

El voto migrante: la tendencia internacional y nacional del voto en el extranjero

Mauricio Iván del TORO HUERTA

Gerardo de ICAZA HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. A manera de introducción; II. Contexto histórico de la adopción del sufragio activo desde el exterior; III. Aspectos conceptuales del derecho al voto en el extranjero; IV. Naturaleza del derecho político electoral al sufragio activo en la legislación nacional: a) El sufragio libre, secreto y directo, b) El sufragio universal, no discriminación y principio de igualdad y c) Carácter no absoluto de los derechos políticos; V. La experiencia del voto foráneo en México: a) Ámbito federal, b) Ámbito local y c) Ámbito partidario; VI. El voto de los residentes extranjeros, y VII. Reflexión final.

I. A manera de introducción.

El tema del voto migrante es divisorio y controversial. Los que defienden esta modalidad de sufragio alegan, entre otras cosas, que los migrantes se vieron obligados a salir del territorio nacional en búsqueda de nuevas oportunidades, que sus remesas contribuyen al desarrollo del país y que no se han desvinculado de los asuntos internos de la nación.¹ Los detractores argumentan que el voto de los mexicanos residentes en el extranjero es demasiado costoso, que hay problemas más graves y prioritarios en México que deben ser abordados y que los migrantes

¹ Para una revisión general, véase: Ballados, Patricio y Beltrán, Yuri, "Voto migrante a un año de la elección", en *Voz y Voto*, Sumario 173 julio 2007, pp. 43-46, e Higuera Castro, Francisco, "Los Derechos políticos de los mexicanos en el extranjero: reflexiones en el contexto de la transición" en Calvo, Raúl y Cienfuegos, David (coords.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, México, Fundación Académica Guerrerense-Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006, pp. 211-220.

optaron por irse y como resultado de esta decisión deben asumir las consecuencias, entre ellas el aislamiento de la participación en los asuntos públicos del país.²

En una democracia este tipo de disenso y confrontación de ideas es deseable para que, dentro de un proceso deliberativo, la mayoría tome la mejor decisión o, al menos, la que brinde mejores razones y argumentos. La realidad, sin embargo, suele ser siempre más compleja.

En el caso del voto en el extranjero se determinó que la mejor opción es que nuestros compatriotas que viven fuera del territorio nacional puedan votar. Ello respondió tanto a la coyuntura política nacional como a la tendencia internacional de ampliar la base del cuerpo electoral y permitir e instrumentar el ejercicio del voto desde el extranjero.

Sobre este último aspecto, diferentes estudios dan cuenta de esta tendencia internacional.³ Un estudio patrocinado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y el Instituto Federal Electoral (IFE) sobre la situación global del reconocimiento del derecho al sufragio de los nacionales residentes en el extranjero, publicado en el año 2007, identifica un total de 115 países y territorios alrededor del mundo que reconocen la posibilidad de

² Para un análisis más específico de las diferentes opiniones sobre el tema véase: Alcocer, Jorge, (comp.) *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Nuevo Horizonte Editores-CEPNA-Voz y Voto, 2005; Becerra, Ricardo y Jiménez Cacho, Luis, "Voto en el extranjero: el Informe de los especialistas", en *Voz y Voto*, No.71, enero 1999, pp. 37-41; Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, IJ-UNAM, 1998; Del Toro Huerta, Mauricio, "Derecho y revés del voto de los mexicanos en el extranjero" en *Lex. Difusión y análisis*, Tercera Época, Año IX, No. 124, octubre, 2005, pp. 55-59; García Moreno, Víctor Carlos, "El voto de los mexicanos en el extranjero", en *Quórum*, 2ª. Época, Año V, No. 43, junio 1996, pp. 21-24; Ponce Nava Treviño, Félix, "El ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero" en *Este País*, Num. 9, octubre 1998, pp. 36-37; Rivera Flores, Antonio, "El voto de los mexicanos en el extranjero, acciones nacionales. ¿reacciones del exterior?", *Estudios Políticos*, Cuarta Época, núm. 21, Mayo-Agosto, 1999, pp. 137-159; Varios, "El voto de los mexicanos en el extranjero" en *Folios de Este País*, Núm. 94, enero 1999, pp. 94/XXXVI-94/XXXVI, y Vázquez Alfaro, José Luis, "Las vicisitudes del voto de los mexicanos en el extranjero", en Cienfuegos Saldago, David e Islas Colín, Alfredo (coords.) *Temas Electorales*, México, Universidad Autónoma de Durango-Universidad Autónoma de Guerrero-Universidad Autónoma de Nuevo León-Fundación Académica Guerrerense-Revista Voz y Voto, 2004, pp.235-242. Entre los documentos del Instituto Federal Electoral: *Informe Final de la Comisión de Especialista que estudian las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero: Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México sobre el Voto en el Extranjero*, México, TEPJF-IFE-PNUD, 1998, y Informe Final que presentó la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en Extranjero al Consejo General del Instituto Federal Electoral el 12 de diciembre de 2006, consultable en la página de Internet del instituto: <http://www.ife.org.mx>.

³ En general, véase: *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, IDEA-IFE, Sweden, 2007; Navarro, Carlos, "El Voto en el Extranjero" en Dieter Nohlen, et. al, (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 224-252; Navarro, Carlos, *Compared Study on Voting Abroad*, IFE, México, 2004; Dieter Nohlen y Grotz, Florian, «El voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral» en *Justicia Electoral* Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año. 2002, No. 16, pp. 45-60.

EL VOTO MIGRANTE: LA TENDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL
DEL TORO HUERTA – DE ICAZA HERNÁNDEZ

votar desde el exterior: África (28), América (16), Asia (20), Europa (41) y Oceanía (10). De este conjunto, cuatro países (Angola, Bolivia, Grecia y Nicaragua) si bien tienen algún tipo de disposición constitucional o legal sobre el particular no cuentan con las condiciones políticas, legislativas, financieras o administrativas para implementarlo, en dos más (Panamá y Ghana) está previsto que se ejerza por primera ocasión en las elecciones a celebrarse en 2008.⁴

En general el derecho al sufragio desde el exterior se aplica a cuatro diferentes tipos de elecciones: legislativas, presidenciales, referendums y elecciones locales. Generalmente, se reconoce tal posibilidad exclusivamente en elecciones legislativas (31); presidenciales (14) o en ambas (20). Sólo seis Estados establecen un régimen mixto amplio que permite el sufragio desde el exterior en elecciones legislativas, presidenciales, locales y referendums (Algeria, Bielorrusia, Irlanda, Rusia, Togo y Estados Unidos de América), y 11 reconocen la aplicación de este derecho en elecciones legislativas, presidenciales y referendums (Austria, Colombia, Eslovenia, Moldavia, Perú, Polonia, Portugal, Rwanda, Tajikistán, Ucrania y Uzbekistán).⁵

Los países que reconocen la modalidad del voto desde el extranjero han instrumentado diversas maneras para su ejercicio. Así, por ejemplo, hay países que sólo permiten la modalidad de voto personal en embajadas u otras sedes designadas para ello (54); otros sólo establecen el voto por correo postal (25); algunos reconocen el voto por pareo o *proxy* o *por representación* (4); otros más establecen un sistema mixto (27).⁶

Todo lo anterior evidencia una tendencia mundial de ampliación del derecho al sufragio activo, tendencia que responde a múltiples factores políticos y culturales. Entre los primeros destaca el interés de los operadores políticos nacionales en allegarse de los votos de sectores importantes de población residente en el extranjero producto de la creciente diáspora de personas por factores políticos o económicos, entre los segundos, la creciente cultura de universalización de los derechos fundamentales y la necesidad de incrementar la legitimación democrática de los Estados.

El presente trabajo tiene por objeto analizar el derecho al sufragio activo de los mexicanos residentes en el extranjero desde la perspectiva de los derechos fundamentales, tanto desde una perspectiva de derecho internacional como nacional. Para ello, en un primer apartado se hace referencia al contexto histórico

⁴ Cfr. Navarro, Carlos, et. al., "External voting: a comparative overview" en *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, op.cit. pp. 11 y ss.

⁵ Navarro, Carlos, et al., "External voting: a comparative overview", en *Voting from Abroad*, op. cit., p. 17.

⁶ Idem, p. 23.

de la adopción del sufragio y posteriormente se identifican algunos aspectos conceptuales y técnico-jurídicos que definen la naturaleza del derecho a votar; en seguida se alude a la experiencia del voto foráneo en México, tanto en el ámbito federal como local. Finalmente, se hace un breve comentario sobre un aspecto distinto pero relacionado con el voto desde el exterior y con el reconocimiento de los derechos políticos de los migrantes, como lo es el voto de los residentes en el extranjero.

II. Contexto histórico de la adopción del sufragio activo desde el exterior

Diferentes fenómenos a escala global han influenciado el desarrollo legislativo del voto en el extranjero. La internacionalización y universalización de los derechos fundamentales; el proceso de globalización mundial y la rápida expansión y extensión del fenómeno migratorio, y la importancia del principio fundamental de no discriminación son sólo algunos de los procesos culturales que explican y justifican la adopción de modelos que hacen posible el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero.

La universalización de los derechos humanos supone también, en principio, la universalización del sufragio en tanto derecho político fundamental para la construcción de un Estado constitucional democrático. Si bien en un primer momento las razones que impulsaron a algunos Estados a legislar sobre la materia estaban relacionadas con los derechos políticos del personal militar fuera del territorio nacional o del personal diplomático y consular, lo cierto es que, poco a poco, otros motivos fueron surgiendo a la par de otros fenómenos sociales.

Así, por ejemplo, el exilio de ciudadanos causado por las guerras civiles en los países europeos o por las dos grandes guerras del siglo XX; el incremento de los conflictos armados en el mundo, tanto internos como internacionales, y el consecuente aumento de los éxodos masivos y del número de refugiados (alrededor de 19 millones en el mundo según el ACNUR en 2004) han sido algunos de los factores que han impulsado a los países a legislar entre otras materias, en cuestiones relacionadas con los derechos políticos de sus ciudadanos forzados a abandonar sus países de origen pero con fuertes vínculos e intereses con sus tierras y sus gentes.⁷

En los últimos años a raíz del impacto de la globalización económica el incremento del fenómeno migratorio ha motivado nuevas reflexiones sobre las razones que generan los éxodos masivos de individuos fuera de sus países de origen.⁸ El debate

⁷ Cfr. Fischer, Jeff, "The political rights of refugees and displaced persons: enfranchisement and participation" en *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, op. cit., pp. 151 y ss.

⁸ Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (IOM, por sus siglas en inglés), actualmente, hay cerca de 192 millones de personas viviendo fuera de su país de origen, lo cual representa alrededor del 3% de la población mundial; lo que significa que una de cada treinta y cinco personas en el mundo es migrante. Entre 1965 y 1990, el número de migrantes internacionales aumentó en 45 millones: una tasa de

EL VOTO MIGRANTE: LA TENDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL
DEL TORO HUERTA – DE ICAZA HERNÁNDEZ

sobre los derechos de los migrantes se ha reflejado, entre otros aspectos, en la adopción de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (en vigor a partir de 2003), que, respecto de los derechos de participación política de los migrantes dispone:

Artículo 42

1. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.
2. Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales.
3. Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.

Por su parte, en el ámbito interamericano destaca la Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*,⁹ solicitada por México, donde, entre otras cosas, se afirmó que la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos y en consecuencia se estimó que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Ello evidencia la creciente preocupación internacional por la protección de los derechos de los migrantes y la necesidad de construir y reconstruir vínculos

crecimiento anual de cerca de 2,1%. La tasa de crecimiento anual actual es de casi el 2,9%. Cfr. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/3>.

⁹ Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18.

políticos y sociales que se ven afectados por el fenómeno de desarraigo que destruye tales vínculos y merma la identidad cultural de millones de individuos.¹⁰

En este contexto, la concurrencia entre el creciente fenómeno migratorio y los procesos de globalización y democratización, está generando una mayor demanda para el pleno reconocimiento de los derechos políticos y si bien el debate en torno a la reglamentación del derecho a votar en el extranjero no es la demanda principal en torno a la cuestión de los derechos políticos de los migrantes,¹¹ no hay duda que en muchos países en desarrollo o en proceso de transición democrática el reconocimiento del derecho al voto de los residentes en el extranjero busca no sólo contribuir con la universalización del sufragio sino también con la eliminación de las diferencias en el ejercicio de los derechos políticos y el reconocimiento de lazos cívicos que contribuyan a reducir el desarraigo y amplíen el concepto de ciudadanía.

El creciente fenómeno migratorio y el interés de los residentes en el extranjero para ejercer desde ahí su derecho al voto son dos aspectos que han motivado reformas legislativas en diversos países latinoamericanos, entre ellos Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela ya lo han reconocido y en Chile, El Salvador y Guatemala forma parte de la agenda política.

III. Aspectos conceptuales del derecho al voto en el extranjero.

En sentido general, el voto es el acto jurídico por virtud del cual el elector, en ejercicio del derecho ciudadano al sufragio activo, expresa su voluntad a favor de una determinada oferta política para efecto de que determinado candidato ocupe un puesto de elección popular. Existen diferentes tipos de votos de conformidad con su expresión material (público/secreto; nominal/de lista; personal/por correo/por delegado), según sus efectos y su forma (directo/indirecto; igual/reforzado; individual/corporativo; absoluto/ordinal); o de acuerdo al lugar de su emisión (voto territorial/voto desde el exterior).¹²

De esta forma, el voto en el extranjero ha sido definido como “el ejercicio del sufragio fuera de las fronteras nacionales, por parte de ciudadanos de un país donde

¹⁰ En general, véase, *Memorias del Seminario Internacional “Los Derechos Humanos de los Migrantes”*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea-SRE, México, 2005.

¹¹ Cfr. Navarro, Carlos, “The political rights of migrant workers and external voting” en *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, op. cit., p. 181.

¹² Véase Fernández Segado, Francisco, “Voto”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), *Diccionario Electoral*, t. II, IJU-UNAM, TEPJF-IFE-CAPEL, 2ª ed., México, 2003, pp. 1243-1260. Sobre el derecho al sufragio en general, véase también: Aragón, Manuel, “Derecho del Sufragio: Principio y Función” en Dieter Nohlen, et. al, (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, op. cit., pp. 162-177.

EL VOTO MIGRANTE: LA TENDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL
DEL TORO HUERTA – DE ICAZA HERNÁNDEZ

se realiza una elección, cuando el ordenamiento jurídico les reconoce dicho derecho al sufragio y los autoriza a ejercerlo de esta manera”¹³ o, desde una perspectiva institucional, como el conjunto de disposiciones y procedimientos que permiten a algunos o a todos los electores de un país que se encuentran temporal o permanentemente fuera del mismo a ejercer su derecho al sufragio activo desde fuera del territorio de dicho país.¹⁴

Esta modalidad de votación puede ser llevada a cabo mediante la presentación del elector en lugares habilitados de manera específica –y excepcional- para funcionar como centros de votación (v. gr. Embajadas u oficinas consulares de su país, o en la sede de alguna organización internacional) o mediante la utilización de algún medio adecuado (v. gr. correo, voto electrónico). Además, el derecho al voto desde el exterior debe distinguirse de otras dos formas específicas de votación: a) del reconocimiento del derecho al sufragio activo de los extranjeros, que consagran algunos países respecto de elecciones locales o municipales, que permiten cotar a individuos que no siendo ciudadanos acreditan ciertos requisitos de arraigo o residencia, y b) de otras formas específicas de ejercicio del voto a distancia o remoto (por correo postal o electrónico) que no supone necesariamente el sufragio desde el exterior.¹⁵

La complejidad del voto en el extranjero se manifiesta no sólo en aspectos conceptuales o normativos, sino también en el plano técnico-operativo y de diseño institucional, lo que ha llevado a algunos a considerar que su valoración integral bien podría “llevar al punto de revisar y reformular las concepciones convencionales sobre ciudadanía, titularidad y ejercicio de los derechos políticos o los criterios de pertenencia a la comunidad política nacional”.¹⁶

¹³ Cfr. Valverde Gómez, Ricardo, “Voto en el extranjero”, en *Diccionario Electoral*, t. II, op. cit., p. 1261.

¹⁴ Así, en el *Manual sobre Voto en el Extranjero* editado conjuntamente por IDEA internacional y el Instituto Federal Electoral, se define al voto en el extranjero de la siguiente forma: “*External voting – The inclusion in the electoral law and regulations of a country of provisions and procedures which enable some or all electors of a country who are temporarily or permanently outside the country to exercise their voting rights from outside the territory of the country.*” Cfr. *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, IDEA-IFE, Sweden, 2007, p. 248.

¹⁵ Cfr. Nohlen, Dieter y Grotz, Florian, “The Legal framework and an overview of electoral legislation” en *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, op. cit., p. 67; Navarro, Carlos, “El Voto en el Extranjero” en Dieter Nohlen, et. al, (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, op. cit., p. 225. Sobre el voto de extranjeros en elecciones locales véase, entre otros: Santolaya, Pablo y Revenga Sánchez, Miguel, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007 y sobre el voto remoto el estudio de la Comisión de Venecia por la Democracia a través del Derecho del Consejo de Europa sobre el “voto lejano” y el voto electrónico: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe*, Doc. CDL-AD(2004)012, Venice, 12-13 March 2004.

¹⁶ Navarro, Carlos, “El Voto en el Extranjero”, op. cit., p. 225.

Para efecto de disminuir la complejidad que pudiera derivar de aspectos sustantivos, es conveniente, por un lado, precisar la naturaleza del derecho al voto, en general, así como las circunstancias particulares que explican y justifican de alguna manera la tendencia a la creciente implementación constitucional y legal de instrumentos que facilitan el voto de los ciudadanos residentes en el exterior.

IV Naturaleza del derecho político electoral al sufragio activo en la legislación nacional.

De conformidad con el ordenamiento jurídico mexicano, el derecho de sufragio activo es el derecho y el deber individual de votar de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección. De conformidad con los artículos 35 y 36 de la Constitución mexicana, así como el 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el voto es concebido simultáneamente como un derecho y como una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de Elección popular.¹⁷

Para que el voto cumpla su cometido democrático ha de ser universal, libre, secreto y directo tal como se establece en el artículo 41 constitucional, así como en el propio artículo 4º, párrafo 2, del COFIPE. En términos similares se reconoce el derecho al voto universal, libre y secreto en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos instrumentos ratificados por México e incorporados a la Ley Suprema de la Unión en los términos del artículo 133 constitucional.¹⁸

Lo anterior es aplicable tanto respecto de los votos emitidos dentro del territorio nacional como desde el exterior, puesto que si bien en estos casos el derecho político-electoral de votar se encuentra relacionado con su ejercicio en el extranjero, lo cierto es que no se trata de un derecho distinto, sino de una modalidad del voto activo.¹⁹

a) El sufragio libre, secreto y directo.

¹⁷ En este sentido, el Tribunal Supremo Español (sentencia de 20-12-1990) estimó que la función pública del sufragio supone que "el derecho de sufragio presenta a su vez como reverso su aspecto de obligación ciudadana, sobre cuyo ejercicio descansa la entera arquitectura del sistema democrático." Tal perspectiva "bipolar" ha sido objeto de crítica por la doctrina que estima existe una incongruencia de configurar al mismo tiempo una institución jurídica como derecho y como deber, al respecto, véase: Aragón, Manuel, "Derecho del Sufragio: Principio y Función", y Fernández, Mario y Thompson, José, "El Voto Obligatorio", ambos en Dieter Nohlen, et. al. (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, op. cit.*, pp. 162-177 y 253-265, respectivamente.

¹⁸ Ambos instrumentos consignan entre los derechos y oportunidades de todo ciudadano el de "votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores".

¹⁹ Así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver, entre otros, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-954/2006, SUP-JDC-1034/2006, SUP-JDC-1035/2006, SUP-JDC-1069/2006 y SUP-JDC-1079/2006.

EL VOTO MIGRANTE: LA TENDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL
DEL TORO HUERTA – DE ICAZA HERNÁNDEZ

El sufragio libre, secreto y directo es la esencia de toda elección democrática, de ahí que se considere que “el derecho de sufragio, además de ser un derecho subjetivo, en el doble sentido, es sobretodo un principio, el más básico de la democracia, o hablando en términos más precisos del Estado democrático.”²⁰

En opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la libertad de sufragio, cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades públicas constitucionales, se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. Si el acto jurídico, consistente en el ejercicio del derecho al voto, no se emite libremente, la expresión de la voluntad del votante resulta inválida, por lo que no merece efectos jurídicos. Así, la libertad de los votantes constituye un elemento esencial del acto del sufragio y, por tanto, de una elección propiamente democrática.²¹

Además, el secreto del sufragio constituye una exigencia fundamental de la libertad del ciudadano-elector, para votar de manera reservada, a fin de que en el momento de la elección quede asentada su expresión de voluntad y merezca efectos jurídicos.²²

b) El sufragio universal, no discriminación y principio de igualdad.

El principio de universalidad del sufragio supone que todo ciudadano tiene derecho a ejercer el voto en los términos previstos en la legislación nacional. En este sentido, se afirma que la definición del sufragio universal sólo puede hacerse de modo negativo, esto es, vinculándolo con el derecho a la igualdad y a la no discriminación.²³ En consecuencia, el sufragio universal exige también que no se establezcan excepciones al ejercicio del voto de carácter discriminatorio, esto es con base en distinciones por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, posición económica, nivel cultural o cualquier otra condición social.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF, ha considerado que la no discriminación del sufragio (y por ende su universalidad) se funda en el principio de una persona, un voto. Lo que significa que todos los sufragios expresados por la ciudadanía tienen el mismo valor a efecto de determinar el número de votos que obtiene cada

²⁰ Así, lo ha estimado la Sala Superior del TEPJF entre otras, en su sentencia relativa al juicio SUP-JRC-487/2000 y acumulado.

²¹ Véase la sentencia de la Sala Superior emitida en el expediente SUP-JRC-221/2003 y acumulado.

²² Véase la sentencia de la Sala Superior emitida en el expediente SUP-JRC-120/2001.

²³ Arnaldo Alcubilla, Enrique, “Sufragio” en Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), *Diccionario Electoral*, t. II, *op. cit.*, p. 1208.

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

uno de los contendientes, y a partir de ello determinar el triunfador de una elección.²⁴

En este mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que la universalidad del sufragio tiene por objeto evitar que se produzcan exclusiones basadas en criterios políticos o ideológicos. Estima la Comisión que este aspecto debe incluir la consideración de aquellas situaciones que han estado precedidas de grandes tensiones políticas y sociales que han provocado la salida del país de importantes contingentes de personas.²⁵

Finalmente, si la universalidad del sufragio supone que el cuerpo electoral o electorado potencial está compuesto por todos los ciudadanos -sin discriminación de grupos específicos- que cumplen con determinadas condiciones o requisitos legales, también pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral para asegurar la coincidencia del electorado activo de la función del voto en tanto factor de legitimación democrática del Estado.²⁶

En este sentido, en México, las reformas constitucionales de 1953 y 1969 concedieron el derecho al sufragio en el ámbito federal, respectivamente, a las mujeres y a los jóvenes mayores de 18 años. La reforma al artículo 36 constitucional de 1996 estableció las bases para el voto de los mexicanos en el extranjero, al eliminar la restricción territorial que existía para emitir el sufragio, y las reformas legales de 30 de junio de 2005 instrumentaron e hicieron posible el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, ampliando el cuerpo electoral o electorado potencial respecto de la elección presidencial, en congruencia con el principio de universalidad del sufragio y atendiendo a las exigencias de mayor legitimación política.

Sobre este último aspecto, se ha destacado que las reformas institucionales y legales para implementar la modalidad del derecho al voto en el extranjero si bien suelen ser presentadas como una consecuencia del principio de universalidad del sufragio,

²⁴ Véanse las sentencias emitidas en el juicio SUP-JRC-120/2001 y en el recurso de reconsideración SUP-REC-45/2006.

²⁵ CIDH, OEA/Ser.L/V/II.77.rev.1, Doc. 18, 8 mayo 1990, Original: Español, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Haití*, párr. 24. Consultable en la página de internet de la CIDH <http://www.cidh.org>. En el mismo sentido véase: Séptimo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba, pp. 44 y 46; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile, 1985, pp. 289 y 290; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, 1987, pp. 107 y ss.

²⁶ Al respecto, Manuel Aragón estima entre las funciones del sufragio la de producir representación, la de producir "gobiernos", la limitación temporal del mismo y la función de legitimación democrática del Estado. Está última "se cumple no sólo mediante la realización del acto formal de la votación, sino también a través de todo el proceso de sufragio, y muy significativamente en la campaña electoral" que en conjunto contribuye a la legitimación del poder en cuanto a su forma representativa. Cfr. Aragón, Manuel, "Derecho de sufragio: Principio y función", op. cit., pp. 174 y ss.

EL VOTO MIGRANTE: LA TENDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL
DEL TORO HUERTA – DE ICAZA HERNÁNDEZ

lo cierto es que su implementación responde también a otras cuestiones, que han de valorarse en el contexto de cada país, como el aumento de la participación política, el incremento de la legitimidad del Estado, la contribución a la consolidación o transición democrática o, incluso el interés de un grupo específico de nacionales residentes en el extranjero o un sector de la clase política.²⁷

c) Carácter no absoluto de los derechos políticos.

El carácter no absoluto de los derechos político-electorales (entre ellos el derecho al voto activo) ha sido destacado tanto por la jurisprudencia nacional como internacional. Así lo ha reiterado la Sala Superior al sostener que de la interpretación de lo dispuesto en la normativa constitucional y legal, así como en diversos tratados internacionales no cabe desprender que el derecho al sufragio sea absoluto y no se pueda establecer límite legal alguno, ya que diferentes ordenamientos aplicables no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.²⁸

Este mismo criterio ha sido sostenido por la jurisprudencia internacional. Así por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estimado que “la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”²⁹

²⁷ Cfr. Ellis, Andrew, “The history and politics of external voting”, y Nohlen, Dieter y Grotz, Florian, “The Legal framework and an overview of electoral legislation”, ambos en *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, op. cit., pp. 41 y 74, respectivamente.

²⁸ Véase, por ejemplo, la tesis de jurisprudencia S3ELJ 29/2992, con el rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO SEBE SER RESTRICTIVA, y la tesis relevante SE3L 048/2002, con el rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán). Consultables en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación oficial*, 2ª. Ed., México, TEPJF, 2005. Así lo reiteró la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-713/2004, al señalar que “los derechos fundamentales de carácter político-electoral no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas”.

²⁹ Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, pár. 2006.

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

Así lo ha considerado también el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General Núm. 25,³⁰ y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Éste último ha reiterado que los derechos de participación política “no son absolutos” y por consiguiente ello permite a los Estados que en sus órdenes jurídicos internos sujeten los derechos a votar y a ser votado a condiciones que no están, en principio, prohibidas.

Respecto del requisito de la residencia, en opinión del mismo Tribunal Europeo, los Estados tienen un amplio margen de apreciación al respecto, siempre sujeto al control internacional. En particular respecto del requisito de la residencia el Tribunal ha señalado que no es, *per se* un requisito irrazonable o arbitrario y por tanto, un requisito de esta naturaleza, puede ser justificado sobre la base de que: a) un ciudadano no residente está generalmente menos preocupado y menos informado de los problemas diarios de un país; b) la impracticabilidad o imposibilidad de promover candidaturas en el exterior o de asegurar la libertad de expresión necesaria en los procesos electorales; c) la poca o nula influencia de los ciudadanos no residentes en la selección de candidatos y en la formulación de sus programas, y d) la escasa correlación entre el derecho a votar y el ser directamente beneficiado o afectado por actos de los órganos políticos a ser electos.³¹

En consecuencia dado el carácter no absoluto de los derechos político-electorales, lo conveniente es concebir la implementación del voto en el extranjero, más que como una consecuencia necesaria del principio de universalidad, como una ampliación del cuerpo electoral sobre la base de la modificación de las condiciones y requisitos legales que limitan razonable el derecho al sufragio.³² En consecuencia, sobre la base de ese mismo carácter, han de analizarse las diferentes limitaciones y requisitos establecidos legalmente para hacer posible el voto en el extranjero, que serán válidas en la medida en que no constituyan restricciones desproporcionadas, irracionales o hagan nugatorio el derecho en cuestión.

³⁰ Comité de Derechos Humanos, “Observación General No. 25. El Derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho a votar y el derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 25 del Pacto)”, consultable en *Interpretación de las normas internacionales sobre derechos humanos. Observaciones y recomendaciones generales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas*, Colombia, ACNUDH, 2002, pp. 109-118.

³¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Melnychenko v. Ucrania*, S. 12-10-2004.

³² Sobre estas consideraciones se ha sostenido que la naturaleza del derecho de participación política a votar en las elecciones populares no obliga a los Estados a establecer mecanismos de votación en el extranjero (en tanto que la limitación a tal derecho en razón de la residencia es una limitación considerada razonable), siendo sólo una posibilidad que se deja al margen de apreciación de los Estados, pero que de establecerse debe observar los principios propios del derecho a votar y, por tanto, el Estado debe garantizar la efectividad del sufragio en el extranjero. Cfr. Del Toro Huerta, Mauricio, “Derecho y revés del voto de los mexicanos en el extranjero” op.cit., pp. 55-59.

V. La experiencia del voto foráneo en México.

a) Ámbito federal.

El voto de los mexicanos residentes en el extranjero tiene sus orígenes normativos en julio de 1996 cuando se reformó la fracción tercera del artículo 36 constitucional a fin de desligar el derecho de votar de la obligación de hacerlo en un distrito electoral específico. Posteriormente, entre 1998 y 2005 el Congreso de la Unión conoció más de quince iniciativas de ley para regular el voto desde el extranjero. La discusión legislativa fue compleja, había que determinar en qué elecciones podrían votar los residentes en el extranjero, si sería en las locales, estatales, federales o únicamente en las presidenciales. Se tenía que establecer la modalidad del voto, postal, electrónico o presencial en los consulados y embajadas. ¿Cómo garantizar la confidencialidad y seguridad del voto? ¿Cómo lograr un voto informado en los votantes residentes en el extranjero? ¿Cómo regular las campañas fuera del territorio nacional?

Finalmente a finales de junio de 2005 terminó el debate y la negociación entre los grupos parlamentarios, y fue publicado el Decreto de reforma legal que adicionó el Libro Sexto del COFIPE que regula el voto foráneo. El voto sería ejercido únicamente para la elección de presidente de la república; la modalidad sería postal por correo certificado, y quedaron prohibidas las campañas políticas y el proselitismo en el extranjero.

Asimismo, para evitar que una persona votara dos veces y garantizar la seguridad del voto proveniente del extranjero, se creó un listado nominal especial. Para votar los ciudadanos deberían primero solicitar su inscripción en el mencionado listado y ser dado de baja temporalmente del listado nominal de votantes del territorio nacional. Anexada a la solicitud, tendrían que enviar copia firmada de su credencial para votar con fotografía y copia de un comprobante de domicilio que demostrara que el ciudadano efectivamente reside en el extranjero. Lo anterior antes del quince de enero de 2006, fecha límite para el envío de las solicitudes de inscripción al *Listado nominal de electores residentes en el extranjero* (LNERE).

A lo aprobado seguiría una labor compleja, prácticamente monumental, por parte del IFE, órgano encargado constitucionalmente de la organización de las elecciones federales. En seis meses debería elaborar y aprobar el formato de solicitud de inscripción al LNERE; colocar las solicitudes en Internet y en los consulados y embajadas en el extranjero; diseñar una campaña de difusión en el extranjero para dar a conocer este nuevo derecho; aprobar la normativa interna del voto; imprimir boletas especiales y sobres de envío; conformar la lista nominal para votantes en el extranjero; capacitar a las personas que integrarían las mesas directivas de casilla, y

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

preparar el local único en donde se haría el escrutinio y cómputo de la votación emitida desde el extranjero.

El IFE, en un esfuerzo loable, considerando el tiempo que tuvo para ello, cumplió con sus obligaciones legales y procuró satisfacer en la mayor medida las expectativas puestas en la implementación del voto desde el exterior. Así, desde la coordinación temporal creada *ex profeso* para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero se diseñaron estrategias para que el mayor número de mexicanos pudieran votar desde el extranjero. Además de colocar las solicitudes de inscripción al LNERE en Internet y en las 139 sedes diplomáticas de México en el extranjero, se implementó una estrategia de focalización para distribuir en distintos locales de ciudades con alta concentración de migrantes mexicanos.

Así, el IFE logró colocar solicitudes que invitaban a nuestros compatriotas a participar en la vida política mexicana en “remeseras”, tiendas de productos mexicanos, estadios de fútbol, restaurantes y en sedes de asociaciones de migrantes en varios estados de la Unión América (lugar de residencia de más de 87% del total de inscritos en el LNRE). También organizó eventos en donde se mostró a los migrantes cómo llenar la solicitud. En conjunto, la misión del IFE fue lograr que todo aquel que cumpliera con los requisitos y quisiera votar pudiera hacerlo. El Instituto cumplió su cometido pero los resultados no fueron los que esperaba la opinión pública.

De un número aproximado de 4.2 millones de mexicanos residentes en el extranjero que contaban con su credencial para votar, el IFE recibió sólo 57,832 piezas postales, las cuales contenían 54,780 solicitudes de inscripción al LNERE, 2,897 respuestas a notificaciones por errores u omisiones y 1,573 solicitudes extemporáneas. De éstas, 40,876 cubrieron los requisitos de ley y, por tanto quedaron inscritos, mientras que 13,904 solicitudes fueron rechazadas, al haber incurrido en alguna de las causales de no inscripción y no haber subsanado el trámite.³³

La mayoría de las solicitudes rechazadas fue a causa de que los ciudadanos enviaron su solicitud por correo ordinario y no por correo certificado o registrado como lo marca la ley. De los trámites improcedentes que sí fueron enviados por correo certificado tuvieron como causa de rechazo que no cumplían con todos los documentos requeridos, la copia de la credencial para votar no había sido firmada por el ciudadano, el comprobante de domicilio no era válido porque venía a nombre

³³ Informe Final que presentó la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en Extranjero al Consejo General del Instituto Federal Electoral el 12 de diciembre de 2006, consultable en la página de Internet del Instituto: <http://www.ife.org.mx>.

EL VOTO MIGRANTE: LA TENDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL
DEL TORO HUERTA – DE ICAZA HERNÁNDEZ

de otra persona, existían diferencias entre el domicilio asentado en la solicitud y el del comprobante de domicilio anexo, o señalaba un apartado postal como domicilio.

Ahora bien de los 40,876 que cubrieron los requisitos de ley a todos se les envió el paquete electoral que contenía además de la boleta, un sobre con el porte prepago para su reenvío a México e información (en CD/DVD y por escrito) sobre los candidatos a presidente y sus plataformas políticas, dada la prohibición de realizar proselitismo electoral.

De los 40,876 en posibilidad de votar desde el extranjero, llegaron 33,111 sobres y de esos, 32,632 fueron remitidos a escrutinio y cómputo. La inmensa mayoría de los sobres que no fueron computados fue a causa de que enviaron la boleta por correo ordinario. A pesar de esto la participación en la votación fue de alrededor del 80%.

Es importante señalar que se recibieron sobres de más de 70 países y de todos los estados de la Unión Americana. En relación con los grupos de edad, el listado nominal de votantes en el extranjero incluyó a ciudadanos con un rango de edad 18 a 96 años. El 62.07% menores de 40 años.

No sorprende que existiera una estrecha relación entre los inscritos en el LNERE por estado en la Unión Americana y la población de mexicanos en esas entidades; California (37.77%), Texas (16.25%), Illinois (10.07%), Arizona (4.13%) y Nueva York (3.10%).

Lo que sí llamó la atención a muchos fue que el voto en el extranjero no fue un voto reflejo de la votación emitida en territorio nacional. Mientras que en México la votación fue sumamente estrecha en el extranjero fue amplia la victoria del PAN. También fue “inesperado” que ganara el PAN siendo que se esperaba un voto de castigo ya que durante el sexenio del presidente Fox se dio el mayor éxodo de mexicanos al extranjero en la historia del país.

					Candidatos no registrados	Votos nulos
58.29%	4.17%	34.0%	0.39%	2.72%	0.08%	0.34%

Los resultados de la votación emitida en el extranjero nos permiten hacer algunas suposiciones, aunque las conclusiones finales se irán dando conforme se hagan estudios específicos más concluyentes.

En términos generales es de suponerse que los legisladores obtuvieron los resultados que buscaban. Es decir, en realidad el voto de los mexicanos residentes

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

en el extranjero era un reclamo social que tenía que ser reflejado en la normativa nacional, sin embargo los partidos políticos debieron ser cautos al no saber cómo votarían los mexicanos en el extranjero y en qué cantidades. Todos los pronósticos auguraban una elección muy competida y en la cual el voto foráneo podía ser determinante.

Los legisladores decidieron otorgar este derecho no sin antes establecer requisitos que en ocasiones se erigieron en pequeños muros. El primero fue el requisito de correo certificado. La palabra “certificado” implicó en la mayoría de los países una erogación por parte de los ciudadanos que querían votar de entre 8 y 12 dólares. Lo anterior, si bien puede parecer trivial, para muchos conciudadanos supuso hacer un sacrificio, cuando no, una ofensa, máxime cuando en algunos países, como Alemania, ni siquiera existe el correo certificado ya que se considera que el correo ordinario es tan eficiente que no se requiere de una modalidad especial y más cara, para garantizar el arribo de una pieza postal a su destino final. Esta medida de seguridad y eficiencia limitó la participación del electorado, principalmente de aquel que no cuenta con recursos económicos suficientes y que, por tanto, el ejercicio del sufragio pasó a un segundo plano, cuando no a una imposibilidad material.

El segundo pequeño muro fue el requisito del plazo establecido para el envío de la solicitud de registro. Para ser aceptadas las solicitudes tuvieron que ser enviadas antes del 15 de enero, que coincidió con la fecha límite para el registro de candidatos a Presidente de la República. Esto permite suponer que en ciertos casos los ciudadanos que se registraron para votar aún no conocían a los candidatos para Presidente de la República. Si bien es cierto que tal circunstancia no debiera ser considerada como un obstáculo, en tanto que el derecho del sufragio se emite sobre los candidatos que han sido ya registrados, lo cierto es que la realidad enseña que entre más avanzada este la contienda electoral, existe mayor interés por votar y por tanto, el conocimiento de la oferta política sirve como incentivo.

Aunado a lo anterior, se estableció que los ciudadanos deberían llenar la solicitud de inscripción diseñada por el IFE, la cual podían obtener en la página de Internet o en el consulado más cercano. Al respecto, si bien, en muchas ciudades de Estados Unidos de América, el IFE buscó la manera de colocar las solicitudes de inscripción en establecimientos normalmente frecuentados por mexicanos, la realidad es que reducir la manifestación de la voluntad a votar al llenado de una solicitud en particular, puede limitar el derecho al voto. La solicitud debiera ser una herramienta de auxilio para el ciudadano, mas no la única forma de poder ser inscrito en el listado nominal de electores residentes en el extranjero.

Por último, los votantes en el extranjero debieron anexar a dicha solicitud copia de la credencial de elector firmada y comprobante de domicilio. Tales requisitos si

EL VOTO MIGRANTE: LA TENDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL
DEL TORO HUERTA – DE ICAZA HERNÁNDEZ

bien resultan legales, dado que en el ordenamiento jurídico nacional para ejercer el derecho al voto activo se exige forzosa e indistintamente que los ciudadanos deben contar con credencial para votar (tanto dentro como fuera del territorio nacional), lo que supone un trato igualitario, lo cierto es que en determinados contextos resultó en la reducción considerable del posible electorado; particularmente, en casos en que el migrante no dispone de tal documentación. Así de un universo aproximado de 11 millones de electores en el extranjero, sólo 4.2 millones estaban en condiciones de tener su credencial vigente. Lo anterior, si bien no supone un trato discriminatorio, al ser un requisito general, que contribuye a la certeza del procedimiento, si debe resaltarse como un factor que limitó la participación de muchos conciudadanos.

En el mismo sentido, si bien es razonable que se exija a los ciudadanos que comprueben que, en efecto, residen en el extranjero (por lo que la copia del comprobante de domicilio resulta necesaria, en atención al aludido principio de certeza), no puede ignorarse la cuestión de hecho de que existe desconfianza de muchos migrantes en las autoridades, dado el estatus migratorio en el país en que residen.

Sin embargo, dentro de estos requisitos existen elementos a considerar. En el primer caso si bien es importante que se incluya copia de la credencial para votar, no hay razón para exigir que ésta venga firmada del puño y letra del ciudadano, para cotejar o para comprobar la identidad. Esto debido a que la solicitud de inscripción ya contiene la firma del ciudadano, por lo tanto debe de ser suficiente comparar la firma de la solicitud con la firma que viene en la copia de la credencial para votar. En el segundo caso, si bien es indispensable comprobar la residencia del mexicano en el extranjero para que pueda ejercer este derecho, también es cierto que muchos mexicanos que viven en el extranjero no reciben comprobantes de domicilio a sus nombres, ya sea porque no residen legalmente en ese país y temen a las autoridades, o porque los comprobantes de domicilio están a nombre de una de las personas con las que habita.

Ante tal circunstancia, se estima que los legisladores obtuvieron lo que muy posiblemente deseaban, una muestra de la votación que no fuera decisiva en el resultado de la elección. Sin embargo, no es factible saber que tan representativa de la opinión de los mexicanos residentes en el extranjero fueron los resultados obtenidos, debido a los exigentes requisitos legales. Es posible suponer que en una ponderación de valores al momento de aprobar la reforma, los legisladores privilegiaron la seguridad y la certeza por encima de la universalidad del ejercicio del voto. Lo cual es razonable, si se atiende a la fragilidad de los procesos de

transición democrática en donde la certeza es un elemento fundamental de credibilidad y legitimidad.

No obstante, considerando lo anterior, sería conveniente que para futuras experiencias del voto en el extranjero se flexibilice el requisito de enviar la solicitud por vía de correo certificado y se permita ser enviada por correo ordinario, por vía electrónica, por fax y/o por mensajería, cuando existan las condiciones de seguridad necesarias. De igual manera, se consideran excesivos los requisitos de la firma en la copia de la credencial para votar y de que el comprobante de domicilio tenga que ser forzosamente a nombre del ciudadano.

Sin duda, la primera experiencia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en elecciones federales fue un importante primer paso en la expansión de este derecho, no obstante que la norma es perfectible y que es deseable que en un futuro la participación sea mucho mayor.

b) Ámbito local.

La tendencia hacia la ampliación del cuerpo electoral y la adopción del voto en el extranjero ha comenzado a tener su impacto en el ámbito local y en la actualidad dos legislaciones estatales contemplan expresamente la posibilidad de votar en el extranjero en elecciones locales: Michoacán y Yucatán. Asimismo, recientemente, se modificó el Código Electoral del Distrito Federal para incorporar el voto desde el exterior. Por otra parte, el Estado de Zacatecas es la primera entidad en reconocer la “residencia binacional” para el ejercicio de los derechos político-electorales.

En el Estado de Michoacán, el Código Electoral del Estado, dispone de un título específico denominado “Del voto en el extranjero” cuyo artículo 283 establece que los michoacanos que se encuentren en el extranjero podrán “ejercer su derecho al sufragio para Gobernador del Estado”. La legislación establece la modalidad de voto en el extranjero de manera similar al ámbito federal, esto es por correo postal, aunque de manera mucho más flexible, pues no se requiere necesariamente el envío por correo certificado y entre los requisitos para solicitar su inscripción en el padrón conducente, si bien se establece el envío de una copia legible de su credencial de elector con fotografía domiciliada en el Estado de Michoacán y que se señale domicilio en el extranjero, no se requiere que la copia de la credencial esté firmada y no se exige un documento comprobatorio del domicilio, como sí lo establece el COFIPE en su artículo 315. La legislación michoacana establece también la prohibición en cualquier tiempo de actividades, actos y propaganda electoral en el extranjero y la prohibición de utilización de recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de proselitismo en el extranjero.³⁴ La pasada elección de

³⁴ Artículos. 300 y 301 del Código Electoral del Estado.

EL VOTO MIGRANTE: LA TENDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL
DEL TORO HUERTA – DE ICAZA HERNÁNDEZ

2007 fue la primera ocasión en que se aplicó esta modalidad de sufragio en la elección de gobernador.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Yucatán, en su artículo 7, establece de manera genérica el derecho de los ciudadanos yucatecos de votar en el extranjero, pero el artículo Décimo Quinto transitorio de la reforma conducente dispone que tal posibilidad se aplicará hasta en tanto las condiciones logísticas y presupuestales lo permitan, en función de lo que acuerde y convenga el Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán con el Instituto Federal Electoral; lo cual no podrá materializarse, antes de las elecciones a celebrarse en el año de 2012.

Asimismo, recientemente se incorporó en la legislación electoral del Distrito Federal la facultad del Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad de “analizar, previa evaluación de viabilidad presupuestal y operativa, la posibilidad de llevar a cabo la elección de Jefe Gobierno para los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero”³⁵, sin que, al momento de redactar estas líneas (15-01-08), se haya publicado lineamiento o acuerdo alguno a este respecto.

Finalmente, cabe destacar que la Constitución de Zacatecas establece que para el ejercicio de los derechos y prerrogativas en materia electoral, “se entenderá que los zacatecanos tienen residencia binacional y simultánea en el extranjero y en territorio del Estado, cuando sin perjuicio de que tengan residencia en otro país, acrediten que por lo menos seis meses antes del día de la elección, poseen: a) Domicilio propio, no convencional, en territorio del Estado; b) Registro Federal de Contribuyentes; c) Clave Única de Registro de Población; y d) Credencial para Votar con Fotografía.”³⁶ Para tal efecto, por “residencia binacional” la ley electoral del Estado entiende: “la condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero; y al mismo tiempo, domicilio y vecindad en territorio del Estado, manteniendo en él, casa, familia e intereses.”³⁷ Sobre esta base la legislación zacatecana establece que de los doce diputados locales de representación proporcional “dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales”.³⁸ Tales disposiciones, si bien no establecen la modalidad de voto en el extranjero, suponen una clara toma de conciencia de la condición de los migrantes zacatecanos y facilitan su participación

³⁵ Artículo 95, fr. XXXI, del Código Electoral del Distrito Federal, reforma publicada en la Gaceta Oficial el 10 de enero de 2008.

³⁶ Artículo 12, fracción II, párrafo tercero de la Constitución local.

³⁷ Artículo 5, fracción XXXIV de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

³⁸ Artículos 51 de la Constitución local y 18 de la Ley Electoral.

como candidatos en las elecciones locales, particularmente las regidas por el principio de representación proporcional.³⁹

c) **Ámbito partidario.**

El impulso por el reconocimiento de los derechos político-electorales de los migrantes mexicanos (principalmente de aquellos residentes en Estados Unidos de América) ha llevado también a algunos de los principales partidos políticos nacionales a establecer en su normativa interna el principio consistente en la garantía de la presencia de los migrantes en sus órganos de dirección y en sus candidaturas a cargos de elección popular. Al respecto, destaca la normativa del Partido de la Revolución Democrática y, en menor medida, la del Partido Revolucionario Institucional. El primero, incluso contempla en su normativa que los militantes en el exterior se organizan, en cada país (considerado como una sola entidad), a través de órganos de dirección específicos, como son: el Congreso en el exterior, el Consejo en el exterior y el Secretariado en el exterior. Siendo el primero la autoridad partidaria superior en el país correspondiente. Además, se reconoce que el Consejo Nacional y el Congreso Nacional del partido se integran, entre otros, por una consejería del exterior elegida por país en su consejo respectivo y por delegados del exterior, respectivamente.

VI. El voto de los residentes extranjeros.

En general, la reivindicación de los derechos políticos de los migrantes se ha limitado a la cuestión del voto en el extranjero, no así al reconocimiento de tal derecho de los extranjeros residentes. No obstante, se considera necesario hacer una breve alusión a este último tema que, si bien es distinto al del sufragio desde el exterior, se sitúa como la otra cara de la misma moneda, al encontrarse relacionado con la creciente exigencia de reconocimiento pleno de los derechos políticos de los migrantes y con el principio de universalidad del sufragio.

Frente a la tendencia creciente hacia la internacionalización y universalización de los derechos políticos y ante la exigencia, al interior de los Estados constitucionales, de reconocer la pluralidad de sus sociedades y la no discriminación de los individuos sujetos a su jurisdicción, se encuentra también la concepción, firmemente arraigada e ideológicamente dominante, de que la soberanía nacional

³⁹ A este respecto, en la Exposición de Motivos de la ley electoral se destacó lo siguiente: "Esta ley allana los obstáculos a nuestros paisanos que trabajan en la Unión Americana. Con la reforma a diversos artículos a nuestra Constitución Política del Estado, y ahora bajo los supuestos de esta ley, pueden ser elegibles a los cargos de diputado local por el principio de representación proporcional, pero también para ser integrantes de los ayuntamientos. Poseer la doble nacionalidad no debe ser un obstáculo para ocupar tales cargos de elección popular. Estas reformas a los ordenamientos estatales, hacen factible la elegibilidad de nuestros migrantes, y a la vez, mantener el debido respeto a la Constitución General de la República y su ley Reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía."

EL VOTO MIGRANTE: LA TENDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL
DEL TORO HUERTA – DE ICAZA HERNÁNDEZ

radica en el pueblo y que éste se integra exclusivamente por los nacionales, por lo que los derechos políticos son derechos vinculados a la nacionalidad y a la ciudadanía. Ello supone la negativa de reconocimiento de derechos político-electorales a los extranjeros. Tal como lo establece el artículo 35 de la Constitución mexicana que reconoce el derecho al voto como una prerrogativa ciudadana.

Incluso en las democracias más avanzadas, el derecho al sufragio es un derecho de los nacionales (ciudadanos), negando el derecho de participación política al creciente número de inmigrantes que en la actualidad caracterizan a las sociedades democráticas occidentales. Sólo en algunas democracias se reconoce el derecho al sufragio, de manera limitada y condicionando su ejercicio a exigencias específicas.⁴⁰

Así, por ejemplo, la Constitución de Chile, en su artículo 14, establece que los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, mayores de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva, “podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley.”

En algunos Estados se reconocen los derechos ciudadanos sólo a determinados colectivos de extranjeros históricamente ligados a ellos, con elementos comunes como la lengua, costumbres, tradiciones, sentimientos de nacionalidad e historia compartida que facilitan su equiparación. Así, por ejemplo, la ley electoral británica (*Representation of the People Act*, 2000), otorga el derecho de voto en las elecciones parlamentarias a todos los ciudadanos de la Commonwealth y de la República de Irlanda. De manera similar lo hace Nueva Zelanda.⁴¹

En el contexto de la Unión Europea, la ciudadanía europea supone también la igualdad del derecho de sufragio activo y pasivo para el Parlamento europeo, (arts. 19 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y 8 del Tratado de la Unión⁴²

⁴⁰ Cfr. Santolaya, Pablo y Revenga Sánchez, Miguel, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, op. cit., pp. 14 y ss.

⁴¹ Idem.

⁴² El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea dispone en su Artículo 19: “1. Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro. 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 190 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades

y Directiva 93/109 CE⁴³), y el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales (en los términos de la Directiva 94/80 CE⁴⁴). Al respecto, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone:

Artículo 39

Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.
2. Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.

Artículo 40

Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Sin embargo, como recuerda Pablo Santolaya, “ni siquiera en este privilegiado ámbito común se ha conseguido el reconocimiento del derecho de sufragio para los ciudadanos europeos en las elecciones generales de su país de residencia.”⁴⁵

En el ámbito más amplio del Consejo de Europa se adoptó la *Convención sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local*, la cual, en su Capítulo C, reconoce el derecho a votar en las elecciones de autoridades locales a los extranjeros residentes, y dispone en su artículo 6, que cada parte tomará las medidas para garantizar el derecho de cada residente extranjero a votar y ser votado en las elecciones de autoridades locales, en las condiciones previstas para los nacionales, cuando acredite una residencia legal y habitual en el Estado respectivo durante los cinco años previos a la elección, siendo que los Estados pueden disminuir tal requisito

podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.” Así también lo reconoce el Tratado de la Unión en su artículo 8. B. Tratados disponibles en: <http://eur-lex.europa.eu/>.

⁴³ Directiva 93/109/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales de 6 de diciembre de 1993. Consultable en: <http://eur-lex.europa.eu/>.

⁴⁴ Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994, por la cual se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las Elecciones Municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado Miembro del que no sean nacionales, modificada por la Directiva 96/30/CE de 13 de mayo de 1996. Consultable en <http://eur-lex.europa.eu/>.

⁴⁵ Santolaya, Pablo y Revenga Sánchez, Miguel, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, op. cit., pp. 14 y ss.

EL VOTO MIGRANTE: LA TENDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL
DEL TORO HUERTA – DE ICAZA HERNÁNDEZ

temporal (art. 7). La convención permita a los Estados limitar tal reconocimiento exclusivamente al derecho a votar (art. 6.2).⁴⁶

En este contexto, existe un grupo de países que reconocen el ejercicio del derecho de sufragio de todos los extranjeros, tras un cierto periodo de residencia, y exclusivamente para las elecciones municipales. En este grupo se pueden incluir los siguientes: Irlanda (seis meses de residencia), Suecia, (tres años de residencia), Dinamarca (tres años), Noruega (tres años), Los Países Bajos (con cinco años), Finlandia (con dos), Luxemburgo (con cinco), y Bélgica (con cinco desde 2004).⁴⁷ España, por su parte, si bien reconoce este derecho a los extranjeros residentes en elecciones municipales lo limita a condiciones de reciprocidad con el país de origen, con lo cual se limita la posibilidad de su ejercicio, ante la falta de los instrumentos internacionales correspondientes.⁴⁸

VII. Reflexión final.

El principio de universalidad del sufragio supone que para hacerlo plenamente efectivo se garantice, en la medida de lo posible, a todos los miembros de una comunidad política. Existen, por supuesto, limitaciones permitidas a los mismos, siempre que se encuentren previstas en la legislación, sean objetivas, razonables y respondan a un fin legítimo dentro de una sociedad democrática. Generalmente, se ha considerado el requisito de residencia como una restricción legítima; no obstante, existe una tendencia internacional de ampliación del cuerpo electoral a partir del establecimiento del voto en el extranjero y del reconocimiento del derecho al sufragio a los extranjeros residentes. Ello supone una transformación de la concepción tradicional del ejercicio del sufragio e, incluso, de conceptos fundamentales como el de soberanía popular y ciudadanía.

En la actualidad, en muchos países la plena aceptación del principio de universalidad del sufragio no se encuentra satisfecha. En este contexto, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero es una realidad jurídica compleja que no puede considerarse como acabada. Las condiciones y exigencias que se establecen

⁴⁶ La Convención No. 144 entró en vigor el 1 de mayo de 1997 y cuenta, al 19 de febrero de 2008, con ocho Estados partes (Albania, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Italia, Holanda, Noruega y Suecia). Cinco Estados más la han firmado pero está pendiente su ratificación (Chipre, República Checa, Lituania, Eslovenia y Gran Bretaña). Información disponible en: <http://conventions.coe.int>.

⁴⁷ Santolaya, Pablo y Revenga Sánchez, Miguel, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, *op. cit.*, pp. 14 y ss.

⁴⁸ En España, existen algunas propuestas parlamentarias para la negociación y firma de acuerdos o convenio con los países con mayor número de nacionales residentes legales en dicho país y, especialmente, con aquellos con los que España tiene relaciones históricas, políticas y culturales más estrechas, para efecto de que dichos nacionales puedan votar y ser elegidos en las elecciones municipales con arreglo al artículo 13.2 de la Constitución española.

en el ordenamiento jurídico para hacer posible el voto en el extranjero en ocasiones limitan el acceso a tal posibilidad, con ello se apertura el derecho pero se mantienen limitaciones (jurídicas o de facto) a las oportunidades de su ejercicio efectivo. Asimismo, las limitaciones para su ejercicio (reducido en México en el ámbito federal a la elección presidencial y en el local sólo establecido en algunas entidades) requieren de análisis y valoración a partir de la experiencia adquirida, por lo que el derecho al voto desde el exterior será un tema recurrente en los próximos años.

Por otra parte, el reconocimiento pleno de los derechos políticos de los migrantes, particularmente, la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros residentes, resulta problemático no sólo desde el punto de vista político sino también jurídico, en la medida en que implica cambios profundos en las concepciones que sustentan el orden constitucional, en específico, aquellos que vinculan la soberanía popular a los derechos de ciudadanía.

Al respecto se ha dicho que al convertir los derechos fundamentales, entre ellos los políticos, en derechos de ciudadanía, se limitan los principios de reciprocidad y universalidad de tales derechos (destinados a las personas en cuanto tales) y se crean circunstancias de exclusión de sectores importantes y crecientes de la población a quienes se les niega, entre otros, sus derechos de participación política, no obstante que son destinatarios, por igual, de las normas estatales y de los beneficios o perjuicios de las políticas públicas nacionales o locales. En este sentido, habría entonces que dar un paso más hacia la desaparición o la ampliación del concepto de ciudadanía (a una ciudadanía universal, plural e inclusiva) o al establecimiento de categorías equivalentes que garanticen la igualdad de derechos y oportunidades.⁴⁹ La cuestión, sin embargo, es mucho más compleja, pues normalmente las políticas de integración de los inmigrantes se focalizan en medidas de seguridad, policíacas y de control de fronteras; en general, no existen políticas integrales o coordinadas de inmigración, o existe un discurso que acentúa las diferencias culturales como factores de riesgo de la cohesión social. Hace falta una política coordinada que enfrente el tema desde la perspectiva de los derechos.⁵⁰

El análisis de fondo, por tanto, no se agota en el tema de la universalidad del sufragio o en la legitimación de determinadas restricciones, sino que supone

⁴⁹ Al respecto, véase: Ferrajoli, Luigi, "De los derechos del ciudadano a los derechos de la persona" en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2ª. Ed., Madrid, Trotta, 2001, pp. 97-123, y Bermuda, José Manuel, "Defensa de una ciudadanía mínima universal" en Villar Borda, Luis y Rosales, José María, *La inmigración y las oportunidades de la ciudadanía*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 197-238.

⁵⁰ Cfr. De Lucas, Javier, "La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración" en De Lucas, Javier y Díez Bueso, Laura, *La integración de los inmigrantes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 14.

EL VOTO MIGRANTE: LA TENDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL
DEL TORO HUERTA – DE ICAZA HERNÁNDEZ

enfrentar uno de los retos principales a los que se enfrenta el Estado Constitucional (y la teoría democrática que lo sustenta) en un contexto de globalización, con flujos migratorios crecientes y diásporas incesantes, tiempos en que las exigencias de una ética mundial obligan a las sociedades a mirarse de frente en el espejo humeante de la realidad para ver y aceptar su rostro multicultural.