

PRÓLOGO

Es muy grato redactar unas breves líneas preliminares a los cuidadosos y documentados estudios de Jorge Carpizo y Diego Valadés, dos de los más destacados constitucionalistas mexicanos, sobre una de las cuestiones de mayor actualidad y debate, es decir, sobre la procedencia del voto de los mexicanos en el extranjero para la elección del presidente de la República en el inicio del nuevo milenio. Además de su elevada calidad académica, ambos autores han desempeñado de manera brillante altos cargos públicos, por lo que poseen la experiencia y la sensibilidad que les permite comprender los problemas nacionales de manera más profunda.

Es muy reciente la reflexión sobre este tema, en virtud de las grandes transformaciones de los últimos años, en los cuales se advierte una dinámica e irreversible evolución hacia un régimen pluralista en el que el voto de los ciudadanos tiene un significado fundamental. Es por ello que las discusiones sobre el sufragio de los mexicanos que residen en el extranjero, particularmente en los Estados Unidos, adquiere una especial relevancia, que requiere de las aportaciones tanto de los actores políticos como de los estudiosos, para que se logre un mejor conocimiento de los complejos problemas que se plantean cuando se discute esa cuestión, que no resulta tan

sencilla como a primera vista pudiera aparecer en una apreciación superficial.

En la sustancial reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la carta federal, publicada el 20 de marzo de 1997, pero que entró en vigor un año después, se introdujo, entre otros aspectos, la doble nacionalidad, que tradicionalmente estaba prohibida, y se planteó la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, al modificarse —el 22 de agosto de 1996— el artículo 36 constitucional, fracción III, para suprimir la limitación de carácter geográfico. Esta última posibilidad se había previsto anteriormente, al menos por lo que respecta a la elección del presidente de la República, en la parte relativa del artículo octavo transitorio de las reformas publicadas el 22 de noviembre de 1996 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, precepto en el cual se estableció que el Consejo General del Instituto Federal Electoral debía designar una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral para que realizara los estudios conducentes a las modalidades de dicho voto, con el objeto de proponer, en su caso, las reformas legales correspondientes.

En virtud de lo anterior, como lo pone de relieve Jorge Carpizo, el citado Instituto Federal Electoral ya cumplió con esta obligación y nombró una comisión integrada por trece expertos, que rindió su primer informe el día 17 de julio de este año y debe presentar al propio Instituto Federal Electoral sus conclusiones finales a más tardar el 12 de noviembre próximo. Además, dicho Instituto organizó, en unión con otras instituciones, varios seminarios internacionales sobre ese tema, en los cuales intervinieron expertos electorales de diversos países.

Por otra parte, el Senado de la República promovió en septiembre de este año en Jalapa, Veracruz, un importante foro de consulta en el que participaron de manera destacada

los dos autores de la obra que se comenta, por lo que los trabajos que ahora se publican son el resultado de una minuciosa investigación que no se limita a un estudio exclusivamente teórico, sino que además toma en consideración las aportaciones, tanto doctrinales como prácticas, que se han hecho en las diversas reuniones nacionales e internacionales sobre esta importante materia.

El profundo trabajo de Jorge Carpizo se intitula “El voto de los mexicanos en el extranjero: contexto, peligros y propuestas”, y constituye un examen profundo de los principales aspectos de la discusión sobre el tema, que comprende un cuidadoso análisis comparativo y del derecho mexicano sobre el voto de los nacionales en el extranjero, así como de las experiencias que se han tenido sobre esta cuestión tan compleja; los argumentos en favor y en contra, así como los peligros de esta institución por lo que respecta a nuestro país, en el cual existen aspectos excepcionales que no se presentan en otros ordenamientos, debido a nuestra vecindad con el país más poderoso del mundo, y la existencia de varios millones de mexicanos que residen en ese territorio.

Señala el notable jurista mexicano que si bien cuarenta países identificados por la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral han regulado el voto de sus nacionales en el extranjero, lo han hecho de manera muy disímil, por lo que no se pueden hacer clasificaciones ni señalar tendencias predominantes debido a las múltiples modalidades que se han establecido. Además, debe destacarse el carácter muy peculiar de nuestro país, que no puede quedar comprendido en las hipótesis establecidas en dichos ordenamientos.

Jorge Carpizo realiza una síntesis muy aguda de los argumentos que se han expuesto a favor y en contra del voto de nacionales en el extranjero, y llega a la conclusión —que

comparto plenamente— de que existen más inconvenientes que ventajas en otorgar el voto a los mexicanos en el extranjero, debido a las circunstancias excepcionales que se presentan en nuestro país. Con toda claridad destaca este autor que si esa clase de voto no tiene ninguna posibilidad de decidir sobre el candidato que ganará la elección, no existen mayores problemas para otorgarlo, como se observa en la gran mayoría de los países que lo consagran, aun cuando en ellos generalmente hay disposiciones legales para asegurar la vinculación, información y lealtad hacia el país de origen. Sin embargo, esta situación es muy distinta en México, debido al gran número de mexicanos que residen en los Estados Unidos, que son varios millones y muchos de ellos en aptitud de sufragar, por lo que sus votos pueden ser decisivos para la elección del titular del Ejecutivo Federal, lo que produce problemas muy graves, que el autor analiza con todo cuidado. Al respecto señala que en ninguno de los países que conceden el sufragio de nacionales en el extranjero, el porcentaje de votos que se obtienen en las elecciones respectivas se aproxima al de los posibles electores mexicanos en los Estados Unidos.

Como si lo anterior fuera poco, Jorge Carpizo destaca que el problema se complica con el otorgamiento de la doble nacionalidad, la que implicaría también una doble ciudadanía, de manera que podrían decidir sobre la elección del presidente de México un grupo de nacionales que al mismo tiempo son también ciudadanos extranjeros, muchos de los cuales llevan años de residencia fuera de México y cuyo conocimiento del país no es del todo preciso, y además no podrían eludir los planteamientos de los medios de comunicación masiva de los Estados Unidos. Por ello, como dichos ciudadanos no sufrirían las consecuencias de su voto, el mismo podría darse en forma irresponsable. El conocido constitucionalista llega a una conclusión que nos parece

contundente: los mexicanos que posean doble ciudadanía no deben tener doble voto, ya que se encontrarían en situación de doble lealtad, y además, no es deseable que mexicanos que sean al mismo tiempo extranjeros sufragan para integrar el gobierno de México.

El autor no termina su investigación sólo con su apreciación de los inconvenientes del voto de los nacionales en el extranjero para decidir sobre la elección del presidente de la República, en las especiales condiciones de México, sino que también formula propuestas muy sensatas para lograr una participación razonable de los mismos nacionales en los sufragios de nuestro país. Por ese motivo no advierte ningún peligro para que los mexicanos que se encuentren temporalmente en el extranjero puedan votar en elecciones federales, y por lo que respecta a los residentes, también estarían en posibilidad de sufragar los que desempeñen una labor pública, como los miembros del cuerpo diplomático, consular o representantes de organismos gubernamentales o de carácter público.

En cuanto a los mexicanos residentes que no se encuentren en la hipótesis anterior, pero que puedan probar su interés o vínculos a nuestro país como lo exige la mayoría de las legislaciones que regulan esta clase de sufragios, no sería conveniente que votaran para elegir al titular del Ejecutivo Federal, pero sí para representantes en el Poder Legislativo federal, específicamente en la Cámara de Diputados, y podrían contar con ocho representantes electos en dos circunscripciones electorales en el extranjero: una configurada por los residentes en los Estados Unidos que elegirían a siete diputados, y la otra por los que se encuentran en los demás países, que elegirían uno, de acuerdo con el modelo portugués. Además, se podría crear una representación extraparlamentaria, como acontece en Francia, por medio de un consejo

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

A su vez, el documentado estudio de Diego Valadés se denomina “Consideraciones constitucionales sobre el voto de los mexicanos en el extranjero”, también de una gran calidad académica y que complementa las reflexiones de Jorge Carpizo sobre los considerables inconvenientes del voto de los mexicanos en los Estados Unidos para las elecciones del presidente de la República mexicana, con las cuales coincido plenamente, ya que se trata de una cuestión estrechamente vinculada con el futuro de México como nación soberana.

Sostiene este destacado constitucionalista mexicano que en términos abstractos no parecería haber razones para privar del voto a los numerosos mexicanos que residen en los Estados Unidos por el solo hecho de residir en el extranjero, pero la cuestión no se reduce al menoscabo de los derechos de los que viven fuera sino en la posible afectación a los de quienes viven dentro. Además de lo anterior, debe tomarse en consideración que las reformas constitucionales a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución federal que entraron en vigor el 20 de marzo de este año de 1998, introdujeron la doble nacionalidad, pero uno es el tema de la nacionalidad y otro el problema de la ciudadanía, ya que en lo sucesivo se podrá tener, además de la nacionalidad mexicana una extranjera, pero el autor se pregunta si es razonable ser ciudadano de dos naciones.

En los ordenamientos que regulan el voto de los nacionales en el extranjero, ya sea a nivel constitucional o de legislación ordinaria, prevalece en términos generales el criterio de la

temporalidad en cuanto a la ausencia del territorio nacional, requisito comprensible, ya que así como se exige para ser elegible una residencia mínima en el lugar donde se aspire a ser votado, es razonable que los votantes conozcan de manera directa sus problemas y las opciones para solucionarlos. Podría preguntarse sobre el nivel de información que tiene, para poder decidir, quien lleva, por ejemplo, diez o más años de ausencia y que además no tiene el propósito de reintegrarse a México, y también existen centenares de millares potenciales ciudadanos que nacieron fuera de nuestras fronteras y no conocen el país. El autor señala con toda agudeza que cabría plantear la analogía de los ciudadanos de un estado en nuestro país que pudieran elegir a su gobernador aun cuando sean residentes de otra entidad federativa.

Señala el conocido jurista mexicano que sobre la soberanía de nuestro país se cierne una grave amenaza, ya que poner la elección del presidente de México en manos de ciudadanos norteamericanos es algo de lo que difícilmente podría convencernos a quienes todavía creemos en el valor de la independencia, entre los cuales me cuento. Para demostrar lo anterior, Diego Valadés realiza profundas reflexiones sobre las relaciones del sufragio como derecho y como obligación de acuerdo con los artículos 35 y 36 de la carta federal, y señala que esta aparente antinomia se resuelve si se advierte que el sufragio tiene una doble función: es el ejercicio de un derecho en tanto que significa una forma de libertad, pero al mismo tiempo es una obligación, porque el voto constituye una forma de integrar la voluntad colectiva, y por ende es una expresión de la soberanía popular a la que alude el artículo 39 de la carta fundamental.

Después de realizar un examen comparativo, el autor explica que si bien la tendencia constitucional dominante es la del sufragio como derecho, la idea de su obligatoriedad cobra

cada día mayor presencia; adicionalmente se han adoptado estímulos para el votante, de suerte que aun dejándose al ciudadano la libertad de elegir entre votar y no hacerlo, se le estimula para que sí lo haga. Por tanto, las características del voto obligatorio subrayan la naturaleza del sufragio como instrumento para la cohesión social y es, por definición, la vía por medio de la cual una comunidad política se expresa, actúa y aun se conserva. Por este motivo no puede formarse la comunidad política ahí donde no se comparten todos los efectos del poder, y esto supone un ámbito territorial de validez para los actos del Estado.

Por otra parte, Diego Valadés efectúa un penetrante análisis del concepto de ciudadanía, la que en su concepto tiene una naturaleza que le permite definir, además de las relaciones de poder, el amplio aspecto de las relaciones sociales, por lo que se explica como atributo compartido por una comunidad sujeta al mismo sistema jurídico, político, social y económico. Si se parte de esta base, a los mexicanos en Estados Unidos sólo se les reconoce como ciudadanos para efectos políticos de la lucha de partidos, y con ello a los ciudadanos mexicanos se les confiere un tratamiento desigual y cualquier disposición que altere el principio de igualdad es contraria al orden constitucional. Eso ocurre, como lo afirma certeramente el autor, cuando se atribuye a un número indeterminado de ciudadanos la posibilidad de ejercer derechos sin participar de las obligaciones ciudadanas, entre ellas las de lealtad a nuestro; por ello no se les puede atribuir un doble voto en comunidades políticas distintas.

Coincidimos con el autor cuando afirma que con motivo de la globalización, una modalidad de dependencia consistiría en el error político de poner en manos de ciudadanos norteamericanos decisiones que sólo nos corresponden a los ciudadanos mexicanos, ya que si bien en nuestro país se ha esta-

blecido un pluralismo político que antes no existía, debemos tomar en cuenta que además de los partidos políticos nacionales también el Partido Republicano y el Partido Demócrata de Estados Unidos gobernarían a varios millones de mexicanos, cuyas lealtades se escindirían en doble nacionalidad, en doble ciudadanía y en doble militancia partidaria. Debido a lo anterior, Diego Valadés afirma que si bien en la actualidad el voto en el extranjero es una forma que tiende a generalizarse, es necesario subrayar que no hay un solo país que haya incorporado esa modalidad de voto que tenga similitud con la situación geográfica, migratoria y de doble nacionalidad y ciudadanía que ofrece México.

Diego Valadés sostiene que en las discusiones sobre el voto de los mexicanos en el extranjero no se han planteado de manera suficiente los graves problemas de la doble ciudadanía, que tienen repercusiones múltiples, pues no sólo afecta la soberanía y el orden constitucional de nuestro país, sino inclusive produce dificultades prácticas que pueden llegar a ser insuperables. Por este motivo la cuestión de la doble ciudadanía ya se empieza a discutir en los Estados Unidos, puesto que un autor norteamericano subraya la contradicción que existirá entre quienes, como ciudadanos de ese país, tienen un juramento de lealtad en relación con la defensa de la Constitución y las leyes de Estados Unidos y sus eventuales responsabilidades cívicas en relación con otro sistema constitucional.

Después de haber leído y disfrutado los dos fundamentales estudios que conforman la obra que comento, considero que si bien a la conclusión a que llegan los dos destacados constitucionalistas mexicanos es muy similar, sin embargo examinan la cuestión del voto de los nacionales en el extranjero desde ángulos diferentes y complementarios, que se integran perfectamente. Por ello ambos trabajos de investiga-

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

Por mi parte, puedo decir que antes de este superficial comentario compartía con los autores su convicción sobre los inconvenientes de otorgar indiscriminadamente el voto a los mexicanos en el extranjero y particularmente en los Estados Unidos, pero ahora he reforzado de manera considerable este convencimiento. Por ello deseo que los estudios de Jorge Carpizo y Diego Valadés sean leídos por un gran número de mexicanos, a fin de que puedan influir en una solución que proteja a nuestros compatriotas en el extranjero, pero al mismo tiempo permita la tutela de los derechos de aquellos que vivimos dentro de nuestro país.

Ciudad Universitaria, octubre de 1998

Héctor FIX-ZAMUDIO