

Votar desde el exterior: el difícil camino

Por: **Luis Miguel Rionda**
Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
luis.rionda@ieeg.org.mx

Introducción

El sistema electoral mexicano ha privilegiado durante demasiado tiempo el voto presencial, sincrónico y en sitio, dejando de lado las posibilidades que existen desde hace mucho en otros países: voto por adelantado, voto postal, voto electrónico, voto extraterritorial, por mencionar algunas modalidades que amplían las posibilidades de recolectar de manera más flexible el parecer ciudadano sobre la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo.

El voto desde el exterior se mantuvo vedado en nuestro país hasta el 2006, a pesar de la creciente comunidad mexicana que habita en el extranjero, en particular en los Estados Unidos de América (EUA). Esa era una limitación física a los derechos políticos de una importante cantidad de ciudadanos, cuya emigración había sido producto primordialmente de la incapacidad de su país de origen para proveerles de oportunidades de desarrollo económico en sus localidades de origen. Se trataba, sin embargo, de una deuda social y política acumulada durante décadas, que discriminaba políticamente a millones de trabajadores que mantenían a flote las economías regionales gracias a sus remesas.

Remesas y desarrollo local

El aporte económico de la población migrante mexicana hacia su país es palmario, y su monto es uno de los más importantes del mundo. El Banco Mundial informó en 2015 que la India fue el principal receptor de remesas con 69 mil millones de

dólares, seguido de China con 64 mil millones, Filipinas con 28 mil millones, México con 25 mil millones, y Nigeria con 21 mil millones.¹

El Banco de México comenzó a medir los envíos económicos a partir del 2003. Fue claro desde el principio que para el estado de Guanajuato significarían una importante cantidad de recursos, y en efecto ese año representaron un monto de mil 407.5 millones de dólares, un 9.3% del total nacional de remesas. En 2015 se recibieron 2,264.1 millones de dólares de los guanajuatenses en el extranjero, 9.1% del total nacional. Esto ubicó a la entidad en el segundo lugar, sólo superada por Michoacán y sus 2,532.7 millones. Zacatecas, estado famoso por su emigración, recibe la tercera parte de remesas que Guanajuato.²

Demografía

En cuanto a su número, la comunidad mexicana y guanajuatense en el extranjero es muy importante. La Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte (EMIF) que levanta el Colegio de la Frontera Norte desde 1993, es una manera de medir la importancia del flujo de connacionales que transita la frontera. En su última edición de 2013, 36 mil 297 guanajuatenses en tránsito de sur a norte fueron encuestados; un 4.4% del total de entrevistados. 40.6% se dirigían a la frontera y 59.4% hacia los EUA. Del total nacional que se dirigía a ese país, 7.7% eran guanajuatenses. En cuando a los deportados por la patrulla fronteriza, la EMIF 2013 encuestó a 24,175 guanajuatenses (92.4% hombres), que significaron un 9.2% del total de deportados mexicanos.³ En cuanto al número total de los guanajuatenses en el extranjero, en particular en los EUA, es difícil de calcular por el importante componente de migración indocumentada, que no aparece en registros oficiales en ambos países. Pero puede ser superior al millón de paisanos.

¹ Consultado el 7 de julio de 2016 en: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/04/13/remittances-to-developing-countries-edge-up-slightly-in-2015>

² Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Económica del Banco de México. Consultado el 7 de julio de 2016 en: <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/>

³ Elaboración propia con datos consultados el 7 de julio de 2016 en: <http://www.colef.mx/emif/tabuladosnte.php>

Según datos del *Pew Research Center*, desde 1965 hasta 2015, más de 16 millones de mexicanos emigraron a los EUA en una de las mayores migraciones en masa de la historia moderna. Cerca de 12 millones de personas que viven en los EUA nacieron en otro país, según la Organización de las Naciones Unidas. Pero en la última década, la migración mexicana se ha reducido drásticamente. Según datos del mismo centro *Pew*, más mexicanos dejan hoy los EUA, que los que entran a ese país. México se ha convertido en un puente para los inmigrantes centroamericanos.⁴

Conciencia política

A partir de la década de los ochenta del siglo pasado, los mexicanos en el extranjero cobraron cada vez más conciencia de su importancia política, tanto en su lugar de destino como en el de origen. Las elecciones presidenciales mexicanas de 1988 pueden considerarse como el parteaguas hacia la búsqueda de una mayor participación en los asuntos públicos de su nación de origen, cuando el candidato del entonces Frente Democrático Nacional realizó recorridos por los EUA y se reunió con los líderes de las comunidades mexicanas en ese país. Se hizo claro que el capital político de los migrantes mexicanos era imposible de ignorarse, y que poseían una gran capacidad de influir sobre las voluntades de parientes y amigos que sí podían votar en el terruño. Ningún candidato o partido político pudo mantenerse indiferente ante este nuevo y potente actor de la política nacional.

Pronto comenzó una corriente de opinión cada vez más fuerte, a favor de otorgar el derecho a votar extraterritorialmente a los paisanos, sobre todo a los que vivían en los EUA, los más numerosos y organizados. Los migrantes habían experimentado en carne propia los sinsabores de un sistema que no solamente les negaba oportunidades, sino también la posibilidad de participar políticamente y ser

⁴ Consultado el 7 de julio de 2016 en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/05/18/5-facts-about-the-u-s-rank-in-worldwide-migration/>

representados por pares, por políticos que en efecto se identificasen con su situación concreta a nivel comunitario. La intermediación, los políticos venales, el clientelismo, el chantaje electoral, la coacción política y electoral eran cosa regular y permanente en las ciudades, pueblos y rancherías de donde provenían ellos. Muchos se consideraban más bien refugiados políticos que económicos en el país del norte. En fin, que la molestia e incluso el rencor hacia el sistema era —y es— frecuente de encontrar entre ellos, y ese sentimiento se acrecienta cuando pueden comparar con la democracia norteamericana. Muchos aprendieron allá a participar, a exigir, a entender que no eran súbditos del gobierno, sino sus patronos.

Varias de las numerosas organizaciones de mexicanos en los EUA pronto comenzaron a manifestarse y a demandar el reconocimiento a sus derechos de opinión y representación. Muchos líderes de paisanos vieron que en esta reivindicación existía un importante filón de legitimación ante sus similares, y que valía la pena empuñar esta bandera. Con gran habilidad supieron negociar con candidatos y líderes partidistas en México, para acercarlos a su causa.

Entre estos líderes destacaron Raúl Ross Pineda (MX Sin Fronteras y Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero, CDPME, Chicago), Primitivo Rodríguez Ocegüera (CDPME), Gonzalo Badillo Moreno (CDPME), Luis E. Pelayo (Concilio Hispano, Chicago), Florencio I. Zaragoza (Fundación México, Tucson), María Luisa Bautista (Inmigrantes Latinos en Acción, Austin), Rufino E. Domínguez (Frente Indígena de Organizaciones Binacionales FIOB, Fresno), Beatriz Fonseca (Coalición por el Voto de los Mexicanos en el Exterior, Austin), Javier González (Frente Cívico Zacatecano, Los Ángeles), Noé Acosta (Asociación de Mexicanos en el Extranjero AMEX, Dallas), José Luis Gutiérrez (Federación de Clubes Michoacanos en Illinois), Rogelio Martínez Faz (Voto Potosino en el Extranjero, Chicago), Carlos Olamendi (CDPME, San Clemente), Reveriano Orozco (Asociación de Michoacanos en Nevada), Guillermo Roacho (Federación de Clubes Colimenses, Los Ángeles), Juvencio Rocha Peralta (Asociación de Mexicanos en Carolina del Norte), Marta Sámano (Academia de Líderes Latinos

en Acción, Los Ángeles), José Guadalupe Hernández (Federación de Zacatecanos en Orange County), Baldomero Capiz (Comité de Ex Braceros 1942-1967, Los Ángeles), Jesús Cárdenas, Presidente (Club Social Ixtlán, Los Ángeles), etcétera. Muchos académicos se unieron a su batallar: Miguel Moctezuma (UAZ), Luin Goldring (U. of York, Canadá), Juan Manuel Sandoval (INAH), Leticia Calderón Chelius (Instituto Mora), Xóchitl Bada (Universidad de Notre Dame) y el autor de estas líneas.

La reforma electoral de 1996

El 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 36 constitucional, mediante la cual se reconoce el derecho de los mexicanos a votar, independientemente del lugar en el que se encuentren el día de las elecciones. Eso abrió la puerta para concretar la posibilidad del voto desde el extranjero.

El antiguo Instituto Federal Electoral (IFE) convocó en 1998 a un comité de 13 especialistas en demografía, procedimientos electorales, estadística, derecho y otros campos para evaluar las alternativas para la emisión y recepción del voto de los mexicanos en el extranjero. Definieron seis posibles modalidades de emisión del voto, con combinatorias que podrían incrementar a 22 las opciones posibles, con costos y alcances muy diferenciados. El universo de mexicanos con edad ciudadana residentes en el exterior durante la jornada electoral se calculó en 10.8 millones de personas, un 15.38% del total de potenciales votantes.⁵ También se calculó que solamente 4.2 podrían tener en su posesión la credencial para votar. Además, se detectó que un 75 a 80% de la población mexicana migrante en los EUA se concentra en tan sólo 33 condados, en particular los ubicados en la frontera. Esa concentración podría ayudar al desarrollo del operativo de emisión y recolección del voto, en opinión de los especialistas. “cerca del 84 por ciento de

⁵ Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las Modalidades del Voto desde el Extranjero, 1998. México: Instituto Federal Electoral, p. 6. Consultado el 6 de julio de 2016 en: <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/estudios-y-eventos>

los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México, se concentran en 5 entidades federales: California (46.3 por ciento), Texas (21.3 por ciento), Arizona (6.6 por ciento), Illinois (6.3 por ciento) y Nueva York (3 por ciento). Si a estos Estados sumamos la población que reside en Florida, Oregon, Colorado, Nuevo México y Nevada, se concluye que en 11 entidades reside casi 90 por ciento del total.”⁶

Por resistencias de carácter político, particularmente en el Senado de la República, el voto desde el extranjero no se reglamentó y por ello no se implementó en las elecciones presidenciales del 2000. Parecía que todos los actores políticos, incluyendo al entonces presidente Vicente Fox, encontraban muy atractivo manejar la bandera del voto desde el exterior, pero que al momento de llegar a los hechos resurgían las resistencias. Eso sucedió con la iniciativa presidencial del 15 de junio del 2004, a la víspera de un viaje del ejecutivo a los EUA donde de seguro recibiría nuevamente recriminaciones de parte de los paisanos. La propuesta se unió a otras diez iniciativas que descansaban en la congeladora legislativa.

Este número refleja el interesante potencial que los actores políticos de todos signos advertían ya en esta causa, que poco a poco dejó de ser abiertamente rechazada por muchos para finalmente convertirse en un asunto donde lo “políticamente correcto” era convenir en reconocerles sus derechos a los paisanos. Las voces que en su momento se alzaron para señalar las inconveniencias, los riesgos y la poca consistencia jurídica del voto de los emigrados, como las de Jorge Carpizo y Diego Valadez, fueron pronto ignoradas. Esos juristas, al término de los trabajos de la comisión de especialistas del IFE en 1999, desplegaron una campaña en los medios contra la posibilidad del sufragio extraterritorial, lo que los llevó incluso a publicar un libro sobre este asunto bajo el sello de la UNAM. Pronto se convirtieron en los renegados preferidos de los líderes paisanos.

⁶ *Op. Cit.* Pág. 8.

En las elecciones del 2 de julio de 2000 el IFE no pudo implementar más medidas que la de desplegar en los 20 distritos electorales de la frontera con los EU, 64 casillas especiales, que podrían recibir hasta 48 mil votos. Se creyó que esas casillas se verían atiborradas de paisanos exigiendo poder emitir su voto presidencial. En realidad, se vio la misma afluencia hacia esas casillas que en el resto del territorio nacional. No se vieron colmadas, y mostraron una participación electoral no muy diferente a los promedios del resto de las casillas especiales. Según una encuesta de salida levantada por El Colegio de la Frontera Norte en las 15 casillas especiales de los tres distritos de Tijuana y Rosarito,⁷ el 84.4% de los que emitieron su voto en esas urnas eran residentes en México, y el resto avecindados en los EUA; por cierto, un 7.3% del total de votantes residentes en ese país eran ciudadanos nacidos en Guanajuato. Luego, casi un 10% de ellos declararon ser ciudadanos americanos naturalizados. Dos tercios eran hombres y un tercio mujeres. Más de la mitad declaró haber votado en las anteriores elecciones presidenciales de 1994. Y en cuanto a los resultados, se evidenció que los números de las oposiciones (Alianza por el Cambio y Alianza por México) sólo eran un poco superiores que el promedio en Baja California. No se dieron las grandes caravanas de votantes provenientes del norte, ni hubo un desborde de las casillas especiales más allá del habitual.

La reforma electoral de 2005

El 22 de febrero de 2005 la Cámara de Diputados de la federación las reformas necesarias en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para concretar la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos en el extranjero puedan emitir su voto por el Presidente de la República desde los lugares de su residencia. Entonces, más de 60 países reconocían el voto extraterritorial. Hoy día lo hacen más de cien.

⁷ Espinoza Valle, Víctor A. *El voto lejano. Cultura política y migración México-Estados Unidos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2004.

Los problemas que enfrentaba la iniciativa se acentuaban por la poca oportunidad con la cual se aprobó, aunada a la aparente pobreza de recursos financieros con los que se dotó al IFE para implementarla: 400 millones de pesos. Se aprobó a siete meses de que diera comienzo el proceso electoral en octubre de 2005. Se determinó la modalidad de emisión más económica, pero menos eficaz: la vía postal registrada, lo que complejizó el proceso. Además, se emitió en un año de redistribución del país y con ello el reacomodo de más de 65 mil secciones. También que en ese momento el IFE se encontraba estrenando consejeros noveles, y que buena parte de su personal ejecutivo había sido renovado o reubicado.

Desgraciadamente en la elección presidencial del 2 de julio de 2006 la participación de mexicanos en el exterior fue en extremo baja: se recibieron 54 mil 780 solicitudes, de las que sólo tres cuartas partes cumplieron los requisitos demandados para su inclusión en la lista nominal especial. El IFE recibió 33 mil 111 sobres con votos desde el exterior, de los cuales 32 mil 632 fueron considerados válidos. Muy lejos de los cientos de miles que se esperaban. Si recordamos que en esa elección se emitieron casi 40.8 millones de votos válidos, quiere decir que ese volumen proveniente del exterior representó tan sólo un 0.08 % del total.

Pronto hubo demanda de que el derecho a voto desde el extranjero se extendiera a los estados. Michoacán desarrolló su primera experiencia con voto postal desde el exterior en sus comicios para elegir gobernador en noviembre de 2007. Y aunque la legislación estatal flexibilizó o evitó muchas de las exigencias prescritas en la norma federal, tampoco pudo reportar números alentadores: sólo se recibieron 992 solicitudes de inscripción al padrón de votantes michoacanos en el exterior, de los cuales sólo 671 se consideraron procedentes. A todos ellos se les remitieron los materiales, pero sólo se recibieron en tiempo y forma 349 sobres con voto. Sin duda una cantidad en extremo baja considerando se distribuyeron más de 1.1 millones de formatos de solicitud, y que se calculaba que más de un millón de michoacanos residían fuera del país.

La segunda experiencia del voto presidencial desde el exterior tampoco fue muy alentadora: sólo se recibieron 40 mil 961 sobres. Eso evidenció la ineficacia del procedimiento, y se planteó la necesidad de realizar una nueva evaluación de carácter científico. El IFE emitió el acuerdo CG753/2012 para volver a convocar a la misión de especialistas, quienes entregaron un nuevo informe técnico en junio de 2013, actualizando el de 1998 e insistiendo en la necesidad de que se ampliaran las modalidades, incluyendo a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

El voto “Chilango”

Existía la buena experiencia del “Voto Chilango” que implementó el Instituto Electoral del Distrito Federal para la elección del Jefe de Gobierno en julio de 2012, que incluyó la opción electrónica:

El Consejero Néstor Vargas, al exponer los resultados de la votación para Jefe de Gobierno de la capital del país, informó que 10,782 electores radicados en 94 países fueron inscritos en la Lista Nominal de Ciudadanos del Distrito Federal Residentes en el Extranjero, de los cuales votaron 7,915, lo que representa un 73.41% de participación. En la modalidad postal, de una lista nominal de 6,592 electores, se recibieron 5,272 votos, que significa el 80.04%. Para sufragar por la vía electrónica se integró una lista nominal de 4,190 ciudadanos, de los cuales votaron 2,639, el 62.98%.⁸

En la reforma política nacional de 2014 se amplió el espectro de modalidades de emisión a tres: la postal, la presencial en embajadas y consulados, y la electrónica. Desgraciadamente la experiencia chiapaneca del 19 de julio de 2015, en la que se estrenaría esta última para la elección de su “diputado migrante”, hubo un uso indebido del padrón en el extranjero, un presunto fraude electoral, que costó la salida de los consejeros electorales y varios procesos legales.

⁸ Consultado el 8 de julio de 2016 en: <http://www.iedf.org.mx/index.php/boletines-y-comunicados/2181-el-voto-chilango-establece-un-parteaguas-en-la-organizacion-de-las-elecciones-y-en-la-vida-democratica-de-la-ciudad-de-mexico>

Existen todavía muchos retos para que el voto de los mexicanos desde el exterior sea accesible, económico, confiable y atractivo. Pero sin duda que su misma existencia ya es un avance en el reconocimiento de los derechos de nuestros paisanos ausentes.

- En proceso -