

Política a distancia. El voto extraterritorial de los mexicanos.

Víctor Alejandro Espinoza Valle¹

Presentación

En este trabajo se aborda una visión general del voto de los mexicanos en el exterior. Interesa llamar la atención en torno a la dinámica (nacional y local) del ejercicio de derechos políticos extraterritoriales y discutir las nociones como las de nacionalidad y ciudadanía. A diferencia de otras experiencias a nivel internacional, el voto de los mexicanos en el extranjero tiene pocos años de haberse instrumentado. La primera ocasión que los mexicanos en el exterior votaron fue en la elección presidencial de 2006. En las entidades de la República, Michoacán fue el primer estado en instrumentar el derecho a votar por gobernador en 2007, después le siguieron el DF y Chiapas –diputado migrante- (2012), Baja California Sur y Colima (2015), Aguascalientes, Oaxaca y Zacatecas (2016). A la fecha, ha habido un total de 13 elecciones en las que han participado los mexicanos de fuera.

La puerta legal para votar a distancia se dio con la reforma constitucional del 31 de julio de 1996, pero cuyas leyes secundarias se publicaron hasta el 30 de junio de 2005. El 23 de mayo de 2014 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las nuevas reglas en materia electoral; entre otros cambios importantes se incluyen modificaciones a la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero. A diferencia de lo que había sido desde 2006, se introdujeron otras modalidades para el sufragio: no sólo la postal, sino entregando la boleta en embajadas y consulados; así como por vía electrónica, es decir, voto por Internet. Además, el Instituto Nacional Electoral (INE), emitirá credenciales a través de las representaciones mexicanas en el exterior, lo cual representaba una demanda de las organizaciones de migrantes

¹ Investigador de El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: victorae@colef.mx

que consideraban que en gran parte la escasa participación obedecía a la falta de la credencial electoral. De esas vicisitudes trata esta ponencia.

Derechos extraterritoriales

El fenómeno de la participación política extraterritorial de los mexicanos es relativamente reciente. El 30 de junio de 2005 se aprobó la reglamentación secundaria que posibilitó el sufragio a distancia en la elección presidencial de 2006. Un año después, los michoacanos en el exterior fueron los primeros en elegir a su gobernador; elección que repitieron en 2011 y en 2015. Ya para 2012, a los nuevos comicios presidenciales se sumarían los ciudadanos del Distrito Federal en el exterior eligiendo a su jefe de gobierno y los chiapanecos que incluyeron un diputado migrante en su Congreso local a través de la creación de una circunscripción plurinominal especial.

Tres años más tarde, en 2015, los colimenses y sudcalifornianos se sumaron a la elección de sus gobernadores desde el exterior y, como vimos, repitieron los michoacanos y los chiapanecos. En este año de 2016, los ciudadanos de Aguascalientes, Oaxaca y Zacatecas llevaron a cabo el sufragio extraterritorial. Y ya se anuncia para 2017 que los coahuilenses y los ciudadanos del Estado de México también elegirán a sus ejecutivos estatales. Finalmente en 2018, año de la nueva elección presidencial, los ciudadanos de la Ciudad de México repetirán elección de jefe de gobierno y se sumarán nuevas entidades: Chiapas –sólo elegían diputado migrante-, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán.

Al año de 2016 hemos tenido 13 procesos electorales con voto extraterritorial. Dos elecciones presidenciales, 2 de diputados migrantes y 9 de gobernadores. Según las normatividades estatales, en 2017 sumarán 2 más y en 2018, 7 comicios de gobernador y 1 más

de diputado migrante, para un total de 23 elecciones desde el exterior. Veremos si para 2019 otras entidades se suman a reglamentar el sufragio extraterritorial. Lo que estamos a la espera es saber cómo se instrumentará a nivel local la nueva normatividad aprobada en la reforma electoral federal publicada el 23 de mayo de 2014 y en la cual se amplían las modalidades del voto desde el extranjero. Si al inicio sólo se estableció el voto postal, a partir de las experiencias de Chiapas y el Distrito Federal, en la reforma se incluyó el voto por Internet y entregando la boleta en las representaciones diplomáticas mexicanas. Y se amplió, que además del presidente de la República, se elegirán a senadores; y al ser éstos representantes de las entidades, veremos si no se establecen medidas especiales para que se sumen los votos.

Marco legal²

La participación política extraterritorial de los mexicanos siguió un largo trayecto antes de promulgarse la normatividad que la hizo viable por primera ocasión en 2006. La reforma constitucional aprobada por el Senado el 31 de julio de 1996 abrió la puerta para reglamentar el voto extraterritorial al cambiar la redacción del artículo 36 y permitir el voto fuera del distrito de residencia (DOF, 22/VII/1996). Lo que siguió fue una larga discusión acerca de las modalidades del sufragio. El 22 de noviembre de 1996 se hicieron reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, quedando plasmado en un artículo transitorio (8º.) que el Instituto Federal Electoral (IFE) designaría una comisión de especialistas para que llevara a cabo estudios conducentes a establecer las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran participar en las elecciones presidenciales; con sus insumos el Congreso estaría posibilitado para llevar a cabo las reformas legales necesarias, “una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido cédulas de

² Los siguientes dos apartados fueron tomados de una primera versión publicada en (Espinoza Valle 2013).

identidad ciudadana” (IFE, COFIPE 1996, 302). Para instrumentar el mandato, el 29 de abril de 1998 el Consejo General del IFE nombró a una comisión de especialistas para que realizara un estudio en un plazo de seis meses en torno a la factibilidad técnica y las modalidades del voto desde el exterior. Dicha comisión entregaría los resultados al IFE y éste a su vez las haría llegar a la Cámara de Diputados, para que el Congreso, de considerarlo viable, elaborara la ley correspondiente para posibilitar el voto en la distancia en la elección presidencial del año 2000.

Sin embargo, la ley secundaria tardó casi 9 años en ser promulgada. El 28 de junio de 2005 sería aprobada la minuta por la Cámara de Diputados y publicada dos días después el día 30. El camino estuvo plagado de vicisitudes y propuestas descabelladas. Finalmente el Senado decidió proponer que votaran los mexicanos que se encontraran fuera al momento de la elección presidencial, que contaran con su credencial electoral federal y que lo hicieran por la vía postal. La solución no dejó contentos a todos. Pero dada la premura, quizás fue la única salida factible; entre la publicación de la ley reglamentaria y las elecciones presidenciales sólo había 12 meses. Desde su campaña presidencial, Vicente Fox (2000-2006) incluyó en su discurso el hacer factible el voto de los mexicanos de fuera; incluso envió una iniciativa muy ambiciosa al Congreso. La mayoría de los actores se sintieron obligados a reivindicar la idea del voto extraterritorial aunque no estuvieran de acuerdo.

Efectivamente, muchos políticos se manifestaban públicamente a favor de otorgar el derecho al sufragio a todos los que vivían en el exterior, hubieran nacido en México o fueran descendientes de mexicanos y tuvieran 18 años cumplidos; pero en privado consideraban que era una desmesura. Todavía hoy, con excepción de algunos, se coincide en la necesidad de revisar la idea de que todos los que viven fuera deben participar en elecciones mexicanas. Pero sigue siendo un tema difícil y políticamente complicado.

El tema del voto extraterritorial es fundamental para el futuro del sistema político mexicano. En ninguna de las 111 experiencias vigentes de voto en la distancia se involucra una magnitud de potenciales votantes como en el caso mexicano: 16.2 millones para 2012, (4.2 millones que se calculó contaban con credencial electoral expedida en México previo a las elecciones presidenciales de 2006) (Corona y Santibáñez 2004). No sólo por ello las cuestiones relativas a los costos económicos y las implicaciones técnicas son tan complicadas; el aspecto sustancial es que no hemos discutido lo suficiente si todos los que se encuentran fuera de manera temporal o definitiva deberían ejercer el sufragio.

El 28 de junio de 2005 fue aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados la minuta que reglamenta el derecho al voto en la distancia³. La nueva normatividad quedó incluida en el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; un total de 27 artículos (del 313 al 339) fueron adicionados. Así, se estableció que la modalidad de sufragio sería el voto postal, mediante el registro en una lista especial denominada Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero⁴. De esta manera culminó el trayecto de una reglamentación largamente anunciada; nueve años después de que el artículo 36 de la Constitución fuera reformado, se le dio esta salida. Sin embargo la paradoja es que a pesar del tiempo transcurrido, faltó una discusión amplia sobre el asunto toral de la reglamentación del voto foráneo: la relación

³ Ese día fue aprobada por la Cámara de Diputados la minuta que reglamenta el derecho al voto en la distancia. Pero el proceso no fue fácil, el 23 de junio se registró una seria división en torno al tema: por un lado, la comisión de Gobernación propuso la inclusión de 11 artículos a la minuta enviada por el Senado. Por la otra, la Comisión de Población y de Asuntos Migratorios aprobó la minuta sin modificaciones. Esta división obligó a postergar la decisión por cinco días; así, el martes 28 de junio ambas comisiones llegaron a un acuerdo, mismo que presentaron al pleno. Esta instancia aprobó con un total de 455 votos a favor el sufragio postal de los mexicanos en el extranjero. La minuta aprobada finalmente fue la que a su vez habían propuesto los senadores.

⁴ Además el artículo 336 estableció dos importantes limitaciones al proceso electoral en el exterior: “Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el artículo 228 de este Código. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero” (COFIPE, 248)

entre ciudadanía y democracia. Para decirlo en términos sencillos: sobre quiénes deberían tener derecho a ejercer el voto en la distancia. Y no me refiero al requisito formal de contar con una credencial para votar, sino a quiénes deberían de elegir a los que habrán de gobernar y a los que se deberán exigir cuentas.

Aparte de la reforma constitucional al artículo 36 de 1996 que abrió la puerta para normar el sufragio en la distancia, se reformó también el artículo 37 de la Constitución federal y cuya parte medular señala que “Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”. Dicha modificación fue promulgada el 20 de marzo de 1997. Diez meses después, el 23 de enero de 1998, se publicaron las adecuaciones a la Ley de Nacionalidad.

Un paso adelante

Efectivamente el 23 de enero de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Nacionalidad que venía a derogar la anterior del 21 de junio de 1993. La nueva ley entró en vigor el 20 de marzo de 1998 (Ley de Nacionalidad, SRE). Se trató de una reforma cercana y emparentada con los derechos de los migrantes. Era una reforma largamente esperada y que en un principio levantó fuertes expectativas; conocida también como la “Ley de no pérdida de la nacionalidad”. Se basó en una serie de reformas a los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su objetivo básico era que ningún mexicano por nacimiento pudiera perder su nacionalidad. Así, a partir del 20 de marzo de 1998 la ley reglamentaria estableció que era factible legalmente para quienes fueran mexicanos por nacimiento (nacidos en territorio mexicano o en el extranjero pero de padre o madre o ambos nacidos en territorio nacional o de padre o madre o ambos mexicanos por naturalización)

adquirir otra nacionalidad sin perder la mexicana⁵. Evidentemente el objetivo de la reforma era propiciar que aquéllos mexicanos residentes en Estados Unidos y que por el prurito de perder la nacionalidad mexicana, optaran por adquirir la ciudadanía estadounidense. Se les preservaba su derecho de propiedad en territorio mexicano y se les motivaba a reivindicar sus nuevos derechos sociales y políticos en su país de residencia.

Para algunos críticos, los verdaderos destinatarios de la norma no eran los millones de migrantes indocumentados en los Estados Unidos (que de cualquier modo no estaban en condiciones de solicitar la ciudadanía en ese país), sino los ciudadanos norteamericanos de origen mexicano que al naturalizarse habían disminuido su envío de remesas en dólares a México (Mijangos 2002).

Efectivamente no se trataba de una ley de doble ciudadanía; y éste es un tema que aún no ha sido suficientemente debatido en México. La legislación contempla tanto la nacionalidad como la ciudadanía, no así otros países como Estados Unidos, donde la ciudadanía puede ser adquirida por naturalización o por nacimiento. Por lo mismo, para el sistema legal norteamericano la distinción entre nacional y ciudadano no existe. Quien adquiere la ciudadanía lo hace para ejercer derechos y obligaciones cívicas y políticas.

Si bien no necesariamente las reformas constitucionales y sus leyes reglamentarias dependían entre sí, los destinatarios eran prácticamente los mismos: la comunidad de migrantes, sobre todo los asentados en Estados Unidos. La “Ley de no pérdida de la nacionalidad”, respondía a una añeja demanda de los representantes de las organizaciones de migrantes y de

⁵ “Antes de la reforma de 1998, los mexicanos que fueran poseedores de una doble o múltiple nacionalidad al cumplir los dieciocho años de edad, debían renunciar a cualquier otra nacionalidad para conservar la suya. Asimismo, quienes hubieran adquirido otra nacionalidad perdían de manera automática la nacionalidad mexicana al identificarse con un documento extranjero”. (“Declaratoria de nacionalidad mexicana por nacimiento”, Embajada de México en Canadá).

diferentes actores sociales y políticos mexicanos. La medida era muy loable pues restituía derechos sociales y económicos a quienes habían decidido adoptar otra nacionalidad, sobre todo la norteamericana. Anteriormente, como vimos, quienes así lo decidían, perdían por ese hecho la nacionalidad mexicana y con ello derechos elementales de propiedad y residencia. También, afectaba a aquellos que siendo hijos de padres mexicanos por nacimiento o naturalización habían nacido en el extranjero. La pérdida de la nacionalidad era además una limitante para que los migrantes –quienes cumplían los requisitos- adoptaran la ciudadanía norteamericana por la vía de la naturalización. No menos importante en las consideraciones del Legislativo fue la argumentación de resarcir por esa vía el beneficio que los migrantes aportaban a la economía por medio del envío de remesas.

Sin embargo, la no pérdida de la nacionalidad y la puerta hacia el reconocimiento de la doble o múltiple nacionalidad fue utilizada como sinónimo de doble ciudadanía; ello fue claro en todo el proceso de discusión de la extensión de derechos políticos a los mexicanos de fuera. La Ley de Nacionalidad debió ser más explícita a la hora de diferenciar claramente entre nacionalidad y ciudadanía. El ser mexicano por nacimiento y no perder la nacionalidad no garantiza automáticamente el derecho al ejercicio de la ciudadanía. Incluso el inciso C del artículo 37 constitucional señala las causales de pérdida de la ciudadanía, entre otras, “Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente” (CPEUM, 2008). Y todavía más, para acceder a un cargo de elección popular o aquellos que el servicio público reserva a los mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, se les exige la tramitación de un Certificado de Nacionalidad que incluye la renuncia expresa a la nacionalidad adquirida (Ley de Nacionalidad,

artículo 16 y CPEUM, artículo 32). En resumen, la nacionalidad mexicana por nacimiento no se pierde, pero si la ciudadanía mexicana o la nacionalidad extranjera.

A diferencia nuestra, en Estados Unidos la ciudadanía no se distingue de la nacionalidad y ésta se adquiere por nacimiento o por naturalización. La ciudadanía, como establece el jurista Luis Felipe Mena Salas, “Es una cualidad jurídica que tiene toda persona física de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado, básicamente en el proceso democrático de designación de funcionarios públicos de elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado” (Mena Salas 1995, 148). La ciudadanía se ejerce en el territorio propio de un Estado Nacional. Se puede así ejercer una ciudadanía y mantener una doble o múltiple nacionalidad. Lo que no debería proceder sería ejercer una doble o múltiple ciudadanía. Para avanzar en el entendimiento de este reto dual, teórico y político-ideológico, a continuación se presenta un marco referencial que sitúa la relación entre migración y ciudadanía, útil para analizar los desafíos del sufragio de los mexicanos de fuera.

Ganando camino

El 8 de diciembre de 2015 se anunció una importante decisión del Senado de la República: un dictamen, que de ser aprobado en la Cámara baja, reformaría la Constitución para permitir que quienes nazcan en el extranjero de padres o padre o madre mexicanos, sean mexicanos por nacimiento, independientemente de que los progenitores hayan nacido en territorio nacional o en el extranjero. El dictamen se envió a la Cámara de Diputados para su aprobación.

Según el boletín de Comunicación Social del Senado de la República, de fecha 8 de diciembre, se precisa: “El Senado de la República aprobó, por unanimidad, un dictamen que

modifica el artículo 30 de la Constitución, con el objetivo de establecer que a las personas que nazcan en el extranjero y que sean hijos de padres mexicanos de nacimiento se les otorgará la nacionalidad mexicana. Asimismo, la reforma establece que la nacionalidad les será concedida si son hijos de padre mexicano o madre mexicana por nacimiento. En el documento se menciona que el actual precepto en vigor comete una injusticia con respecto a los hijos de padres mexicanos nacidos en el extranjero, toda vez que se les coloca en una nacionalidad de ‘segunda clase’ al exigir que los progenitores hayan nacido en territorio nacional”.

(<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/25300-aprueba-senado-reforma-constitucional-sobre-nacionalidad-mexicana.html>)

El 20 de marzo de 1997 hubo una primera reforma en esa dirección, al hacerse cambios al Artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se estableció a quienes se considera mexicanos por nacimiento. “II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional. III Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización”. En su momento esta reforma junto con la llamada “Ley de no pérdida de la nacionalidad”, significaron un avance extraordinario en la dirección del reconocimiento de los derechos de los mexicanos de fuera. Ese mismo 20 de marzo de 1997, se aprobaron cambios a la Ley de Nacionalidad, mismos que entrarían en vigor un año después.

Hoy estamos ante un avance importante en el reconocimiento pleno de los derechos sociales y políticos de todos aquellos mexicanos por nacimiento nacidos en el extranjero. Pongo un ejemplo; actualmente (antes de que apruebe la reforma en la Cámara de Diputados), una persona nacida en Estados Unidos (pero mexicana por nacimiento) al tener hijos con una

ciudadana(o) norteamericana(o), éstos ya no serían mexicanos (pues ninguno de los dos habrían nacido en “territorio nacional”). De aprobarse la reforma, esos hijos tendrán el derecho de continuar siendo mexicanos pues su padre o madre, aunque hayan nacido en el extranjero, eran mexicanos. Es decir, desaparecería la limitante de haber nacido en “territorio nacional”. Se trata de una reforma fundamental que beneficia a los mexicanos de fuera y amplía la posibilidad de obtención o conservación de la doble o múltiple nacionalidad. Es un reconocimiento a las complejidades del momento, caracterizado, entre otras cosas, por la movilidad territorial y la lucha por mejores condiciones de vida y que va en contra de penalizar a quienes se atrevieron a emigrar o a quienes no les quedó otra opción que abandonar su país.

La ciudadanía a debate ⁶

Para avanzar en el entendimiento de este reto dual, teórico y político-ideológico, a continuación se presenta un marco referencial que sitúa la relación entre migración y ciudadanía, útil para analizar los desafíos del sufragio de los mexicanos de fuera.

El tema de la ciudadanía se encuentra estrechamente ligado al de la migración internacional. El incremento de los flujos migratorios ha obligado a intentar comprender la noción más allá de los marcos establecidos por la definición clásica de T.H. Marshall de principios de los años cincuenta. La formulación original fue publicada en 1950. Según Marshall, “La ciudadanía es un estatus concedido a aquellos que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen la condición jurídica son iguales con respecto a los derechos y deberes que reconoce el Estado”; (Marshall 2009, 149-150).

El fenómeno de la participación política de los ausentes es un tema relativamente nuevo en el campo de los estudios políticos. Tradicionalmente el análisis se centraba en la

⁶ Este apartado fue tomado de una primera versión publicada en (Espinoza Valle 2013)

incorporación de los inmigrantes a la vida política del país receptor. Ahora, el concepto de “ciudadanía transnacional” pretende resolver la cuestión de aquellos

emigrantes transnacionales (que) viven en países donde no reclaman la ciudadanía y por el contrario exigen la ciudadanía de su país de origen(...) La importancia de una ciudadanía transnacional reside en el reconocimiento por parte del Estado-Nación de una pertenencia a la comunidad política *sin residencia fija* (itálicas de VAEV), fundamentada en vínculos comunes que comparten los emigrantes transnacionales con su lugar de origen(...). La ciudadanía transnacional se asemeja al modelo romano de ciudadanía jurídica, apegado a un Estado de derecho donde se respetan los bienes sociales aun en la ausencia y la pasividad, noción opuesta a la tradición cívico-aristotélica donde la presencia activa del ciudadano en la esfera pública, en la polis, es requerida, aunque la ausencia se ve reemplazada por la presencia económica a través de las remesas y otros aspectos culturales. (Parra 2003, 93 y 95).

En 2004 y 2005 se publicaron un par de trabajos sugerentes (López Guerra, 2004 y 2005). Se trata de una reflexión que se inscribe en lo que pudiéramos llamar una vertiente teórica basada en la residencia o si se quiere en una concepción de “ciudadanía tradicional”. Dice el autor que quienes residen de forma permanente fuera de México no deberían de votar en elecciones nacionales; que de hacerlo su voto atentaría contra nuestra joven democracia. “Quien no esté gobernado por las leyes ni sujeto a las decisiones de los representantes electos no tiene ningún fundamento democrático para exigir derechos políticos. De lo contrario, si algunos participaran en la elaboración de las reglas sin estar obligados a ellas ejercerían un dominio sobre el resto que rompería claramente con la lógica de la democracia”. Hay la reivindicación del principio fundamental de toda democracia: “el autogobierno colectivo, donde un grupo de

iguales gobiernan y son gobernados a la vez”. Esto conduce invariablemente a la idea de que debemos elegir a las autoridades que habrán de gobernarnos; elegir para que gobiernen a otros sería despotismo. Es el mismo principio que se sigue para elecciones estatales: quienes residen en Coahuila no votan en las elecciones de Puebla y viceversa. El autor recuerda algo que se suele ignorar en la discusión: en países democráticos como Canadá, Australia y Gran Bretaña los ciudadanos que emigran pierden su derecho a votar en elecciones nacionales, después de cinco, seis y quince años, respectivamente.

La noción de ciudadanía se encuentra a debate. El fenómeno migratorio obliga a pensar la forma en cómo los ciudadanos deberían de participar en los procesos electorales (espacio primario del ejercicio del derecho y de las obligaciones ciudadanas). Nadie pone en duda que los inmigrantes permanentes deben poder participar en los procesos políticos del país receptor. La demanda de la extensión de sus derechos políticos representa una reivindicación plenamente justificada. Incluso, en algunos países es posible para los inmigrantes temporales votar en elecciones locales. El problema radica en quienes han emigrado de manera definitiva o permanente y deciden ejercer su voto de manera extraterritorial. Para algunos hace parte de una ciudadanía transnacional; para otros se trata de votos antidemocráticos en virtud de que elegirán a quienes no habrán de gobernarlos. Cuando el fenómeno adquiere la magnitud de la migración mexicana hacia Estados Unidos al parecer los modelos teóricos resultan inapropiados. Los cuestionamientos provienen de ambos campos.

En una de 2010 (Calderón Chelius 2010) se presenta una síntesis muy útil para comprender diferentes perspectivas en torno al fenómeno de la ciudadanía y la nacionalidad. En el capítulo cuatro, “Los votantes transnacionales”, parte de una hipótesis para desarrollar una tipología de la ciudadanía que de manera didáctica nos presenta el panorama general:

Existen, por mencionar algunos ejemplos, nuevas figuras jurídicas cada vez en más países, como la extensión de leyes que aceptan la existencia de múltiples nacionalidades. Este hecho ha abierto, *de facto*, otras formas de participación política transnacional, entre las que se ubica no sólo el derecho al voto de los ciudadanos de un país viviendo en el extranjero, sino también nuevas y vigorosas formas de reconocimiento de los extranjeros en los lugares donde radican. El caso extremo en esta nueva perspectiva es el surgimiento de un nuevo y potencial votante transnacional que posee distintas nacionalidades y, por lo tanto, es portador de derechos políticos múltiples, lo que contraviene del todo la noción clásica de ciudadanía acotada a un solo Estado, (114). (...) Al tradicional reconocimiento jurídico basado en *Jus soli* (derecho del lugar de nacimiento) y *Jus sanguinis* (derecho de sangre) como las formas tradicionales de la ciudadanía clásica, se suman figuras de reconocimiento jurídico (ciudadanía) que reconocen la historia, condición de un grupo, e incluso, la pérdida y dolor sufridos en procesos de descuidadización extrema (exilio político), (121).

Y las enumera: *Ciudadanía por naturalización, ciudadanía por cuotas, ciudadanía compasiva, ciudadanía por las armas, ciudadanía postmortem, ciudadanía por reciprocidad, ciudadanía de la memoria histórica, la ciudadanía del abuelo*. Incluye en su tipología otras dos: la *ciudadanía transnacional* y la *ciudadanía binacional* (121-123) De lo más interesante es la definición de lo que denomina la *ciudadanía uno y medio*.

Se trata de población nacida en un país que otorga la nacionalidad por nacimiento pero en el cual dicha población no reside, (126). (Sería el caso de lo que podríamos llamar una ‘ciudadanía de frontera’ -que podría incluir a la *ciudadanía binacional*-. Asimismo lo que denomina la *ciudadanía recuperada*) es un marco legal que permite que los ciudadanos

de un país inviertan el proceso de negación de su propia nacionalidad de origen cuando han adquirido otra nacionalidad. Este marco legal es la base para la doble o múltiple ciudadanía porque implica el reconocimiento, de facto, de la posibilidad de un individuo de detentar, si así pudiera y lo desea, dos o más nacionalidades. Al ser irrenunciable la nacionalidad original, esto le permite adquirir otras nacionalidades, aun cuando jurídicamente algún país obligue a la renuncia de su nacionalidad de origen, (127).

La autora pondera la hipótesis que sostuve líneas arriba: la importancia y determinación de la temporalidad residencial en la decisión de participar políticamente:

La idea de los derechos de los ciudadanos no puede seguir limitándose a la membresía política formal (...), sino que, el debate se centra ahora en reconocer derechos por residencia y no solo por la vía de la ciudadanía formal, (130). En las respuestas a ‘botepronto’ (inmediatas) obtuvimos resultados un tanto ‘desconcertantes’ ya que los ‘ciudadanos de a pie’ manifestaron mayor interés por la posibilidad de votar en otro país, mientras que los estudiantes de posgrado (de residencia temporal)(...) fueron un poco más cautos”, (131).

Lo anterior significa que los ‘ciudadanos de a pie’, con mayor tiempo de residencia en el país receptor, muestran una disposición mayor a involucrarse y participar en asuntos de política doméstica a través del voto, que quienes entienden que su estadía es temporal en virtud de encontrarse como becarios en el exterior. Evidentemente, estos últimos continúan más interesados por la situación política de su país de origen.

Un argumento muy sólido para defender los derechos electorales de todos los miembros de una comunidad, aparte de su estatus migratorio, es el impacto que la vida política, sobre todo a nivel local, tiene en sus vidas, la de los entrevistados que en el momento de

serlo son extranjeros y representan una minoría dentro de un país. Este es un argumento importante, porque es la base de la extensión de derechos para votar en elecciones locales ya vigentes en algunos países como Bélgica, (135);

Y también en Argentina, Bolivia, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Portugal, Reino Unido y Suecia. Uruguay y Chile incluyeron en su Constitución plazos de residencia para ejercer el sufragio a extranjeros: 15 y 5 años, respectivamente (http://es.wikipedia.org/wiki/Sufragio_universal). En España los inmigrantes no comunitarios votaron por primera ocasión en elecciones municipales el 22 de mayo de 2011, (Blancas González-Corroto).⁷

Como se resume en el cuadro siguiente, en la actualidad 64 países de cinco continentes reconocen el derecho de los inmigrantes legales de votar en elecciones locales; esto se traduce en 192 estados donde se ejerce este derecho. Sin duda, en el futuro crecerá el número de países y de localidades donde los extranjeros permanentes puedan participar en la elección de las autoridades que los gobiernan. Finalmente la democracia incluye a la representación como una de sus variables fundamentales. El residir en algún lugar y poder influir en la determinación de las

⁷ “El 22 de mayo del 2011, los ciudadanos de la Unión Europea mayores de 18 años residentes en España, votaron en las elecciones municipales. El único requisito era haber hecho una declaración formal de manifestación de voluntad de ejercer el derecho a voto, acudiendo a realizar los trámites correspondientes en los ayuntamientos (trámite que ha sido posible realizar desde el 2006). En España hay un número creciente de electores nacionales de otros países de la Unión Europea que votan en las elecciones municipales, debido al gran flujo de ciudadanos que deciden ir a residir a España. La mayor presencia de electores de otros países de la Unión Europea se encuentra en las provincias de Alicante, Madrid y Málaga. Por países la mayor presencia de electores de la Unión Europea corresponde a nacionales del Reino Unido (91.948), Rumania (81.496), Alemania (43.780), Italia (34.488) y Francia (29.498). Además de votar los ciudadanos de la UE, pudieron emitir su voto los ciudadanos de países con acuerdos que reconocen el derecho de sufragio (Noruega, Chile, Colombia, Ecuador, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú. Las condiciones establecidas para los nacionales de todos los países anteriores, excepto Noruega, son: estar en posesión de la autorización de residencia en España; haber residido en España ininterrumpidamente, al menos los 5 años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral; el derecho a voto se ejerce en el municipio de su residencia habitual, en cuyo padrón deberán estar inscritos; la inscripción en el censo electoral de extranjeros residentes de España se hace a instancia de parte y se presenta en el ayuntamiento”. Con información y datos del Instituto Nacional de Estadística de España (INE) (pueden consultarse en <http://www.ine.es/prensa/np622.pdf>)

autoridades para exigirles resultados, así como para participar en la corresponsabilidad como elemento de una democracia de calidad, resulta impostergable y una reivindicación central para las organizaciones interesadas en la defensa de los inmigrantes. Esta misma reivindicación la deberían incluir los partidos políticos en sus plataformas programáticas; ser modernos y abrirse al exterior, significa reconocer derechos políticos a quienes han decidido residir de manera permanente en otro país; quizás la condición pudiera ser exigir la permanencia legal y cierta temporalidad –en el caso español es de cinco años-, aún cuando no se esté en la posesión de la ciudadanía. Finalmente los más vulnerables son los migrantes, aquí o en cualquier otro país.

Voto de los extranjeros

Continente	Número de estados	Número de países
Europa	44	29
América del Norte y Central	23	12
América del Sur	12	10
África	53	8
Asia	46	3
Oceanía	14	2
Total	192	64

Fuente: Hervé (2006)

Política a distancia

A diferencia de otras experiencias a nivel internacional, el voto de los mexicanos en el extranjero tiene pocos años de haberse instrumentado. La primera ocasión que los mexicanos de fuera votaron fue en la elección presidencial de 2006. En las entidades de la República, Michoacán instrumentó el derecho a votar por gobernador en 2007, misma elección que repitió en 2011. El “voto chilango” (de los ciudadanos del Distrito Federal –DF-), así llamado oficialmente, tuvo lugar de manera concurrente con la elección presidencial de 2012, y en ella votaron por Jefe de Gobierno; también a partir de 2012 los chiapanecos que residen fuera pueden votar para elegir a un diputado migrante a su Congreso local.

Como vimos, la puerta legal para votar a distancia se dio con la reforma constitucional del 31 de julio de 1996, pero cuyas leyes secundarias se publicaron hasta el 30 de junio de 2005. La experiencia indica que pese a las altas expectativas, los mexicanos de fuera emiten pocos sufragios. Tampoco es algo inusual, así sucede en la mayoría de los 111 países que garantizan el sufragio en el exterior; incluso en 2007, Armenia decidió suspender el voto extraterritorial de sus ciudadanos debido al escaso interés por votar mostrado en elecciones anteriores.

Así, lo mejor será tener expectativas realistas respecto al interés de los connacionales por votar a distancia. La primera ocasión que sufragaron, el universo de votantes potenciales era de 4.2 millones pero sólo se recibieron 32 mil 632 votos válidos, es decir, menos del 1 por ciento. Seis años después, en 2012, en la elección presidencial, se siguió manteniendo la cifra potencial, pero se incrementaron ligeramente los votos: 40 mil 714. Ello gracias a la estrategia del IFE que flexibilizó los requisitos y asumió el costo de los envíos postales, aún así, el voto fue magro, sobre todo tomando en cuenta el universo de más de 4 millones y la intensa actividad de promoción del órgano electoral y de las organizaciones de migrantes.

El 23 de mayo 2014 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las nuevas reglas en materia electoral; entre otros cambios importantes se incluyen modificaciones a la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero. A diferencia de lo que había sido desde 2006, se introdujeron otras modalidades para el sufragio: no sólo la postal, sino presencial en embajadas y consulados; así como por vía electrónica, es decir, voto por internet. Además, el Instituto Nacional Electoral (INE), emitirá credenciales a través de las representaciones mexicanas en el exterior. Esa había sido señalada como una de las principales limitaciones para ejercer el sufragio: el no contar con la credencial electoral. Por si fuera poco, en la elección federal se podrá votar por presidente de la República y por senadores. Y se abre la puerta para que cada entidad decida si incluye el voto de sus paisanos en el exterior para elegir a su gobernador, con lo cual se ampliará la lista actual de entidades que ya lo llevan a cabo (Michoacán y Distrito Federal).

Lo que debe quedar claro es que las nuevas modalidades de sufragio a distancia implican la necesidad de incrementar los recursos de que dispone el INE: la estrategia de credencialización en el exterior, así como el voto presencial en embajadas y consulados demandan recursos ausentes en anteriores procesos electorales. Si el objetivo es atraer el voto de la diáspora, se debe estar consciente que ello tiene costos. Y eso es válido para las entidades que decidan incluir el voto de sus paisanos para elegir gobernador. Eso sin mencionar que hay un asunto de extrema trascendencia en las reformas: si con la creación del Instituto Federal Electoral en 1990 se buscó la autonomía del órgano electoral frente al gobierno y por esa vía legitimar la organización de las elecciones, el hecho de que la Secretaría de Relaciones Exteriores participe directamente brindando el espacio para llevar a cabo los trabajos de credencialización y

recepción del voto, pudiera ser considerado como un paso atrás que deslegitima el trabajo del INE. Este es un tema que pudiera volver ante la instrumentación de la reforma en 2018.

Casi el 98 por ciento de los migrantes mexicanos viven en Estados Unidos. Durante la última década ha crecido la población de origen mexicano en aquel país, calculándose en 33 millones de personas; de ellas casi 9 millones son indocumentados y residentes legales, el resto (24 millones) ciudadanos estadounidenses por nacimiento o naturalización. Eso significa que sus comportamientos político electorales están mediados por su situación legal en Estados Unidos (indocumentados, residentes legales o ciudadanos estadounidenses), así como por la temporalidad de la estancia fuera del país.

Sinuoso camino

Los cambios y transformaciones en el terreno político en México son relativamente recientes. Lo que es un hecho es que el epicentro han sido las reformas electorales de las últimas décadas. No es la excepción el caso del sufragio a distancia. La primera experiencia tuvo lugar en 2006 en la elección presidencial. La puerta para el voto lejano se abrió mediante una reforma constitucional el 31 de julio de 1996 y se plasmó en una ley secundaria algunos años después, el 28 de junio de 2005; apenas 4 meses antes del inicio del proceso electoral presidencial de 2005-2006. El ejemplo se extendió a las entidades.

Desde 2007 8 estados se distinguen por elegir a gobernadores o jefes de gobierno y diputados locales de manera extraterritorial: Michoacán, Distrito Federal y Chiapas (estas dos últimas entidades a partir de 2012). Colima, Baja California Sur (a partir de 2015); Aguascalientes, Oaxaca y Zacatecas (a partir de 2016). En el caso de Zacatecas, mediante una reforma estatal del 23 de agosto de 2003, se aprobó la elección interna o territorial de las figuras de diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores migrantes, hecho que se materializó a

partir de la elección del 4 de julio de 2004. En esta última entidad se elige también gobernador a partir de 2016.

Con la reciente reforma constitucional promulgada el 5 de diciembre de 2013, se abrió la posibilidad de que en todas las entidades de la República se pudieran elegir a gobernadores a distancia y se amplió para la elección federal sufragar por senadores y no solo por presidente de la República; además de que se ampliaron las modalidades del sufragio extraterritorial. Como sabemos, hasta 2012 la única vía de sufragio a distancia era la postal; con la reforma se añadió la entrega de la boleta en las embajadas o consulados y el sufragio por internet (art. 329, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales). A partir de la reforma electoral referida, dos entidades se han sumado al sufragio extraterritorial: Baja California Sur y Colima.

Dos problemas destacan en el ámbito del sufragio extraterritorial: el alto costo del voto individual, relacionado sin duda con la magra participación. Los mexicanos de fuera han sido poco entusiastas a la participación política a distancia. Contra ello se argumentan las dificultades normativas y las modalidades del sufragio. En las dos elecciones presidenciales sólo se ha permitido el voto postal y no se permitía la credencialización en el exterior. En las experiencias locales se introdujo el voto por Internet. Aún así, comparativamente con otros países, cuyo promedio de participación alcanza el 4 o 5 por ciento; los mexicanos no alcanzamos el 1 por ciento de los votantes potenciales.

Así las cosas se han instrumentado reformas para flexibilizar los procedimientos: credencialización en el exterior, voto por Internet, elección de autoridades locales, presidente de la República y senadores. Veremos sus resultados en los próximos procesos electorales. Pero si hay una percepción negativa extendida en la sociedad mexicana sobre todo por los costos del

voto (se calcula que en la elección presidencial el voto en el territorio nacional tuvo un costo de 118.40 pesos, mientras que el voto exterior subió a 4,989 pesos).

Lo que sí es evidente es que otras entidades continuarán sumándose a la instrumentación del sufragio extraterritorial. Coahuila y Estado de México lo harán para sus procesos electorales de 2017, mientras que Chiapas incluirá la elección de su gobernador, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán en 2018. Todo ello nos habla de la complejización de los procesos electorales derivado de la extensión de los derechos políticos de la diáspora mexicana.

Referencias

- Blancas González-Corroto, Ana Isabel. 2010. Los extranjeros no comunitarios votarán en las municipales. Disponible en <http://www.suite101.net/losextranjeros-no-comunitariosvotarn-en-las-municipales-a33555> (consultada el 12 de octubre de 2011).
- Calderón Chelius, Leticia, 2010. *Los superhéroes no existen. Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*. México: Instituto Mora.
- COFIPE. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1996. Instituto Federal Electoral. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905941&fecha=22/11/1996 (consultada el 11 de noviembre de 2011).
- Corona, Rodolfo y Jorge Santibáñez Romellón. 2004. *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el exterior durante la jornada electoral federal del año 2006*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1996. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996 (consultada el 12 de noviembre de 2011).

DOF. Diario Oficial de la Federación. 1996. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/> (consultado el 28 de septiembre del 2016).

Espinoza Valle, Víctor Alejandro. 2013. *Democracia y participación política a distancia. El voto de los mexicanos en el extranjero*. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral Núm. 16. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Hervé, Andrés. 2006. “La participación de los extranjeros en política: el derecho al voto”, Diálogos 6. Disponible en http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/13/16/93/PDF/0612_Dialogos_article_HA_DVE.pdf (consultada el 19 de noviembre de 2011).

LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (23-05-2014).

López-Guerra, Claudio. 2004. “¿Democracia o despotismo?”. Reforma, 22 de febrero, suplemento Enfoque 521: 16-7.

———. 2005. “Should Expatriates Vote?”. The Journal of Political Philosophy 2. Vol. 13 (junio): 216-34.

Marshall, Thomas Humphrey. 2009. Citizenship and Social Class. En *Inequality and Society*, eds. Jeff Manza y Michael Sauder, 149-60. Nueva York: W.W. Norton and Co.

Mena Salas, Luis Felipe. 1995. La doble nacionalidad, una sola ciudadanía. En La doble nacionalidad. Memoria del Coloquio, 145-50. México: LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/Miguel Ángel Porrúa.

Mijangos y González, Pablo. 2002. “El voto de los mexicanos en el extranjero: historia de una ciudadanía negada”. Istor. Revista de Historia Internacional 11: 30-48

Parra Barbosa, José Francisco. 2003. “Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos”. América Latina Hoy 33 (abril): 93 y 95.

SRE. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2011. Ley de Nacionalidad. México: sre. Disponible en <http://www.sre.gob.mx/tramites/nacionalidad/leynacionalidad.htm> (consultada el 11 de noviembre de 2011).