soberanía nacional no corre riesgo alguno.

Debe tenerse presente que el voto es el resultado directo de reconocer y aplicar el principio de la soberanía popular, sin restricción alguna. La soberanía popular es la base de todo sistema democrático y de la soberanía nacional. La soberanía es un concepto que no admite gradualidad: se tiene y se ejerce, por entero, o se carece de ella. El pensamiento mexicano está presente desde la primera definición constitucional de soberanía vigente entre nosotros. Fueron los diputados de la Nueva España, en especial José Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, luego también constituyentes en 1824, quienes propusieron el texto del artículo 3o. de la Constitución de Cádiz, de 1812.<sup>35</sup> No es necesario hacer el recuento de lo que sobre este punto han sostenido todas nuestras Constituciones nacionales, a partir de la adoptada en Apatzingán en 1814. Lo que sí procede reiterar es el concepto de que sólo las naciones soberanas pueden establecer y aplicar sus propias normas, y sólo los pueblos soberanos pueden elegir a sus representantes. Por esto la soberanía no admite términos intermedios, y la tesis de una supuesta “soberanía acotada” entraña una contradicción insalvable.

En el caso de voto desde el extranjero no es razonable que el problema de la soberanía lo planteen profesores universitarios y lo soslayen el presidente de la república, los secretarios de Estado y representantes de la nación. Es necesario que asuman su responsabilidad y que nos ofrezcan a los mexicanos argumentos convincentes de que la soberanía nacional no estará en riesgo en el caso del voto de perso-

<sup>35</sup> “La soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

nas con doble nacionalidad, ni con motivo de las autorizaciones que habrá necesidad de solicitar a las autoridades de otro país para organizar procesos electorales mexicanos. Antes de proceder a adoptar reformas legislativas es necesario que las autoridades mexicanas nos expliquen qué papel van a desempeñar las autoridades estadounidenses en nuestros procesos electorales.

El artículo 41 de nuestra carta suprema dispone que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión”, de suerte que les incumbe explicar, puntualmente, qué implicaciones tiene el voto en Estados Unidos para el ejercicio de esa soberanía. Sobre este punto es deseable que no se formulen declaraciones abstractas, sino que se adopten argumentos fundados en derecho. Resulta llamativo que se hayan practicado amplios estudios sobre la viabilidad operativa del voto desde el extranjero, pero no se haya hecho lo mismo con relación al tema de la soberanía. Los trabajos técnicos llevados a cabo por el Instituto Federal Electoral no han sido complementados por estudios jurídicos oficiales relativos a los ordenamientos constitucionales mexicano y estadounidense. En un tema tan delicado, que puede implicar tensión con nuestro vecino, o incluso la eventual sujeción a sus decisiones legislativas, administrativas y jurisdiccionales, no caben la improvisación ni la imprevisión.

El expediente técnico del voto desde el extranjero sólo está parcialmente integrado. Conocer los datos de derecho comparado o identificar los mecanismos para operar los procesos electorales allende nuestras fronteras no es suficiente. Por más que los datos que aporta el derecho comparado nos indiquen que numerosos sistemas admiten el voto de sus nacionales desde el extranjero, no podemos perder de vista que en nuestro caso se dan circunstancias que no son compartidas por ningún otro Estado. No hay un caso semejante en cuanto al número de posibles votantes desde el extranjero; somos vecinos de la mayor potencia de la historia, y conocemos bien su proclividad intervencionista. Sin ser una sociedad inerte, sí somos un país vulnerable y con recursos naturales muy atractivos para los extranjeros. Por añadidura, Estados Unidos es el principal receptor de inmigrantes del

mundo y México es el mayor expulsor de emigrantes del planeta.<sup>36</sup> De ninguna manera me interesan los argumentos chauvinistas, pero lo que no podemos hacer es extrapolar las razones y las decisiones de otros sistemas jurídicos a una realidad tan singular como la mexicana.

Los académicos estamos habituados a discutir y a admitir que otros pueden tener mejores argumentos que nosotros. No descarto que este sea el caso en el tema que aquí se aborda; lo que no es admisible es que el silencio sea la respuesta, o que se adopten posiciones dogmáticas e intransigentes, que descalifiquen las posiciones, como la que sostengo, con el sólo argumento de que los mexicanos de allá son muchos, o de que están injustamente fuera del país, o de que sus remesas son muy cuantiosas. Todo eso es cierto, pero nada de eso responde al cuestionamiento de fondo: corre o no corre riesgo la soberanía nacional. Por otra parte no pido mucho; no pido que se me crea, pido tan sólo que el asunto se analice de manera pública, seria e informada. Es lo menos que los mexicanos merecemos. Quienes estén a favor de prescindir del argumento de la soberanía, así deben consignarlo; si así lo piensan y así van a decidir, que así dejen constancia.

Quienes apuntamos los aspectos negativos para la soberanía al dar el voto a quienes tienen doble nacionalidad o al someter las decisiones de nuestras autoridades o de nuestros candidatos a las autorizaciones de un Estado extranjero, estamos pagando el costo de ser considerados insensibles, ignorantes, o ambas cosas; pero quienes están a favor se niegan a aceptar sus propios costos. Sería deplorable que una polémica que debe ventilarse sobre una base estrictamente racional, se transformara en desahogos emocionales. No debemos perder la objetividad del debate y, con toda sensatez, hay que examinar las ventajas y las desventajas de las medidas electorales que se proponen. No conozco una sola decisión que carezca de ellas, y en esta discusión parece que el voto desde el extranjero sólo tiene ventajas. Es

<sup>36</sup> En el periodo 1970-1995, Estados Unidos recibió 16.7 millones de inmigrantes y México expulsó 6 millones. Como países receptores a Estados Unidos le siguen Rusia (4.1), Arabia Saudita (3.4) e India (3.3), y como países expulsores a México le siguen Bangladesh (4.1) y Afganistán (4.1). En el orden de las remesas, la relación es inversa: el mayor emisor es Estados Unidos y el mayor receptor es México: 28.4 miles de millones y 12 miles de millones, respectivamente. Datos del Consejo Nacional de Población, México.



evidente que las tiene, pero también existen aspectos adversos. ¿Será posible que entre todos hagamos un recuento de unas y de otras?

En cuanto a los puntos favorables, los más evidentes son: mantener la vinculación de los emigrantes con el país; permitirles que participen en algunas decisiones políticas para ratificar o rectificar lo que entiendan que les beneficia o les perjudica, y fortalecer el sentido ecuménico de la democracia constitucional, por ejemplo. En cuanto a los desfavorables, me parecen relevantes: poner en riesgo la soberanía nacional y distorsionar el concepto de ciudadanía, como un nexo que vincula la decisión individual con la sujeción a lo decidido por el conjunto. Es llamativo que quienes abogan por la extensión del sufragio únicamente encuentren puntos positivos; sería un caso excepcional de pureza, infalibilidad y perfección institucional. Un análisis así resulta, por lo menos, sospechoso de parcialidad.

Hasta este momento, las autoridades gubernamentales mexicanas, los partidos y los órganos de representación política no nos han dicho cuales serán las implicaciones que tendrá el voto de los mexicanos en territorio estadounidense, en cuanto a las autorizaciones que el gobierno de Estados Unidos tendrá que otorgar. Por ejemplo, no se ha precisado con qué carácter migratorio ingresarán a Estados Unidos los candidatos presidenciales mexicanos, y qué ocurriría en el caso de que alguno de ellos no obtuviera el visado correspondiente. Estimo que el hecho de que un candidato registrado en México deba solicitar autorización para hacer campaña de proselitismo en Estados Unidos pone a ese candidato en condición desventajosa ante las autoridades de ese país.

La discusión de los aspectos operativos de las elecciones desde el extranjero nos han distraído de dos temas cruciales: cómo ayudar eficazmente a nuestros compatriotas en el exilio, y en qué medida el voto les resuelve o les crea problemas a ellos, y eventualmente nos los genera también a nosotros. Estas dos cuestiones son parte de un mismo tema: la soberanía. En tanto que México mantenga su soberanía, será un Estado. No hay Estados semi soberanos, cuasi soberanos, o, conforme a la terminología en boga, con “soberanía acotada”. Los territorios y la población que se encuentran en estas circunstancias se distinguen si son sujetos de derecho nacional o de derecho internacional. En el primer caso pueden ser Estados federados, provincias, de-

partamentos territoriales, regiones, etcétera; en el segundo son protegidos, “Estados asociados”<sup>37</sup> o incluso como colonias.

La preservación de la soberanía nacional mexicana es una condición indispensable para la defensa adecuada de los derechos de los mexicanos en Estados Unidos. En la medida en que la capacidad de negociación del Estado mexicano se vea afectada por la injerencia del poder político estadounidense en la realización de elecciones mexicanas en su territorio, esta defensa será menos efectiva.

Entre los mecanismos de defensa que debemos construir para los mexicanos en Estados Unidos debe figurar en sistema de ayuda legal, apoyado por el gobierno mexicano y llevado a cabo con la participación de organismos no gubernamentales y abogados inscritos en las barras estadounidenses. Esto puede plantearse, por ejemplo, a través de una prestación de seguridad social expresamente otorgada a quienes vayan a trabajar en aquel país. En esta medida no sería un acto de intervención del gobierno mexicano en Estados Unidos, sino una forma de apoyo a los particulares mexicanos que lo requirieran, y mediante convenios de asistencia con organismos y profesionales.

<sup>37</sup> En el caso de Puerto Rico, por ejemplo, el artículo 7o. de la Ley Foraker, de 1900, disponía: “Todos los habitantes que continúen residiendo allí, los cuales eran súbditos españoles el día once de abril de mil ochocientos noventa y nueve, y a la sazón residían en Puerto Rico, y sus hijos con posterioridad nacidos allí, serán tenidos por ciudadanos de Puerto Rico, y como tales con derecho a la protección de los Estados Unidos; excepto aquellos que hubiesen optado por conservar su fidelidad a la Corona de España el día once de abril de mil novecientos, o antes, de acuerdo con lo previsto en el Tratado de Paz entre los Estados Unidos y España, celebrado el día once de abril de mil ochocientos noventa y nueve; y ellos, en unión de los ciudadanos de los Estados Unidos que residan en Puerto Rico, constituirán un cuerpo político bajo el nombre de ‘El Pueblo de Puerto Rico’, con los poderes gubernamentales que se confieren más adelante, y la facultad de demandar y ser demandados como tales”. A su vez, el artículo 5o. de la Ley Jones, de 1917, estableció: “Toda persona nacida en Puerto Rico en o después del 11 de abril de 1899 (ya sea antes o después de la fecha en que entre en vigor esta Ley) y que no sean ciudadanos, súbditos o nacionales de alguna potencia extranjera, se declaran por la presente ciudadanos de los Estados Unidos...”. Esta isla había sido declarada “colonia autónoma” mediante decreto real de 1897; en 1898, mediante el tratado de París, España cedió su soberanía sobre Puerto Rico a Estados Unidos (art. 2o.). Más tarde la Ley 600, de julio de 1950, admitió que Puerto Rico ejerce “una medida cada vez mayor de gobierno propio”, y con ese motivo autorizó para que adoptara una Constitución, mediante referéndum, que luego debería ser ratificada por el Congreso de Estados (art. 3o.). Finalmente, la Constitución puertorriqueña de 1952 adopta una fórmula de “soberanía acotada” en su artículo 1o: “Se constituye el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Su poder político emana del pueblo y se ejercerá con arreglo a su voluntad, dentro de los términos del convenio acordado entre el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos de América”.

Hay numerosas acciones de naturaleza litigiosa que los consulados no pueden llevar a cabo. En cambio, ¿por qué no diseñar un sistema de ayuda legal? Este asunto, que he comentado, sin éxito, con altos funcionarios federales, es objeto de estudio en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, donde ya hemos sostenido reuniones académicas muy fructíferas con expertos mexicanos y estadounidenses. Se dice que debemos resarcir a los mexicanos en Estados Unidos por cuanto hacen por México; comparto esa idea. ¿Sería mucho pedir que el país invierta en los mexicanos a los que ha expulsado el uno por ciento de lo que ellos remiten a México? Si México destinara el equivalente al 1% de las remesas a la ayuda legal de quienes sufren el exilio económico, aliviaría sensiblemente la situación de marginalidad que ahora padecen. Este apoyo, para auxiliarlos en cuestiones contenciosas en materia civil, penal, laboral y administrativa, permitiría que sus condiciones de vida cambiaran significativamente. Estados Unidos es un país en el que, en términos generales, prevalece el Estado de derecho; ayudemos a nuestros compatriotas a que ejerzan los derechos que realmente les permitan superar su condición de marginalidad. El importante caso que México acaba de hacer valer, con éxito, en *La Haya*, muestra hasta qué punto es necesario contar con instrumentos accesibles para la defensa litigiosa de los mexicanos en Estados Unidos.

Los mexicanos en el exilio económico pasaron de la marginalidad social en México a la marginalidad legal en Estados Unidos. Su cambio ha consistido en pasar de desempleados a ilegales. En otras palabras, para obtener empleo han tenido que renunciar a la ley. La condición de esclavo implica la pérdida del derecho a la libertad; la condición de ilegal implica la pérdida del derecho a la dignidad. El artículo 2o. de la Constitución establece: “Los esclavos del extranjero que entren en territorio nacional alcanzan, por este sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes”. ¿Cómo podemos permitir que pase lo contrario? Porque los mexicanos que salen de territorio nacional pierden, en buena medida, la protección de las leyes. El Estado mexicano no puede incurrir, indefinidamente, en una contradicción como la de querer ampliar los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero al mismo tiempo que se desentiende de sus demás derechos.

También queda pendiente procurar un amplio apoyo internacional para México en materia migratoria. En muchas partes del mundo se viven dramas sociales muy intensos y la comunidad internacional ha reaccionado, aunque a veces tardíamente, con expresiones de solidaridad. En este sentido es razonable que comencemos a actuar para internacionalizar el problema de los mexicanos en Estados Unidos. Los derechos de los emigrantes no se deben seguir manejando sólo como uno más de los muchos temas de una agenda bilateral entre dos países vecinos pero profundamente desiguales; el trato inhumano a millones de trabajadores mexicanos es un problema que también debe interesar a la comunidad internacional. No es razonable permanecer a expensas de que un gigantesco poder militar, financiero, tecnológico y político, decida aplazar indefinidamente la solución de un problema que afecta a millones de seres humanos. Si la relación asimétrica que sostiene Estados Unidos con México no permite avances siquiera decorosos, es necesario adoptar una estrategia internacional de alcances más amplios y efectivos. Lo que no nos podemos plantear como única opción es seguirnos midiendo en solitario con un poder que ha tomado la decisión de ignorar los derechos de nuestros compatriotas.

La Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Emigrantes y de su Familia de 1990 ofrece soluciones dignas y eficaces.<sup>38</sup> No puede haber un país más interesado en

<sup>38</sup> La Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) tiene como antecedentes los acuerdos de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) adoptados en 1920. A su vez, en 1972, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) expresó su alarma por transporte ilegal de mano de obra hacia Europa, y por trabajo forzoso (“esclavitud”) existente en algunos Estados africanos. Con este motivo se llevó a cabo un Seminario ONU sobre trabajadores migrantes en Túnez, en 1975. En 1985, la ECOSOC intensificó los esfuerzos para mejorar condiciones de trabajadores migrantes y de sus familiares. En el seminario convocado por la ONU, en Atenas, en 1989, se reconoció el derecho de asociación de trabajadores migrantes. Hay otros precedentes de la OIT: la Convención para la Inspección de Emigrantes (1926, que establece las estadísticas sobre la materia y la inspección de barcos); la Convención para el Empleo de Migrantes (1939, que establece la cooperación para el reclutamiento, localización y verificación de condiciones de trabajo); la revisión de esta convención, en 1949, y la Recomendación para Protección de Trabajadores Migrantes (1955, 1975). La Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios incluye prevenciones en las siguientes materias: defensa del trabajador no documentado y de los trabajadores migratorios, fronterizos, de temporada, itinerantes, etcétera. En materia de derechos humanos contempla la protección “efectiva” del Estado contra violencia y amenazas de funcionarios o de particulares, la acción judicial contra detenciones, la prohibición de expulsión colectiva, y los derechos de audiencia judicial, a la atención médica urgente, a la educación de

su aplicación, que el nuestro. Nos corresponde, por ende, realizar un vigoroso esfuerzo para que nuestro saldo con los mexicanos en el extranjero no se limite a darles el derecho a votar. Si su marginación se transformó en exclusión, lo fundamental es velar por el conjunto y no sólo por un fragmento de sus derechos.

Algunos dirigentes políticos han dicho que con la extensión del derecho al sufragio se salda una deuda histórica con los mexicanos en el extranjero. Me parece un criterio errado. El voto no puede ser entendido como un medio de resarcir a las personas de los perjuicios infligidos. El derecho a votar sólo fue considerado como una contraprestación en los sistemas electorales censitarios, no en los democráticos. Además, entraña la paradoja de que confiriendo el voto extinguimos la deuda social y moral de no haber construido oportunidades de empleo, de no haber establecido mecanismos de seguridad laboral, de haber impelido al exilio a millones de mexicanos. En derecho se sabe que quien confunde sus obligaciones no cancela los derechos ajenos. Es lo que puede ocurrir en este caso, porque se quiere dar lo que se considera una obligación política y se omite lo que es debido conforme a una obligación social. Si el gobierno y los representantes de la nación deciden avanzar en cuanto a la extensión del voto desde el extranjero, que lo hagan con los argumentos aplicables, y no con los que sirvan para eludir otras acciones reivindicativas.

El Instituto Federal Electoral ha presentado opciones operativas para la emisión del voto y la tramitación de recursos, pero, por ser ajeno a sus responsabilidades, no ha desarrollado el tema de la soberanía. Ahora bien, ¿hemos llegado a un momento de tal confusión que incluso estamos dispuestos a abdicar de nuestra soberanía? Cuando esa renuncia se produzca las posibilidades de resolver el problema de nuestros emigrantes serán inferiores a las que ahora tenemos. Sé que esta es una cuestión sensible, y muchas personas están de buena

los hijos y a la integración familiar. Previene también la colaboración entre Estados partes para impedir los movimientos y empleo ilegal o clandestino de trabajadores migratorios; cada Estado puede establecer sus criterios para la admisión de trabajadores migratorios, pero siempre les darán el trato que establece la convención. La vigencia requiere de la ratificación por parte de 20 países y ya la han hecho 19: Azerbaijón, Belice, Bolivia, Bosnia, Cabo Verde, Colombia, Ecuador, Egipto, Filipinas, Ghana, Guinea, México, Marruecos, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tayikistán, Uganda y Uruguay. Entre los que sólo han firmado están Bangladesh, Burkina Faso, Chile, Comoras, El Salvador, Guatemala, Guinea-Bisau, Paraguay, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Togo y Turquía.

fe a favor de la extensión de los derechos electorales porque sólo advierten su vertiente de equidad democrática. Es evidente que la tiene; pero también lo es que tiene otras implicaciones cuya mención resulta incómoda, sobre todo si con esto se pueden afectar, injustamente, las sanas intenciones y las razonables expectativas de compatriotas en el exilio.

Lo que aquí he dicho corresponde a una convicción jurídica, no a un interés político. Alguna vez un cercano y respetado amigo, defensor de la tesis del sufragio ampliado, me advirtió que mi posición resultaba altamente antipática. Lamento que lo sea; sé que lo es. Si estoy equivocado, y en este caso me gustaría estarlo, es necesario que los asuntos de fondo se discutan de manera sobria y estrictamente técnica; en este tema no debe contar el comprensible sentimiento de solidaridad que todos tenemos para con quienes han sido prácticamente expulsados del país. Lo mejor que podemos hacer por ellos y por nosotros, por todos los mexicanos, es preservar la integridad de nuestro país. No convirtamos una buena causa en una mala decisión.

Por décadas España fue un país expulsor de mano de obra. Millones de españoles fueron a trabajar a Alemania, Suiza y Francia, principalmente. Es muy llamativo que el mismo país, bajo la dictadura fue de emigrantes y durante la democracia se ha vuelto de inmigrantes. No es una cuestión relacionada con la política demográfica sino con la política democrática. Demuestra en todo caso que el problema era soluble. Los mexicanos parecemos querer hacer exactamente lo contrario: para no resolver el problema, ni siquiera lo planteamos. Estamos invirtiendo más tiempo en discutir sobre los efectos que sobre las causas de la emigración. Por añadidura estamos actuando como si ya estuviéramos resignados a seguir siendo un país de emigración forzosa. Si así fuera, estaríamos mostrando impotencia en el presente y derrotismo ante el futuro.

Alarma que el gobierno y los partidos compartan las predicciones del crecimiento de la población emigrante (o “migrante”, como también suelen decir quienes con el neologismo pretenden restar rotundidad al drama de ser llamado emigrante). ¿Es que ya se decidió que ni ahora ni después habrá en México trabajo para los mexicanos? Los que así piensan, tienen derecho a pensar así; lo que no tienen es el derecho de infligirnos una derrota anticipada. Si lo que prevén es

que el flujo de la emigración se mantendrá constante y aun creciente en las décadas próximas, es que también tomaron ya la decisión de no remediar las causas de la expulsión de mexicanos.

Hay varios millones de mexicanos que todavía están en México, y algunos que incluso no han nacido, a quienes de manera subrepticia se les quiere quitar la esperanza e incluso alentar a emigrar. A cambio del sustento diario, que no les daremos, dispondrán de un voto sexenal o, en condiciones de máxima generosidad, trienal. Como en las bromas, a esos mexicanos se les quieren dar dos noticias: la mala, que se tendrán que ir a otro país porque el sueño mexicano no existe; la buena, que desde allá podrán seguir votando por quienes los mandaron al exilio.