

Democracia Consociativa entre escaños reservados y acciones afirmativas: el caso de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero

Dr. Daniel Tacher Contreras¹

“Texto elaborado para presentación en el XXXIII Congreso Internacional de Estudios Electoral: América Latina y el Caribe, elecciones y virajes políticos”

Resumen

En el proceso electoral federal 2020-2021 se implementaron acciones afirmativas para cinco grupos en desventaja apalancado en el mecanismo de la representación proporcional. Entre los grupos beneficiado con estas medidas se encuentra la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. En paralelo, a nivel estatal se han establecido escaños reservados en diversos congresos locales para incorporar algunos de estos grupos y, en especial a quienes residen en el extranjero. En este trabajo se hace un balance de los resultados de implementar acciones afirmativas o de reservar escaños para grupos en desventaja desde una posición de democracia consociativa.

Para realizar la evaluación de la efectividad de los mecanismos de representación se estudian los casos de la elección federal en la Cámara de Diputados y en tres entidades, a saber, Ciudad de México, Nayarit y Zacatecas.

Palabras Clave

Acciones Afirmativas; Mexicanos en el extranjero; justicia electoral

Introducción

El proceso electoral 2020-2021 representó un avance en la inclusión de grupos subrepresentados, en desventaja y discriminados con la emisión de acciones afirmativas para incluir candidaturas en las listas de representación proporcional para la Cámara de Diputados. Este avance fue el resultado de varios factores. Al menos podemos señalar tres. El primer factor es el avance

¹ Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (con licencia)
Contacto: daniel.tacher@uacm.edu.mx
<https://orcid.org/0000-0003-0566-6963>

histórico. El segundo corresponde con la voluntad política de autoridades electorales. El tercero la protección jurisdiccional electoral.

En cuanto al avance histórico de acciones afirmativas el camino ha sido trazado gracias al empuje de las colectivas de mujeres. Desde las reformas políticas de los años noventa la incorporación de cuotas como acciones afirmativas fue la base de este avance. En los primeros años de este siglo el avance se ha materializado para dejar de lado el modelo de cuotas y pasar al reconocimiento constitucional de la paridad sustantiva y transversal. En el futuro todo tipo de acciones afirmativas que incluyan a otros grupos siempre deberá velar por la observancia de la paridad sustantiva y transversal. Es un recorrido histórico.

El segundo factor correspondiente a la combinación de cambios normativos y a la voluntad política de las autoridades electorales. El contexto histórico de avance en materia de paridad también incluyó a las comunidades indígenas. A la par del reconocimiento del derecho a la libre determinación de las comunidades, estas deben observar el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. Un avance en materia de multiculturalidad y paridad de género.

En materia normativa la incorporación al texto constitucional del reconocimiento de la pluriculturalidad de la nación mexicana fue un paso central. Esta composición de acuerdo con el artículo segundo constitucional se sustenta en “sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (art. 2 CPEUM).

Por otro lado, la voluntad política de las autoridades electorales también ha abonado a este proceso. En los ejercicios de distritación realizados en este siglo el Instituto Federal Electoral y, posteriormente, el Instituto Nacional Electoral han establecido como uno de los criterios a seguir el mantenimiento de la integridad comunitaria. Este criterio ha permitido observar una constante integración de distritos donde la mayoría de la población se autoadscribe como indígena.

Como resultado de este proceso conjunto en el proceso electoral 2017-2018 se incorporaron acciones afirmativas para comunidades indígenas. El Instituto

Nacional Electoral determinó que en distritos con población mayoritariamente indígena los partidos y coaliciones debían incorporar candidaturas que se autoadscribieran como tales, siempre vigilando el principio de paridad. Esta acción afirmativa marcó un hito en la materia. Ahora se planteaba la posibilidad de incorporar a otros grupos.

El tercer factor es la intervención de las autoridades jurisdiccionales. El papel desempeñado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de derechos político-electorales ha sido fundamental. En materia de paridad sus sentencias y jurisprudencias impulsaron cambios normativos en todos los niveles. Sus sentencias más recientes fortalecieron los mecanismos de inclusión paritaria tanto en órganos de representación como en los órganos electorales en todos los niveles. Además de sentar las bases iniciales para combatir la violencia política en razón de género.

Los factores señalados convergieron en el proceso electoral 2020-2021. Por segunda ocasión el INE acordó acciones afirmativas para comunidades indígenas con la observancia de los principios de paridad. Sin embargo, un juicio ciudadano llevó al Tribunal Electoral a determinar que las acciones afirmativas habían omitido la inclusión de otros grupos en situación de desventaja, subrepresentados o discriminados. El Tribunal vinculó al INE para evaluar la incorporación de otros grupos en las acciones afirmativas. En este marco, organizaciones y ciudadanos pertenecientes y defensores de derechos humanos expresaron al Consejo General del INE su preocupación para incorporar a diferentes grupos.

En el medio del proceso de precampañas el INE aprobó un nuevo acuerdo con acciones afirmativas que incorporaron a personas con discapacidad, comunidad de la diversidad sexual y personas afroamericanas. No se incluyó a la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. De acuerdo con el INE no se contaba con suficiente información para poder incorporarles a las acciones afirmativas. Esta respuesta llevó a los miembros de la organización Fuerza Migrante a presentar juicios de protección de derechos. Así el factor jurisdiccional se volvió a activar. El Tribunal Electoral nuevamente fue factor determinante.

La sentencia del Tribunal Electoral no solamente incorporó a la comunidad mexicana en el extranjero, también estableció la obligación del INE a evaluar

la efectividad del conjunto de medidas adoptadas y vinculó al Congreso de la Unión a legislar en la materia. Con esta medida se abre una nueva etapa en la incorporación de grupos. Se puede señalar que el futuro de la democracia mexicana será el de una democracia consociativa.

Por lo anterior, en este apartado se realizará la evaluación de las acciones afirmativas enfocadas a la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. El apartado comienza con una breve reflexión sobre la relación entre democracia y acciones afirmativas. En segundo lugar se reconstruye el camino de formación de estas acciones afirmativas en el sistema político y electoral en México, con el fin de contextualizar el avance en esta materia. Finaliza evaluando las características de las candidaturas registradas por parte de la comunidad mexicana residente en el extranjero. Se evalúan los perfiles de las candidaturas, los requisitos de elegibilidad considerados, las sustituciones realizadas y, por último, su eficacia en cuanto a la incorporación de diputados migrantes en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión.

El objetivo de la evaluación de estas acciones afirmativas apunta a contribuir al debate sobre los elementos que deberán considerarse en el cumplimiento del mandato judicial que hereda este proceso electoral. El mandato judicial implica la incorporación de grupos subrepresentados, en desventaja y discriminados en los espacios de representación, en este caso centrado, el fortalecimiento de derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

Democracia y Acciones Afirmativas

La conclusión de los procesos de transición y democratización ha mostrado nuevas problemáticas en las sociedades contemporáneas. Las democracias en el mundo se enfrentan a nuevos dilemas vinculados a su legitimación, principalmente en materia de representación. Los dilemas y problemáticas de la representación democrática han incorporado mecanismos de democracia directa, participativa y deliberativa como medidas complementarias.

La constante en los procesos de consolidación democrática sugiere que no son suficientes las reglas y normas que hacen de las elecciones procesos limpios, transparentes y efectivos es necesaria una revisión de los procesos de inclusión y participación.

Los principales aspectos del debate público corresponden a cada contexto, en algunos casos se centran en inclusión étnica, religiosa, cultural y, desde luego paridad de género. El debate sobre inclusión y paridad es una constante tanto en democracias jóvenes como en aquellas consolidadas. Las democracias en el Siglo XXI enfrentan como principal reto la inclusión. Las particularidades de grupos históricamente subrepresentados, en desventaja o discriminados requiere de medidas que garanticen su inclusión en la esfera pública. En este contexto, la literatura política rescata como alternativa a las demandas de inclusión en la diversidad la noción de democracia consociativa.

En el caso mexicano el reconocimiento de la paridad entre hombres y mujeres, las reivindicaciones de las comunidades indígenas por el reconocimiento de sus usos y contumbres, como medio para establecer formas de autogobierno, cimbraron el debate nacional. Estos precedentes abrieron el debate sobre la participación de grupos en desventaja, subrepresentados y vulnerables. Para atender estas demandas la introducción de acciones afirmativas fueron avanzando históricamente..

El proceso electoral 2020-2021 fue el marco de la protección y ampliación de derechos políticos de diversos grupos. Esta elección abre una nueva etapa en la democracia mexicana. Como se analiza en los siguientes apartados será el inicio de un modelo consociativo que permita la participación de grupos tradicionalmente excluidos de la esfera pública.

Antecedentes de las acciones afirmativas en México

El desarrollo de las acciones afirmativas en el ámbito electoral en México tienen como principal referente las acciones para fortalecer la incorporación de las mujeres en los órganos de representación política. El reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres fue un piso necesario. Sin embargo, la disparidad en la representación entre hombres y mujeres hacía del reconocimiento legal de sus derechos una realidad que estaba lejos de materializarse en igualdad de oportunidades.

Las reformas electorales de la transición solamente indicaban la participación de las mujeres. Las primeras referencias introducidas en los Códigos Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993 y en 1996 no

establecían la obligatoriedad de postular candidaturas basadas en criterios de equidad entre los géneros.

A partir de 2002 las acciones afirmativas se establecieron como norma obligatoria, primero con un umbral de 30% de candidaturas reservadas para uno de los dos géneros. En el marco del proceso electoral 2002-2003 el Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó el acuerdo CG225/2002. En este acuerdo se estableció que el registro de candidaturas por la vía de la representación proporcional debía ser alternado entre géneros.

En 2007 el umbral aumentó al 40%. Este avance en la representación política se reforzó con un marco institucional con el cual se fueron protegiendo sus derechos, especialmente para eliminar la violencia. Con este nuevo marco legal, el IFE emitió acuerdos en los procesos electorales de 2008-2009 y 2011-2012. En el primer caso, el acuerdo CG523/2008 estableció la regla de alternancia en las candidaturas. En el segundo, acuerdo CG327/2011 se determinó el registro de fórmulas por personas del mismo género. Como resultado se reforzaron los elementos centrales de estas acciones afirmativas enfocados a alcanzar la representación paritaria como objetivo de estas acciones afirmativas.

En 2011 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la sentencia SUP-JDC-12624/2011 marcó la historia de la paridad y las acciones afirmativas. Con esta sentencia, el Tribunal determinó que la asignación de escaños por medio de la representación proporcional debía ajustarse a los principios de paridad. Si el resultado de las elecciones por principio de mayoría afectaba la representación política de las mujeres, es decir, generaba subrepresentación, entonces al asignar los escaños de representación proporcional estos debían adjudicarse a mujeres.

En la más reciente reforma de 2014 la paridad de género se convirtió en norma constitucional. Los partidos y las instituciones electorales deben garantizar que las candidaturas sean paritarias. Esta paridad debe hacerse efectiva no solamente en las candidaturas, también debe serlo en la asignación final de escaños. La Sala Superior del TEPJF nuevamente dio un paso fundamental. En la tesis IX/2014 sostuvo que la acción afirmativa para mujeres debe ajustar en la asignación de curules de representación proporcional. La postulación

paritaria debe traducirse en un mecanismo que permita a las mujeres acceder de forma efectiva a los cargos públicos.

Con la reforma política de 2014 se incluyeron en la normatividad electoral temas resueltos a través de acciones afirmativas y precedentes jurisdiccionales. Se elevó a rango constitucional el principio de paridad. Por lo que la nueva Ley General de Partidos Políticos (LGPP) señala que la postulación debe garantizar la efectiva integración de los órganos de representación y dispone criterios para determinar las candidaturas con expectativa real de ganar la elección.

A pesar del avance normativo el papel de las autoridades electorales sigue siendo fundamental. Los procesos electorales de 2014-2015 y 2017-2018 siguieron dando criterios interpretativos. En el caso del proceso electoral 2014-2015, el Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG211/2014 en el que estableció un procedimiento para dar cumplimiento al registro de candidaturas conforme a la posibilidad de ganar (art. 3 LGPP). A la designación bajo este criterio el INE lo denominó “fórmula de no exclusividad”. La postulación de mujeres y hombres debe ser paritaria tanto en distritos de alta, media y baja competitividad.

La lucha de las mujeres por lograr su inclusión paritaria en la vida política ha sido la guía para avanzar en la pluralidad democrática. Una ruta es garantizar en las normas su derecho a la participación incluyente. La otra ruta es agotar las instancias políticas y jurisdiccionales para establecer criterios obligatorios. Las acciones afirmativas llegaron a la democracia mexicana para quedarse. Se debe entender a las acciones afirmativas como:

Una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. (TEPJF jurisprudencia 30/2014)

Estas jurisprudencias permiten sostener que las acciones afirmativas son medidas idóneas para enfrentar situaciones de desventaja estructural, vulnerabilizadas y/o discriminadas. Estas acciones tienen como objetivo hacer

realidad la igualdad entre personas y grupos, por lo que no pueden ser consideradas discriminantes. Además estas acciones pueden incorporar modalidades diversas que por su naturaleza pueden ser incorporadas en todo tipo de políticas.

Para el proceso electoral 2017-2018 la base normativa sobre paridad y protección de derechos políticos de las mujeres no tuvo cambios. Faltarían en ese sentido modificaciones legislativas que se incorporaron en el siguiente proceso. Los temas pendientes serían las garantías en paridad transversal y violencia política en razón de género. En este proceso, el avance institucional llevó a la formación de la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la igualdad de género y no discriminación en la participación política. Esta Comisión recabó información, experiencias y buenas prácticas que sirvieron para fortalecer las acciones tendientes a garantizar la paridad sustantiva.

En este mismo proceso electoral se produce un salto en materia de acciones afirmativas con el Acuerdo INE/CG508/2017 relativo a los mecanismos para la postulación de candidaturas en ese proceso electoral. El acuerdo puede interpretarse en dos vías. La primera refuerza acciones encaminadas a garantizar la paridad de género. La segunda al incorporar acciones afirmativas para personas indígenas.

Sobre paridad de género el Consejo General realizó una interpretación aún más detallada del mandato constitucional en materia de paridad. En este acuerdo se plantea un método para evitar postulaciones en distritos o entidades no competitivos. Intercala por género en el inicio de las listas de candidaturas tanto en las listas de representación proporcional para la Cámara de Diputados como en las candidaturas de mayoría relativa para el Senado y, en esta Cámara, la lista nacional de representación proporcional se encabezó por mujeres.

En cuanto a las comunidades indígenas se establecieron lineamientos para garantizar que en distritos con población mayoritariamente indígena, las candidaturas se reservaran. El Acuerdo INE/CG508/2017 consideró 28 distritos con 40% de población autoadscrita como indígena, de acuerdo con el Censo 2010, para determinar los distritos correspondientes. De esta forma, se garantizaba que al menos se registraran 12 fórmulas paritarias de personas indígenas.

Como en procesos previos, los acuerdos sobre postulación de candidaturas con acciones afirmativas fueron impugnados. La Sala Superior del Tribunal Electoral debió realizar el estudio de los casos, presentados por los partidos Verde, Encuentro Social y del Trabajo. En la sentencia del juicio SUP-RAP726/2017 y sus acumulados, la Sala Superior determinó 13 distritos para candidaturas de personas indígenas, siempre garantizando la paridad de género. Para lograr la operacionalización de esta medida afirmativa el Tribunal exigió autoadscripción calificada. Las personas candidatas debían demostrar con elementos objetivos su vínculo con la comunidad.

Acciones afirmativas en el proceso electoral 2020-2021

El avance en la incorporación de grupos en desventaja, subrepresentados y discriminados avanzó en este proceso electoral. Puede señalarse que la pluralidad tomó un nuevo aire. Nuevamente, el INE acordó nuevas medidas afirmativas bajo el principio de progresividad en derechos, a fin de consolidar la representación óptima de los pueblos originarios en la Cámara de Diputados. El Consejo General emitió dos acuerdos. El Acuerdo INE/CG308/2020 en el que se retomaron los trece distritos electorales del proceso previo como base mínima para la postulación de candidaturas indígenas. Se estableció como plazo el 23 de octubre para que los partidos políticos establecieran los criterios de selección. El segundo acuerdo emitido con clave INE/CG572/2020 determinó un total de 21 distritos de 28 reservados para personas indígenas, de los cuales 11 deberían ser para mujeres.

Este segundo acuerdo fue impugnado por cinco partidos políticos (de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Encuentro Solidario y Acción Nacional) y por un ciudadano. Los seis recursos fueron acumulados en el medio SUP-RAP-121/2020. En sus resolutivos el Tribunal estableció que el INE debía determinar con puntualidad los 21 distritos correspondientes a personas indígenas y no dejar al arbitrio de los partidos y colaciones la decisión. Por otro lado, la sentencia reconoció que la persona que cuestionó el acuerdo por considerar que este era omiso por no incorporar acciones afirmativas para un grupo especialmente vulnerable: personas con discapacidad.

La Sala Superior señaló que las acciones afirmativas tenían que garantizar la participación de candidaturas correspondientes a personas que cultural y socialmente se encuentran en situación de vulnerabilidad. Así, se instruyó al Consejo General para diseñar medidas afirmativas para incorporar en forma transversal a otros grupos en esta misma situación.

En el marco de la sentencia emitida, el Consejo General recibió comunicaciones por parte de grupos y colectivos de diferentes sectores sociales para ser considerados e incluidos en estas medidas afirmativas. En el caso de la ciudadanía residente en el extranjero, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., Fuerza Migrante y el Frente Nacional de Inmigrantes solicitaron que se considerará la inclusión de este grupo.

El 15 de enero de 2021 el INE, en respuesta a la sentencia del Tribunal Electoral aprobó el acuerdo INE/CG/18/2021 en el que modificaron las acciones afirmativas e incorporaron, además de personas indígenas, a personas con discapacidad, personas afromexicanas y personas de la diversidad sexual. Con ello, omitió a un grupo que ha sido señalado como grupo en desventaja: la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Las asignaciones correspondientes a estos grupos se establecieron de la siguiente forma:

- 30 fórmulas paritarias para personas indígenas, las cuales deben presentarse de la siguiente forma:
 - 21 fórmulas de candidaturas de mayoría relativa en 21 distritos. En once de los distritos designados la postulación debe ser para mujeres indígenas
 - 9 fórmulas de representación proporcional que deben asignarse en los primeros diez lugares de las listas, de las cuales 5 deben ser del mismo género. Estas fórmulas de candidaturas deben inscribirse de la siguiente forma:
 - Una fórmula en la Primera Circunscripción
 - Una fórmula en la Segunda Circunscripción
 - Cuatro fórmulas en la Tercera Circunscripción
 - Dos fórmulas en la Cuarta Circunscripción
 - Una fórmula en la Quinta Circunscripción

- 8 fórmulas para personas con discapacidad, las cuales deben inscribirse en forma paritaria de la siguiente distribución:
 - 6 fórmulas de candidaturas de mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos electorales federales
 - 2 fórmulas de candidaturas de representación proporcional, que deben asignarse en los primeros diez lugares de las listas
- 4 fórmulas para personas afromexicanas que deben registrarse en forma paritaria de la siguiente distribución:
 - 3 fórmulas de candidaturas de mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos electorales federales
 - Una fórmula de representación proporcional asignada en los primeros diez lugares de las listas
- 3 fórmulas para personas de la diversidad sexual a asignarse en forma paritaria de la siguiente distribución:
 - 2 fórmulas de candidaturas de mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos electorales federales
 - Una fórmula de representación proporcional asignada en los primeros diez lugares de las listas

Ante la exclusión de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero se presentaron juicios ciudadanos. Al mismo tiempo, los partidos Verde, del Trabajo, Encuentro Solidario y Acción Nacional, presentaron recursos para inconformarse con el acuerdo. Por un lado, los partidos buscaban que no se aplicara el acuerdo. Los ciudadanos solicitaban la inclusión de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en las acciones afirmativas. Sin duda un juicio que refleja las dos caras de la moneda en temas de acciones afirmativas. El análisis realizado por la Sala Superior se centró en tres temas principales: requisitos de elegibilidad, reglas de campaña y sobre fiscalización y financiamiento. En cuanto a requisitos de elegibilidad “la Sala Superior se ha pronunciado, en repetidas ocasiones, en el sentido de que la finalidad de este requisito consiste en que exista una relación entre la persona representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen las y los electores” (SUP-RAP-21/2021. pág. 63). En materia de campañas no existe imposibilidad para hacer campaña vía candidaturas de representación proporcional. Finalmente, en cuanto a fiscalización y financiamiento tampoco se encontraron elementos

normativos que impliquen tratos diferenciados que afecten el ejercicio del derecho a la participación política.

En consecuencia, la Sala Superior vinculó al INE a emitir medidas afirmativas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en este proceso electoral. Además de realizar un estudio sobre el funcionamiento de las acciones afirmativas y determinar posibles ajustes para procesos futuros. Lo más relevante es que se da “vista al Congreso de la Unión para que, en el ámbito de sus atribuciones, lleve a cabo las acciones pertinentes, necesarias y suficientes, para garantizar a las personas mexicanas residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales, por ejemplo, a través de la creación de la diputación migrante” (SUP-RAP-21/2021. pág. 72).

En acatamiento a la sentencia el Consejo General del INE estableció en el Acuerdo INE/CG160/2021 los criterios para el registro de al menos una fórmula de candidaturas por el principio de representación proporcional, en cada una de las cinco circunscripciones electorales para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. En estos criterios se estableció que el registro de candidaturas la ciudadanía debía cumplir con algunos de los siguientes elementos que acreditara su pertenencia a la comunidad migrante:

1. Credencial para votar desde el extranjero o;
2. Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE) o;
3. Membresía activa en organizaciones de migrantes y/o haber impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante o
4. Cualquier otra documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo, sujeta a valoración de esta autoridad.

Con el nuevo acuerdo el INE podía reconocer alguno de estos cuatro elementos como válido para el registro de candidaturas. Sin embargo, esto generó dudas entre la ciudadanía residente en el extranjero, pues se interpretaba que el tercer punto podría cubrirse por personas que no necesariamente fuera parte de la comunidad. El tercer punto se interpretaba en el sentido de considerar que el vínculo con la comunidad migrante ampliara a

personas residentes en México y que han realizado trabajo a favor de la comunidad migrante. Lo anterior generaba incertidumbre sobre la correcta representación de la comunidad. Por ello se presentaron diversos juicios ciudadanos para la protección de derechos.

En el expediente SUP-JDC-346 y acumulados la Sala Superior determinó corregir el acuerdo INE/CG160/2021. Con el objetivo de cumplir con la acción afirmativa migrante las candidaturas únicamente podían registrarse con personas residentes en el extranjero. La condición de residencia en el extranjero se debería acreditar con los documentos señalados por el INE o cualquier otro elemento que genere convicción.

El proceso electoral 2020-2021 representó un avance en materia de inclusión. Las acciones afirmativas de este proceso abrieron la puerta a la democracia consociativa. Una democracia marcada por la pluralidad cultural. Esta pluralidad se verá reflejada en el Congreso como un avance en la esencia de la representación proporcional.

Con estas acciones afirmativas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero se ha dado un paso fundamental para el ejercicio de derechos políticos. Desde la reforma de 2005 que incorporó el voto desde el extranjero a nivel federal han participado en tres procesos electorales. A nivel estatal 21 entidades reconocen el voto de sus ciudadanos residentes en el extranjero para la elección del Poder Ejecutivo Local. En Jalisco, además, se vota por diputaciones de representación proporcional. En tres entidades (Ciudad de México, Guerrero y Zacatecas) existe la figura de “diputado migrante”.

Evaluación de las acciones afirmativas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero

Las acciones afirmativas implementadas en el proceso electoral 2020-2021 se enfocaron en garantizar candidaturas en posiciones preferenciales tanto en las fórmulas de mayoría relativa como de representación proporcional. No fueron acciones afirmativas que establecieran cuotas de asignación en la Cámara de Diputados. Por ser candidaturas preferentes los partidos y coaliciones debieron cumplir con criterios específicos.

En el caso de las candidaturas de mayoría relativa para las comunidades indígenas se establecieron distritos específicos. Para personas afromexicanas, con discapacidad y de la diversidad sexual las candidaturas no podían establecerse en distritos de baja competitividad. En las candidaturas de representación proporcional las candidaturas se ubicaron en los primeros diez lugares, asegurando mayores probabilidades en la asignación de escaños.

El conjunto de las acciones afirmativas representaron 50 candidaturas preferentes, es decir, la probable composición del 10% de la Cámara de Diputados. Sin embargo, al ser candidaturas preferentes existía la posibilidad de ampliar el número de escaños como ocurrió en la distribución final. Con base en los cómputos finales 65 candidaturas correspondientes a acciones afirmativas ocuparán escaños en la Cámara de Diputados. Estas curules representan el 13% cuya distribución será la siguiente:

- 37 personas de grupos indígenas
- 8 personas con discapacidad
- 6 personas afromexicanas
- 4 personas de la diversidad sexual
- 10 personas mexicanas residentes en el extranjero

Considerando a las acciones afirmativas como candidaturas preferentes, el resultado de estas requiere de análisis de aspectos relativos al cumplimiento por parte de los partidos y coaliciones en materia constitucional de paridad de género, lugar en la integración de las listas. Por otro lado, es importante evaluar las características de las candidaturas y su vinculación al grupo que representa. En el caso de la ciudadanía residente en el extranjero es necesario establecer las características de estas candidaturas que a diferencia de otros grupos no admite autoadscripción.

A. Cumplimiento de las acciones afirmativas por partidos y coaliciones

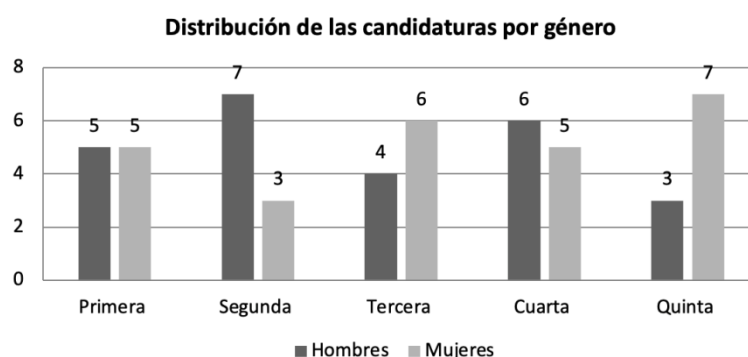
En el caso de la acción afirmativa para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero se determinó en el Acuerdo INE/CG160/2021 que los partidos políticos postularían al menos una fórmula en cada una de las listas de las 5

circunscripciones dentro de los diez primeros lugares. Las postulaciones debieron cuidar que al menos tres fueran de género distinto.

En este primer punto, en el Acuerdo INE/CG337/2021 del día 3 de abril de 2021 se pudo constatar que todos los partidos políticos cumplieron con postular al menos una fórmula de residentes en el extranjero en los diez primeros lugares. Dado que los partidos postularon tres fórmulas de género distinto, la distribución por género no fue paritaria. Al momento del registro 26 fórmulas fueron encabezadas por hombres y 24 por mujeres. Esta situación cambió en el transcurso del proceso electoral. Los partidos realizaron 7 sustituciones y la incorporación de una fórmula adicional en las listas del Partido del Trabajo.

Al finalizar el plazo correspondiente para realizar la sustitución de fórmulas de candidaturas el estadístico final cambió. La paridad no se logró toda vez que el registro de candidaturas final fue de 51 fórmulas, como se señaló el Partido del Trabajo incluyó una fórmula, por lo que 25 fueron encabezadas por mujeres y 26 hombres.

Gráfico 26. Candidaturas por género



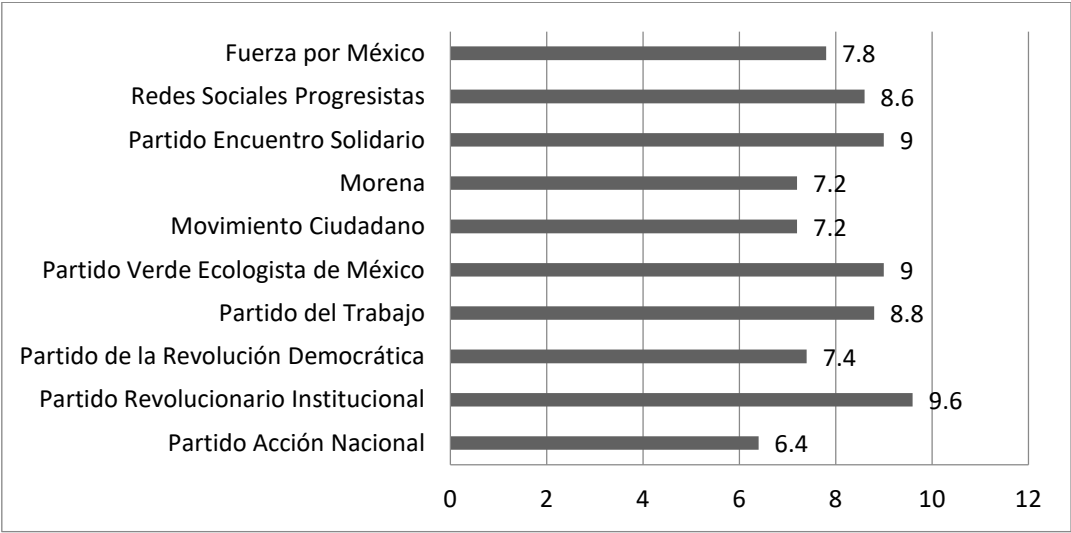
Fuente: Acuerdo INE/CG337/2021

En segundo lugar, los partidos debieron registrar estas fórmulas en los diez primeros lugares. En el sistema de listas cerradas las primeras posiciones brindan posibilidades reales de acceder a los puestos de representación. En este caso también los partidos políticos cumplieron con lo establecido en el acuerdo. Algunos posicionaron mejor a sus candidaturas de residentes en el extranjero. En promedio el lugar ocupado por estas candidaturas fue la octava posición. Las candidaturas mejor posicionadas fueron las de Acción Nacional

que en promedio ocuparon el lugar 6.4. En contraste el Partido Revolucionario Institucional ubicó en el límite a sus candidaturas y ocuparon el lugar 9.6.

La posición ocupada por las candidaturas de residentes en el extranjero explica a el éxito de la acción afirmativa que permitió que el 20% de las postulaciones lograrán un escaño en la Cámara de Diputados.

Gráfico 27. Posición de las candidaturas por partido



Fuente: Fuente: Acuerdo INE/CG337/2021

B. Registro de candidaturas y adscripción

Las acciones afirmativas en materia de representación logran su objetivo cuando personas que pertenecen a los grupos en cuestión logran acceder a los espacios de representación. Sin embargo es posible encontrar registros que alteran el objetivo de estas acciones. Registros de personas que suplantan de forma indebida a quienes pertenecen a los grupos beneficiados.

Para algunos grupos sociales, culturales, étnicos o religiosos la adscripción de sus miembros es el resultado de un proceso de autoidentificación. Para establecer esta pertenencia se ha desarrollado en la jurisprudencia electoral el principio de autoadscripción. Este principio establece que la pertenencia a un grupo corresponde a un proceso de autoidentificación por parte de la persona, lo que le permite conservar su pertenencia identitaria y, en su caso, colectivamente desarrollar sus procesos de organización comunitaria.

El principio de autoadscripción fue determinado en el precedente SUP-REC-1193/2016 de la Sala Superior del Tribunal Electoral. En este caso la Sala

Superior señaló “no es facultad del Estado definir lo indígena, ni expedir constancias o certificados de pertenencia, tampoco controvertir el dicho de quien se ha definido como tal” (SUP-REC-1193/2016).

En el caso de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero su identificación es un tema particular. Quienes residen fuera del territorio son parte del fenómeno social de la migración, en particular de la migración internacional. En términos genéricos, e incluso en el acuerdo INE/CG160/2021 a este grupo de la ciudadanía se les denominó como migrantes residentes en el extranjero.

En términos generales la movilidad humana, en términos generales, implica cuatro grandes dimensiones: la salida, el tránsito, la llegada y el retorno. Las personas que se desplazan o han sido desplazadas a través de una frontera internacional en cualquiera de estas cuatro dimensiones es considerada un migrante internacional. Así hablar de migrante puede generar confusión o abrirse ampliamente hasta abarcar personas que no son parte de la acción afirmativa específica.

Es importante recordar que el juicio ciudadano SUP-JDC-346/2021 y sus acumulados buscó acotar la definición de los beneficiarios de esta acción afirmativa. Por lo tanto, solo se refiere a las personas que se encuentran fuera de las fronteras nacionales. Personas residentes en el extranjero. En este sentido, la identidad de este grupo no está dado por un proceso autoadscriptivo sino por una realidad basada en su residencia habitual fuera del país.

Para evaluar la efectividad de la acción afirmativa implica determinar quienes y bajo que criterios podían ser considerados residentes en el extranjero. El INE y la posterior intervención del Tribunal Electoral dispusieron de tres elementos que las personas pudieran presentar para constatar su residencia en el extranjero:

1. Contar con credencial para votar desde el extranjero ;
2. Estar inscrito en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). Sin embargo, esta situación solamente podía corresponder a quienes fueran originarios de las once entidades con votación antes proceso electoral. Se permitió que pudieran presentar su inscripción en el proceso electoral 2017-2018 ;

3. Cualquier otra documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo, sujeta a valoración de esta autoridad. En este caso el INE tendría la labor de determinar si los documentos presentados validaban su residencia

La dificultad ante la que se enfrentó el INE correspondió con el tercer posible requisito. La documentación presentada podría ser amplia y variada. Al momento del registro se presentaron once documentos distintos que buscaron acreditar la condición de residente en el extranjero, incluidos certificados que acreditaban doble nacionalidad. Este universo de documentos abrió la posibilidad de encontrar posibles candidaturas que suplantarán a las personas de este grupo.

Los documentos más presentados fueron licencias de manejo, seguido de credenciales para votar expedidas en el extranjero y, en tercer lugar, documentos de identidad expedidos por alguna autoridad local.

Gráfico 28. Documentos presentados para el registro de candidaturas



Fuente: Fuente: Acuerdo INE/CG337/2021

En el proceso se impugnaron 14% de las candidaturas. De este grupo, fueron procedentes el 57% de las impugnaciones. Los partidos más impugnados fueron Acción Nacional², Revolucionario Institucional³ y Morena⁴. En el primer

² Juicios con números de expediente SUP-JDC-648/2021, SUP-JDC-815/2021 y SUP-JDC-934-2021.

caso, se impugnaron las candidaturas de las circunscripciones 2, 3 y 5. En el segundo caso, las circunscripciones 1 y 2. En el tercer caso la circunscripción 2.

En el caso del PAN dos de las tres impugnaciones fueron procedentes. El partido debió sustituir a sus candidatos. En estos casos los documentos presentados para el registro de candidaturas fueron licencias de manejo. Otro dato a destacar es la sustitución realizada en la segunda circunscripción. En este caso la candidatura original era encabezada por un hombre y en la sustitución el partido registró a una mujer. Por lo tanto, la lista de la segunda circunscripción fue integrada por una lista de tres mujeres inscritas consecutivamente. En este caso la Sala Superior dispuso que la regla de intercalar los géneros para el registro puede omitirse si es en beneficio de mujeres (vid. SUP-RAP-119/2021 acumulados).

En el caso del PRI un caso fue procedente, pero no por su condición de residente en el extranjero, sino porque la persona impugnada no era originaria de la circunscripción por la que fue registrada. Finalmente, en el caso de Morena la impugnación fue procedente toda vez que el documento presentado fue una constancia de membresía a un club migrante, lo cual había sido desechado por la autoridad jurisdiccional.

Como se puede observar a pesar de que la condición de residencia en el extranjero no es un tema autoadscriptivo, sino una condición de residencia habitual, el registro de candidaturas no estuvo exento de posibles actos de suplantación. En este sentido es necesario considerar un universo limitado y concreto de documentos que acrediten la residencia habitual en el extranjero. Sin duda un documento que puede ser clave es la credencial para votar con fotografía. Como se ha señalado su obtención resulta en un proceso largo que solamente puede ser realizado por quienes residen en el extranjero. Este requisito se vuelve aún de mayor consideración si su expedición es previa al inicio del proceso electoral, pues deja pocas posibilidades a solicitudes que busquen suplantar al residente en el extranjero.

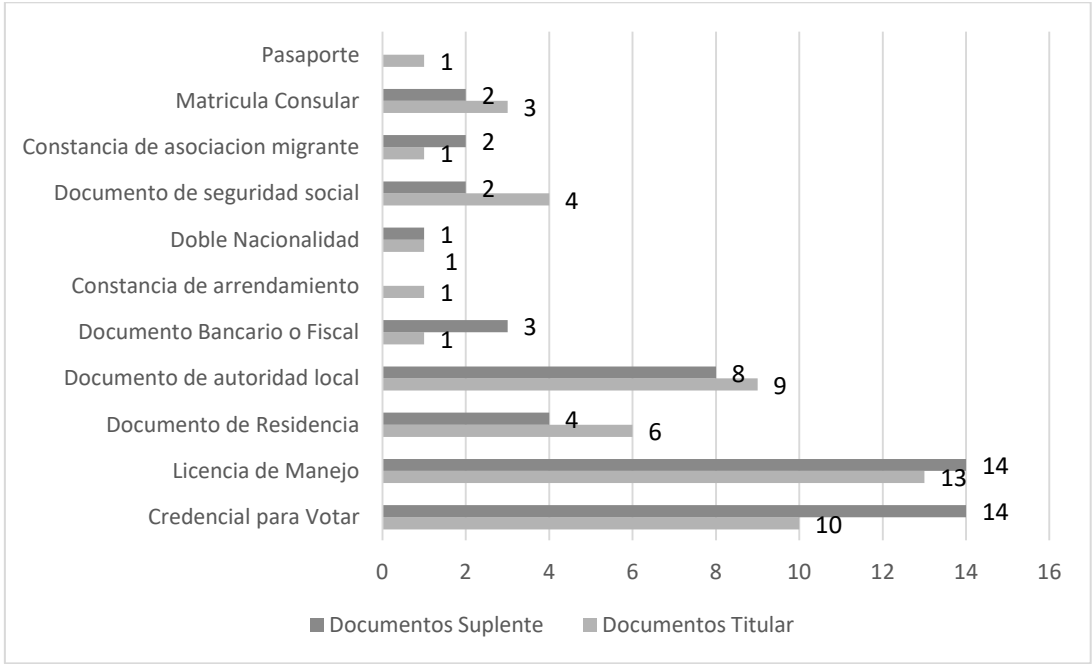
Por otro lado, se realizaron cuatro sustituciones. Una por el Partido Encuentro Solidario y tres del partido Fuerza por México. En los cuatro acuerdos de

³ Juicios resueltos en el expediente SUP-JDC-483/2021 y acumulados.

⁴ Expediente SUP-JDC-483/2021 y acumulados.

sustitución el Consejo General del INE no realizó el estudio de documentación correspondiente a la acción afirmativa, por lo que en estos casos no se puede determinar la idoneidad de la documentación presentada. Sin duda es una falla que el INE debe cuidar en los siguientes procesos a fin de garantizar en todo el proceso el cabal cumplimiento de las acciones afirmativas.

Gráfico 29. Relación de documentos presentados por tipo de candidatura



Fuente: Elaboración propia a partir de acuerdos de sustitución y: Acuerdo INE/CG337/2021

Por último, se destaca que en dos registros se presentaron documentos que acreditaban a las personas como mexicanos por nacimiento que habrían adquirido otra nacionalidad. Si bien en el recurso SUP-JDC-815/2021, la Sala Superior estudió la idoneidad de estos documentos y determinó que era necesario un análisis de la residencia del candidato impugnado, es cierto que existen restricciones constitucionales para el ejercicio de cargos públicos para la ciudadanía con doble nacionalidad.

En el caso de la población mexicana residente en el extranjero no existe un censo preciso que indique el tamaño de la población. No es obligación de la ciudadanía registrarse en la sede diplomática en el país donde reside. Desde la reforma de 1997 en la que se protege a las personas que adquieren otra nacionalidad de no perder la mexicana por nacimiento, no hay registros

precisos del tamaño de la población mexicana con doble nacionalidad. La experiencia de este proceso deja abierta otra interrogante necesaria de atención: la protección integral de derechos para la ciudadanía mexicana que cuenta con otra nacionalidad. Se hace necesaria una revisión de los preceptos constitucionales que en su caso podrían limitar el ejercicio de derechos políticos a quienes residen en el extranjero y han adquirido la nacionalidad del país donde residen.

C. Elementos generales de las candidaturas

Los partidos políticos y coaliciones tuvieron la obligación de hacer pública la información de sus candidaturas registradas a través del micrositio ¡Candidatas y Candidatos, Conóceles! En este se pudieron extraer los datos generales de las candidaturas de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Los datos estadísticos generales permiten tener un panorama amplio de estas candidaturas.

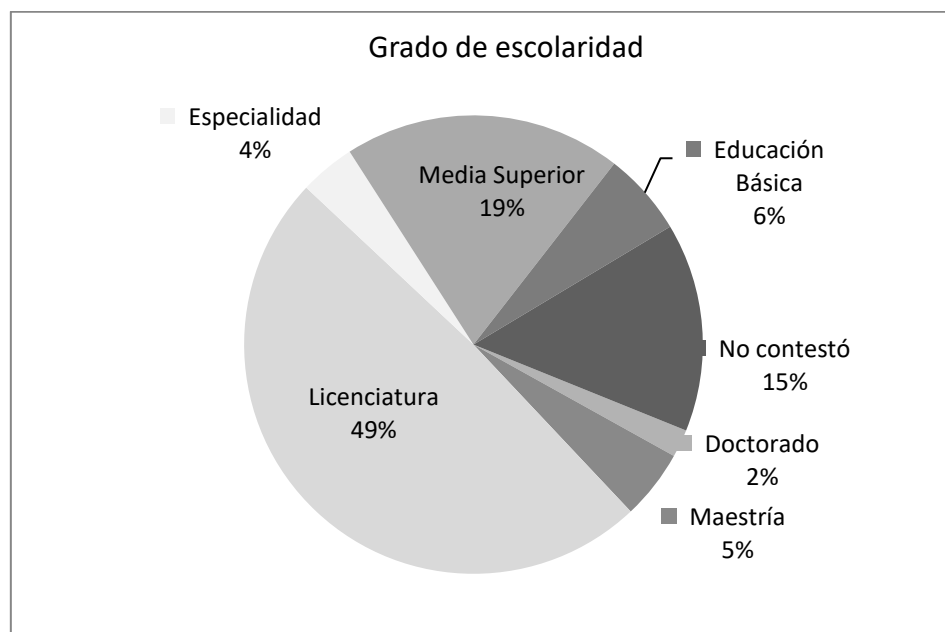
A pesar de que todos los partidos políticos cumplieron con registrar candidaturas de residentes en el extranjero y, como se observó, en general se presentaron documentos idóneos para este registro, solamente 84 candidaturas se identificaron como migrantes. En este caso, solo una candidatura de Morena se identificó como migrante, mientras que en el extremo 13 candidaturas del PRI se identificaron así. Estos datos muestran la confusión existente en la figura de esta acción afirmativa.

Se ha mencionado que se define como migrante a una persona que reside en un lugar distinto al de nacimiento. Se considera migrante internacional al que transita entre las fronteras internacionales. Esta acción afirmativa no es una acción migrante sin adjetivos. Es una acción afirmativa de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, por lo que el cuestionario elaborado para este fin genera confusión y debe adecuarse.

El promedio de edad de las candidaturas correspondientes con residentes en el extranjero fue de 48 años. Los hombres en promedio tenían 50 años y las mujeres 46. Este promedio similar a la media nacional que se ubicó en el rango de edad de 41 a 50 años.

En cuanto al nivel de escolaridad las candidaturas de la ciudadanía residente en el extranjero 49% respondieron contar con al menos grado de licenciatura, de estos 2% cuenta con estudios de doctorado, 5% de maestría y 4% de especialidad. En conjunto el 60% tendría estudios iguales o superiores al nivel profesional. En este cuestionario destaca que 15% no contestó a la pregunta, este porcentaje fue mayor al 5.9% de las candidaturas que en general no contestaron.

Gráfico 30. Escolaridad de las candidaturas registradas



Fuente: Elaboración propia con información del portal ¡Candidatas y Canidatos, Conóceles!

Conclusiones

Este apartado fue incluido como resultado de la emisión de acciones afirmativas en el transcurso del proceso electoral. Estas acciones se emitieron concluido el periodo de precampañas y generaron debate sobre su viabilidad. Analizar las acciones afirmativas y sus efectos debía incorporarse al análisis de este observatorio. Esta evaluación busca contribuir al debate sobre su regulación.

Puede señalarse que el proceso electoral 2020-2021 esta marcado por el avance en la protección de los derechos políticos de grupos subrepresentados, en desventaja y discriminados, así como de la consolidación del principio de

paridad total. Como se señaló este avance es resultado de un conjunto de factores que convergieron en este proceso.

En particular para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero este proceso significó un avance al incluirse mecanismos para garantizar su derecho ser votados. Este proceso deja abierta la necesidad de profundizar en el estudio de los efectos sobre las decisiones de las autoridades jurisdiccionales. En particular, será necesario revisar los efectos para legislar el conjunto de acciones afirmativas.

En este apartado se pudo revisar que los partidos políticos cumplieron con la obligación establecida de postular candidaturas de residentes en el extranjero. Los requisitos establecidos dejaron abierta la posibilidad de suplantar registros. No obstante, la observación ciudadana que se materializó en la interposición de recursos ante el Tribunal Electoral evitó la suplantación de candidaturas. La conclusión de esta experiencia consiste en establecer con claridad las características del grupo y, por lo tanto, de sus representantes.

El complejo proceso migratorio requiere diferenciarse para ubicar con precisión las características del grupo de migrantes en situación de desventaja y subrepresentación. El modelo electoral mexicano se ha desarrollado para garantizar derechos a uno grupo de migrantes en particular: la ciudadanía residente en el extranjero.

Es claro que las acciones afirmativas para migrantes no se enfocan en migrantes de llegada. Los derechos políticos (votar, ser votados y acceder a cargos públicos) son reservados para ciudadanos mexicanos. Los migrantes de llegada si acceden a la nacionalidad mexicana pueden ejercer sus derechos políticos. Aunque existen limitantes para mexicanos con doble nacionalidad estos han sido estudiados en diversos asuntos por el Tribunal Electoral y avanzado en interpretaciones cada vez más garantistas. Para los migrantes que llegan al país y se naturalizan, materialmente, no existen limitaciones para el ejercicio de derechos políticos. Por lo tanto, las acciones afirmativas no se enfocan a este grupo de migrantes.

Las personas extranjeras que se encuentran en tránsito por territorio nacional con el objetivo de llegar a otro país, particularmente Estados Unidos, son migrantes internacionales. Son extranjeros en tránsito a quienes el Estado mexicano debe garantizar sus derechos plenos. Este grupo de migrantes no

buscan permanecer en territorio mexicano, por lo que no hay reivindicaciones para el ejercicio de derechos políticos. Por lo tanto, las acciones afirmativas no se enfocan a este grupo de migrantes.

En otra dimensión de la migración se encuentran las personas mexicanas que, por distintas razones, han regresado al territorio nacional. Como para toda la ciudadanía mexicana el ejercicio de sus derechos políticos esta circunscrita al cumplimiento de los mismos requisitos de aquellos no se encuentran en situación de retorno migratorio. No hay obstáculos materiales o legales para el ejercicio de sus derechos políticos. Por lo tanto, no es el grupo de migrantes en retorno a quienes se enfocan las acciones afirmativas.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 la intensa movilidad humana dentro del territorio se refleja en 15% de la población que reside en una entidad distinta a la de nacimiento. Esta migración interna también es parte del proceso migratorio. Sin embargo, como se ha señalado, todos los mexicanos pueden ejercer sus derechos políticos dentro del territorio nacional cumpliendo los requisitos legales establecidos. La legislación ha dispuesto recursos para quienes se encuentran en tránsito dentro del territorio y puedan ejercer su derecho al voto aún estando fuera de su sección, distrito, entidad y circunscripción. Nuevamente, no es la migración interna el foco de las acciones afirmativas para migrantes.

La migración internacional implica que las personas se encuentran en un país distinto al país de nacimiento. Es un migrante que ha cruzado las fronteras internacionales y ha salido de su lugar de origen. Este grupo de migrantes internacionales es un grupo que tiene diversos factores materiales y, en algunos casos, legales que impiden el pleno ejercicio de derechos.

En el caso particular de México se calcula una población de 12 millones de migrantes internacionales, de los cuales 98% se encuentran en los Estados Unidos. También se calcula que en los Estados Unidos pudieran residir 5 millones de mexicanos sin documentos migratorios. Esta realidad implica que existen condiciones materiales y legales que impiden el ejercicio de derechos políticos. Se requeriría que se trasladaran a territorio nacional para incorporarse al registro de electores y, en su momento, votar. Sin duda este es el grupo de migrantes a quienes se encuentran destinadas las acciones

afirmativas. Son acciones afirmativas para la ciudadanía mexicana que reside en el extranjero.

Reconocer este contexto llevó al sistema político mexicano a establecer medidas para garantizar que esta ciudadanía pudiera ejercer sus derechos aún residiendo fuera del territorio nacional. El primer paso fue la introducción de mecanismos de voto extraterritorial en 2005. A nivel subnacional la introducción de estos mecanismos se ampliaron y han alcanzado 21 entidades. Las limitaciones para el ejercicio del voto extraterritorial fueron atendidas, hasta cierto nivel, en la reforma política de 2014. Siguió pendiente garantizar el ejercicio al derecho del voto pasivo.

La población objetivo de estas acciones afirmativas tendrá que corresponder con su representación. Como se ha visto el grupo de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero no es un grupo al que se pertenezca por autoadscripción. Es un grupo al que se pertenece por cuestiones materialmente demostrables como es la residencia en el extranjero. En particular la residencia habitual.

Se deberá considerar como requisito central demostrar residencia habitual en el extranjero. Esta residencia habitual puede demostrarse de múltiples formas, tal vez una de las mejores sea su registro al padrón de votantes residentes en el extranjero. Tramitar, recibir y confirmar la recepción de la credencial para votar en el extranjero es un proceso largo. Este proceso solo puede realizarse por quien tiene una residencia habitual. También será necesario considerar tiempo mínimo de residencia habitual. En el caso de la Ciudad de México se establecieron dos años como mínimo. Este precedente podría considerarse en el futuro.

Por todo lo anterior, este proceso electoral es un parte aguas en el camino para garantizar la participación plena de los migrantes mexicanos residentes en el extranjero. Se puede decir que la incorporación de las diputaciones migrantes a nivel federal contribuirá a impulsar el vínculo y la participación en los procesos electorales.

Se ha llegado a una nueva etapa en la democracia mexicana. Una etapa marcada por la inclusión, la diversidad y la pluralidad. La protección judicial ha dado un paso para garantizar la multiculturalidad de nuestro país y la paridad de género. Pensar la transición democrática y su consolidación es pensar más

allá de las elecciones. Esto significa un avance hacia un modelo de democracia consociativa. Una forma de democracia que garantiza la inclusión de la diversidad cultural integrando grupos en desventaja, subrepresentados y vulnerables garantizando la paridad de género.