

CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL VOTO MEXICANO EN EL EXTRANJERO

Diego VALADÉS

1. EXPLICACIÓN

En este trabajo he incluido algunos fragmentos de artículos referentes al tema que publiqué en el diario *Excélsior*, en enero, junio y agosto de 1998, la ponencia que presenté en la sesión de consulta convocada para analizar el tema por el Senado de la República, celebrada en Jalapa en septiembre, parcialmente publicada por la revista *Este País* en su número de octubre, y diversas consideraciones que estimé oportuno adicionar para apoyar los argumentos previamente sostenidos.

En tanto que preparé este material para ser publicado conjuntamente con el del profesor Jorge Carpizo, omití aludir muchos de sus argumentos; lo hice sobre todo porque comparto totalmente sus puntos de vista. La argumentación del distinguido constitucionalista es diáfana, amplia y convincente; está basada en razonamientos jurídicos sólidamente sustentados, en consideraciones políticas inspiradas por un nacionalismo democrático que comparto con él, y en reflexiones de naturaleza comparativa que ilustran sobre las circunstan-

cias de México y de otros países que han adoptado el voto de sus nacionales en el extranjero. Estimo que nuestros respectivos planteamientos resultan complementarios, y por eso ambos tomamos la decisión de publicarlos en un solo volumen.

2. ASPECTOS GENERALES

El problema del voto nos ha acompañado a los mexicanos a lo largo de toda nuestra vida independiente. Unas veces, las más, porque ha sido causa de discordia interna, pero otras, porque ha formado parte de algunos de nuestros conflictos con el extranjero. Un ejemplo claro lo ofrece la negociación del Tratado de Guadalupe, cuyo artículo VIII está dedicado a regular los derechos ciudadanos de los mexicanos que permanecieron en los territorios desmembrados de México, a quienes se adjudica el derecho de optar entre la ciudadanía mexicana o la norteamericana en 1848; México, en las condiciones más adversas, fue capaz de defender sus derechos de ciudadanía y de soberanía sobre el territorio del que fue despojado. Otro caso es el de las tensiones políticas con el Vaticano, que llevaron a Pío XI a expedir, en marzo de 1937, la encíclica *Firmissimam Constantiam*, referida a la situación política y religiosa de México, mediante la que exhorta a los católicos mexicanos a ejercer su derecho al voto “cuando el bien de la Iglesia” lo requiera.

Ahora el voto es parte de un debate distinto, pero también tiene que ver con nuestras relaciones externas. Algunos de los políticos y de los analistas a quienes más respeto han venido postulando, en los últimos años, la necesidad de que los mexicanos podamos votar en el extranjero. El argumento, más que jurídico, ha sido político y moral. Político, porque

se ha entendido que los mexicanos, sobre todo los residentes en Estados Unidos, podrían tener considerable importancia por su identificación con partidos de oposición; moral, porque enunciado en términos abstractos no parecería haber razones para privar del voto a numerosos mexicanos por el solo hecho de residir en el extranjero.

Después de varios años de insistir, todo indica que se dará el voto a ese muy abundante grupo de mexicanos. Con todo el respeto que merecen, no coincido con que se les permita votar fuera de México. No se trata de monoscabar los derechos de los que viven fuera, sino de no afectar los de quienes viven dentro.

Cuando la argumentación en favor del voto a los mexicanos en el extranjero alcanzó su clímax, las diferentes fuerzas políticas todavía no consideraban garantizada la imparcialidad electoral en el interior del país. Las reformas electorales de 1994 y de 1996, que complementaron las emprendidas a partir de 1977, cambiaron el panorama político por cuanto hace a la conciencia de respeto del voto. Puede decirse que en su mayoría los ciudadanos contemplan ahora con mayor confianza los procesos electorales, y advierten la utilidad de su voto.

Antes de que se produjera esta situación, bastante reciente, los votos allende nuestras fronteras habrían sido una especie de reserva electoral que compensara las distorsiones del sufragio. Las más recientes experiencias, empero, han satisfecho las expectativas generales de pulcritud electoral, de manera que el interés por contar con “votos de reserva” en el extranjero no se justifica.

Pero en el tiempo transcurrido no sólo ha cambiado el escenario político. También ha sido modificado otro importante aspecto: el 20 de marzo de 1998 entró en vigor una reforma a la Constitución conforme a la cual es posible la

doble nacionalidad. Muy convincentes razones dieron lugar a esa reforma, que reforzará la capacidad de las autoridades mexicanas para proteger a los mexicanos en el extranjero; sobre todo en Estados Unidos. La acción de nuestros representantes consulares, tenaz, inteligente y patriótica, ahora se verá robustecida por el nuevo texto de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales.

En especial, por su contundencia, debe ser encomiado el actual artículo 37. El texto vigente hasta marzo de 1998 establecía que la nacionalidad mexicana se perdía por la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que implicaran sumisión a un Estado extranjero. Además, se preveían otras causas de pérdida de la nacionalidad tratándose de mexicanos por naturalización. Conforme a la nueva redacción del precepto, "ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad". Se trata de una afortunada decisión que, en virtud del transitorio segundo del decreto de reformas, beneficiará retroactivamente a quienes hayan perdido la nacionalidad mexicana por nacimiento. Bastará que así lo soliciten en el curso de los siguientes cinco años contados a partir del 20 de marzo de 1998.

En cuanto al artículo 32, también experimentó una importante modificación. De acuerdo con el texto renovado, el primer párrafo del precepto dispone que "la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad". Independientemente de la construcción tautológica conforme a la cual la *ley regulará la legislación*, se trata de un avance que progresivamente tendrá mayor transcendencia por lo que hace a la defensa y protección de los mexicanos en el extranjero.

Ahora bien, uno es el tema de la nacionalidad y otro es el problema de la ciudadanía. En lo sucesivo se podrá tener, además de la nacionalidad mexicana, una extranjera; pero ¿que ocurrirá con la ciudadanía? ¿es razonable ser ciudadano de dos naciones? La idea y el concepto de ciudadano es lo que fundamenta la vida colectiva. Juan Jacobo Rousseau lo vio con más claridad que ninguno. En su tiempo, afirmaba, la mayoría confundía habitante con ciudadano. Los ciudadanos, agregaba, “son los partícipes de la autoridad soberana” cuyos votos expresan “su unidad, su *yo* común, su vida y su voluntad” (*Du Contrat Social*, I, vi). Con esa tesis construyó su concepto de contrato social y su idea radical de soberanía popular, que a partir del siglo XIX se estableció en nuestro sistema constitucional.

El voto es un instrumento de la voluntad colectiva. ¿Puede tratarse de una voluntad dispersa y además sometida a dos sistemas constitucionales diferentes? En otras palabras ¿puede un ciudadano norteamericano expresarse también como ciudadano mexicano? El voto es un derecho que se ejerce para elegir al gobernante propio, no al gobernante ajeno. Con motivo de las reformas constitucionales, varios millones de personas, que habían optado por la nacionalidad norteamericana, podrán recobrar la mexicana sin perder la de Estados Unidos, o adquirir la de allá sin perder la de acá. En buena hora si eso es útil para defender su dignidad y sus derechos migratorios. Pero quienes tienen doble nacionalidad son ciudadanos de aquel país, y allá ejercen su derecho a elegir a quienes los gobiernan.

Debo hacer algunas precisiones, porque de ninguna manera se trata de un argumento chauvinista ni discriminatorio. Diversos sistemas constitucionales admiten el voto de los nacionales en el extranjero. La Constitución española determina (artículo 68.5): “la ley reconocerá y el Estado facilitará el

ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España". Para ejercer el voto en el extranjero se debe tener la calidad de "residente-ausente". No se incluye, por tanto, a quienes tienen su residencia permanente fuera del país.

La Constitución de Holanda (artículo 54.1) contiene un precepto semejante: votan para elegir representantes todos los holandeses, con las excepciones "que establezca la ley sobre los holandeses que no sean habitantes del reino". Esas excepciones son semejantes a las adoptadas por la legislación española. En Finlandia, la Ley Orgánica del Parlamento (artículo 6o.), que tiene naturaleza constitucional, dispone que tendrán derecho a votar todos los ciudadanos, "cualquiera que sea el lugar de su domicilio". También admiten el voto en el extranjero la Constitución austriaca (artículo 26.6) y la sueca (III, artículo 2o.). En este último caso, sin embargo, hay una prevención relevante, porque el precepto señala que "tendrá derecho a votar en las elecciones al Parlamento todo ciudadano sueco que sea o haya sido durante cierto tiempo residente en el reino". De esta suerte, si se trata de un sueco, hijo de padres suecos pero nacido en el extranjero y que nunca haya vivido en Suecia, no podrá ejercer el derecho de voto hasta en tanto no regrese y resida durante un periodo en el país.

Otros sistemas han optado por dejar a la legislación ordinaria la regulación del voto de los nacionales en el extranjero, pero en términos generales prevalece el criterio de la temporalidad en cuanto a la ausencia del territorio nacional.

Ese requisito es comprensible. Así como se exige que para ser elegible se tenga una residencia mínima en el lugar donde se aspire a ser votado, es comprensible que los votantes también conozcan de manera directa sus problemas y las opciones para solucionarlos. Votar es un acto responsable que

expresa pertenencia a una comunidad política; mediante el sufragio se decide entre diversas opciones la que se considere mejor para asegurar el bienestar, la seguridad y la libertad comunes. Es lícito preguntar qué nivel de información tiene —para poder decidir— quien lleva, por ejemplo, diez o más años de ausencia y que además no tiene el propósito de reintegrarse a México. También hay centenas de millares de potenciales ciudadanos que nacieron fuera de nuestras fronteras y no conocen siquiera el país. ¿Es razonable que tomen decisiones que no se les aplican?

Como una consideración adicional, cabría plantear la analogía de que los ciudadanos de un estado pudieran elegir a su gobernador incluso si son residentes de otra entidad federativa. ¿Qué argumento podría invocarse para contrarrestar semejante planteamiento, cuando por otra parte se está permitiendo que ciudadanos extranjeros voten en la elección presidencial? Lo natural será que los mismos ciudadanos de los estados se opongan a una decisión de ese género, porque quienes han fijado su residencia fuera de la entidad no pueden tener interés, o por lo menos carecen de la información adecuada, para tomar una decisión que afecte a quienes continúan viviendo en el estado de origen.

Ahora bien, con relación a la posibilidad de que la legislación mexicana introduzca una nueva especie de ciudadanía, ¿podría establecerse una distinción entre los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero de manera permanente o que disfruten de otra ciudadanía, y los ciudadanos mexicanos que se encuentren temporalmente ausentes o que no tengan otra ciudadanía? Tal vez eso haya querido prever la reforma que entró en vigor hace un par de meses, pero la redacción es equívoca. El nuevo artículo 32 establece que las leyes determinarán los casos en que algunos cargos y funciones serán reservados a mexicanos que no tengan otra nacionalidad. De

aplicarse este criterio a los *ciudadanos* (lo cual es opinable, porque el precepto alude sólo a los *mexicanos*), y aceptando que el sufragio en nuestro sistema es una función, la Ley podría excluir del voto a los mexicanos que también fueran ciudadanos norteamericanos, por ejemplo.

El artículo 32 también alude a que se establecerán normas “para evitar conflictos de doble nacionalidad”, pero esta es una referencia a un aspecto técnico que concierne exclusivamente a los problemas que se desprenden de la doble nacionalidad, no de la doble ciudadanía.

Si se llegara a adoptar una decisión que obligara a los destinatarios de la reforma al artículo 32 para que optaran, a los mexicanos en el extranjero se les pondría en la disyuntiva de acogerse a la doble nacionalidad para mejor defender sus derechos en el país de residencia, pero perdiendo el ejercicio de un derecho cívico en México, o bien ejercer este derecho sólo como mexicanos pero renunciado a las ventajas de la nacionalidad extranjera. ¿Tendría algún sentido esta complicada operación?

Hasta aquí me he limitado a plantear el problema constitucional del ejercicio del voto en el extranjero por parte de ciudadanos mexicanos y extranjeros a la vez. Otros problemas, de naturaleza política, son previsibles para el futuro. Al darle voto en México a quienes también votan como norteamericanos, estaremos sentando las bases para nuevas y más agresivas modalidades de absorción que no podemos contemplar con indiferencia. No conviene adoptar, sin volver a reflexionar, una medida aparentemente justiciera, pero cuyas consecuencias pagará México con su independencia. Los Estados que extienden el derecho de voto a los ciudadanos ausentes no tienen frontera con el país más poderoso y ambicioso del orbe, ni una población emigrante de tantos millones como la nuestra.

En la Unión Europea se admite, desde 1992, que los extranjeros avecindados en un país puedan votar en las elecciones municipales. ¿También hacia allá iremos? ¿Al “brazo largo” de la justicia se sumará el “brazo largo” de la democracia? ¿Vamos a permitirlo e incluso a facilitararlo? A la luz de los cambios constitucionales en vigor desde marzo de 1998, bien vale la pena reexaminar el problema.

La idea de que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero voten en las elecciones presidenciales fue adoptada antes de que se evaluaran las consecuencias de la doble nacionalidad ahora admitida por la Constitución, que abre la posibilidad de que millones de ciudadanos norteamericanos intervengan en la elección del presidente de México. El artículo 36 de la Constitución disponía que cada ciudadano votaría “en el distrito electoral que le corresponda”. Esa redacción impedía que el voto se ejerciera fuera del distrito en el que se estuviera empadronado para efectos electorales. Ese precepto fue reformado en julio de 1996, para establecer ahora que es obligación del ciudadano “votar en las elecciones populares en los términos que señala la Ley”. Se trata, por consiguiente, de una decisión adoptada casi dos años antes de las nuevas disposiciones en materia de nacionalidad, y de sus consecuentes efectos en cuanto a ciudadanía.

En un trabajo previo (“El peligro...”, p. 19) y en esta misma obra Jorge Carpizo, por su parte, hace ver, entre otras cosas, que los lugares de mayor concentración de ciudadanos mexicanos en Estados Unidos están dominados por “poderosas maquinarias electorales” locales, que sin duda también querrán influir en el sentido del voto que emitan los ciudadanos mexicanos y los dobles ciudadanos, con efectos que no se producen en ningún otro sistema político.

Hasta el momento de preparar este texto no se advierte que los agentes políticos que influyeron para que millones de

ciudadanos americanos voten por el presidente de México, hayan hecho alguna rectificación en su posición. Por el contrario, el tema sigue adelante y, conforme a su obligación legal, el Instituto Federal Electoral ha realizado, a partir de abril de 1998, los estudios para aplicar esa medida en el futuro.

El presidente del IFE planteó ante la Cámara de Diputados los problemas técnicos que deberán resolverse para que se pueda votar desde Estados Unidos y, adicionalmente, precisó que “el IFE no discutirá sobre la deseabilidad del voto en el extranjero” (José Woldenberg, “Intervención...”, p. 13). Es una posición procedente, porque a ese organismo sólo le incumbe aplicar la ley; pero a los ciudadanos nos toca argumentar cuando entendemos que la soberanía y la democracia están en riesgo.

Sobre la soberanía se cierne una grave amenaza. Poner la elección del presidente de México en manos de ciudadanos norteamericanos es algo de lo que difícilmente podrán convencernos a quienes todavía creemos en el valor de la independencia. Todo indica que quienes nos oponemos a esa medida estamos en minoría; tan lo estamos, que la ley, aprobada por la mayoría del Congreso, ha acabado por favorecer la intervención de los ciudadanos americanos en nuestra política interior. Debe aclararse, sin embargo, que no fue esa la intención original, en tanto que al adoptarse las normas constitucionales y legales en materia electoral ahora en vigor, todavía no se habían discutido las concernientes a la doble nacionalidad ni, cuando se aprobaron éstas, se advirtió el problema de la consecuente doble ciudadanía.

En su origen, la argumentación en favor del voto de los mexicanos en el extranjero era más o menos comprensible. Se decía que no podían ejercer su voto en México, por estar ausentes, y que tampoco podían ejercer derechos de ciudada-

nía en el extranjero, por no reconocérseles. Pero al ser reformada la Constitución y admitirse la doble nacionalidad, ese argumento cayó por tierra, aunque la determinación legislativa en materia electoral ya no se modificó. Esto, en todo caso, ya será la responsabilidad histórica de quienes, habiendo cambiado las circunstancias, no han modificado las decisiones.

La lucha por el poder llevará a los partidos políticos mexicanos a buscar alianzas entre los *bosses* políticos americanos, y los obligará a negociar esferas de influencia con los partidos de allá. Un buen ejemplo de lo que podrá ocurrir lo ofrece el estudio de Peter Skerry, referido esencialmente al caso de California. La formación de dirigentes políticos profesionales entre los grupos de mexicano-americanos en ese estado, y las naturales implicaciones de su actuación, no escapan a las deformaciones advertidas en ese género de liderazgo político en Estados Unidos (Skerry, pp. 313 y ss.).

Sujeta parcialmente a la influencia de los políticos profesionales americanos para determinar el sentido de su voto, la soberanía mexicana habrá sufrido un descalabro de consecuencias impredecibles. La integración silenciosa, iniciada en las esferas comercial, primero, financiera, después, habrá llegado a lo político. En esas condiciones la integración territorial ya ni siquiera será necesaria. La "globalización" habrá surtido pleno efecto, y el voto transnacional que nosotros mismos nos dimos habrá logrado más que Monroe y Polk juntos.

Lo anterior no es una expresión airada; concierne a los signos que ya se advierten de proseguir por el camino de la integración política. La amplitud electoral que ahora permite la fracción III del artículo 36 comienza a ser invocada como fundamento para que también en Estados Unidos se constituyan distritos electorales que envíen diputados, y tal vez más

adelante también senadores, al Congreso mexicano. En cuanto a la extensión del voto en el extranjero para elegir también a gobernadores, los primeros planteamientos ya se están produciendo entre la comunidad zacatecana de California.

Lo contradictorio es que todo esto se ha hecho y se querrá hacer en nombre de la democracia, aunque la democracia no obtenga ventaja alguna con el voto de los ciudadanos mexicano-americanos. El presidente del IFE pregunta, por ejemplo, si se mantendrá o no en vigor la prohibición de que los partidos reciban aportaciones de partidos o de personas, físicas o morales, extranjeras. En el orden técnico también inquiriere si se podrá evitar la “relajación en el control de cuentas” y, entre otras varias cuestiones, cómo se podrá sancionar faltas que se cometan fuera de nuestro territorio (Woldenberg, “Intervención...”, pp. 15 y ss.).

En principio, la única respuesta es que, en la medida que sancionemos faltas cometidas en el extranjero, estaremos legitimando tantas operaciones intervencionistas como ocurran en el futuro. Nuestra frontera política habrá quedado diluida. Sorprende, en este caso, que por un lado reprobemos una incursión policial como la denominada “operación Casablanca” iniciada muchos meses antes pero sólo conocida en 1998, a cargo de unos cuantos sujetos, pero le demos naturaleza legal, e incluso ropaje democrático, a la intervención política de millones de norteamericanos.

He preguntado a varios juristas españoles qué opinarían si algunos millones de franceses eligieran a su jefe de gobierno, y también he inquirido a algunos colegas franceses si verían con simpatía que su presidente fuera elegido por alemanes. Con todo y sus claras afinidades comunitarias, esas opciones los han escandalizado.

En el orden democrático, el voto en Estados Unidos es pura demagogia. La Constitución consagra, como garantía demo-

crática, que los partidos ejerzan el derecho de uso, “en forma permanente”, de los medios de comunicación social. Con fundamento constitucional, el código electoral (Cofipe) establece cuatro prerrogativas para los partidos: acceso a los medios, régimen fiscal especial, franquicia postal y financiamiento público.

El acceso a los medios y la franquicia postal tienen una clara función democrática: se requiere mantener informados a los ciudadanos para que, de manera libre y responsable, ejerzan sus derechos cívicos. Con este motivo se les asegura la disposición de espacio en los tiempos de transmisión que le corresponden al Estado, con “cobertura nacional”, así como difusión “a través de la prensa de circulación nacional”. Para este objeto, los contribuyentes mexicanos aportamos los recursos que los partidos utilizan, a efecto de que nos orienten. Tenemos una obligación, la de tributar, y un derecho, el de ser informados. Esto forma parte de un sistema democrático. Sin información no hay libertad.

Ahora bien, en el caso de los ciudadanos americanos que tomen decisiones sobre México, ¿cuál será su nivel de información? ¿acaso los contribuyentes mexicanos ahora también tendremos que pagarle a las cadenas ABC, CBS y NBC para ayudar a que otros decidan sobre nosotros? ¿tendremos que cubrir las cuotas de la prensa americana para que inserten las convocatorias de los partidos mexicanos? ¿o dejaremos esa tarea a los propios medios de aquel país para que difundan lo que quieran acerca de nuestros candidatos, de nuestros partidos y de nuestras aspiraciones?

Por otra parte, ¿esa acción informativa será permanente, como en México, o sólo en periodos electorales, para inflamar pasiones de circunstancia? Los ciudadanos de allá tendrán sobre los de acá la ventaja de ejercer dos votos: uno para decidir su futuro, y otro para decidir el nuestro. No contarán,

y por ende es una expresión de la soberanía popular a que alude el artículo 39 de la Constitución.

Si la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quiere decir que las expresiones individuales que se formulen para integrar la voluntad colectiva inherente al ejercicio de la soberanía, constituyen una obligación ante la comunidad de la que cada ciudadano forma parte. El principio rector de las obligaciones de derecho público no sigue, en este aspecto, el que prevalece en el caso de las obligaciones de derecho privado. En estas últimas nadie puede estar obligado consigo mismo, mientras que en el ámbito público esta excepción sí se produce.

Esa fue la gran aportación de Rousseau con relación a otras construcciones contractualistas: la caracterización de la voluntad general, “que no necesita ser unánime pero que sí requiere que todos los votos sean considerados; toda exclusión formal destruye la generalidad” (*Du Contrat Social*, II, ii). La voluntad general no es la suma de las voluntades individuales, pero con ellas se construye; y quienes contribuyen a formarla luego a ella quedan sometidos. De ahí surge la dualidad del sufragio como derecho y como deber. Puede decirse que existe un sufragio-libertad, que tiene naturaleza potestativa y se ejerce a título individual y por tanto es un derecho, y un sufragio-soberanía, que tiene naturaleza vinculatoria y se ejerce a título colectivo y, por lo mismo, es una obligación.

Ahora bien: en tanto que derecho, es necesario determinar ante quien se reclama, y en cuanto obligación, ante quien se cumple. En este punto es inevitable tener como punto de referencia al Estado del que se forma parte. Sólo dentro de un Estado de derecho es posible el ejercicio de las funciones que corresponden al sufragio ciudadano. Así, es el Estado quien garantiza al ciudadano ejercer el derecho al sufragio. Cual-

quier acto u omisión del Estado que traiga consigo la limitación del derecho del ciudadano a votar es contrario al orden constitucional y da lugar a las responsabilidades que la ley prevé.

En cuanto a la obligatoriedad del sufragio el problema es de otra naturaleza. En este caso puede tratarse de una simple declaración constitucional que se traduce en un deber moral, en cuyo caso no estamos en rigor ante un precepto normativo, pues la falta de cumplimiento de la obligación no da lugar a sanción alguna, o bien podemos estar ante una auténtica norma que prevea consecuencias específicas para el caso de inobservancia de la obligación.

La obligación, en ambos casos, corresponde a la relación existente entre el individuo y el conjunto del que forma parte. Desde la perspectiva contractualista, única que, incluso con variantes, es capaz de fundamentar la vida democrática de una sociedad, hay una pregunta clave formulada por Rousseau: “¿cómo puede un hombre, al mismo tiempo, ser libre y estar obligado a someterse a una voluntad que no es la suya?” (*Du Contrat Social*, IV, ii). La única respuesta posible es que el hombre será libre en tanto participe de la integración de la voluntad general a la que, por otra parte, queda sometido.

Por eso es obligatorio que cada ciudadano ejerza su voto, porque de no hacerlo tendría que someterse a decisiones que no aprobó, y entonces se daría la contradicción inadmisible de que en una misma sociedad hubiera ciudadanos libres y ciudadanos no libres. Si esto llegara a ocurrir el esquema completo del contractualismo como argumento de la libertad y fundamento de la democracia dejaría de ser funcional.

Hacia finales del siglo XIX Esmein replanteó la necesidad de volver la mirada al contractualismo de Rousseau, para comprender la función de la Constitución. Consecuente con su propia recomendación, abordó el problema del sufragio, al

que calificó como una función social (*Éléments...*, pp. 367 y ss.). El voto, decía, no puede ser entendido como un derecho individual absoluto, porque deriva directamente de la idea de soberanía. Por eso, agregaba, la persona ejerce el voto no en su nombre propio, sino en el de la comunidad nacional de la que forma parte.

Eso explica que si bien la tendencia constitucional dominante es la del sufragio como derecho, la idea de su obligatoriedad ha ido cobrando mayor presencia. Adicionalmente se han adoptado estímulos para el votante, de suerte que aun dejándose al ciudadano la libertad de elegir entre votar o no hacerlo, se le estimula para que sí lo haga.

Entre los casos más relevantes de sufragio obligatorio figuran las constituciones de Italia, Portugal, Austria y Grecia, en Europa, y de Argentina, Brasil, Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela, en América. Las modalidades son sugerentes. En Austria (artículo 60), por ejemplo, se determina que el sufragio sea obligatorio en las entidades federativas, de acuerdo con la decisión que tome cada estado. Hasta ahora, y la Constitución es de 1929, sólo tres de los nueve estados han adoptado la obligatoriedad de votar.

En Italia (artículo 48), por su parte, el voto está considerado como un “deber cívico”, y otro tanto ocurre en Portugal (artículo 49.2); mientras que en Bélgica (artículo 62) y en Grecia (artículo 51.5) es enfáticamente obligatorio. Con la expresión “deber cívico” las constituciones italiana y portuguesa dejan impreciso si se trata de una obligación jurídica, cuyo incumplimiento es sancionable, o de una obligación moral, que si es omitida da lugar a una reprobación colectiva. (Crisafulli, p. 327). En todo caso, en Italia el legislador ordinario vino a suplir la imprecisión constitucional y estableció, como sanción, que quienes no votan son incluidos en una lista que se exhibe públicamente durante treinta días, y

en el curso de los siguientes cinco años se hace constar que “no ha votado” en los certificados de buena conducta que expiden las autoridades municipales.

En cuanto a América Latina, Brasil es un caso interesante. La Constitución (artículo 14.1) dispone que el voto es obligatorio para los ciudadanos mayores de dieciocho años, pero es facultativo para los analfabetos, para los mayores de setenta años y para los mayores de dieciséis pero menores de dieciocho. Perú (artículo 31) también establece la obligación de votar pero recoge una sola excepción, para los mayores de setenta años.

Costa Rica (artículo 93) considera el voto como una “función cívica” obligatoria; en Venezuela (artículo 110) se le caracteriza como “función pública”, aunque no se determina claramente su obligatoriedad, y en Uruguay (artículo 77) es obligatorio. El caso argentino (artículo 37) es llamativo.

En Argentina el sufragio obligatorio fue adoptado por ley en 1912. Sus efectos tuvieron repercusión política, porque desde entonces los viejos partidos de derecha quedaron borrados del panorama electoral. Hay quienes explican (Alfonsín, pp. 209 y ss.) la propensión al golpismo militar en Argentina por ser la única vía de acceso al poder disponible para los grupos más conservadores, a partir de la obligatoriedad del voto.

En México, durante décadas el sufragio fue un derecho ejercido con desgano y una obligación mal cumplida. Aunque fueron adoptadas diversas estrategias encaminadas a influir en el ciudadano a través de mensajes publicitarios de carácter neutro, exhortándolo a votar sin señalamiento de predilecciones, los resultados fueron desalentadores. El problema de la abstención es prácticamente universal, aunque en términos generales se advierte que la participación electoral es alta donde también existe una amplia cultura política.

En el caso mexicano la abstención denotaba el desinterés comprensible cuando se producían procesos electorales sin mucha competencia y viciados por la corrupción. El panorama ha ido cambiando y progresivamente las elecciones van siendo más concurridas. Los ciudadanos han descubierto la utilidad de su voto y esto constituye la mejor invitación posible para emitirlo. El verdadero impulsor de sufragios es cada uno de los partidos políticos, cuyas posibilidades de triunfo dependen de convencer a los ciudadanos para que los voten.

Las características del voto obligatorio subrayan la naturaleza del sufragio como un instrumento para la cohesión social. Es, por definición, la vía a través de la cual una comunidad política se expresa, actúa y se conserva. Una comunidad puede tener diversas manifestaciones según atienda a formas de ser (comunidad cultural), a afinidades (comunidad deportiva) a objetivos (comunidad económica) específicos. En estos casos, la idea de comunidad puede trascender a un determinado espacio territorial; pero tratándose de una comunidad política sólo puede corresponder a grupos que comparten las decisiones del Estado, en su doble dimensión: como origen del poder y como destinatarios de los actos del poder. No puede hablarse de comunidad política ahí donde no se comparten todos los efectos del poder, y esto supone un ámbito territorial de validez para los actos del Estado.

4. NATURALEZA DE LA CIUDADANÍA

¿Qué es un ciudadano? La más común de las definiciones identifica al ciudadano como el “miembro de una comunidad política territorial, titular de derechos y sometido a obligaciones uniformes, independientemente de su pertenencia o colectivos específicos (sexo, religión, etcétera)”. Así se expresa

Jean Leca (*Dictionnaire Constitutionnel*) y de manera semejante lo hacen otros tratadistas. Capitant lo identifica como “el individuo nacional de un Estado que participa en el ejercicio de la soberanía” (*Vocabulario...*, p. 112). Para Ramella (*Nacionalidad y ciudadanía*, p. 105) “el ejercicio de los derechos políticos es lo que constituye la calidad de ciudadano”.

Podríamos así acumular muchas más definiciones, y normalmente encontraremos dos elementos comunes para caracterizar la ciudadanía: ejercicio de la soberanía y vínculo jurídico con el Estado. Hauriou (*Principios...*, pp. 111 y ss.) subraya que la ciudadanía se trata de una condición inmanente, no atribuida al hombre mediante una concesión social. Esta es una precisión valiosa, porque es precisamente la que identifica a la ciudadanía (que “se funda en la libertad y no en la capacidad”, agrega Hauriou) como un elemento de la soberanía. Por eso los requisitos exigidos para el ejercicio de la ciudadanía están directamente relacionados con el concepto de soberanía que prevalezca y con la estructura y el funcionamiento de los órganos del Estado. En estos términos la ciudadanía es un elemento definitorio del Estado y permite identificar el sistema constitucional adoptado por cada uno. Esto no quiere decir, por supuesto, que la doctrina no incluya eminentes ejemplos que cuestionan el concepto aquí sustentado de ciudadanía. Para Vedel (*Manuel élémentaire...*, p. 341) por ejemplo, se trata de una noción sentimental y en todo caso política, pero no jurídica.

Es explicable, por lo mismo, que del ciudadano se hayan ocupado por igual Platón y Aristóteles, en la antigüedad clásica, los enciclopedistas franceses en el surgimiento de la edad moderna, y la doctrina jurídica a lo largo del siglo XX, con muy diversos enfoques. Todo sistema político-constitucional se explica en función de las relaciones de poder, y éstas

se expresan por los niveles de libertad individual y colectiva vigentes.

En el orden social, el ciudadano también es considerado un referente para establecer el tipo de sociedad existente. T. H. Marshall trazó un cuadro muy preciso para identificar las relaciones entre el concepto de clase, los derechos de ciudadanía y el proceso de desarrollo social. Esa perspectiva sociológica le permitió advertir los tres grandes elementos de la ciudadanía: el civil, el político y el social (*Class, Citizenship and Social Development*, pp. 71 y ss.).

Según Marshall, el elemento civil de la ciudadanía es el conjunto de elementos necesarios para la libertad individual. Entre éstos se encuentran la libertad personal de tránsito, contratación y trabajo; las libertades de pensar, creer y expresarse; el derecho a la justicia, la seguridad, la propiedad y los demás que hoy constituyen el haz de prestaciones de que responde o debe responder el Estado.

El elemento político de la ciudadanía es el derecho a participar en el ejercicio político del poder, sea como miembro de la comunidad que decide acerca de los titulares de los órganos del poder, o como integrante de alguno de esos órganos.

Finalmente, el elemento social de la ciudadanía es el conjunto de atribuciones que permiten a una persona ejercer derechos de naturaleza económica concernientes a su bienestar y a disfrutar del acceso a la riqueza que le permitan compartir los niveles de vida prevalecientes en la colectividad de la que forme parte.

Como se puede apreciar, la ciudadanía tiene una naturaleza que permite definir, además de las relaciones de poder, el amplio espectro de las relaciones sociales. Esto explica que no sea un concepto que pueda sobrevivir mutilado. De ahí que la ciudadanía se explique como un atributo compar-

tido por una comunidad sujeta al mismo sistema jurídico, político, social y económico.

Una de las grandes conquistas modernas de la ciudadanía es la igualdad. Lo que comenzó siendo un privilegio, esto es una disposición normativa de alcance restringido, se convirtió en un derecho universal. La ciudadanía siempre ha significado una forma de libertad, pero la libertad no siempre ha sido un patrimonio común de todos los integrantes de una sociedad. "*Civis romanus sum*" ("soy ciudadano romano") era una expresión utilizada durante el imperio a manera de salvoconducto (*Nuevo Testamento*, "Los hechos", 22, §28); denotaba precisamente un privilegio que, si bien se fue generalizando, no dejaba de significar una condición de ventaja para quien la ostentaba.

De la antigüedad griega y romana, de la que proceden los primeros conceptos de ciudadanía, se ha avanzado hasta construir un concepto que se caracteriza por cuatro elementos fundamentales: libertad, igualdad, independencia y responsabilidad. La ciudadanía implica una extensa gama de libertades públicas, sin las cuales carecería de sentido; de alguna manera este fue el primer atributo de la ciudadanía en el mundo clásico. La igualdad, la independencia y la responsabilidad son las aportaciones modernas y contemporáneas al concepto de ciudadanía. La igualdad procede de las revoluciones inglesa, americana y francesa; la independencia de las técnicas de sufragio que permiten garantizar el secreto del voto, y la responsabilidad del sistema representativo, propio del constitucionalismo moderno.

De esos cuatro elementos de la ciudadanía, el último, la responsabilidad, se encuentra en riesgo. El sistema representativo se encuentra hoy sometido a enormes presiones, entre ellas la del sufragio en el extranjero. El voto en el extranjero, a menos que se trate de residentes temporalmente

ausentes, es en esencia un sufragio sin responsabilidad. Un sistema puede ser teóricamente democrático aun sin ser representativo, como fue el caso de la Ciudad-Estado griega (Finley, *The ancient Greeks*, pp. 74 y ss.; *id.*, *Politics in the ancient World*, pp. 70 y ss.) y de numerosos ejemplos republicanos medievales, como Florencia (*cf.* Maquiavelo, *Historia de Florencia*). Así, la democracia puede prescindir, como postulaba Rousseau, del sistema representativo, a condición de que la ejerzan de manera directa los ciudadanos. Cuando eso no es posible, el propio Rousseau tuvo que aceptar, en su estudio sobre la Constitución de Polonia, que el sistema representativo era un mal menor comparado con no tener ningún nexo de compromiso entre los ciudadanos y las instituciones.

Finley ha demostrado, por otra parte, que el voto en Atenas tenía una doble función: además de proteger a los ciudadanos atenienses de la tiranía interior, los amparaba de la tiranía extranjera, especialmente de la espartana. El ejercicio democrático, por tanto, aseguraba un doble espacio de libertad, frente a la opresión interna y frente a la amenaza externa. La democracia, en ese sentido, era un instrumento de la libertad y de la seguridad. Es recomendable tener presentes estas notas distintivas de la democracia, y la importancia que en ella tiene una ciudadanía con sentido de identidad y cohesión, cuando estamos ante la perspectiva de que ciudadanos que han jurado sometimiento y lealtad a otro sistema están en posibilidad de participar en nuestras decisiones interiores.

Si se toma la doble decisión de mantener un sistema representativo como sustento de la democracia, y por otro lado se despoja al ciudadano de la responsabilidad que le concierne en un sistema de esas características, se está deteriorando una de las bases del sistema constitucional y se le llevará a la inoperancia. La erosión de la democracia, en

nombre de la democracia, es una de las más lamentables contradicciones que se pueden registrar.

La democracia, dice Rawls (*Political liberalism*, p. 217) incluye “una relación política entre todos los ciudadanos, en el ámbito de la estructura social en el que han nacido y en el que normalmente deben culminar su vida”. Sólo esa idea de pertenencia y vinculación mutua permite conformar una razón pública basada en la concepción pública compartida de justicia (Thiebaut, p. 227). La idea de comunidad no es una exigencia caduca, ni un término abstracto; tampoco un capricho político, ni un dejo nostálgico. Si falta la relación política entre los ciudadanos, es imposible que se integren y compartan una idea de justicia, y sin ésta la política es sólo una lucha faccional.

En el caso del voto de los mexicanos en Estados Unidos, sólo se les reconoce como ciudadanos para efectos políticos de la lucha de partidos, y en cuanto a los ciudadanos mexicanos se está generando un tratamiento desigual. El principio de igualdad concierne a la participación en las decisiones, a la aplicación del derecho, a las oportunidades, al acceso a las prestaciones del Estado, a la justicia y a la riqueza nacional. Cualquier disposición que altere el principio de igualdad, es contraria al orden constitucional. Eso ocurre cuando se atribuye a un número indeterminado de ciudadanos la posibilidad de ejercer derechos sin participar de las obligaciones ciudadanas, entre ellas las de lealtad a México (más adelante se verá el juramento y la abjuración que deben prestar los dobles ciudadanos) y conferirles un doble voto, en comunidades políticas distintas. La igualdad del sufragio, señala Duhamel (*Le pouvoir...*, p. 102) implica que se tenga la misma posibilidad de influir y de decidir, en condiciones análogas y bajo las mismas reglas.

5. SUFRAGIO Y GLOBALIZACIÓN

Hoy la independencia de México se encuentra sujeta a varias y pesadas condiciones que la limitan en lo económico, en lo político e incluso en lo jurídico. El problema planteado por el voto en el extranjero no lo podemos disociar de un panorama general, al que suele aludirse como “fenómeno de globalización”, y que afecta a la mayor parte de los países del orbe en cuanto a su independencia respecta.

Por mucho que queramos cerrar los ojos, hay situaciones inocultables que, si hemos de superar, es mejor encarar. En principio hablar de independencia limitada es una contradicción conceptual. Mas no por serlo, deja de ser una realidad. El hecho es que formalmente somos una nación independiente; empero, hay hechos que afectan la vida independiente del país.

La expresión jurídica de la independencia política es la soberanía popular y nacional. Conforme a la soberanía popular, corresponde al pueblo el derecho, inalienable e imprescriptible, de establecer su “forma de gobierno”. Por esta expresión debe entenderse, hoy, en sentido amplio, toda forma de organización política, económica y social. En cuanto que se trata de un derecho inalienable, significa que no es posible transferirlo a terceros, bajo ningún título. Pero esa soberanía no es concepto abstracto: la Constitución dispone en el artículo 41 que se ejerce a través de los poderes públicos, a los que por esa razón corresponde velar por que en nuestro territorio no exista otra autoridad que la establecida por la Constitución, ni otras leyes que las dictadas por los representantes de la nación.

Hemos de preguntarnos si las cosas ocurren como la Constitución dispone. Veremos que son numerosas las circunstan-

cias que llevan a dar una respuesta negativa. Nuestro concepto constitucional de soberanía no corresponde en todos sus términos a la práctica de la soberanía. El concepto constitucional forma parte de otra idea de Estado diferente a la que va cobrando fuerza; esencialmente concierne a la idea del Estado nacional. Cuando se acepta la "globalidad" como un fenómeno incontrovertible, y aun deseable, en lo que se piensa no es en la capacidad de que una sociedad decida su presente y su destino, sino en que todas las sociedades formen un solo núcleo, y desde nuevos centros de poder, ajenos ya a las viejas formas de representación democrática, se tomen las decisiones "globales".

En este sentido se podría decir que llegamos tarde a la democracia, porque la comenzamos a practicar entre nosotros cuando ya va de salida en el mundo. Ciertamente el mundo de la "globalidad" tiene muy poco que ver con la democracia. Es un nuevo fenómeno de autoritarismo, que como todas las formas autoritarias que le precedieron, se justifica por las expectativas de orden y progreso. El discurso rancio de las dictaduras nacionales decimonónicas es, hoy, la razón vanguardista de las nuevas formas de organización internacional.

A pesar de los grandes esfuerzos para construir un concepto de democracia sobre otro de mercado, lo que en realidad se va configurando es un nuevo tipo de poder político al margen de los procesos de elección, del sistema representativo y de los instrumentos constitucionales de control del poder. Este fenómeno, al que he denominado "Estado intangible" (*El control del poder*, pp. 101 y ss.) es, por las razones mencionadas, por completo ajeno a lo que de manera general se entiende como democracia.

Para las viejas dictaduras toda exigencia de bienestar social era "subversiva"; para las tesis globalizadoras el Estado de

bienestar es una rémora del pasado. Y esas tesis, adoptadas o impuestas a todas las naciones de la tierra (los socialismos supérstites incluidos), constituyen auténticas limitaciones a la soberanía y, por ende, a la independencia de los pueblos.

En el caso mexicano es posible identificar nuestra dependencia del crédito extranjero, del capital foráneo y, probablemente, del voto norteamericano. En algunos de esos casos poco hacemos para evitar la dependencia, y en otros incluso la contraemos de manera voluntaria.

La carga de la deuda externa hemos tenido que soportarla a lo largo de nuestra historia independiente, y vale decir que en algunos momentos lo hemos hecho incluso con heroicidad, y casi siempre con dignidad e inteligencia. El problema ha sido más difícil de sortear tratándose del capital foráneo. En este caso no hemos querido ver que la alienación de nuestro patrimonio —y contribuir a enriquecer el patrimonio ajeno— es una forma de dependencia. En 1978, James Tobin (Valadés, “Actualidad...”, p. 504) planteó la necesidad de implantar un impuesto a las transacciones internacionales para evitar corridas especulativas que dañaran a las economías nacionales y a la mundial en su conjunto. Un impuesto así, decía, reduciría la volatilidad de los mercados. A veinte años de distancia, su profecía se hace realidad, pero la solución sugerida no ha sido recogida, en su forma original o modificada, por ningún país afectado.

En nuestro caso no sólo hemos eludido buscar soluciones, sino que aun nos encaminamos a agravar los problemas. Existe, en ese sentido, una fuerte tendencia en el sentido de modificar la legislación vigente para que la totalidad del sistema bancario nacional pueda ser adquirido y operado por extranjeros. El ahorro total de los mexicanos puesto en manos extrañas.

La otra modalidad de la dependencia consiste en el error político de poner en manos de ciudadanos norteamericanos decisiones que sólo nos tocan a los ciudadanos mexicanos. Se dice, como prueba de nuestro reciente pluralismo, que un número importante de mexicanos está gobernado por el Partido de la Revolución Democrática; que otra parte importante lo está por el Partido Acción Nacional y la restante por el Partido Revolucionario Institucional. Lo cierto es que, además de esos partidos, también el Partido Republicano y el Partido Demócrata de Estados Unidos gobiernan a varios millones de mexicanos, cuyas lealtades ahora se escindirán en doble nacionalidad, en doble ciudadanía y en doble militancia partidaria. Los aspectos constitucionales de este problema los veremos en el siguiente apartado.

Esa tendencia a auspiciar el voto en el extranjero se inscribe en el proceso de la llamada globalización, y en algunos casos se pretende presentarla como una innovación absoluta. Es el caso de David Held (*La democracia y el orden global*, pp. 278 y ss.) que plantea tres fases sucesivas de desarrollo: el ciudadano cosmopolita, la sociedad cosmopolita y el gobierno cosmopolita; todo conforme a un llamado “modelo cosmopolita de democracia”. La argumentación de este profesor norteamericano sorprende por su ingenuidad y, en varios casos, por las notables alteraciones de Kant, cuya *Paz perpetua* desconoce, y de Rousseau. “Se podría decir, escribe, que los individuos podrían ser considerados ciudadanos ya no de su región o comunidad nacional, sino de un sistema universal de gobierno ‘cosmopolítico’.” Las personas, agrega, “podrían disfrutar de múltiples ciudadanías”.

También Habermas (*Facticidad y validez*, p. 643) alude al Estado cosmopolita y señala que “ser ciudadano de un Estado y ser ciudadano del mundo constituyen un *continuum* cuyos perfiles empiezan ya a dibujarse”. La idea de un “ciudadano

universal”, desde luego, no tiene nada de nueva. Hace por lo menos veinticinco siglos Diógenes el cínico se declaró “ciudadano del mundo” (Diógenes Laercio, *Vidas...*, II, 13). Voltaire, con un sentido radicalmente diferente al ahora sustentado por los “gobalizadores”, señalaba que “quien desee que su patria no sea más grande ni más pequeña, más rica ni más pobre que las demás, ese será el verdadero ciudadano del universo” (*Diccionario Filosófico*, p. 616). Y la Constitución francesa de 1791 incluyó, en ese caso con un sentido cosmopolita integrador y no con el criterio expansionista y de subordinación que ahora campea, una disposición (tít. II, artículo 1, 3) que confería la ciudadanía a los extranjeros con cinco años de residencia ininterrumpida en Francia, si adquirían inmuebles, o contraían matrimonio con francesa, o formaban un establecimiento comercial o agrícola, y además prestaban el juramento respectivo.

Ahora bien, la tesis de Habermas apunta en un sentido democrático del que carecen la mayor parte de los planteamientos de la “globalización”. Éstos están dominados esencialmente por la convicción de que el mercado debe determinar las formas políticas de organización, mientras que en el pensamiento de Habermas lo que se produce es la necesidad de no dejar en manos de la “expertocracia” la decisiones que afectan la vida de todos los europeos cuyos Estados forman parte de la Unión.

El tema preocupó a Habermas desde que, en 1991, publicó su ensayo sobre ciudadanía e identidad nacional. Pero en su argumentación no se propone que el ciudadano se traslade acompañado de un derecho a seguir participando en la comunidad en la que ya no vive, sino que ese derecho se le reconozca ahí donde se encuentre. Sugiere, en ese sentido, sustituir el concepto de “derecho de ciudadanía” por el de “estatus de ciudadanía” (*Facticidad y validez*, p. 624). Desde

luego se trata de una propuesta sugerente, que permite resolver los problemas de las voluminosas y frecuentes migraciones que han caracterizado al siglo XX y que no parece que disminuirán en el XXI.

Cuando se aborda el problema cívico de los emigrantes mexicanos, se ha tomado la decisión opuesta a sus intereses y a los del país. La auténtica reivindicación democrática de ellos no consiste en seguir votando para elegir autoridades cuyas decisiones no los pueden beneficiar ni perjudicar; la verdadera forma de darles un instrumento político de defensa consiste en que conquisten el derecho a votar en Estados Unidos y no que, con el pretexto de que también lo ejercen en México, o no se les reconozca allá, o se les amenace con que su ejercicio podrá dar lugar a sanciones.

Si entendemos, como plantea Habermas, que la ciudadanía es un estatus, que ya en algunos lugares se admite incluso sin el requisito previo de la nacionalidad, podremos ofrecer a nuestros emigrantes mejores condiciones de defensa y mayores garantías democráticas para su vida. La Constitución alemana (artículo 116.1) reputa como alemanes a “quienes posean la nacionalidad alemana o hayan obtenido acogida como refugiados o como expulsados”.

La idea, por otra parte, de ciudadanía múltiple tiene dos vertientes: la que concierne a la perspectiva de la “globalización”, que la ciudadanía supranacional desplaza a la nacional, y la que corresponde a la del Estado federal. Kelsen sustentaba, con razón, que “entre las dos ciudadanía existentes en el Estado federal, la de la unión y la del estado miembro tiene que haber necesariamente una cierta conexión” (*Teoría general del Estado*, p. 282). Es conforme a este principio, y no al “globalizador”, que ha surgido un tercer nivel de ciudadanía en el caso de la Unión Europea.

El Tratado de Maastricht dispone en su artículo G, 8o. la creación de la ciudadanía de la Unión Europea, que se otorga a “toda persona que ostente nacionalidad de un Estado miembro”. El precepto 8B establece que todos los ciudadanos europeos que residan en el territorio de un Estado del que no sean nacionales, tendrán derecho a ser electores y elegibles en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, “en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”. A partir de 1992, como ya se dijo más arriba, todas las constituciones de los Estados miembros de la Unión fueron adicionadas en el sentido del Tratado.

6. EL PROBLEMA DE LA DOBLE NACIONALIDAD Y LA DOBLE CIUDADANÍA

El tema del voto de los mexicanos en el extranjero se ha tratado con especial énfasis en las cuestiones de naturaleza técnica, pero se ha omitido uno de sus aspectos más relevantes: el problema de la doble ciudadanía. Con un cuidado que merece encomio se ha pasado revista a las distintas soluciones adoptadas para superar los problemas concernientes a la pulcritud del voto emitido fuera de las fronteras del Estado donde va a surtir efectos. No tengo duda alguna de que este es un aspecto que, con inteligencia, decisión y honorabilidad, ha sido resuelto en numerosos lugares y, de ser el caso, podría serlo también entre nosotros.

Otro asunto que también se ha analizado es el que concierne a algunas constituciones y leyes secundarias que autorizan a los nacionales de un país a emitir su voto desde el extranjero. Este es un tema que en especial ha preocupado a los países cuya vocación expansiva lleva a numerosas personas (diplomáticos, militares, empresarios, profesionales, turistas, por

ejemplo) fuera de sus fronteras. Se sabe muy bien que se trata de una solución que adoptaron por primera vez las potencias dominantes, no los países con elevada población emigrante.

Como quiera que sea, en la actualidad el voto en el extranjero es una forma que tiende a generalizarse, y si bien la proporción de países que la practican todavía es relativamente limitada, corresponde a una tendencia que parece ir cobrando progresivamente más adeptos. Este es un hecho que debe reconocerse, pero también es necesario subrayar que no hay un solo país que haya incorporado esa modalidad de voto que tenga similitud con la situación geográfica, migratoria y de doble nacionalidad y ciudadanía que ofrece México.

México se incorporó a esa corriente cuando fue reformado el artículo 36 de la Constitución y el código electoral en vigor incorporó la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero pudieran emitir su voto en las elecciones presidenciales. Estas reformas entraron en vigor en octubre de 1996. No me detendré en comentar su conveniencia, porque en esta sección el argumento que me interesa subrayar no es si los mexicanos pueden o no votar en el extranjero, sino algo más relevante: si los extranjeros pueden o no votar en las elecciones mexicanas.

Ocurre, como ya se ha dicho, que con posterioridad a las reformas constitucional y legal de 1996, se introdujo una nueva reforma a la Constitución, esta vez al artículo 32, que entró en vigor apenas en marzo de 1998. Y aquí es donde aparece un problema que todavía no han abordado quienes defienden la pertinencia del voto en el extranjero.

Hasta ahora el debate se ha referido a dos cuestiones: las de naturaleza moral y las de orden técnico. En el orden moral se dice que es inadmisibles privar de sus derechos electorales a los millones de mexicanos a quienes las condiciones económicas obligan a emigrar. Este punto, que concierne a la

esencia misma del concepto de ciudadanía, entendida como vinculación y participación en la integración de la voluntad de la comunidad a la que se pertenece y en la que se actúa, lo abordé más arriba y lo trata con profundidad el profesor Jorge Carpizo.

En cuanto a los aspectos técnicos, se aspira a resolver una cuestión meramente procedimental con relación a la cual diversas experiencias permiten afirmar que el voto emitido más allá de las fronteras nacionales puede ajustarse a las prescripciones de transparencia que la legislación nacional establezca para garantizar la legitimidad democrática del mandato electoral.

Pero a partir de marzo de 1998 el problema de fondo no es de naturaleza técnica. Conforme a la mencionada reforma del artículo 32 constitucional, que entró en vigor dos años después de la correspondiente al artículo 36, sucede que ahora no sólo votarán los mexicanos en el extranjero, sino que existe la posibilidad de que varios millones de personas, con nacionalidad mexicana y norteamericana a la vez, voten en las elecciones mexicanas. Diciéndolo sin rodeos, ahora se trata de que millones de ciudadanos norteamericanos participen en la elección del presidente de México.

¿Cuántos mexicanos residentes en Estados Unidos optarán por la nacionalidad de aquel país? Nadie lo sabe ni lo puede predecir, pero ya se ha mencionado que con fundamento en el transitorio segundo del decreto promulgatorio de la reforma al artículo 32, todos los mexicanos que con anterioridad a 1998 hubieran adquirido voluntariamente otra nacionalidad, recobrarán la mexicana por virtud de la aplicación retroactiva del apartado A de ese precepto, conforme al cual “ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”.

Estoy totalmente de acuerdo con la reforma que permite la doble nacionalidad. Y más lo estoy con la posibilidad de que todos nuestros compatriotas sigan siéndolo, o que incluso recuperen el orgullo de llamarse mexicanos. Adicionalmente, este sí será un elemento jurídico relevante para que podamos asistirlos en la exigencia de sus derechos. A partir de esa reforma será viable una política de defensa del emigrante que antes se veía dificultada por el hecho de que no teníamos facultades para auxiliar a quienes sólo tenían la nacionalidad norteamericana. Por otra parte, quienes opten libremente por la nacionalidad estadounidense, sin pérdida de la mexicana, podrán así ejercer otros importantes derechos allá; en buena hora.

La magnitud del impacto que estas medidas tengan, es imprevisible. En todo caso, como orientación, podemos advertir las tendencias que ya se conocen. Entre 1990 y 1995 se naturalizaron americanos entre 240,000 y 488,000 extranjeros; pero en 1996 esa cifra rebasó el millón y las previsiones para 1997 eran de cerca de dos millones de extranjeros naturalizados norteamericanos. A eso hay que sumar los múltiples rechazos, que sólo en 1996 fueron de doscientos mil (Schuck, *Citizens...*, pp. 179 y 408). Entre los más de cinco millones de inmigrantes “ilegales” que hay en Estados Unidos, la mayor parte son mexicanos, de manera que las cifras de naturalización que se presenten en los próximos años, y por ende el número de dobles ciudadanos puede llegar a ser muy elevado.

Pero en este caso el problema no es estrictamente numérico, sino que se plantea en otra dimensión: la nacionalidad lleva aparejada, cumplidos los requisitos de la edad y el “modo honesto de vivir”, la ciudadanía. No existe argumento legal ni moral para privar de la ciudadanía a los mexicanos que también sean norteamericanos, japoneses o españoles. La

Constitución no podía haber hecho una distinción así, de suerte que la doble nacionalidad de los mayores de edad implica inexorablemente la doble ciudadanía.

Es evidente que sólo tenemos dos grandes opciones: o permitimos que en las elecciones presidenciales mexicanas vote un número indeterminado de ciudadanos extranjeros, o no lo permitimos. Si la decisión se inclinara en este último sentido, habría a su vez dos modalidades posibles: enmendar la Constitución para que diga que no serán ciudadanos mexicanos quienes también tengan otra ciudadanía, o simplemente se modifica el código electoral y se elimina la posibilidad de votar en el extranjero. Una tercera posibilidad sería dejar vigente la opción de votar en el extranjero, pero sólo a quienes estuvieran temporalmente ausentes del país. Este es, después de todo, el sentido en el que se inclinan la mayoría de los sistemas que permiten el voto en el extranjero.

De las opciones apuntadas, es evidente que la más complicada sería la limitación constitucional de la ciudadanía a quienes también tuvieran otra ciudadanía. El efecto práctico, por lo que al sufragio respecta, sería el mismo que si se modificara el Cofipe, e incluso muy similar a que se contrajera el derecho de votar sólo a quienes estén empadronados en México y se encuentren temporalmente ausentes. Sin embargo, una reforma constitucional en ese sentido significaría una alteración de los efectos propuestos con la que permite la doble nacionalidad, porque se estaría sancionando lo que por otra parte se está permitiendo: tener dos nacionalidades.

Además, debe tenerse en cuenta la dificultad real, ante un número de casos que puede llegar a millones, de saber si la persona que se presenta a votar como mexicano ya es norteamericano. Se plantea la cuestión de saber si la ley puede establecer restricciones al derecho de sufragio. En este senti-

do se invoca el primer párrafo del artículo 32, según el cual la Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación otorga "a los mexicanos". En este sentido, como ya señalamos más arriba, la Constitución se refiere a la regulación de cuestiones concernientes a la nacionalidad mexicana, no a la ciudadanía. El dictamen correspondiente no deja lugar a dudas: lo que el Constituyente Permanente tuvo en cuenta fueron los problemas de la extradición (¿es extraditable un mexicano con doble nacionalidad?), del estado civil, de las sucesiones y otros más.

El dictamen incluye un párrafo que no admite una lectura ambigua:

De la misma forma nos encontramos con el problema de cuál sería la nacionalidad a considerarse por terceros países. Esto en el caso de una persona física con doble nacionalidad y cómo podría esta persona ejercer sus derechos y cumplir sus deberes en varios Estados.

¿Se estaría pensando, entre esos derechos y deberes, en los de naturaleza electoral? No parece que haya sido el caso, y si lo fue, no quedó claro ni se utilizó el lugar adecuado, que debió ser el artículo 32 o el 36. Es evidente que, por la ubicación del precepto y por su expresión literal, los derechos y los deberes a que se alude tienen que ver con la nacionalidad, mas no con la ciudadanía. Entre esos derechos y deberes están, o pueden estar, los de naturaleza fiscal, asistencial, militar, de protección, entre otros.

Queda, pues, una sola opción, si la decisión es en el sentido de no afectar la soberanía nacional: reformar el Cofipe en cuanto al voto en el extranjero. Asumir la decisión de dejar tal como están los preceptos, y simplemente no aplicarlos, evita por el momento los efectos adversos a la soberanía

nacional que aquí se vienen comentando, pero supone conservar vigente un instrumento potencialmente peligroso. Es claro que se ahorraría así una discusión política que tal vez se estime muy desgastante, pero de lo que se trata no es de que prime la decisión de algunos, sino de que el asunto sea revisado de manera seria y objetiva, a la luz de nuevas consideraciones como las que se presentan en este volumen.

En los diferentes foros organizados para examinar el tema del voto en el extranjero no se ha abordado el tema de la doble ciudadanía. Yo no discuto, en este apartado, si debe votar el nacional fuera de su país; lo que carece de justificación política y jurídica es que en las elecciones mexicanas voten quienes también lo hacen en elecciones extranjeras. El artículo 37 de la Constitución establece las causas por las que se pierde la ciudadanía. La que en mayor medida puede afectar a los mexicano-americanos en el futuro es la que prohíbe “prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente”. El precepto alude a que se trate de servicios “voluntarios”, de manera que aquéllos como el de las armas, que resultan obligatorios para todos los ciudadanos norteamericanos, no quedan comprendidos en la limitación constitucional nuestra. Así, millares de defensores armados de la bandera norteamericana seguirán siendo ciudadanos mexicanos y votando en nuestras elecciones presidenciales, lo podrán hacer igual en un barrio de Los Ángeles que en un destacamento de Guantánamo.

Admito, no sin lamentarlo, que el problema de la soberanía ya es un asunto menor para muchos mexicanos. Para mí sigue siendo crucial. Y lo que aquí se discute es si México seguirá siendo una nación soberana, o si propenderá a transformarse en una República Libre Asociada. Algunos de los decididos impugnadores del concepto tradicional de ciudada-

nía, señalan que “la ciudadanía responde a una época en que era postulado esencial en todo Estado el concepto de soberanía. El Estado del siglo XIX se creía un Estado soberano. Posteriormente este concepto de soberanía entró en crisis... Es evidente que por motivos políticos, económicos y militares la decimonónica noción de soberanía está hoy en día absolutamente fuera de lugar” (Carreras y Vallés, p. 37). La argumentación es contundente: soberanía y ciudadanía se implican, pero ambas sobran.

Veamos nuestro caso con cuidado: el artículo 39 dispone que la soberanía reside en el pueblo y que éste a su vez ejerce su soberanía “por medio de los poderes de la Unión”. Votar, por ende, es un acto de soberanía. En tanto que en el voto para integrar uno de esos poderes participen ciudadanos extranjeros, resultará inequívoco que la soberanía mexicana residirá a partir de ese momento en el pueblo de México y en parte del norteamericano. Lo que esto supone es una contradicción que destruye el concepto mismo de soberanía. La soberanía o es exclusiva de un pueblo o, por definición, deja de serlo. No se trata de un juego de palabras, sino de un concepto bastante claro. Admito, aunque no comparto sus razones, que haya quienes consideren la soberanía como un arcaísmo; lo insustentable es que se diga que la soberanía de un país pueda recaer a la vez en ciudadanos sujetos a dos sistemas constitucionales distintos, cada uno de los cuales se reputa a sí mismo como resultado de la acción soberana de su propio pueblo.

Sabemos todos que el concepto de pueblo es muy problemático. Sin embargo Kelsen (*Esencia y valor de la democracia*, p. 31) nos ofrece una útil caracterización de pueblo: es la “unidad de ordenación jurídica reguladora de la conducta de los hombres”. Para efectos jurídicos, por tanto, el pueblo es una unidad de cuyas decisiones resulta un orden normativo que rige la acción de cada uno de sus integrantes y del

conjunto mismo. Esto, por lo menos, en un sistema donde el pueblo siga siendo soberano. Resulta evidente la filiación contractualista de esa tesis kelseniana, y esto es explicable porque sólo el contractualismo puede fundamentar conceptualmente la democracia.

Pero hay algo más todavía: en los términos de nuestro artículo 39 constitucional, resulta que el pueblo tiene “en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno”. Se entiende por forma de gobierno, no sólo la organización del poder, sino el conjunto de relaciones sociales y de funciones económicas que la Constitución regula. Así pues, un número indeterminado de ciudadanos americanos, que también lo sean de nuestro país, podrán alterar o modificar nuestra forma de gobierno si, como es previsible, a través del voto que emitan por el partido que postule a un candidato a la presidencia se inclinan por un proyecto determinado.

Veamos un caso muy concreto: diversos partidos postulan la necesidad de sustituir la actual Constitución. Es obvio que sus candidatos harán campaña en ese sentido y que, al votar por cualquiera de ellos, numerosos ciudadanos americanos estarán también contribuyendo a definir por lo menos la iniciativa de una nueva Constitución para México.

Voy a otra situación. Se plantea dar el voto a los mexicanos en el extranjero sólo en el caso de las elecciones presidenciales por razones de estricta funcionalidad electoral, pues resulta imposible incluirlos en un distrito determinado para que elijan también senadores o diputados; de ahí que se haya modificado la fracción III del artículo 36 por cuanto a la restricción que contenía de votar “en el distrito electoral que le corresponda” a cada ciudadano. Ahora bien, supongamos que en un futuro se establece, como resulta aconsejable por varias razones, el referéndum para la aprobación de las reformas constitucionales. En todo referéndum deben participar

todos los ciudadanos; ¿cabría excluir a los residentes en el extranjero o debería aplicarse la misma lógica que en el caso de la elección presidencial? De ser así, nos encontraríamos con el hecho de que ciudadanos extranjeros participaran directamente en el poder constituyente mexicano; de no ser así, estaríamos estableciendo una distinción muy extraña, porque consideraríamos idóneos para elegir presidente a los mismos que no reputamos facultados para contribuir a la definición de nuestro orden jurídico. Se trataría de una contradicción difícilmente defendible.

En el caso de Francia, la ley de enero 31 de 1976 fija la participación de los ciudadanos franceses en el extranjero, en las elecciones presidenciales y en los referendos, precisamente por considerarlos análogos en cuanto al procedimiento de emisión y captación del voto. Pero, desde luego, no se plantea el caso de que se trate de la participación de ciudadanos extranjeros.

Examinemos también otro aspecto que se relaciona con un tema sujeto a debate: la doble vuelta para la elección presidencial. En tanto que los votantes en el extranjero no participarán en la elección del Congreso, la desproporción que suele darse en los sistemas de doble vuelta entre la mayoría congresual y la presidencial, se acentuará considerablemente. Las tensiones políticas que de ahí resultaran serían muy difícilmente manejables. Esto, además del problema que señala Jorge Carpizo, en el sentido de que en una elección reñida, incluso sin doble vuelta, la decisión muy bien podría quedar en manos de los dobles ciudadanos. Si se diera la doble vuelta, su influencia sería aún mayor.

Esa circunstancia obligaría a nuestros candidatos presidenciales a dos cosas: una, contar con la autorización de las autoridades migratorias norteamericanas para hacer proselitismo político en su territorio; otra, cuidar que los temas y

propuestas de su campaña no resulten ajenos a los intereses de los ciudadanos americanos ni puedan ser opuestos a los sustentados por el gobierno de aquel país. Por ejemplo, ¿podría un candidato mexicano discrepar del bombardeo de Afganistán o del bloqueo a Cuba, o en otros momentos de la ocupación de la República Dominicana, de Panamá o de Granada?

Se dice que los argumentos en contra del voto de los mexicanos en el extranjero son sólo de naturaleza política. Esto no es verdad. Ya hemos visto que, en el orden estrictamente jurídico, este asunto tiene relevancia constitucional, especialmente por lo que se refiere al concepto de soberanía.

Hay, desde luego, poderosos argumentos políticos que varias personas hemos invocado en los últimos meses, pero que tienen fundamento constitucional. Entre ellos, que los ciudadanos mexicano-americanos además de doble nacionalidad y doble ciudadanía, tendrán en muchos casos doble militancia partidaria, como ya dijimos más arriba: pertenecerán por un lado a un partido mexicano y por otra al Demócrata o al Republicano de Estados Unidos. En esta medida, también quedarán sujetos a la influencia de los llamados *bosses*, o manipuladores del voto, ampliamente conocidos en aquel país.

El hecho incontrovertible de que ciudadanos extranjeros participen en procesos electorales mexicanos y, por lo mismo, puedan formar parte de partidos políticos nacionales, obligará a modificar el artículo 9o. constitucional. Este precepto establece que solamente los ciudadanos de la República podrán asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Esto es comprensible si, como se admite en todos los sistemas constitucionales democráticos, se considera que el cuerpo electoral es un órgano del Estado (Burdeau, p. 475). De no enmendar esa disposición constitucional, la ley que permita

asociarse para votar en elecciones mexicanas a ciudadanos extranjeros, en este caso el Cofipe, podrá ser considerada inconstitucional.

Es evidente que, para los dobles ciudadanos, el sólo hecho de identificarse electoralmente con un partido político norteamericano implicará alguna forma de influencia con relación al criterio que adopten en cuanto a la valoración de la política mexicana. En este sentido vale decir que para los partidos norteamericanos el capítulo mexicano es de gran relevancia por varias razones ampliamente conocidas. Pero hay aspectos particularmente sensibles que no debemos omitir, y que pueden convertir a los mexicanos de allá en enemigos poderosos de los mexicanos de acá.

Por un lado, la política de energéticos de Estados Unidos seguirá generando presiones para que el dominio del petróleo salga del patrimonio nacional mexicano. Despojados ya de nuestras decisiones soberanas en materia política, ¿qué argumentos nos quedarían para sostenerlas en cuestiones patrimoniales? Pero más todavía: es probable que tengamos un diferendo en materia de estricta territorialidad para determinar a quién le corresponden los yacimientos petrolíferos del Golfo de México. Los ciudadanos mexicano-americanos se verán en la disyuntiva de votar por los partidos de allá, que tendrán argumentos para favorecer sus intereses, o por los de acá, que seguramente defenderán lo que nos pertenece. Y si en vez de optar por cualquiera de ambas posiciones, lo que hacen es apoyar ambas, estarán incurriendo en una contradicción lamentable.

Pero hay algo más. Uno de los mayores problemas que tendremos en el futuro con Estados Unidos es el migratorio. Y aquí los dobles ciudadanos tendrán que votar o por las políticas discriminatorias, restrictivas de la inmigración mexicana que postulan ambos partidos de allá, o por la atención

razonable que los mexicanos exigimos. No es remoto que, temerosos de la competencia y del desplazamiento laboral que puedan representar sus propios conciudadanos mexicanos, los dobles ciudadanos opten por solidarizarse con sus también conciudadanos norteamericanos, y en este caso votarían por el presidente de México que menos dispuesto estuviera a defender los derechos de los mexicanos frente a Estados Unidos.

Hace años, John Steinbeck, en *Las uvas de la ira*, novela de vigorosa intensidad, presentó el escenario californiano donde trabajadores con trabajo y trabajadores sin trabajo sostenían despiadados enfrentamientos para no compartir las limitadas oportunidades de empleo y ver reducido su exiguo salario. No es remoto que, andando el tiempo, los mexicanos de allá se conviertan en rivales de los de acá, temerosos de verse desplazados por el número creciente de nuestros emigrantes. En este sentido ya se advierten las divergencias entre los mexicanos recién llegados, como ilegales, a California, y los mexicano-americanos de “tercera generación graduados en las universidades” (Skerry, p. 319).

Otra cuestión que se sitúa entre lo político y lo jurídico es el acceso permanente a los medios de difusión que el artículo 41 constitucional garantiza a los partidos políticos. No se trata sólo de una prerrogativa, sino de una obligación jurídico-política, que los partidos mantengan informada a la ciudadanía de sus posiciones y acciones. Votar no es un acto de emotividad, sino de racionalidad; por lo menos este es el propósito en una democracia. Hasta ahora no he visto cómo se va a resolver este aspecto, porque los escuetos anuncios convocando a votar cada seis años no suplirán la información permanente que la Constitución dispone que reciban los ciudadanos, para votar de manera consciente y razonada.

El hecho de que la información que llegue a varios millones de electores sea, esencialmente, la que proporcionen medios ajenos a nuestro país, no deja de ser preocupante. Pero más todavía, ¿tendrán nuestras autoridades electorales facultades para sancionar a la prensa y a la televisión norteamericanas por difundir encuestas fuera de los tiempos permitidos, por ejemplo? Allá podrán hacer lo que se les ocurra, e influir en nuestras elecciones de la manera que más les convenga.

Adicionalmente debe tenerse presente que nuestros candidatos presidenciales quedarían sujetos a los planteamientos de los medios de comunicación de Estados Unidos, y que esa circunstancia hará que una buena parte de la agenda electoral mexicana sea fijada no por los intereses de la opinión pública de nuestra país, sino por la norteamericana.

Lo más paradójico y deplorable sería que hoy fueran los propios norteamericanos quienes nos salvaran de esos problemas. El Congreso de aquel país ya ha legislado en el sentido de privar de la ciudadanía americana a quien votara en elecciones ajenas a las de Estados Unidos. Esa disposición fue controvertida y declarada inconstitucional por la Corte norteamericana en el ya citado caso *Afroyim v. Rusk*, en 1967. La Corte razonó que, conforme a la decimocuarta enmienda constitucional, la ciudadanía americana sólo se pierde por renuncia voluntaria, pero no por ministerio de ley.

De cualquier forma, el problema de la doble ciudadanía ya está siendo debatido allá. Peter H. Schuck (*Citizens...*, pp. 217 y ss.) formula muy serias reservas ante el fenómeno de la doble ciudadanía, especialmente la de los mexicanos. Este autor subraya la contradicción que existirá entre quienes, como ciudadanos americanos, tienen un juramento de lealtad con relación a la defensa de la Constitución y las leyes de Estados Unidos, y sus eventuales responsabilidades cívicas con relación a otro sistema constitucional.

El planteamiento no queda ahí. El propio autor propone que a los dobles ciudadanos se les obligue, en el futuro, a jurar que en caso de conflicto de intereses aceptan la primacía y superioridad de los americanos, y que en caso de infracción de ese compromiso se les expulse del país. Esto, en adición a las disposiciones en vigor según las cuales quienes adoptan la nacionalidad americana deben renunciar a sus juramentos previos de lealtad (Schuck, pp. 185).

Lo que eso significa es que los dobles ciudadanos estarán votando en México después de haber abjurado expresamente de México, como condición para obtener la nacionalidad norteamericana. Más aún: todos los dobles ciudadanos habrán rendido juramento de lealtad a Estados Unidos en estos términos:

Solemnemente declaro que yo (aquí el nombre) absoluta y decididamente renuncio y abjuro todo apoyo y fidelidad a cualquier príncipe, poder, Estado o soberanía a los que yo haya estado vinculado como súbdito o ciudadano; que apoyaré y defenderé la Constitución y las leyes de los Estados Unidos de América en contra de todos los enemigos, extranjeros o domésticos; que sustentaré verdadera lealtad y adhesión a Estados Unidos, su Constitución y sus leyes; y que adquiero esta obligación libremente, sin reserva mental alguna ni propósito de incumplir; que así sea con la ayuda de Dios.

Como se puede ver, los dobles ciudadanos muy bien podrán ser, pronto, ciudadanos en conflicto. Y en buena parte porque somos nosotros quienes los estamos poniendo en esa situación. Espero que la decisión de que los mexicanos voten en el extranjero no sea irrevocable; espero que incluso quienes la postularon acepten que la situación prevaleciente en 1996 cambió en 1998.

El sufragio es un tema crucial en la vida de los Estados. En el caso de México, no se registra ningún otro con el que tenga paralelo. Vivimos al lado de la potencia más importante de la historia, y en condiciones de franca asimetría; tenemos en ese país a una de las poblaciones migratorias más numerosa del planeta; vivimos con nuestros vecinos tensiones fluctuantes que no desaparecerán en décadas, y que exigen destreza y patriotismo para hacerles frente. Estas son condiciones objetivas a las que ciertamente no se tiene que enfrentar Eritrea, Guinea, Portugal, Australia o Bosnia, para sólo citar unos ejemplos de otros países donde también se admite el voto en el extranjero.

Sin embargo, sí vale la pena mencionar otro par de casos que no han sido considerados en México. El de Turquía y el de Israel. En Turquía una reforma al artículo 67 constitucional, de 1995, establece que los turcos en el extranjero podrán ejercer el derecho de voto en las elecciones de su país. Turquía es un ejemplo interesante, porque también tiene una gran población migratoria, fundamentalmente asentada en la otra gran potencia mundial: Alemania. Pero ocurren varios factores adicionales: uno, no tienen frontera con Alemania; dos, Alemania sujeta muchas de sus decisiones al consenso de la Comunidad Europea; tres, Turquía no reconoce la doble nacionalidad-ciudadanía; cuatro, que la Constitución dispone que la ciudadanía se pierde por la comisión de "actos incompatibles con la lealtad a la patria", y cinco, que la Constitución turca sí se preocupa por los emigrantes. El artículo 62 dispone:

El Estado tomará las medidas necesarias para asegurar la unidad de la familia, la educación de la niñez, la atención de las necesidades culturales y la seguridad social de los nacionales turcos que trabajen en el extranjero, y proveerá las medidas requeridas

para salvaguardar sus relaciones con el país y auxiliarlos en su regreso a Turquía.

De tal suerte, la población turca en el extranjero continúa vinculada cultural e institucionalmente con su país de origen.

En el caso de Israel, sus condiciones le han llevado a tomar disposiciones que en otras circunstancias no serían comprensibles. Israel, como Gran Bretaña, carece de Constitución, pero tiene en cambio un conjunto de Leyes Básicas (en la actualidad son nueve) y de documentos de relevancia constitucional (hasta ahora son ocho), que en su conjunto forman lo que podría ser considerado la Constitución de ese país. Traigo a colación el caso israelí porque el Estado de Israel está integrado "por todo el pueblo judío" (Ley 5713, de 1952) pero a nadie se le ha ocurrido que voten todos los judíos en el extranjero para elegir a las autoridades de Israel.

Es necesario que los mexicanos no confundamos las cosas. No se trata solamente de discutir si podemos o no votar en el extranjero, sino si es posible que los extranjeros voten en nuestras elecciones. Estoy seguro de que si se hace un análisis comparativo en el mundo para ver los problemas de doble ciudadanía, se llegará a conclusiones diferentes de las que se han producido si sólo se atiende a los problemas técnicos del voto en el extranjero. Y también tengo la certidumbre de que muchos distinguidos mexicanos que han abogado por el voto en el extranjero, no estarán dispuestos a admitirlo en el caso de la doble ciudadanía.

Es un lugar común decir que nuestras relaciones con Estados Unidos son complicadas; pero lo que debemos hacer no es dificultarlas todavía más e introducir elementos de desconfianza creciente. Hemos avanzado mucho en el sentido de procurar entendimientos razonables; pero si abrimos la válvula para nuevas formas de intervención y dependencia,

nuestras tensiones, parcialmente superadas, podrán recrudecerse. El argumento que he sostenido en este texto no supone animosidad hacia Estado Unidos, como nación soberana, y menos aún contra los millones de mexicanos que allá viven y que desde allá contribuyen, en numerosos casos, al bienestar de los que aquí están. México está obligado a pensar y actuar en beneficio de ellos, pero no a costa de poner en peligro la esencia misma de nuestra soberanía, porque poco podremos hacer por ellos cuando poco nos quede a nosotros mismos.

El voto es un asunto de extrema delicadeza, y según las circunstancias debe dársele el tratamiento más conveniente. Los avances democráticos de México son muchos, y deberán ser aún mayores en el futuro. Entre ellos no veo que la doble ciudadanía contribuya a la consolidación de la democracia, sino de la dependencia. No debe hacerse de avances hipotéticos, retrocesos reales. La democracia no es sólo un sistema de garantías para la libertad en lo interior, sino también para la independencia en lo exterior. Es la democracia, basada en la soberanía del pueblo, la que permite que defendamos nuestros intereses, nuestros derechos y, sobre todo, nuestra dignidad.

7. REFLEXIÓN FINAL

El debate de las ideas es un ejercicio necesario en un país que aspira a vivir en una democracia plena. Muchas de las tesis que se sustentan en este trabajo discrepan de las sostenidas por numerosas personas que han aportado sólidos argumentos para apoyar sus puntos de vista. Tengo la convicción de que la sociedad mexicana merece y debe conocer todos los argumentos que le permitan orientar sus decisiones, y que los representantes de la nación deben pulsar cuidadosa-

mente esa orientación de la ciudadanía y valorar los intereses del país.

He visto cambiar de opinión a diversas personas, o al menos matizar algunas de sus posiciones. Esto refleja que los argumentos adoptados no persiguen desvirtuar los ajenos, sino tan sólo ofrecer nuevas consideraciones que acaso no se tuvieron presentes cuando se sostenían las tesis originales. Lo más importante es que se ha comprendido que en la argumentación contraria al voto de los mexicanos en el extranjero sólo se invocan razones jurídicas y políticas que dejan a salvo el profundo afecto y el respeto por los mexicanos que, por diversas causas, se encuentran fuera de nuestro país.

Opiniones como las sustentadas por Martha Robles, Gastón García Cantú, Sergio Aguayo y Sergio Sarmiento, por ejemplo, demuestran preocupación por el país. Estoy convencido de que en este debate sobre el voto de los mexicanos en el extranjero todos los participantes estamos actuando de buena fe, y que no existe asomo alguno de intereses personales. Se trata de puntos de vista que corresponden a perspectivas diferentes y de ninguna manera se pretende calificar o descalificar la posición de nadie. Lo que en todo caso será saludable es que todos, juntos, reexaminemos nuestras posiciones, a la luz de nuevos argumentos, para confirmar, modificar o cambiar las determinaciones previas.

8. FUENTES

- ALFONSÍN, Raúl, *Democracia y consenso*, Buenos Aires, Tiempo de Ideas, 1996.
- BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, L.G.D.J., 1984.

- CAPITANT, Henry, *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Depalma, 1973.
- CARPIZO, Jorge, "El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero", *Nexos*, México, julio de 1998.
- CARRERAS, Frances de, y VALLÉS, Josep M., *Las elecciones*, Barcelona, Blume, 1977.
- CRISAFULLI, Vezio, y PALADIN, Livio, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990.
- DIÓGENES LAERCIO, *Vidas, opiniones y sentencias de los filósofos más ilustres*, Madrid, Sucesores de Hernando, 1922.
- DUHAMEL, Olivier, *Le pouvoir politique en France*, París, Seuil, 1993.
- y MÉNY, Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, París, PUF, 1992.
- ESMEIN, A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, París, Recueil Sirey, 1921.
- FINLEY, M. I., *Politics in the Ancient World*, Nueva York, Cambridge University Press, 1983.
- , *The ancient Greeks*, Londres, Penguin, 1977.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998.
- HAURIOU, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, Reus, s/f.
- "Hechos de los apóstoles", *Nuevo Testamento*.
- HELD, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Madrid, Paidós, 1998.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1974.
- , *Teoría general del Estado*, Barcelona, Labor, 1934.
- MARSHALL, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday, 1964.
- PÍO XI, *Frimissimam Constantiam* (encíclica), Roma, 1937.

- RAMELLA, Pablo A., *Nacionalidad y ciudadanía*, Buenos Aires, Depalma, 1978.
- RAWLS, John, *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *Du Contrat Social*, en *Oeuvres politiques*, París, Bordas, 1989.
- SCHUCK, Peter H., *Citizens, Strangers, and in-Betwens*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1998.
- SKERRY, Peter, *Mexican Americans. The Ambivalent Minorit*, Nueva York, Free Press, 1993.
- THIEBAUT, Carlos, *Vindicación del ciudadano*, Barcelona, Paidós, 1998.
- TRIBE, Laurence H., *American Constitutional Law*, Nueva York, The Foundation Press, 1988.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- , “Actualidad del pensamiento de César Sepúlveda”, en *Un homenaje a don César Sepúlveda*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- VEDEL, Geriges, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, París, Recueil Sirey, 1949.
- VOLTAIRE, *Diccionario Filosófico*, en *Obras Completas*, Valencia, M. Senet, 1894, t. IV.
- WOLDENBERG, José, “Intervención del consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral durante la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores, y de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados, en torno al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones del año 2000”, México, mayo de 1998 (inédito).