

LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: REFLEXIONES EN EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN

Francisco HIGUERA CASTRO

I. INTRODUCCIÓN

La acción ciudadana reflejada en los resultados electorales del último lustro en México, nos marca la ruta que, implícito en el nuevo mapa político, debe seguirse: transitar del régimen autoritario, que predominó por varias décadas, a la consolidación de un nuevo régimen, donde la democracia sea una realidad que se viva y refleje en el quehacer cotidiano de autoridades y gobernados; es decir, encauzar nuestro presente y futuro de acuerdo al principio contenida en el inciso a) fracción II del artículo 3º de nuestra Carta Magna. Se trata, de construir un régimen donde el actuar del Estado se someta indefectiblemente al mandato constitucional y la justicia social deje de embellecer los discursos oficiales para asumirse como un esquema de vida en el México del presente y del futuro.

La voluntad popular, expresada mediante el sufragio en las últimas justas electorales, ha sido clara y contundente: ningún partido político es depositario único del mandato para conducir los destinos de la nación; por el contrario, las decisiones trascendentales requieren del concurso de todos. Ello por si solo auspicia anhelos democratizadores, puesto que la imberbe experiencia en el campo de las transiciones en el mundo, nos enseña la importancia que ha cobrado los pactos y negociaciones entre los principales actores políticos; sin embargo, alcanzar acuerdos para avanzar en la consolidación de un nuevo régimen, supone madurez política y verdadero compromiso con el cambio democrático; supone así mismo, la existencia de condiciones económicas, sociales y políticas favorables y hace ineludible el florecimiento de una cultura democrática y de pleno respeto a la legalidad en tanto expresión de legitimidad.

La democracia consolidada exige la protección de ciertos principios y derechos en la Constitución más allá de las simples mayorías políticas temporales. En la

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Constitución una democracia introduce un límite al poder absoluto a través de unas garantías muy fuertes a favor de los derechos humanos de cada individuo. Sin esas medidas de protección a los derechos de cada uno no puede hablarse de democracia. Por esa razón, algunos estudiosos de la teoría constitucional contemporánea, como Ferrajoli, Häberle y Zagrebelsky denominan al Estado contemporáneo Estado Constitucional y no Estado de Derecho.¹

Las bondades de la democracia son punto de encuentro que no requiere de mayor debate, el problema es si el Estado, el régimen político, el derecho, cumplen sus finalidades, en síntesis si tienen legitimidad. Sin embargo, la democracia a la par que nos presenta soluciones para viejos problemas, también exige enfrentar nuevos retos y desafíos, producto de las circunstancias político-sociales emergentes, es el caso de los derechos políticos de los seres humanos que emigran de su país, situación esta que si bien nada tiene de novedoso si se acentúa en virtud de los nuevos paradigmas, sobre todo de orden económico.

De acuerdo a estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y publicado en 1999, en veinte años (entre 1970 y 1990) el número de países de origen o empleo de emigrantes en todo el mundo pasó de sesenta a más de cien. Aceptando la dificultad para la medición de los flujos migratorios, la mayoría de los estudiosos coinciden en que a mediados de la década de 1990, el número de emigrantes en el mundo superaba los 100 millones de personas.²

En México el régimen de partido hegémónico dejó como saldo grandes desigualdades sociales y económicas, corrupción, atraso cultural, desempleo, en consecuencia, millones de mexicanos expulsados del territorio nacional ante la falta de oportunidades en su patria; al irse el Estado mexicano los obliga a dejar todo: costumbres, familias, tradiciones, derechos políticos; es decir, pagan un alto costo, por una situación que ellos no crearon y de la cual solo son víctimas. Cientos de pueblos fantasmas, antes solo de algunos estados del sur-sureste del país, ahora de toda la geografía patria, dan testimonio de los desaciertos del Estado posrevolucionario.

El avance de la democracia en nuestro país tiene una deuda que saldar con los millones de mexicanos que abandonaron el país en búsqueda de mejores horizontes, es urgente su reintegración política de la nación mexicana, ello obliga a legislar para hacerles efectivos los derechos constitucionales inherentes a su calidad de ciudadanos mexicanos -votar y ser votados- en la idea de reavivar su identidad política y cultural

¹ Cárdenas, Jaime, "Los Principios y su Impacto en la Interpretación Constitucional y Judicial" en Vega, Juan y Corzo, Edgar (coords) *Tribunales y Justicia Constitucional, Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 85.

² Cifras tomadas de la ponencia presentada por Manuel Carrillo Poblano en el Taller sobre el Voto en el Extranjero en Perspectiva Comparada en el marco de la Conferencia del Protocolo de Quito Ecuador, Agosto de 2001.

Los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero – Higuera Castro

con nuestra nación.

Con independencia de cómo y en que momento se asume el punto conclusivo de la transición mexicana, tiene razón el Secretario de Gobernación, Santiago Creel cuando afirma "... no se podrá dar por concluida la transición democrática en México mientras no se reconozcan -sic- los derechos políticos de los mexicanos radicados en el extranjero."³

El tema que nos ocupa es por demás controvertido tanto en el ámbito de la academia como en el de la política; es importante apuntar que en el debate del mismo se han levantado diversas voces, desde aquellas que consideran que conceder con la participación de emigrantes en las justas electorales es un atentado a la soberanía nacional, hasta quienes afirman que no hacerlo es una violación a sus derechos humanos fundamentales, pasando por los que presentan reservas ante lo que consideran, un peligro para la transparencia del sistema electoral mexicano y dada su complejidad, atender el reclamo de los mexicanos no avecindados dentro del territorio nacional, representa un serio riesgo para el avance electoral hasta hoy alcanzado por las leyes e instituciones en la materia.

II. DERECHOS SUBJETIVOS

1. Aspectos constitucionales

El Capítulo IV del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a la figura de los *Ciudadanos Mexicanos*, en su artículo 34 establece:

Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años; y*
- II. Tener un modo honesto de vivir.*

Como puede apreciarse en el precepto constitucional citado, los nacionales que por alguna razón tienen que radicar fuera del territorio nacional, preservan su categoría de ciudadanos; lo anterior tiene relación con el artículo 35 de nuestra Carta Magna que regula como prerrogativas de los mexicanos:

- I. Votar en las elecciones populares;*
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.*

El referente constitucional no deja lugar a dudas, en tanto subsista la calidad de ciudadanos y no se encuentre privado temporal o definitivamente de ellas, quedan a salvo sus prerrogativas, como el votar y ser votado que, por cierto, la primera de ellas

³ Entrevista concedida a Jorge Herrera, Periódico "El Universal", México, 15 de marzo de 2002, p. 9.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

también es considerada por el Constituyente de 1917 como una obligación, de conformidad con lo la fracción III del artículo 36 de nuestra Carta Magna.

Históricamente, el principal obstáculo constitucional para que los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero ejercieran su derecho al sufragio, consistía en que el citado artículo 36, exigía como lugar para votar su distrito electoral, esto ha quedado superado, como consecuencia del avance democrático, puesto que en 1996 se propuso y aprobó por el Poder Revisor de la Constitución: *suprimir de la fracción del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio, el ejercicio del sufragio...*⁴

En consecuencia la legislación electoral secundaria se vio impactada de manera significativa, pero de ello nos ocuparemos en páginas subsecuentes.

2. Derecho internacional

En año de 1994, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) eleva la participación ciudadana en los asuntos públicos a categoría de derecho humano fundamental al declarar:

La participación en la dirección de los asuntos públicos es un derecho humano fundamental. La humanidad en diferentes épocas de su historia y con grados de éxito diversos, ha procurado encontrar medios para hacer participar a los individuos en las decisiones de la comunidad. Hoy se reconoce en todas las regiones del mundo que tomar parte en el gobierno constituye un derecho humano fundamental⁵

En ese mismo tenor, el máximo organismo en el campo del derecho internacional, acentúa lo que pudiéramos considerar como la parte normativa, al señalar:

En el plano universal, el derecho a participar en el gobierno está proclamado y garantizado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y está reconocido en muchos otros tratados y declaraciones⁶

Para que las personas disfruten cabalmente este derecho humano fundamental, es importante que se les respete también otros derechos que tienen relación intrínseca con la participación en la construcción de la voluntad soberana y sin los cuales dicha voluntad se afectaría seriamente, en consecuencia no impactaría en la construcción de instituciones públicas sanas; es el caso de las libertades (de expresión, de asociación,

⁴ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada en 1996 por el entonces presidente de la República Ernesto Zedillo y aprobada en el Congreso de la Unión por el consenso de los Grupos Parlamentarios.

⁵ Los Derechos Humanos y las Elecciones: Manual sobre los Aspectos Jurídicos, Técnicos y de Derechos Humanos Referentes a las Elecciones, Nueva York y Ginebra, ONU, 1994, p. 1.

⁶ Idem.

Los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero – Higuera Castro

reunión pública, etc.) y de la igualdad en razón de raza, sexo, religión ideología etc.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de la OIT, en el primer párrafo del artículo 41 establece: *Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en asuntos públicos de su Estado de origen, votar y ser elegidos en ese Estado, según lo especifique su legislación.*

Como puede apreciarse, existen importantes normas de Derecho Internacional que se han ocupado de regular el problema de los derechos políticos de los emigrantes; en razón del alcance de dichos instrumentos normativos para el orden jurídico mexicano, en los términos del artículo 133 de la Constitución General de la República, es un imperativo crear los mecanismos legales para su cabal cumplimiento.

3. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

La reforma a la fracción III del artículo 36 de nuestra Carta Magna, señalada con antelación, impactó al COFIPE; en la idea de establecer los mecanismos legales que permitieran el ejercicio de los derechos políticos de los emigrantes en el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del citado cuerpo legal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, se incorpora el artículo Octavo Transitorio cuyo tercer párrafo estipula:

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

Las reformas tanto de carácter constitucional como legal, se inscriben en la preocupación de que los mexicanos que por razones casi siempre de índole económica, tienen que abandonar el territorio nacional, puedan contar con los mecanismos legales para ejercer sus derechos políticos. Es evidente que el sentido de las reformas de 1996, pretendía que la participación se hiciera efectiva en la pasada e histórica elección presidencial de 2000.

En abril de 1998 el Consejo General del IFE integró la comisión de especialistas antes aludida. Los resultados parciales de su trabajo se entregaron al Congreso de la Unión en el mes de noviembre del mismo año. En dichos resultados concluye este grupo de expertos, que el ejercicio del voto en el extranjero es *técnicamente posible aunque presenta algunas dificultades para su operación* y ofrecen de trece escenarios

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

que pudieran hacer viable este ejercicio electoral.⁷

No obstante lo anterior, a la fecha sigue sin legislarse al respecto⁸ y en las leyes secundarias subsisten importantes impedimentos, como es el que determina el ámbito territorial de la competencia del IFE, en el punto 1 del artículo 71 del COFIPE se establece: *El Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional...* Este es un aspecto que requiere ser reformado para que se dote al IFE de facultades extraterritoriales en el ámbito de su competencia.

III. DEBATE PARLAMENTARIO

En materia del voto de los mexicanos en el extranjero los diversos Grupos Parlamentarios han mostrado gran actividad, al menos en lo que se refiere a cantidad de iniciativas presentadas, sobre todo en la LVII y LVIII Legislaturas del Congreso de la Unión, más no así en los resultados en materia de dictámenes; de 1998 a la fecha solo en la Cámara de Diputados se presentaron 15 iniciativas que abordan el tema, por los siguientes partidos: PAN, 3; PRI, 2; PRD, 4; PVEM, 1; PT, 1; Diputados Independientes, 1 y el PRD, PAN, PVEM, PT y Diputados Independientes en común, 2.

Lo más avanzado que se consigna en el quehacer legislativo para establecer los mecanismos de ejercicio del voto de nuestros compatriotas, es un dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de fecha 6 de agosto de 1999, que contiene una reforma de amplio espectro al COFIPE, incluido el tema que nos ocupa, en el Transitorio Segundo del citado dictamen se señala

El Consejo General del Instituto Federal Electoral adoptará las medidas necesarias que garanticen el ejercicio del voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional y cuentan con credencial para votar con fotografía en el momento de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Este dictamen fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputado, pero rechazado por el Senado.

Por cuanto a lo que corresponde a su contenido y más allá de algunas discrepancias, 14 de las iniciativas plantean que la participación se de solo en la elección presidencial;

⁷ Este informe no fue publicado, para conocer mayores detalles de su contenido, el lector tendrá que remitirse a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o bien al Instituto Federal Electoral.

⁸ Me refiero al ámbito federal. No escapa la reciente experiencia de Michoacán y Zacatecas, que vía reformas a sus respectivas constituciones y leyes electorales, establecen los mecanismos para hacer efectivo los derechos políticos de sus paisanos asentados en el extranjero. En razón de la orientación del presente ensayo, no es posible profundizar en las reformas de estos dos estados de la república, en todo caso nos ocuparemos de su estudio en otro momento y espacio.

Los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero – Higuera Castro

mientras que solo una propone el ejercicio del voto en sus dos modalidades: activo y pasivo, es decir que además de votar puedan ser votados para ocupar alguna curul en cualquiera de las cámaras federales, incluso dicha iniciativa, propone reformar la Constitución General para crear una sexta circunscripción, conformada por los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero.

IV. DERECHO COMPARADO

Es importante conocer algunos aspectos, por limitados que estos sean, de la situación que guarda en otros países el derecho al voto de quienes, siendo ciudadano de esa nación, no viven en su territorio. El Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Organización de las Naciones Unidas realizaron un interesante estudio en materia de derecho comparado.⁹ las cifras e información estadística dicho estudio contiene, sirven de base para la elaboración del presente apartado.

El estudio en cuestión, presenta los resultados del trabajo de investigación sobre la situación que guarda el ejercicio de los derechos políticos de sus nacionales en el extranjero al mes de marzo de 2002; se estudiaron 161 países, 43 del continente africano, 36 de América, 29 de Asia, 45 de Europa y 8 de Oceanía; los resultados fueron los siguientes: 69 si permiten el voto; 82 no lo permiten y 10 están en una situación especial, en virtud de que lo contemplan en su legislación, pero todavía no lo aplican. Es decir considerando que este último bloque de países pudiéramos contarlos en el si, los datos son casi del 50% para cada supuesto.

Por continentes tenemos el siguiente cuadro comparativo:

Continente	Si	No	Pendiente
África	17	23	3
América	9	22	5
Asia	10	18	1
Europa	30	14	1
Oceanía	3	5	0

El continente más avanzado es Europa y el que presenta un significativo atraso es América, sorprende el caso de África en razón de que un importante número de países de ese continente se han preocupado por legislar al respecto.

De los 69 países que a la fecha tienen experiencia en el voto de sus ciudadanos en el extranjero, 43 la aplican en elecciones de corte nacional, mientras que 23 consideran la participación en todos los ámbitos.

⁹ Nos referimos a " Estudio Comparado sobre el Voto en el Extranjero" coordinado por Carlos Navarro Fierro, responsable de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE y publicado en 2002.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

V. DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA

Antes de concluir la presente reflexión, es importante tener algunos referentes que nos permitan ubicar la magnitud y complejidad del tema materia de este modesto ensayo. De conformidad con el informe de la comisión de especialistas nombrada por el IFE y que presentó sus conclusiones en noviembre de 1998, el proyecto del voto en el extranjero para las elecciones presidenciales de 2000, hubiese involucrado a 10.7 millones de ciudadanos, lo que representaba el 15.3% de los mexicanos en edad de ejercer su derecho al sufragio.

Del total de mexicanos radicados en el extranjero el 98.7 % se encuentra en los Estados Unidos, de los cuales el 84% se concentra en 5 estados: 46% en California, 21.3% en Texas, 6.6% en Arizona, 6.3% en Illinois y 3% en Nueva York.

Como podemos observar la cantidad de ciudadanos mexicanos que hoy no participan en las decisiones fundamentales de nuestra nación es muy alto, supera con mucho a cualquier estado de la República, ni el Estado de México o el Distrito Federal que son los que tienen la mayor concentración de electores con 12.92% y 10.43% respectivamente, igualan la cantidad de ciudadanos mexicanos que se encuentran en la Unión Americana, y todavía más, en dos estados de dicho país; incluso, supera la cantidad de electores concentrados en varios estados de la República como Sinaloa, Sonora, Nayarit, Durango, juntos. Al 25 de septiembre del 2002 el padrón nacional se integraba por 64' 352, 219 electores.

Por lo que corresponde al impacto en la economía del país, se considera que por esta vía en el año 2001 ingresaron al país 8, 900 millones de dólares, lo que significa:

- 1.44 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto,
- el doble de las exportaciones agrícolas,
- el 70% de las exportaciones petroleras,
- el 91.4% del déficit comercial y
- el 72% de la inversión extranjera directa, excluyendo la venta de Banamex¹⁰

En los siguientes tres años, la evolución de los porcentaje que representa el envío de dinero de nuestros coterráneos es impresionante; en un lapso de tiempo tan corto casi se ha duplicado y ocupa el primer lugar de los ingresos, por encima de la inversión extranjera directa y de las exportaciones petroleras. El impacto de carácter económico por si solo, obliga a abordar el tema con la importancia que merece.

Es urgente iniciar una nueva etapa de interrelación, de reunificación económica, política, social y cultural que sea acompañada de políticas de Estado, que permitan que

¹⁰ Cifras contenidas en proyecto de iniciativa de reformas al COFIPE elaborada por Senadores del PAN y del PRI, presentada en reunión conjunta de las comisiones de Asuntos Fronterizos y Especial para la Reforma del Estado, en el mes de mayo de 2002.

Los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero – Higuera Castro

sea realmente esa reintegración en todos los ámbitos benéfica para los mexicanos, de ambos lado de la frontera con Estados Unidos de América.

Se requiere abordar y resolver este problema con una visión estratégica hasta ahora desatendida por el Estado mexicano, con perspectiva de largo plazo, a partir del proceso de regionalización del continente; me refiero al rol que pueden jugar estos mexicanos en el futuro, sobre todo, en la aplicación de la política de México en el exterior incluso en la política misma con nuestros vecinos del norte en el contexto internacional, particularmente en esta región del continente.

Después de los acontecimientos del 11 de septiembre y la permanente demostración de poderío bélico de los EUA, aunado a las cada vez más disputadas elecciones presidenciales, el asunto de los mexicanos avencindados en este país, a la sazón minoría dominante en los estados sureños, adquiere connotaciones muy interesantes que superan con mucho las circunstancias y derechos políticos de nuestros coterráneos e impactan en el presente y futuro de la nación.

El nuevo rol de los mexicanos que viven en Estados Unidos de América, debe considerarse en el contexto de la económica del norte y de la integración continental, en virtud de que la apertura de las fronteras y el flujo de mano de obra impacta de manera fundamental en las relaciones bilaterales.

VI. CONCLUSIONES

Primero: los mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional, en su inmensa mayoría por razones de índole económica, mantienen vigentes sus derechos y prerrogativas constitucionales, razón por la cual el Estado mexicano está obligado a crear los mecanismos que les permita su ejercicio.

Segundo: el debate sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, debe ser parte fundamental del proceso de Reforma del Estado, de no avanzar en su instrumentación, la transición hacia la democracia no vería su consumación plena y se mantendrían rezagos propios del viejo, pero aún vigente, régimen autoritario.

Tercero: en las últimas décadas se observa una tendencia en la comunidad internacional de legislar en esta materia y reflejar en sus respectivos cuerpos normativos, la nueva situación mundial en cuanto a flujos migratorios, determinados en gran medida por los paradigmas emergentes en materia de economía y comercio.

Cuarto: aunque es muy alto el número de ciudadanos mexicanos en el extranjero, su distribución en pocos estados de la Unión Americana hace factible, para la autoridad electoral, respetarles sus derechos constitucionales; ello permitiría sentar un precedente de participación electoral de gran alcance.

Quinto: por los factores que determinan el flujo de mexicanos a territorio de los Estados Unidos de Norteamérica y el impacto que su trabajo tiene en la economía mexicana, es un imperativo que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo,

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

realicen las acciones pertinentes en su esfera competencial, para que se instrumenten los mecanismos que garanticen hacer justicia a más de 10 millones de mexicanos privados indebida e ilegalmente de un derecho humano fundamental.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Carrillo Poblano, Manuel, *El voto en el extranjero en perspectiva comparada* (ponencia), Conferencia del Protocolo de Quito Ecuador, Agosto de 2001.
- Los Derechos Humanos y las Elecciones: Manual sobre los Aspectos Jurídicos, Técnicos y de Derechos Humanos Referentes a las Elecciones*, Nueva York y Ginebra, ONU, 1994.
- Navarro Fierro, Carlos (coords) *Estudio Comparado sobre el Voto en el Extranjero*, IFE, 2002.
- Vega Gómez, Juan y Corzo, Edgar (coords) *Tribunales y Justicia Constitucional, Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 571 PP.
- Zedillo Ponce de León, *Iniciativa de reforma al artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1996.
- Marco jurídico del Congreso de los Estado Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2003.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral*, IFE, 2003.