

Sufragio extraterritorial y democracia

Víctor Alejandro Espinoza Valle

Nueva edición con
nota introductoria

29

Sufragio extraterritorial y democracia

Víctor Alejandro Espinoza Valle

Sufragio extraterritorial y democracia

Víctor Alejandro Espinoza Valle

Nueva edición con
nota introductoria

29

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Sufragio extraterritorial y democracia

Víctor Alejandro Espinoza Valle

Primera edición, 2011

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-40-7

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-20-3

Los contenidos son responsabilidad del autor y no necesariamente representan el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

- 7 Nota introductoria
- 15 Presentación
- 19 Introducción
- 25 La experiencia internacional
- 37 Ciudadanía y democracia
- 43 México. La extensión de los derechos políticos. El sufragio extraterritorial
- 63 Dos casos de ciudadanía local
- 75 Voto lejano. Pensar el futuro
- 81 Bibliografía
- 93 Sobre el autor

Nota introductoria

Pocos fenómenos han sido tan dinámicos en el ámbito de la cultura y los derechos políticos de los mexicanos como el del sufragio extraterritorial. En apenas un poco más de una década hemos acumulado gran experiencia sobre la participación política de la diáspora. Mucho hemos avanzado en el conocimiento del ejercicio de los nuevos derechos políticos de las comunidades en el exterior, sobre todo al acumularse los casos en las entidades de la República.

En 2011 el entonces Instituto Federal Electoral publicó en la colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 29, mi trabajo *Sufragio extraterritorial y democracia*. Al momento de escribir el mismo, había transcurrido la elección presidencial de 2006 y se preparaba la de 2012. Hoy, a casi ocho años de haber sido publicado, sumamos un total de 27 elecciones desde el exterior: tres comicios presidenciales, uno de senadores,

dos de diputados federales en Chiapas, uno de diputado migrante en Jalisco, 20 elecciones de gobernador, dos de ellas extraordinarias, y dos de jefe de gobierno.

Como sabemos, la experiencia en las entidades ha sido muy intensa y a la fecha en prácticamente la mitad (15) ha habido elecciones de gobernador desde el exterior. Michoacán fue el estado pionero, tuvo sus primeros comicios en 2007, replicándolos en 2011 y 2015. La Ciudad de México vivió su primera experiencia de sufragio extraterritorial en 2012 (que se convirtió en la primera elección concurrente desde el exterior) y, de nuevo, en 2018; Colima celebró un par de ejercicios en 2015 y 2016 (la segunda ocasión fue elección extraordinaria); Baja California Sur, en 2015; para 2016 se sumaron Oaxaca, Aguascalientes y Zacatecas; en 2017 tuvieron comicios desde el exterior el Estado de México y Coahuila. Sin embargo, fue en 2018 cuando se vivió la mayor experiencia de sufragio extraterritorial: por primera vez votaron para elegir gobernador los paisanos de Guanajuato, Jalisco, Chiapas, Morelos, Puebla (además de una elección extraordinaria en 2019), Yucatán y, como dije, la Ciudad de México para elegir jefe de gobierno, así como presidente de la República y senadores.

Los estudios sobre el comportamiento del voto extraterritorial de los mexicanos son relativamente nuevos. Sin embargo, en los dos últimos lustros han tenido auge

aquellos trabajos que han analizado las experiencias presidenciales de 2006 y 2012. El estudio de los procesos locales donde participan los migrantes es prácticamente inexistente; salvo tres textos,¹ todavía queda un largo trecho para comprender a cabalidad y estudiar en perspectiva comparada el voto de los mexicanos de fuera en sus entidades de origen.

El sufragio extraterritorial es un tema emergente en los estudios políticos y sociales. Se trata de un fenómeno complejo que no puede entenderse sin una visión del fenómeno desde una perspectiva binacional. El reto es grande: conocer cómo se comporta la diáspora en relación con su país de origen en términos electorales y avanzar en el conocimiento de valores, percepciones y jerarquización de prioridades desde el lugar de residencia, en Estados Unidos y el resto del mundo.

Como otros asuntos centrales de la transición política mexicana, la extensión de los derechos políticos de los

¹ Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), *El voto a distancia. Derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad. Experiencias locales*, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato/Ediciones Eón, 2016; Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguin (eds.), *Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas*, IIDH/CONACYT/UAM-Iztapalapa, 2016; y Abel Muñoz Pedraza, *Decidir desde tierra lejana. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Los casos de Michoacán, Ciudad de México y Chiapas*, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato/SECULARTE, A.C., 2016.

mexicanos de fuera ha sido fruto de reformas legales que responden a las exigencias de la comunidad. En este caso, los representantes de las organizaciones de migrantes han sido fundamentales para lograr incluir en las agendas legislativas el tema del sufragio a distancia.

Como sabemos, después de la reforma constitucional del 31 de julio de 1996 que permitió el sufragio fuera del distrito de residencia, pasaron nueve años para que se promulgaran las normas que hicieron posible el voto a distancia. Fue el 28 de junio de 2005 cuando el Congreso aprobó las reformas que llevaron a la primera experiencia en la elección presidencial de 2006 y que fueron publicadas dos días después, el 30 de mayo.

La adecuación de la normatividad electoral en la materia tuvo lugar nueve años después. Efectivamente, el 23 de mayo de 2014 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* las nuevas reglas; entre otros cambios importantes se incluyeron modificaciones a la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero. A diferencia de lo que había sido la reforma de 2005, cuando sólo se aprobó el voto postal a quien tuviera la credencial electoral con fotografía, 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, se abre la posibilidad para el voto por internet y/o

a través de urnas electrónicas. Además, el Instituto Nacional Electoral emitiría por primera ocasión credenciales a través de las representaciones mexicanas en el exterior, lo cual era una demanda reiterada de las organizaciones de migrantes que consideraban que la escasa participación obedecía en gran parte a la falta del documento oficial. Éste ha sido uno de los avances más significativos y que ha logrado incrementar la participación electoral.

Si bien, como vimos, quedó establecido en la reforma electoral de 2007 que la modalidad preferente del voto a distancia sería la postal, hubo excepciones antes de que la normatividad de 2014 introdujera la posibilidad del voto por internet en las elecciones federales; hubo casos antes y después de la reforma: el del Distrito Federal, donde gracias a una decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en 2012 el “voto chilango” (así llamado oficialmente) también se pudo realizar por internet; lo mismo que en la elección ordinaria de Colima de 2015; en Chiapas para elegir diputado federal en 2012 y 2015, y en Baja California Sur en 2015.

Lamentablemente, para el proceso electoral de 2018, por cuestiones técnicas, se decidió posponer esta modalidad que ya había probado su eficacia. Sin duda, en un futuro próximo seremos testigos de la utilización de las nuevas tecnologías como vehículos de participación ciudadana,

sobre todo en el caso de los mexicanos de fuera. Quizás en modalidades combinadas de voto a través de urnas electrónicas en centros de votación e internet.

Los estudios sobre derechos políticos extraterritoriales emergen como una veta significativa para comprender la cultura política de la diáspora mexicana. Las experiencias de elecciones a distancia se han multiplicado en tan sólo 11 años, la tarea ahora será brindar una mirada de conjunto de los resultados acumulados, evaluando las distintas variables políticas que nos permiten avanzar en un tema que cada vez reviste mayor importancia para los estudios sociales y políticos. Sobre todo para dimensionar con claridad el aporte de los mexicanos de fuera a la construcción de nuestra democracia política.

Es necesario resaltar el papel de las instituciones electorales en los avances obtenidos tanto en elecciones de ámbito federal como estatal, así como en el desarrollo de estrategias para que los paisanos se interesen en participar en elecciones mexicanas. El Instituto Nacional Electoral jugó un papel de primer orden en la conducción de los trabajos de organización y coordinación con las organizaciones de migrantes, representantes del servicio exterior mexicano y, en general, la estrategia de credencialización fuera del país. No menos importante fue el trabajo de los Organismos Públicos Locales electorales de las entidades

que tuvieron comicios para elegir al titular del Poder Ejecutivo local. Merecen mención especial el Instituto Electoral de la Ciudad de México, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Éstos, como el resto de los órganos locales, desarrollaron una estrategia dual, de vinculación y promoción, con los paisanos. No es tarea sencilla ubicar a los mexicanos residentes en el exterior según la entidad en la que habrán de votar; menos motivarlos a que tramiten su credencial electoral, que se registren y finalmente envíen su voto. Se trató de generar estrategias publicitarias muy atractivas que apelaban a los sentimientos de identidad y lazos que los vinculan con el terruño. El personal de los institutos electorales mantuvo una permanente presencia en el exterior para promocionar el voto desde el exterior. Finalmente y pese a que no se pudo instrumentar el voto por internet, la participación absoluta de los paisanos aumentó de manera importante, sobre todo en las entidades con elección concurrente.

La importancia de conocer la cultura política de las comunidades de paisanos en el exterior es uno de los retos fundamentales tanto para las instituciones electorales como para la academia. La comunicación debe ser permanente y con ello propiciar que estén informados sobre la vida pública mexicana. Los paisanos deben tener un incentivo para votar desde el exterior; para lograrlo es necesario

que se sientan identificados con lo que sucede en México. No se trata de simple retórica. Es un reto complejo. La defensa de su situación en su nuevo país de residencia a través de una activa política consular es imprescindible; pero también es parte de ese desafío conocer sus necesidades y aspiraciones, y la forma como se relacionan y desean hacerlo con la cultura y la vida pública mexicana. La democracia política es un asunto de todos los mexicanos: los que viven en el país y quienes residen en el exterior.

Víctor Alejandro Espinoza Valle

Presentación

Hace más de dos décadas en México se debatía sobre las características que por mandato constitucional tendría el órgano encargado de llevar a cabo la función estatal de organizar las elecciones federales para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión. Nació así el Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo del Estado mexicano que ha sido garante de la democracia electoral de nuestro país.

La extensión de los derechos políticos de las y los mexicanos, específicamente el derecho al voto de los ciudadanos que residen en el extranjero, surgiría como tema de debate pocos años después. En tal marco, en este número de la colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática el doctor Víctor Alejandro Espinoza Valle da cuenta de la historia de una discusión tan interesante como necesaria para nuestra democracia, así como de la experiencia que ha vivido México en torno al voto extraterritorial.

Con un encuadre teórico e histórico que aporta elementos para que tanto el público especializado como el público en general comprendan la complejidad de tal modalidad del derecho al voto, el autor nos invita a reflexionar sobre las diversas experiencias internacionales de sufragio extraterritorial, sus dinámicas y los temas subyacentes a un fenómeno relativamente nuevo para las democracias.

De fondo, nos invita a pensar la relación entre la ampliación del derecho al sufragio y el concepto de ciudadanía en sus distintas vertientes –ciudadanía posnacional, transnacional, cosmopolita, mundial o local–, así como su relación directa con el fenómeno migratorio, de importancia mayúscula para un país como el nuestro.

Aportación sustantiva constituye la narrativa sobre el camino recorrido en México desde las primeras discusiones y reformas electorales en 1996 hasta la aprobación en 2005 del sufragio extraterritorial, a través del voto postal, lo que daría paso a la primera experiencia mexicana de voto emitido desde el extranjero en la elección presidencial de 2006.

Basado en los resultados de dicha experiencia, el autor llama la atención sobre algunos temas que desde su perspectiva considera indispensables para establecer una agenda pública respecto al voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, entre los cuales destaca la

necesidad de realizar estudios sobre la cultura política de los migrantes y, sobre todo, la reflexión acerca de quiénes deben ejercer el sufragio desde el extranjero.

En palabras del autor, “México es el país con la mayor diáspora de Occidente y ese solo dato obliga a reflexionar sobre los problemas y desafíos políticos del ejercicio de la ciudadanía a distancia”; por ello, el Instituto Federal Electoral, con el ánimo de contribuir a impulsar el debate público en torno al tema, presenta esta publicación en cumplimiento de su compromiso de difundir la cultura democrática.

Instituto Federal Electoral

Introducción*

Los procesos migratorios han modificado las formas de ejercicio de los derechos ciudadanos; la movilidad poblacional obligó a nuevas prácticas políticas tanto en los países receptores como en los de origen. Hoy, al menos en 111 países se ejerce el sufragio extraterritorial.¹ La posibilidad de que desde el exterior se vote para definir representantes políticos se ha incrementado en las últimas décadas. Pero también, en algunos casos, los inmigrantes han ganado el derecho a sufragar en los países de acogida en elecciones locales.

* Un primer borrador de este trabajo fue elaborado durante una estancia de investigación (Public Policy Scholar) en el Instituto México del Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWICS) en la ciudad de Washington, D.C. Dicha estancia fue posible gracias al apoyo del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) y del WWICS.

¹ Carlos Navarro, Isabel Morales y María Gratschew, "Panorama comparado del voto en el extranjero", en *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Instituto Federal Electoral, traducción al español, 2008.

En este cuaderno de divulgación se presenta de manera sucinta un panorama acerca de las implicaciones del sufragio extraterritorial para la consolidación democrática. Se pasa revista a los temas directamente vinculados, por ejemplo, los orígenes, modalidades y límites al derecho al voto, pasando por la relación entre nacionalidad y ciudadanía, hasta llegar a perfilar una respuesta a la interrogante de quiénes deberían ejercer el voto desde el extranjero.

Se hace énfasis en la primera experiencia del voto de los mexicanos en el extranjero el 2 de julio de 2006, cuando participaron para elegir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En México, al igual que otros países, el sufragio extraterritorial se inscribe en el proceso de transición a la democracia.² Durante muchos años organizaciones de migrantes reivindicaron el derecho al voto desde el exterior, pero fue hasta 2005 cuando el Congreso mexicano aprobó la iniciativa de ley que permitió por primera vez esta modalidad de ejercicio del derecho al voto en la elección presidencial

² “Fue hasta la década de los ochenta que esta práctica se empezó a generalizar en la mayoría de los países. La principal razón para que este proceso se extendiera se debió a la ola de transición democrática que abarcó distintos países del planeta. El marco de la democratización es el eje central de este proceso, ya que es en ese escenario donde el voto es un símbolo de la reivindicación ciudadana; y la extensión de derechos políticos, el termómetro para medir los avances de toda incipiente democracia”, Leticia Calderón Chelius, “Votar en la distancia. Experiencia de una ciudadanía en movimiento. Introducción general”, en Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora, 2003, p. 33.

de 2006. La extensión del derecho al sufragio es también parte de un proceso de “reconstitución de la ciudadanía”³

En la mayoría de las experiencias hay un fenómeno compartido: la magra participación. Los datos son elocuentes: las expectativas y la movilización política durante el proceso de extensión de este derecho fundamental no corresponden con la respuesta de los votantes desde el exterior. Sólo porcentajes mínimos de ciudadanos deciden ejercer sus nuevos derechos políticos. Al respecto, Carlos Navarro, Isabel Morales y María Gratschew afirman:

Como regla general, los índices de registro y votación entre los electores en el extranjero son siempre menores que dentro del país. Esto ocurre incluso en aquellos países en que los dispositivos llevan tiempo aplicándose y suelen funcionar bien, como sucede en Argentina, Brasil, Colombia, España, Finlandia, Portugal, Sudáfrica y Suecia.⁴

³ “Siendo este proceso una preocupación más propiamente latinoamericana, precisamente porque es en nuestra área donde el proceso de transición ha asumido una centralidad extraordinaria desde mediados de los años ochenta”, Alberto J. Olvera, *Ciudadanía y democracia*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 27), 2008, p. 13.

⁴ “Panorama comparado del voto en el extranjero”, *op. cit.*, p. 35. A propósito del caso brasileño, Leticia Calderón Chelius precisa: “Como en la mayoría de los países, el voto en el exterior se caracteriza por un número bajo de participantes. Las estadísticas muestran que del universo de potenciales votantes el registro es mínimo, y que la participación efectiva el día de las elecciones es aún menor, incluso considerando [...] que en Brasil se contemplan sanciones a quien no justifique su abstención”, en “Oh, ¿qué será, qué será, del voto de los brasileños en el exterior?”, en Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia...*, *op. cit.*, pp. 99-100.

Pero también las preferencias electorales desde el exterior no parecen diferir de manera radical del comportamiento interno; ello contradice la idea generalizada de que el voto desde el exterior debería ser una forma de rechazo al partido gobernante, tomando en cuenta los factores asociados a la emigración: la falta de oportunidades económicas. Al parecer se comprueba la hipótesis de que el partido del presidente que promueve la iniciativa de extensión de derechos se beneficia con las preferencias políticas de los migrantes.

En este trabajo se incluyen dos experiencias recientes de promulgación de la ciudadanía local, mediante la cual se definen derechos políticos para los migrantes de dichas comunidades. Se trata de verdaderas excepciones en el panorama nacional y en el plano de la definición de los derechos políticos en entidades con una fuerte tradición migratoria. Son los casos de Zacatecas y Michoacán, que reformaron sus respectivas constituciones para definir una ciudadanía local. Mediante la delimitación y definición de la pertenencia de sus ciudadanos se buscó ampliar el ejercicio de los derechos para quienes tuvieron que emigrar: en el caso de Zacatecas, incorporándolos a la vida política de sus entidades a partir de su participación en el Congreso y en los ayuntamientos, mientras que en Michoacán el objetivo fue otorgar el voto a los michoacanos ausentes en la elección de gobernador. Se trata sin duda de

ejemplos destacables y paradójicos, debido a que la tendencia ha sido hablar de ciudadanía posnacional, transnacional, cosmopolita o mundial, mientras que en ambos casos se trata de una ciudadanía local, mediante la cual se busca ampliar los canales de participación para dos comunidades mexicanas.

Pese al avance en la discusión acerca de lo que representa la extensión de los derechos políticos para la consolidación de la democracia y los resultados que han arrojado las experiencias, poco sabemos acerca de la cultura política de los migrantes. En el caso mexicano se trata de una asignatura pendiente. Parece ser el momento apropiado para impulsar ese tipo de investigación, a través de la cual les demos la voz a los migrantes para que expresen cuáles son sus valores, actitudes, preferencias e intereses en materia de reivindicación de derechos políticos.

Este trabajo se propone contribuir a la comprensión de la dinámica del sufragio extraterritorial y los temas subyacentes a este fenómeno relativamente nuevo para nuestras democracias.

La experiencia internacional

Existen diferentes referencias acerca de cuándo se registró la primera experiencia de sufragio extraterritorial. Por ejemplo, Andrew Ellis señala:

Parece que la primera aplicación del voto en el extranjero la impulsó el emperador romano Augusto. Se dice que él inventó una nueva forma de sufragio bajo la cual los miembros del Senado local de las 28 colonias recién establecidas estaban facultados para votar por los candidatos a cargos públicos en la ciudad de Roma, para lo cual enviaban sus votos sellados a la ciudad, indudablemente, un acto impulsado por motivos políticos más que democráticos [...] En épocas más recientes, la primera experiencia conocida de voto en el extranjero se llevó a cabo en 1862, cuando Wisconsin se convirtió en el primero de los estados de la Unión Americana que aprobó disposiciones para permitir el denominado 'voto ausente' de los soldados que peleaban en el ejército de la Unión

durante la Guerra Civil (en los Estados Unidos el derecho al voto se determina a nivel estatal). Desde un principio, la competencia política ha sido un factor determinante: los republicanos respaldaron la legislación a favor del voto en el extranjero pues era probable que los soldados apoyaran al presidente republicano Abraham Lincoln, mientras que los demócratas que simpatizaban con los movimientos pacifistas y la causa de la Confederación se oponían a ella. Fuera del contexto militar, Nueva Zelanda introdujo el voto en el extranjero para los marineros en 1890 y Australia, en 1902, aunque para esta última los procedimientos hacían prácticamente imposible su aplicación fuera de Australia.⁵

Otras fuentes establecen que el primer país en reglamentar el voto en el exterior fue Inglaterra en 1951.⁶ Desde entonces, este derecho se ha extendido:

Actualmente hay 111 países y territorios del mundo que cuentan con algún (hasta abril de 2008) dispositivo de voto en el extranjero. Esta cifra representa más de 50 por ciento de las democracias del mundo, tomando en cuenta como 'mínimo común denominador' que se celebran elecciones multipartidistas y se garantiza el sufragio universal. De estos 111 países y territorios, cerca de dos terceras partes

⁵ Andrew Ellis, "Historia y política del voto en el extranjero", en *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional...*, op. cit., p. 50.

⁶ Leticia Calderón Chelius, "Votar en la distancia...", op. cit., p. 33.

permiten que todos sus ciudadanos en el extranjero estén facultados para votar, en tanto que un tercio restringe el derecho al voto fuera del país a ciertos grupos. En la lista figuran países de todo el mundo: en África suman 27, en América 14, en Asia 20, en Europa 40 y en Oceanía 10.⁷

Es conveniente mencionar también que algunos países han considerado la posibilidad de suprimir el derecho de sus connacionales a sufragar a distancia con el argumento de que muy pocos acuden al llamado del voto, y en tal virtud la trascendencia del sufragio desde fuera es mínima. Recientemente en Armenia, a partir de una reforma electoral en 2007 –que paradójicamente incluyó el reconocimiento de la ciudadanía múltiple– se suprimió el voto desde el exterior. “Se argumentó que los armenios en el extranjero no estaban en posición de decidir sobre el gobierno y el destino del país y que esto debía ser derecho exclusivo de los ciudadanos que viven dentro del país.”⁸

Cabe destacar que 15 países han incluido en su reglamentación restricciones de temporalidad para el ejercicio del sufragio extraterritorial. Con ello intentan evitar que aquellos que se han asentado de manera permanente en

⁷ Nadja Braun y María Gratschew, “Introducción”, en *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional...*, *op. cit.*, p. 3.

⁸ Carlos Navarro, Isabel Morales y María Gratschew, “Panorama comparado del voto en el extranjero”, *op. cit.*, p. 13.

otro país determinen la representación política en su lugar de origen. Algunos ejemplos son Alemania (después de los 10 años en el exterior sus emigrantes ya no pueden ejercer el sufragio a distancia), Australia (después de seis años), Canadá (cinco años), Nueva Zelandia (tres años), Reino Unido (15 años) y Senegal (seis meses).

Respecto a las modalidades del ejercicio del voto encontramos cuatro formas básicas: voto personal –a través de urnas instaladas en los países de recepción–, voto postal, sufragio por delegación de poder y formas combinadas. Los 111 países se distribuyen de la siguiente manera, según el tipo de voto: personal, 52 países (entre otros Argentina, Bulgaria, Honduras, Hungría, Perú, República Dominicana, Israel y Venezuela); postal, 25 (entre ellos Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, Italia, México, Noruega, Panamá y Suiza); voto por delegación de poder, cinco (Ghana, Mauricio, Nauru, Togo y Vanuatu); combinadas, 28 (de manera destacada Argelia, Australia, Bélgica, España, Estados Unidos,⁹ Estonia,

⁹ En el caso de Estados Unidos los ciudadanos pueden votar en ausencia por dos vías: en persona por adelantado o por correo enviando su boleta electoral desde el extranjero o desde el interior del país de manera previa a la jornada electoral. Si el ciudadano considera que el día de las elecciones no podrá acudir a emitir su voto, tiene la opción de enviar por correo su boleta o presentarse con anticipación a una oficina electoral a depositar su sufragio. Muchos norteamericanos prefieren el voto adelantado pues las elecciones son en días hábiles y no en fin de semana como en otros países. A esa doble modalidad también se le conoce como “voto en ausencia” (*Absentee voting*).

Japón, Indonesia, Nueva Zelandia, Portugal, Suecia y Tailandia).¹⁰

Finalmente, entre el grupo de 111 países es de destacar que en nueve de ellos, “cuatro en Europa (Croacia, Francia, Italia y Portugal), tres en África (Argelia, Cabo Verde y Mozambique) y otros dos en América (Colombia y Ecuador) [...] no sólo permiten a sus ciudadanos en el extranjero participar activamente en algunos de sus procesos electorarios o consultas populares, sino que además les confieren la capacidad de elegir y contar con sus propios representantes en la legislatura o parlamento nacional”.¹¹ Finalmente, la creciente incorporación de nuevas comunidades a procesos de elección a distancia se encuentra en función de la movilidad demográfica. El fenómeno migratorio ha obligado a asumir nuevas formas de participación tanto en los países receptores como en los expulsos. Estados Unidos representa un buen ejemplo de los procesos de inmigración y de sus repercusiones políticas, sobre todo en el caso de la población procedente de América Latina.

¹⁰ Carlos Navarro, Isabel Morales y María Gratschew, “Panorama comparado del voto en el extranjero”, *op. cit.*, pp. 22 y 25.

¹¹ *Ibid.*, p. 31.

Latinoamérica en Estados Unidos.

La magnitud del fenómeno

Para valorar las dimensiones del fenómeno de la participación política a distancia podemos hacerlo desde la situación latinoamericana en este ámbito. Se trata de pensar la relación entre los movimientos de personas y la democracia ejercida en la extraterritorialidad. Para ello, el ejemplo de la inmigración latina o hispana¹² en Estados Unidos nos proporciona un contexto enriquecedor. Estados Unidos se ha convertido probablemente en el caso más significativo de recepción de migrantes en el mundo occidental. En efecto, si revisamos las cifras oficiales de la composición demográfica podemos darnos idea de la magnitud del fenómeno. Según el censo del año 2000, la población total de Estados Unidos en 1990 fue de 248 millones de personas, de las cuales 22 millones eran población hispana y representaban el 9% del total; una década después el porcentaje se incrementó hasta 12.5%, al llegar el número de hispanos a 35.3 millones, de un total de 281 millones de habitantes. De esa cifra, 20.6 millones eran de origen mexicano, 3.4 millones de Puerto Rico, 1.2 millones de Cuba y el resto (10 millones) de otras nacionalidades.¹³ Según las proyecciones oficiales, para el año 2010 los hispanos serían el 13% de la población

¹² La denominación oficial en Estados Unidos es *población hispana*; en este trabajo utilizo los términos *latinos o hispanos* de manera indistinta, tal como ellos se identifican.

¹³ U.S. Census Bureau, Census 2000 Summary File 1, 1990 Census of Population, *General Population Characteristics* (CP-1-1).

(41 millones), para 2020 llegarían al 16.3% (52 millones) y para el 2030 al 18.9% (65 millones).¹⁴ En la actualidad el total de mexicanos en Estados Unidos (31.7 millones) casi duplica a la población de Chile (16.9 millones) y supera a la de Perú, que es de 28.2 millones de personas. Como vemos, la realidad superó todas las proyecciones.

Según el censo de 2010, los latinos representan la primera minoría en Estados Unidos, con casi 50.5 millones, es decir, el 16.3% de la población total.¹⁵ Son dos los factores que explican su rápido crecimiento: la inmigración y las altas tasas de fertilidad. En un estudio elaborado por el Pew Hispanic Center en 2007 y retomado posteriormente en un documento del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, se encontró que la tasa de fertilidad es de 84 nacimientos por cada mil mujeres latinas, comparada con 63 que registran otros grupos étnicos. Es interesante resaltar que dentro de la población latina, el colectivo más numeroso es el de los mexicanos con el 64%, seguido por los puertorriqueños con el 9%, y los cubanos con el 3.5%. Pero el problema mayor de los latinos es que sus números crecientes no se reflejan en su peso político. Ello debido a dos factores básicos: se trata

¹⁴ U.S. Census Bureau 1999, The Research Data Center (RDC) Program, Washington, 1999.

¹⁵ Sharon R. Ennis, Merarys Ríos-Vargas y Nora G. Albert, *The Hispanic Population: 2010*, Census Briefs, U.S. Census Bureau, Census 2010, mayo de 2011 (disponible en <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs>).

de una población muy joven –se calcula que el 34% son menores de 18 años–, y las tasas de naturalización y, por ende, de empadronamiento, son muy bajas. Adicionalmente, los niveles educativos son desfavorables comparados con los de otros grupos étnicos.¹⁶

Los hispanos han crecido numéricamente hasta convertirse en la primera minoría nacional: hasta 2010, los datos de la Oficina del Censo de Estados Unidos arrojaban que los latinos eran ya 50.5 millones de personas, equivalente al 16.3% del total nacional (308.7 millones). En el censo de 2000 su porcentaje era de 12.6%. Por su parte, los afroamericanos son casi 39 millones y los asiáticos 14.6 millones. Dentro del grupo de hispanos, sin duda la población de origen mexicano es mayoritaria. Según cálculos de Andrew Selee,¹⁷ cerca de 27 millones son de origen mexicano –9% del total nacional–, de los cuales 12 millones nacieron en México. Sin embargo, las cifras generales empequeñecen cuando se observa su participación política. Por varias razones los latinos no

¹⁶ Las cifras pueden consultarse en Hilda Dávila Chávez, “Alcances y desafíos del voto latino para las elecciones presidenciales del 2008”, en *Mexicanos en el exterior*, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, julio de 2008 (disponible en http://www.ime.gob.mx/noticias/boletines_tematicos), y en *The Latino Electorate: An Analysis of the 2006 Election* (disponible en <http://pewhispanic.org/factsheets/factsheet.php?FactsheetID=34>).

¹⁷ Andrew Selee, *More Than Neighbors: An Overview of Mexico and U.S.-Mexico Relations*, Washington, D.C., Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007, p. 5.

votan o no pueden ser votados para cargos de representación popular, lo que les limita potenciar su presencia y beneficios de todo tipo. Se trata de una población joven y con un porcentaje muy bajo de adquisición o posesión de la ciudadanía (26.8%),¹⁸ que es el único estatus que permite votar. Pero además, quienes están en posibilidad de participar no lo hacen: en las elecciones presidenciales de 2004 en Estados Unidos, de los 16 millones de latinos que podían votar, sólo lo hicieron 7.6 millones, es decir, el 47.5%. Comparado con otros grupos étnicos los datos son contrastantes: de la comunidad blanca participó el 76% de quienes podían hacerlo, mientras que en el caso de los afroamericanos la cifra fue del 65%.¹⁹ Comparando las cifras con las observadas en 2008, no se registran cambios sustanciales en la participación. De los 19.537 millones de hispanos que podían votar, 9.745 millones sufragaron, lo que representa el 49.9%.

¹⁸ Otras fuentes establecen que la cifra es 39%. Véase Kelly Holder, *Voting and Registration in the Election of November 2004*, Washington, D.C., Current Population Report, U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, U.S. Census Bureau, 2002, p. 4.

¹⁹ Puede verse al respecto Rodrigo Chávez, "El poder latino en Estados Unidos"; en *El Diario de Hoy*, 7 de febrero de 2006, en <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/02/07/editoriales/edi3.asp>

La comunidad blanca tuvo una participación del 66.1%, mientras que los afroamericanos lo hicieron en 64.7%.²⁰

Ahora bien, respecto a las cifras sobre los mexicanos en Estados Unidos, podemos observar que varían ligeramente, situándose entre 11.2 y 12 millones quienes nacieron en México (11.376, calculados a partir de los datos del Pew Hispanic Center, PHC). De ese universo, 5.9 millones (es decir, el 53%) son indocumentados y sólo 1.6 millones (14%) han obtenido la ciudadanía estadounidense (2.785,753 millones, para otras fuentes).²¹ Esto significa que de los 11.2 millones de mexicanos nacidos en México, 1.6 millones ya adquirieron la ciudadanía estadounidense, 3.7 millones son residentes legales (con *Green Card*) y 5.9 millones son indocumentados. A ellos habría que agregar 8.2 millones nacidos en Estados Unidos.²² Eso hace un universo de 19.4 millones de mexicanos, de los

²⁰ Thom File y Sarah Crissey, *Voting and Registration in the Election of November 2008*, Washington, D.C., Current Population Report, U.S. Department of Commerce, Economic and Statistics Administration, U.S. Census Bureau, 2010, p. 4.

²¹ Alberto Aguirre M., Marco A. Martínez y Antonio Trejo, "Los migrantes están de moda", en *Enfoque*, núm. 528, suplemento del periódico *Reforma*, 11 de abril del 2004, p. 9. (Los autores toman la cifra de un estudio de El Colegio de la Frontera Norte).

²² Véase Jonathan Fox, "Introducción", en Xóchitl Bada, Jonathan Fox y Andrew Selee (coords.), *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en Estados Unidos/Invisible No More. Mexican Migrant Civic Participation in the United States*, Washington, D.C., Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006, p. 3.

cuales casi 10 millones serían mayores de 18 años²³ y por lo tanto potenciales votantes desde el exterior.²⁴

En total, de todos los latinos el colectivo mayor es el de la población de origen mexicano (64%), cuyos números absolutos van de 24 a 27 millones (30.746 millones, según el PHC).²⁵ Sin embargo, registran muy bajas tasas de adquisición de ciudadanía (14%), sobre todo comparado con el resto de la población latina, que como vimos presenta una pobre tasa de adquisición de la ciudadanía norteamericana, del 26.8%.

Lo anterior significa que no hay correspondencia entre el volumen total de la población de origen mexicano y el impacto político en la sociedad receptora debido, entre otras cosas, a las bajas tasas de naturalización y sus

²³ Alberto Aguirre M., Marco A. Martínez y Antonio Trejo, *op. cit.* Los autores refieren que la cifra es de 9.966,875 habitantes.

²⁴ Otro país con una población significativa en el exterior es Estados Unidos. Pero comparada con los mexicanos en el exterior la cifra se relativiza. Según una fuente, para 1999 había 4.988,789 millones de personas en el extranjero, aunque de ese total no se hacía distinción entre los que podían votar. Puede verse Érika González Aguirre, "El voto civil en el exterior: un paso más en el fortalecimiento de la democracia electoral estadounidense", en Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia, op. cit.*, p. 553.

²⁵ Para el Pew Hispanic Center, el total de la población de origen mexicano en Estados Unidos es de 30.746 millones, de los cuales 37% nacieron en México (11.376 millones) y 63% (19.369,980 millones) son ciudadanos estadounidenses (esta cifra incluye a los naturalizados y a quienes nacieron en Estados Unidos, siendo hijos o nietos de mexicanos, nota del autor). Véase *Latinos by Country of Origin*, en <http://pewhispanic.org> (consulta: 29 de noviembre de 2010).

implicaciones en términos de participación y representación política. Por ejemplo, se calcula que la población nacida en México que arribó a Estados Unidos después de 1990 es de 6.04 millones de personas, mismas que representan el 54% del total (11.2 millones). Según el Buró del Censo de Estados Unidos, los nacidos en México y sus descendientes que llegaron a Estados Unidos en la década 1990-2000 fueron 4.4 millones, mientras que en la década anterior habían sido 2.5 millones. Sin embargo, el dato a resaltar es que de esos más de 4 millones que ingresaron en la década señalada, ni siquiera el 10% de ellos obtuvieron la ciudadanía estadounidense; en términos absolutos la cifra se situó en 309 mil personas. Preocupa aún más, pues comparada con la década anterior, la cifra tendió a la baja en términos absolutos y relativos, ya que en la década comprendida entre 1980 y 1990, de los 2.5 millones de mexicanos que llegaron a Estados Unidos, 634 mil obtuvieron la naturalización, es decir, más del 25%.²⁶

La importancia de los datos anteriores resulta evidente al analizar los temas de migración, ciudadanía, nacionalidad y democracia y sus interacciones, los cuales desarrollo en los siguientes capítulos.

²⁶ *Ibidem.*

Ciudadanía y democracia

En este apartado se analizan de manera sucinta los principales planteamientos en torno a estas dos dimensiones de la vida política. Por un lado, respecto a la discusión teórica-conceptual de ciudadanía y su relación con la democracia, al ponderar los contenidos de las categorías de *ciudadanía transnacional* y *ciudadanía tradicional* (ligada al lugar de residencia), y por el otro, al precisar las derivaciones de la utilización de una o ambas en la construcción del sistema político democrático.

El tema de la ciudadanía se encuentra indisolublemente 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.²⁷ 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 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 nuestras], 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

²⁷ 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”; T.H. Marshall, “Citizenship and Social Class”, en Jeff Manza y Michael Sauder (eds.), *Inequality and Society*; Nueva York, W.W. Norton and Co., 2009, pp. 149-150.

reemplazada por la presencia económica a través de las remesas y otros aspectos culturales.²⁸

En el caso de los mexicanos en Estados Unidos se observa una extraña paradoja: su aportación a la economía de ambos países es de gran magnitud, pero carecen de derechos políticos en ambas naciones. Por ejemplo, se han convertido en la principal fuente de divisas a través del envío de remesas (21.181 millones de dólares en 2009) y, además, el desarrollo de estados como California sería impensable al margen de la inmigración mexicana. Sin embargo, en el plano político no existe ningún tipo de correspondencia. Como vimos, se estima que más de 11 millones de personas nacidas en México viven en Estados Unidos; de ellas, 5.9 millones son indocumentadas y por lo mismo carecen de derechos para participar nombrando representantes o influyendo en la vida política de su país de residencia. Sin embargo, de los 5.3 millones que tienen residencia legal, sólo un mínimo porcentaje ha obtenido la ciudadanía estadounidense (1.6 millones) y por lo mismo tiene derechos plenos para votar y poder ser votado. Así, la brecha entre la contribución económica que hacen a los dos países y la participación política real de los migrantes ha ido creciendo. No pocos analistas

²⁸ José Francisco Parra, "Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos", en *América Latina Hoy*, vol. 33, Ediciones Universidad de Salamanca, abril de 2003, pp. 93 y 95.

y políticos siguen pensando y reivindicando que la única participación posible es en elecciones mexicanas. Se olvidan que la mayoría de migrantes son residentes permanentes –de manera legal o no– en Estados Unidos y que deben luchar por sus derechos ahí donde viven. La vía es a través de la naturalización y la obtención de la ciudadanía estadounidense.

En 2004 se publicó un trabajo sugerente.²⁹ Se trata de una reflexión que se inscribe en la segunda de las vertientes teóricas descritas como *ciudadanía tradicional*. Dice el autor que quienes residen de forma permanente fuera de México no deberían votar en elecciones nacionales, y 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.

²⁹ Claudio López-Guerra, “¿Democracia o despotismo?”, en *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, núm. 521, 22 de febrero de 2004, pp. 16-17, y “Should Expatriates Vote?”, en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 13, núm. 2, Oxford/Cambridge, junio de 2005, pp. 216-234.

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 15 años, respectivamente.

La noción de ciudadanía se encuentra a debate. El fenómeno migratorio obliga a pensar la forma en que los ciudadanos deberían 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.³⁰ El problema radica en quienes han emigrado de manera definitiva o permanente y deciden ejercer su voto de manera extraterritorial. Para algunos se trata 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 y se entrelazan con las concepciones de globalización, Estado-nación, ciudadanía binacional, soberanía, democracia y despotismo.

³⁰ Serían los casos de Argentina, Bolivia, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Portugal, Reino Unido y Suecia. Uruguay y Chile incluyeron en sus constituciones plazos de residencia para ejercer el sufragio a extranjeros: 15 y cinco 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; véase Ana Isabel Blancas González-Corroto, *Los extranjeros no comunitarios votarán en las municipales*, disponible en <http://www.suite101.net/losextranjerosno-comunitarios-votarn-en-las-municipales-a33555>).

México.

La extensión de los derechos políticos.

El sufragio extraterritorial

El tema de la participación política extraterritorial ha sido complicado y confuso para los diferentes actores sociales y políticos mexicanos. El entendimiento de los problemas asociados, la discusión pública y el establecimiento de las reglas para incentivar el voto desde el extranjero parecen ser asuntos pendientes en la agenda pública.

El conocimiento de la cultura política de los mexicanos que a lo largo del tiempo han emigrado ha sido relativo. En los años ochenta el gobierno mexicano consideró que otorgar el derecho al voto a los connacionales que vivían en el exterior sería una carta de legitimidad que podría jugar la administración federal. Se dice que se llevaron a cabo estudios acerca de las preferencias políticas de los connacionales, pero los resultados no fueron los esperados, pues aquéllos se manifestaban críticamente respecto al gobierno en turno y, considerando el volumen de la diáspora, en el futuro podrían inclinar la balanza hacia

la oposición. El tema del voto a distancia se archivó para cuando los vientos fueran más favorables.

La reforma constitucional del 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. Pero la ley secundaria tardó casi nueve años en ser promulgada. El 28 de junio de 2005 fue aprobada la minuta por la Cámara de Diputados. El camino estuvo plagado de vicisitudes y propuestas descabelladas. Finalmente el Senado decidió proponer que podían votar los mexicanos que se encontraran fuera del país al momento de la elección presidencial y contaran con su credencial electoral federal, y que lo hicieran por la vía postal. La solución dejó contentos a pocos. 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 que vivieran fuera del territorio nacional; 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: era políticamente correcto.

Efectivamente, dichos 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 algunas excepciones, se coincide en la necesidad de revisar la idea de que todos los que viven fuera del país deben participar en las 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 a distancia se involucra una magnitud de potenciales votantes como en el caso mexicano: 10 millones, de los cuales 4.2 millones contarían con credencial para votar expedida en México previo a las elecciones presidenciales de 2006.³¹ No sólo por ello las cuestiones relativas a los costos económicos y las implicaciones técnicas son tan complicadas; el aspecto sustancial es que no se ha discutido lo suficiente si todos los que se encuentran fuera de manera temporal o definitiva deberían ejercer el sufragio.

Como ya se mencionó, el 28 de junio de 2005 fue aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados la minuta que reglamenta el derecho al voto de los ciudadanos

³¹ Rodolfo Corona y Jorge Santibáñez Romellón, *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el exterior durante la jornada electoral federal del año 2006*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte, abril de 2004.

mexicanos residentes en el extranjero.³² De esta manera culminó el trayecto de una reglamentación largamente anunciada; nueve años después de que el artículo 36 de la Constitución fuera reformado. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido faltó una discusión amplia sobre el asunto toral de la reglamentación del voto foráneo: la relación entre ciudadanía y democracia. Para decirlo en términos sencillos, faltó debate sobre quiénes deberían ejercer el voto a distancia. Y no me refiero al requisito formal de contar con una credencial para votar, sino a quiénes deberían elegir a los que habrán de gobernar y a los que se deberán exigir cuentas. En segundo lugar, ni la comunidad migrante organizada ni los partidos políticos o el gobierno mexicano quedaron satisfechos con el resultado. No fue lo que pidieron ni lo que se imaginaron. En tercer lugar, conforme aumentaron los montos de las remesas que envían los migrantes, el gobierno federal y el Congreso se sintieron más presionados para formalizar una reglamentación. Sin embargo, las evidencias muestran que el envío de remesas está en función del tiempo de

³² 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, pues 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.

permanencia fuera del país: conforme se estabilizan en el exterior, los envíos disminuyen. Si se quiere hacer la analogía política, entre más tiempo están fuera, menor conocimiento e interés muestran sobre lo que pasa en el país de origen. El interés por los asuntos políticos del país de acogida aumenta conforme se mantiene una permanencia prolongada o se convierte en definitiva.

Además de la reforma constitucional de 1996 al artículo 36, que abrió la puerta para normar el sufragio extraterritorial y que nueve años después se reglamentaría mediante la adición del Libro Sexto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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, se publicaron las adecuaciones a la Ley de Nacionalidad.

Ciudadanía y nacionalidad

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 1998.³³ Se trató de una reforma cercana y emparentada con los derechos

³³ Ley de Nacionalidad, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, disponible en <http://www.sre.gob.mx/tramites/nacionalidad/leynacionalidad.htm>

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, 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 mexicana.³⁴ Evidentemente, el objetivo de la reforma era propiciar que aquellos mexicanos residentes en Estados Unidos y que por el prurito de perder la nacionalidad mexicana optaran por adquirir la ciudadanía estadounidense, pudieran mantener ambas. 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.

³⁴ “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, disponible en http://embamex.sre.gob.mx/canada/index.php?option=com_content&view=article&id=41&Itemid=41

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.³⁵

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 estadounidense la distinción entre nacional y ciudadano no existe. Quien adquiere la ciudadanía lo hace para ejercer derechos y obligaciones cívicos y políticos.

La discusión sobre la pérdida de la ciudadanía en aquel país reconoce dos momentos importantes: en 1958 la Suprema Corte de Justicia dictaminó que la participación de un estadounidense naturalizado en el proceso electoral de su país de origen era causal de pérdida de la ciudadanía. Sin embargo, en 1967, ante otro caso, cambió radicalmente

³⁵ Pablo Mijangos y González, "El voto de los mexicanos en el extranjero: historia de una ciudadanía negada", en *Istor, Revista de Historia Internacional*, núm. 11, México, CIDE, 2002, p. 37.

su criterio y consideró que "para perderla es necesaria una renuncia voluntaria y expresa".³⁶ En el caso de que los mexicanos de origen que optaron por la naturalización votaran en elecciones federales mexicanas, volvería con fuerza el debate en Estados Unidos acerca de la eventual pérdida de la ciudadanía norteamericana, sobre todo por la magnitud del fenómeno, que ya no se circunscribiría a un caso sino a millones muy probablemente: al menos en ese universo cabría el millón de personas nacidas en México (1.6 millones, como vimos) que optaron por la naturalización. Además de ese amplio grupo, deberíamos considerar a casi tres millones de ciudadanos estadounidenses por nacimiento en edad de votar (2.674 millones), hijos de padre o madre o ambos mexicanos por nacimiento, pero que en virtud de su probable decisión de optar por la nacionalidad mexicana se convertirían en potenciales votantes en elecciones mexicanas.³⁷ El problema sólo está planteado y requiere ser discutido a fondo.

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

³⁶ *Ibid.*, p. 43.

³⁷ Datos del *Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, IFE, 12 de noviembre de 1998, p. 9.

a una añeja demanda de los representantes de las organizaciones de migrantes y de 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 estadounidense. 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 estadounidense 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 residentes en el extranjero. 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".³⁸ 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 exige la tramitación de un certificado de nacionalidad que incluye la renuncia expresa a la nacionalidad adquirida.³⁹ En resumen, la nacionalidad mexicana por nacimiento no se pierde, pero sí la ciudadanía mexicana o la nacionalidad extranjera.

A diferencia de México, 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

³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2008, disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

³⁹ Artículo 16, Ley de Nacionalidad, *op. cit.*, y artículo 32, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado.⁴⁰

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. Diferencia importante que va más allá de lo formal y tiene implicaciones prácticas como las derivadas de la pregunta: ¿Quiénes no son ciudadanos mexicanos deben votar en elecciones de nuestro país?

El factor americano

Bajo este título, en 1987 Soledad Loaeza⁴¹ publicó un artículo donde aludía al papel que históricamente ha jugado Estados Unidos para la definición de nuestra política interior y exterior. Es uno de los factores de mayor peso al analizar cualquier ámbito de nuestra vida pública (y privada). Vecindad es destino. Con Estados Unidos nos une una relación de amor-odio difícil de entender en otras latitudes. A veces creemos que ignorándolos habrán de dejar de influirnos como lo hacen.

⁴⁰ Luis Felipe Mena Salas, "La doble nacionalidad, una sola ciudadanía", en *La doble nacionalidad. Memoria del Coloquio*, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 148.

⁴¹ Soledad Loaeza, "El factor americano", en *Nexos*, núm. 110, México, febrero de 1987, pp. 17-20.

Una de las aristas fundamentales del problema pero que quedó al margen de la discusión es el "factor americano": ¿Cuáles serían las implicaciones del voto de los mexicanos en territorio estadounidense, sobre todo en el escenario de una réplica del operativo electoral desarrollado en México y de alta participación? Es decir, en condiciones diferentes a como finalmente tuvieron lugar en 2006 –magra participación y a través de voto postal–. El tema se ignoró con el argumento de que era un asunto nacional o doméstico. Nada más erróneo. Las reacciones a posibles campañas electorales en su territorio, a la propaganda a través de medios de comunicación masivos o a la instalación de urnas a lo largo de la geografía estadounidense no nos las podemos imaginar. Buena parte de la sociedad norteamericana hubiera visto con mucha desconfianza un despliegue político de grandes magnitudes para una elección que no les incumbía a los ciudadanos estadounidenses. Después del 11 de septiembre de 2001 y de la divulgación mundial del trabajo del profesor de Harvard Samuel Huntington,⁴² los sentimientos antimexicanos amenazarían gravemente a quienes han decidido adoptar como propio el país donde residen. Es decir, si de los más de 10 millones de mexicanos mayores de edad, tomamos a los casi cinco millones que son a la vez ciudadanos

⁴² Samuel Huntington, *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Barcelona y México, Paidós, 2004.

estadounidenses (por nacimiento o naturalización),⁴³ las consecuencias podrían ser negativas para su futuro y el de aquellos que aspiran a naturalizarse en el corto o mediano plazos. Si el profesor Huntington considera que los mexicanos nunca se asimilan a la cultura estadounidense y su lealtad siempre será para su país de origen, el voto masivo de los mexicanos daría argumentos para radicalizar las posturas más conservadoras y xenófobas de los vecinos estadounidenses. A fin de cuentas argumentarían que estaría en peligro su identidad cultural.

Las percepciones

Desde México

En septiembre de 2004, la empresa de demoscopía Consulta Mitofsky⁴⁴ hizo pública una encuesta nacional sobre lo que opinan los mexicanos que viven en territorio nacional acerca del voto de los mexicanos que residen fuera del país. La encuesta es sumamente importante porque es la primera que se lleva a cabo de manera representativa y con una metodología sistemática aplicada en hogares. La muestra se levantó entre el 18 y el 25 de

⁴³ Calculados a partir de los 1.6 millones de naturalizados y 2.6 millones de nacidos en Estados Unidos y en edad para votar. Véanse datos de la página 50 de esta obra.

⁴⁴ Consulta Mitofsky, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, septiembre de 2004, disponible en <http://www.consulta.com.mx>

septiembre de 2004. El resultado es consistente con las contradicciones de forma y de fondo que se expresaron en los sectores público y académico del país y del extranjero. Se trata de una opinión dispersa y dividida, en la que no privan los acuerdos. En términos generales, 20% de los mexicanos dicen estar “nada de acuerdo” en que se organicen elecciones fuera del territorio nacional para que las comunidades de mexicanos voten a distancia; los que están “poco de acuerdo” alcanzan el 21%, mientras que los que se manifiestan “muy de acuerdo” suman el 26.6% y “algo de acuerdo” 23.8%. Como lo muestra la encuesta, cuando se les proporciona mayor información sobre las implicaciones, las opiniones cambian hacia posturas menos favorables. Resulta evidente que hay un gran desconocimiento entre la población residente en México acerca de las implicaciones del voto extraterritorial, desde las cuestiones técnicas hasta las de fondo, como son los temas de la nacionalidad, la ciudadanía y la democracia.

Desde Estados Unidos

Durante el año electoral de 2006, el Pew Hispanic Center llevó a cabo una de las dos encuestas que se realizaron con mexicanos que viven fuera de México, concretamente en Estados Unidos.⁴⁵ Por primera vez se tuvo un panorama

⁴⁵ Roberto Suro y Gabriel Escobar, *Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections*, Washington, D.C., Pew Hispanic Center, 2006, disponible en <http://pewhispanic.org/files/reports/60.pdf>

general de las percepciones políticas de quienes residen fuera del país y del conocimiento mostrado para participar en una elección de manera extraterritorial. La muestra fue de 987 adultos nacidos en México y que viven en Estados Unidos. Fue un sondeo telefónico hecho entre el 16 de enero –un día después de la fecha límite para el registro en el listado nominal especial– y el 6 de febrero de 2006. El Pew Hispanic Center estimó en tres millones las personas nacidas en México y que contaban con la credencial para votar; ése era el universo potencial de votantes desde Estados Unidos.⁴⁶ En el perfil de esos votantes potenciales destaca que se trataba de jóvenes de reciente arribo a Estados Unidos y más propensos a enviar remesas a México que el resto de la población adulta mexicana radicada en territorio estadounidense, tal como corresponde a la tendencia general del proceso migratorio.

Los hallazgos de la encuesta son interesantes y consistentes con las percepciones que, como vimos, se tienen desde México. En general el conocimiento sobre el proceso electoral de 2006 era mediano. Al preguntarles si sabían cuál era el año de las próximas elecciones presidenciales, 45% del universo total lo sabían, mientras que 53% de los

⁴⁶ “Los requisitos de elegibilidad para los votantes adoptados por el gobierno de México excluyeron a casi 7 millones de personas –aproximadamente dos tercios del electorado potencial– de la participación”, *ibid.*, p. 2. Como ya vimos con anterioridad, en el estudio de El Colegio de la Frontera Norte se estimó en 4.2 millones la cantidad de mexicanos que podrían ser votantes potenciales desde el exterior.

potenciales electores contestaron correctamente. Pero cuando se precisaba la pregunta sobre mes y año, el desconocimiento aumentaba considerablemente. Solamente 19% del total respondieron correctamente, así como 24% de los votantes potenciales.

Fue muy alto el porcentaje (78%) de quienes contestaron que estaban enterados de que los mexicanos ya podían votar en las elecciones presidenciales, pero cuando se pasaba a conocimientos específicos de procedimientos para poder votar, los porcentajes declinaban. Un tercio (36%) dijeron estar enterados, y de quienes podían votar 35% dijeron saber que la fecha límite para solicitar el registro en el listado especial había pasado (15 de enero). Solamente 15% del total supieron cuál era la fecha precisa. Asimismo, 25% del universo y 27% de votantes potenciales dijeron saber "algo" acerca de los procedimientos necesarios para solicitar la participación. Un porcentaje mínimo (7% del total y 12% de votantes potenciales) respondieron correctamente acerca de que la fecha de registro había concluido, que se requería contar con la credencial de elector y que la aplicación debía enviarse por correo certificado.

Respecto a las razones que les impidieron registrarse para participar, 67% del total señalaron que se debió a la falta de la credencial de elector, pero también 61% consideraron

que conocían “algo”, pero no estaban suficientemente informados acerca de la política mexicana como para votar. Cerca de la mitad (55%) dijeron no haber recibido suficiente información para saber cómo registrarse o que los procedimientos fueron muy difíciles y complicados (46%). Es de destacar que así como un alto porcentaje (78%) sabían que ya podían votar a distancia, estaban en desacuerdo con la afirmación de que en virtud de haber hecho su vida en Estados Unidos, las elecciones en México ya no eran importantes para ellos: 68% así lo manifestaron.

Por último, la percepción que tenían acerca del funcionamiento de las instituciones políticas-gubernamentales mexicanas y las preferencias partidistas que manifestaban, en total correspondencia con la forma en que se dio finalmente el comportamiento de los votos extraterritoriales. Aunque 32% tenían una mala opinión, 42% pensaban que eran justas y honradas, y 13% las evaluaron como buenas. Respecto a la identificación partidista de los migrantes, en términos generales dijeron sentirse más cercanos con el PAN (27%), PRI (17%) y PRD (11%), aunque 40% contestaron que con ninguno de los tres. Sin embargo, los potenciales votantes incrementaron sus respuestas a favor del PAN, con 36%, y manifestaron su cercanía con el PRI y el PRD el 14%. Pero a la pregunta precisa de por quién votarían, quienes podrían haber votado reiteraron

su preferencia: 36% por Felipe Calderón, 22% por Andrés Manuel López Obrador y 10% por Roberto Madrazo Pintado.

Meses después de aplicada la encuesta, tras la jornada del 2 de julio conoceríamos el comportamiento electoral del voto a distancia. De las 32,632 boletas recibidas, el 57.4% de los votos fueron a favor del candidato del PAN, Felipe Calderón; 33.47% a favor del candidato de la coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador, y 4.7% por el abanderado de la Alianza por México, Roberto Madrazo.

La primera experiencia

Para llevar a cabo la instrumentación de la ley reglamentaria aprobada el 28 de junio de 2005, que conduciría a la participación política de los mexicanos en el extranjero en la elección presidencial del 2 de julio de 2006 por primera ocasión en la historia, se estableció que el requisito de entrada para participar bajo esta modalidad era contar con la credencial de elector federal y registrarse en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), a través del llenado de un formato –que se obtenía en las representaciones consulares o a través de internet– y su envío por vía postal a las oficinas del IFE en la Ciudad de México. Ello obligaba a proporcionar un domicilio en el cual recibir posteriormente la pieza postal que incluía la boleta de la elección presidencial y el porte pagado. Como se señaló anteriormente, el universo calculado de votantes

fue de 4.2 millones, 98% de los cuales se encontrarían en Estados Unidos y el resto, 84 mil, principalmente en Canadá, España, Venezuela, Paraguay, Alemania, Italia, Suiza, Reino Unido, República Dominicana y Panamá.⁴⁷

El IFE recibió 54,780 solicitudes de registro al LNERE, de las cuales se aprobaron 40,876, misma cantidad de paquetes electorales postales (PEP) que el IFE envió a 80 países de los cinco continentes. Finalmente, 32,632 ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero votaron en las elecciones presidenciales de 2006, mientras que 8,244 personas se abstuvieron de enviar su boleta electoral. El 79.83% sí lo hicieron, pero de un universo sumamente reducido. El mayor número de paquetes electorales postales que el IFE envió fue con destino a Estados Unidos, 35,763, de los cuales se recibieron 28,335 sobres de regreso a México con la boleta ya marcada; el segundo lugar lo ocupó España con un total de 1,238 de paquetes y 1,108 votos recibidos, seguido por Canadá con 863 paquetes enviados y 823 votos recibidos.

Los sufragios recibidos, para fines de cómputo, se distribuyeron en cada uno de los 300 distritos de las entidades

⁴⁷ *Mexicanos en el exterior*, vol. 1, núm. 9, México, publicación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, noviembre de 2004, p. 2; e *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, tomo II, México, IFE-Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, diciembre de 2006, pp. 8-10, disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/pdf/tomoll/tomoll.pdf

a las que correspondió la emisión de la credencial de elector. Las entidades a las que correspondió el mayor número de votos fueron el Distrito Federal (5,401), Jalisco (4,182) y Estado de México (3,353). Por el contrario, las de menor número de sufragios fueron Campeche (36), Baja California Sur (51), y Tabasco y Chiapas (121).⁴⁸

Un alto funcionario de la Organización de los Estados Americanos especialista en observación electoral⁴⁹ sostiene la hipótesis de que el partido político del gobernante que impulsa las reformas para hacer factible el voto extraterritorial se ve favorecido por los ciudadanos que participan por primera vez sufragando a distancia, pues ven con simpatía la extensión de sus derechos políticos y le conceden un gran mérito al partido gobernante. Ése sería el caso de México, donde Vicente Fox hizo suya la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero desde su campaña en busca de la Presidencia. Al menos los resultados abonan en la dirección de la comprobación de tal supuesto.⁵⁰

⁴⁸ Puede consultarse *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, IFE, 2006, pp. 23-25, disponible en <http://www.ife.org.mx>; e *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero...*, *op. cit.*

⁴⁹ Entrevista realizada por el autor en la sede de la Organización de los Estados Americanos en la ciudad de Washington, D.C., 11 de agosto de 2008. El entrevistado solicitó el anonimato.

⁵⁰ Ello a pesar de que el PRD fue un decidido impulsor de la reforma electoral que permitiera el sufragio extraterritorial. El problema para este partido es que la reforma pudo haber sido valorada por los migrantes como un acierto de la administración de Vicente Fox.

Dos casos de ciudadanía local

Dos entidades mexicanas introdujeron la figura de ciudadanía local en la última década: Michoacán y Zacatecas. Ambos estados se caracterizan por ser tradicionales expulsores de fuerza de trabajo; el tema migratorio es parte de su identidad local. Desde esa perspectiva, con la ciudadanía local se trató de corresponder al aporte que los migrantes realizan a la economía local, básicamente a través de las cuantiosas remesas que envían desde el exterior.

Zacatecas

En 2003 el Congreso local aprobó una ley novedosa. La iniciativa fue promovida por el Frente Cívico Zacatecano, un organismo político que agrupa a diferentes líderes de migrantes zacatecanos residentes en Los Ángeles, California. Con dicha reforma se introdujeron en Zacatecas las figuras de diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores migrantes en una entidad mexicana. Se trató de un hecho sin precedentes que se materializó

en la elección del 4 de julio de 2004. En efecto, por esa vía resultaron electos por el principio de representación proporcional dos diputados, Ramón Cabral (postulado por el PRI) y Manuel de la Cruz (por el PRD), con diferente estatus migratorio en Estados Unidos; y un alcalde, Andrés Bermúdez, conocido popularmente como El Rey del Tomate, quien compitió en su natal Jerez postulado por el Partido Acción Nacional.⁵¹

El decreto de la ley fue aprobado por la LVII Legislatura zacatecana el 23 de agosto de 2003 y en la exposición de motivos destacan las razones que condujeron a esta normatividad singular. Principalmente se alude a la

⁵¹ Andrés Bermúdez Viramontes, conocido popularmente como El Rey del Tomate fue un personaje singular. Nació el 2 de julio de 1950 en Jerez de García Salinas, Zacatecas, y murió el 5 de febrero de 2009 en Houston, Texas. Se fue muy joven a Estados Unidos, convirtiéndose con los años en el símbolo de la emigración exitosa. Mediante el invento de una máquina cosechadora de tomate que multiplicaba las ganancias en las plantaciones del valle de San Joaquín, en California, se transformó en un empresario exitoso y millonario. No sólo adquirió la residencia legal, también obtuvo la ciudadanía estadounidense. Su éxito no sería suficiente si no conseguía uno de sus sueños: ser presidente municipal de su pueblo natal. Por ello buscó ser candidato en la elección de 2001 y encontró lugar en el Partido de la Revolución Democrática la organización política que estuvo dispuesta a postularlo. El Rey del Tomate ganó la elección con mucha ventaja. Sin embargo, al no poder comprobar un año de residencia en la entidad previo a su postulación, como la ley local establecía, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo inhabilitó para el cargo, por lo que retornó a Estados Unidos. En 2004 decidió nuevamente competir y buscó la postulación del PRD, pero fue derrotado en la elección interna. El PAN le ofreció la candidatura y logró un apretado triunfo, convirtiéndose en el “primer ciudadano estadounidense naturalizado en ganar una elección en México”, como lo definió la BBC de Londres.

contribución económica que realizan los zacatecanos que trabajan en el exterior por la vía de las remesas.

La contribución que los migrantes hacen a la economía familiar representa el monto de remesas per cápita más alto –369 dólares por habitante– y la más alta proporción de familias que reciben ingresos por este origen –17.5%– del país; además de que cantidades cada vez mayores se destinan a enfrentar necesidades que el Estado debiera de satisfacer, como la salud y la educación. La intensidad de nuestros migrantes en los Estados Unidos es la más alta del país con una tasa promedio anual de 9.8 por cada mil habitantes, misma que en 1995 y en el año 2000 dio origen a un fuerte proceso de desdoblamiento absoluto en 34 de los 57 municipios, pero que en los Estados Unidos se compensa con el surgimiento de numerosas comunidades filiales, permitiendo a nuestros paisanos reproducir binacionalmente y de manera simultánea su sentido de comunidad, residencia, pertenencia, membresía, participación social, política y cultural, además de avanzar con ello a niveles superiores de organización extraterritorial, hasta dar origen al migrante colectivo u organizado; mismo que va adquiriendo mayores capacidades de negociación y cabildeo ante los distintos niveles de gobierno.⁵²

⁵² Miguel Moctezuma Longoria, “La voz de los actores. Ley migrante y Zacatecas”, en *Migración y desarrollo*, núm. 1, México, Universidad Autónoma del Estado de México, octubre de 2003, p. 10, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx>

Una de las novedades más radicales de la reforma a la Constitución local es que desaparece el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar un cargo de representación política. Así quedó plasmado en la fracción III del artículo 14 de la Constitución zacatecana: "Para ocupar los cargos de diputado local o integrante de algún Ayuntamiento, no se requiere ser mexicano por nacimiento"⁵³ La condición de mexicano por nacimiento, que se adquiere al haber nacido en México o ser hijo(a) de padre o madre mexicanos por nacimiento, se sustituyó por la de ciudadano zacatecano. Así, a diferencia de la legislación federal, la reglamentación local posibilita en los hechos que quienes no sean mexicanos por nacimiento puedan ser votados para algún cargo en la entidad. Un mexicano por naturalización podría aspirar a ocupar un cargo de representación, pues cumpliría el requisito de ser ciudadano zacatecano.

La definición local de ciudadano es realmente *sui géneris*, ya que según la reforma son zacatecanos los nacidos dentro de la entidad o bien aquellos que no hayan nacido en su territorio pero sean hijos de padres zacatecanos o de madre o padre zacatecano. Pero la ciudadanía se adquiere con la mayoría de edad y residiendo seis meses en la entidad o por reconocimiento de la Legislatura, aunque no sean mexicanos

⁵³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Colección Legislaciones), 2007, p. 23.

por nacimiento.⁵⁴ Lo más importante es que se modificó también el requisito de residencia efectiva, sustituyéndola por la “residencia binacional y/o simultánea.” Como afirma un investigador, “lo avanzado de la reforma, en materia migratoria, consiste en que [...] se reconocerá la residencia binacional y simultánea.” Los migrantes podrán ocupar todos los cargos de representación política a nivel local, con excepción de la gubernatura. “La condición es que reúnan los requisitos de residencia binacional o simultánea, lo cual se consigue cuando desde el extranjero se involucren en las actividades sociales y comunitarias de Zacatecas.”⁵⁵ El requisito para que los zacatecanos puedan ser candidatos a diputado, presidente municipal, síndico y regidor es que residan efectivamente en el estado por lo menos seis meses antes del día de la elección o, en el caso de los migrantes, que comprueben la residencia binacional o simultánea. Todos deberán poseer comprobante de domicilio propio, “no convencional”, Registro Federal de Contribuyentes, Clave Única de Registro de Población y credencial para votar con fotografía.⁵⁶

Con ello, se abrió la posibilidad para que ciudadanos estadounidenses (que hubieran adquirido la ciudadanía por la

⁵⁴ *Ibid.*, artículos 12 y 13, pp. 21-23.

⁵⁵ Miguel Moctezuma Longoria, *op. cit.*, pp. 3 y 4.

⁵⁶ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, *op. cit.*, artículo 12, fracción II.

vía del nacimiento o de la naturalización) pudieran ocupar cargos de diputados, presidentes municipales, síndicos o regidores en Zacatecas, que fue lo que sucedió a partir de la elección de 2004. La exposición de motivos señala al respecto: "Poseer la doble nacionalidad no debe ser un obstáculo para ocupar tales cargos de elección popular". En efecto, como ya se mencionó, dos de los diputados zacatecanos electos ese año son migrantes.⁵⁷ Uno de ellos era residente legal en Estados Unidos (con *Green Card*) y el otro obtuvo la ciudadanía estadounidense por la vía de la naturalización. Ello encierra una potencial controversia legal en el vecino país, ya que ahí la ciudadanía implica ser sujeto de derechos y obligaciones, entre otros el de votar y ser electo. Para Estados Unidos, un ciudadano estadounidense se encontrará desempeñando un cargo de elección en otro país y por ello podría estar ante una causal de pérdida de la ciudadanía. En el caso del residente podría asimismo enfrentar una situación de ilegalidad al comprobarse que ha residido en el exterior por un periodo prolongado. En fin, éstas son sólo dos aristas de un potencial conflicto para quienes decidan ejercer una doble ciudadanía. La materialización de la reforma conduce a lo que se conoce como la ciudadanía transnacional.

⁵⁷ Explícitamente se reservaron dos diputaciones de representación proporcional para migrantes. Según el artículo 51 de la Constitución local: "Dos [diputaciones de RP] deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales, en los términos que establezca la ley".

Michoacán

En el caso de Michoacán, las adecuaciones a la normatividad electoral para incorporar los mecanismos para extender el derecho al sufragio a los michoacanos que viven fuera del país, por primera ocasión en la elección del gobernador en el año de 2007, se basaron en la definición de la ciudadanía michoacana, pero a diferencia de Zacatecas, sin contravenir lo estipulado en la Constitución federal. En efecto, en la Constitución estatal⁵⁸ se define en su artículo 5° quiénes son considerados michoacanos: "Son michoacanos: los mexicanos nacidos en el Estado, los hijos de michoacanos nacidos fuera de él y los que se avencinen de manera continua durante un año". Y en el artículo 7° se aclara: "Son ciudadanos los que reúnan los requisitos que señala el artículo 34 de la Constitución Federal". Posteriormente, cuando se establecen los requisitos para ser electos –derechos ciudadanos– como diputados (artículo 23), presidentes municipales, síndicos o regidores (artículo 119), explícitamente se señala el requisito de "ser ciudadano mexicano por nacimiento y ser michoacano en ejercicio de sus derechos". Con ello se excluye la posibilidad de que quien haya adquirido otra nacionalidad pueda ejercer alguno de estos cargos, salvo que, como señala la Ley de Nacionalidad, se renuncie expresamente –a la otra

⁵⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Colección Legislaciones), 2007.

nacionalidad- mediante la solicitud del "certificado de nacionalidad mexicana".⁵⁹

Sin embargo, el tratamiento para ocupar el cargo de gobernador presenta variaciones. El artículo 49 de la Constitución local no establece el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para ser electo, sino sólo "ser ciudadano michoacano en pleno goce de sus derechos" y "haber nacido en el Estado o tener residencia efectiva no menor de cinco años anteriores al día de la elección". La omisión (ser ciudadano mexicano por nacimiento) al parecer no tiene efectos legales ni abre la posibilidad para que alguien que cuente con doble nacionalidad pueda ejercer el cargo; se trataría de una "omisión política" para plantear una suerte de "nativismo político", estableciendo la ciudadanía michoacana. Ello, porque como se mencionó, el artículo 7° de la Constitución michoacana remite al 34 de la Constitución federal cuando se define la ciudadanía mexicana. Pero el agregado de los cinco años de residencia efectiva entra en contradicción con lo que señala el artículo 5°, que sólo establece una residencia continua de un año. Esta contradicción, que no opera si el candidato a gobernador hubiera nacido en la entidad, parece dirigida precisamente a quienes no sean nativos y deban demostrar que son "verdaderos michoacanos",

⁵⁹ Ley de Nacionalidad, artículos 16 y 17.

pues requieren cuatro años más de residencia que alguien que ya es considerado como “michoacano” después de un año de residencia.

Tras un segundo intento por reformar el código electoral –la primera iniciativa fue enviada al Congreso por el gobernador Lázaro Cárdenas Batel en julio de 2003–, se introdujeron cambios importantes a su ordenamiento electoral, mismos que fueron publicados en el *Periódico Oficial del Estado* el 11 de febrero de 2007. Mediante la reforma electoral se aprobó el voto de los michoacanos en el extranjero, adicionando el Libro Noveno (“Del voto de los michoacanos en el extranjero”) al Código Electoral del Estado de Michoacán, consistente en 22 artículos (283-304), y que permitiría votar a los michoacanos que residieran fuera del país en las elecciones de gobernador del 11 de noviembre de 2007. El artículo 283 señala expresamente: “Los michoacanos que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio para Gobernador del Estado de conformidad con lo que dispone el presente Código”.⁶⁰ Al igual que en el ámbito federal, el Congreso local determinó que la vía para participar desde el exterior sería el voto postal. De hecho, se trata de la réplica y adecuación del Libro Sexto (“Del voto de los mexicanos residentes

⁶⁰ Código Electoral del Estado de Michoacán, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Colección Legislaciones), 2007, p. 274.

en el extranjero”) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero tratando de flexibilizar los requisitos para estimular la participación; por ejemplo, no se requería comprobante de domicilio en el exterior, la solicitud de registro en el listado nominal podía hacerse por correo ordinario y no únicamente por correo registrado o certificado –como lo exigía la reforma federal–, o se podía enviar más de un voto en una sola pieza postal.⁶¹

Tal como sucedió con la elección presidencial de 2006, las expectativas acerca de la participación política extraterritorial de los michoacanos eran altas. Según algunas fuentes, la población de origen michoacano que radica en Estados Unidos es de cuatro millones, con una alta concentración en el estado de California (47%). Un millón y medio son indocumentados. Del resto que cuenta con residencia legal (2.5 millones), 1.3 millones nacieron en la entidad y 1.2 millones son ciudadanos estadounidenses por nacimiento. La expectativa de participación de los diferentes actores políticos era de 10 mil personas.⁶²

⁶¹ Véase Instituto Electoral de Michoacán, *Voto de los michoacanos en el extranjero. Proceso electoral estatal 2007*, México, disponible en http://www.iem.org.mx/pdf/memoria_voto_extranjero, pp. 8-9.

⁶² Javier Rueda Hernández, “Fracasó el voto emigrante”, en *Contralínea Michoacán*, disponible en <http://www.michoacan.contralinea.com.mx/archivo/2007/septiembre>

Finalmente se recibieron 992 solicitudes de inscripción al Listado de Votantes Michoacanos en el Extranjero (LVMIE): 962 procedentes de Estados Unidos y 30 de otros países. Después de la verificación de la información, el listado quedó integrado por 671 potenciales electores: 646 residentes en Estados Unidos y 25 en otros países. Pero sólo votaron 349 (330 boletas fueron enviadas desde Estados Unidos y 19 de otros lugares).⁶³ Es decir, el porcentaje de participación fue del 52.01% de quienes podían haber votado (ya que estaban inscritos en el LVMIE); una diferencia notable respecto de lo acontecido en la elección presidencial (2006), que fue del orden del 79.83%. En términos particulares, contrastan también los números respecto a la participación extraterritorial de los michoacanos en la elección presidencial, pues el registro en el listado nominal federal fue de 3,368 y el envío efectivo de boletas sumó 2,662, para un porcentaje de 79%.⁶⁴

⁶³ Instituto Electoral de Michoacán, *Sistema estadístico de consulta del voto de los michoacanos en el extranjero*, disponible en <http://www.iem.org.mx/SistemaConsulta>

⁶⁴ Instituto Federal Electoral, *Plan estratégico del voto de los mexicanos en el extranjero 2011-2012*, México, 2011, pp. 23 y 26, disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/ife-v2/DS-Sesiones CG/CG-acuerdos/2011/febrero/CGex201124-02>

Voto lejano. Pensar el futuro

Recapitulando, a principios del año 2000 resurgió en el debate político el tema del sufragio extraterritorial. Se buscaba reglamentar lo que ya la Constitución federal permitía después de que el 31 de julio de 1996 el Senado había aprobado la reforma al artículo 36, al suprimirse el párrafo correspondiente a la imposibilidad de votar fuera del distrito electoral de residencia. Sin embargo, pasaron casi nueve años para que se decretara, el 28 de junio de 2005,⁶⁵ la modalidad de sufragio extraterritorial: el voto postal. Se trató de un proceso de reglamentación sumamente accidentado que culminó con la opción menos conflictiva, al permitir el sufragio a todos aquellos que al momento de la elección presidencial se encontraran

⁶⁵ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, disponible en <http://dof.vlex.com.mx/vid/reforman-codigo-adicionan-electorales-28132595>

fuera del territorio mexicano, que tuvieran la credencial federal de elector y que se inscribieran en un listado nominal especial. Durante nueve años los actores políticos no se dieron tiempo para investigar y discutir a fondo el tema de los derechos políticos extraterritoriales, más allá del análisis sobre las modalidades técnicas del sufragio desde el exterior que realizó de manera exhaustiva una Comisión de Especialistas nombrada por el IFE en 1998.

El resumen numérico de lo acontecido con la primera experiencia de voto desde el extranjero nos dice mucho de su sinuoso trayecto: el universo potencial de votantes –es decir, quienes contaban con su credencial federal de elector– fue, como vimos, calculado en 4.2 millones de personas.⁶⁶ De ellos, se recibieron 54,780 solicitudes para integrar el listado nominal, siendo finalmente aprobadas 40,876. De esta última cifra, llegaron a México en total 33,111 sobres con las boletas ya marcadas, de las cuales se contabilizaron como procedentes 32,632 votos (pues 479 no fueron requisitadas conforme a la ley). Así, votaron el 79.83% de los inscritos, cifra que representó menos del 1% de los votantes potenciales.

⁶⁶ Otro cálculo fue elaborado por el Pew Hispanic Center, que arrojó la cifra de tres millones. Robert Suro y Gabriel Escobar, *op. cit.*, p. 1.

Creo que hoy estamos ante los mismos retos de antaño. Urge llevar a cabo un amplio debate sobre los temas subyacentes al sufragio extraterritorial. La agenda pública mexicana parece estar saturada por otros problemas, pero el tema del sufragio desde el extranjero no es menos importante. México es el país con la mayor diáspora de Occidente y ese solo dato obliga a reflexionar sobre los problemas y desafíos políticos del ejercicio de la ciudadanía a distancia.

Una de las cuestiones de fondo en el tema del sufragio extraterritorial se puede resumir en la pregunta: ¿Quiénes deben ejercer el voto extraterritorial en las elecciones presidenciales mexicanas, independientemente de poseer una credencial de elector? Y sólo se mencionan los comicios presidenciales porque son los únicos que hasta el momento involucra la legislación federal. De ahí se desprenden muchas interrogantes más; por ejemplo, ¿a los mexicanos que viven fuera del territorio nacional les interesa votar?, ¿está en sus prioridades? En agosto de 2008 tuve la oportunidad de entrevistarme en Washington con un alto funcionario del gobierno mexicano que durante las elecciones de 2006 trabajaba en la representación diplomática en una ciudad de fuerte concentración de mexicanos. Me explicó que ante la falta de conocimiento sistemático sobre la cultura política de los mexicanos que viven fuera de su país, en esa representación decidieron

realizar sus propios sondeos. En ellos encontraron que votar en las elecciones presidenciales de México era la última de las prioridades de nuestros connacionales. Por encima se encontraba el deseo de poder hacerlo en las elecciones de Estados Unidos. Las conclusiones de un trabajo de académicos estadounidenses apuntan en la misma dirección: “[Los migrantes mexicanos] prácticamente no ponen atención en los asuntos públicos del sur de la frontera [de Estados Unidos].”⁶⁷

En el futuro, la movilidad y la interacción internacional potenciarán la posibilidad de tener acceso a dos o más nacionalidades. Sin embargo, el ejercicio de los derechos políticos extraterritoriales deberá estar en función de la ciudadanía. A la posibilidad de la múltiple nacionalidad deberá corresponderle el ejercicio de una ciudadanía, la cual se tendrá que ejercer en un solo país: el de recepción o el de salida. El medio por excelencia es el sufragio y podrá tener lugar a condición de que la ausencia temporal sea fijada en la reglamentación mexicana. Para ello hay ejemplos en diferentes países: cinco, 10 o 15 años podría ser la temporalidad adoptada.

⁶⁷ James A. McCann, Wayne A. Cornelius y David L. Leal, *Mexico's 2006 Voto Remoto and the Potential for Transnational Civic Engagement among Mexican Expatriates*, documento preparado para la reunión anual de la American Political Science Association, Philadelphia, agosto 31-septiembre 3 de 2006, p. 22, disponible en <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/apsa06.McCann.Cornelius.Leal.pdf>

Las tareas pendientes tendrían que pasar por la precisión de quiénes deben ejercer el sufragio desde el extranjero, independientemente de las modalidades aprobadas en 2005. No me queda duda de que deberán ser los ciudadanos mexicanos. No importa que cuenten con otra nacionalidad, siempre y cuando mantengan una relación permanente con México y sus ausencias no se consideren como definitivas. Si, como todo indica, muchos de los migrantes mexicanos se asientan en Estados Unidos y adquieren la ciudadanía estadounidense o nacen en territorio de ese país, llegado el momento deberán decidir dónde ejercer políticamente su ciudadanía. Si viven en Estados Unidos lo lógico es que sea dentro de su territorio, pero si regresaran a México, lo podrían hacer en nuestro país.⁶⁸ Considero que observar el fenómeno desde esta óptica permitiría resolver uno de los desafíos más importantes de la democracia política moderna: que los ciudadanos decidan en las urnas quiénes habrán de representarlos, asumiendo una doble responsabilidad: configurar gobiernos eligiendo a sus representantes, pero no decidir por quienes habitan en otro territorio. Elegir para ser gobernados y exigir cuentas a sus gobernantes; ésa me parece una forma de resolver el conflicto de elegir por otros.

⁶⁸ Otra opción para definir dónde se ejerce la ciudadanía podría ser el país en el que se pagan impuestos a través de la declaración anual. Las leyes mexicanas establecen que para tales efectos el "País de [...] residencia [se establece cuando una persona] haya permanecido en él más de 183 días, consecutivos o no en el año calendario", *Declaratoria de nacionalidad...*, *op. cit.*

Es muy importante que en el futuro las modalidades para la emisión del voto desde el extranjero que se adopten sean extensivas a todos los ciudadanos mexicanos. Por ejemplo, si se mantiene la decisión de que la única vía de sufragio sea la postal, los mexicanos que viven en México también deberán poder utilizar este medio. El ejemplo de Estados Unidos debe sernos útil; como vimos, el voto en ausencia es un derecho para todos sus ciudadanos, vivan o no en su territorio. El único requisito es el registro previo en el padrón para votar anticipadamente o vía correo desde el interior o exterior del país.

Dos temas directamente relacionados con el ejercicio del voto a distancia son los de ciudadanía y nacionalidad. Para decirlo rápido, se trata de los asuntos determinantes de las formas que asuma el ejercicio del derecho extra-territorial de los migrantes y de la participación de todos los mexicanos para la consolidación del sistema político democrático.

Bibliografía

Aguirre M., Alberto, Marco A. Martínez y Antonio Trejo, "Los migrantes están de moda", en *Enfoque*, núm. 528, suplemento del periódico *Reforma*, 11 de abril del 2004.

Badillo Moreno, Gonzalo (coord.), *Michoacán y el voto en el extranjero. Una conquista de los migrantes*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Vasco de Quiroga/Fundación para la Democracia Alternativa y Debate, 2008.

Blancas González-Corroto, Ana Isabel, *Los extranjeros no comunitarios votarán en las municipales*, disponible en <http://www.suite101.net/losextranjeros-no-comunitarios-votarn-en-las-municipales-a33555>

Braun, Nadja y María Gratschew, "Introducción", en *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral,

Instituto Federal Electoral, 2008, traducción de Voting from Abroad. The International IDEA Handbook, 2007.

Calderón Chelius, Leticia, "Votar en la distancia. Experiencia de una ciudadanía en movimiento. Introducción general", en Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora, 2003.

_____, "Oh, ¿qué será, qué será, del voto de los brasileños en el exterior?"; en Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora, 2003.

_____ y Jesús Martínez Saldaña, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Mora, 2002.

Carpizo, Jorge y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/html=1995>

Chávez, Rodrigo, "El poder latino en Estados Unidos", en *El Diario de Hoy*, 7 de febrero de 2006, disponible en <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/02/07/editoriales/edi3.asp>

Código Electoral del Estado de Michoacán, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Colección Legislaciones), 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Colección Legislaciones), 2007.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Colección Legislaciones), 2007.

Consulta Mitofsky, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, septiembre de 2004, disponible en <http://www.consulta.com.mx/>

Corona, Rodolfo y Jorge Santibáñez Romellón, *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el exterior durante la jornada electoral federal del año 2006*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte, abril de 2004.

Dávila Chávez, Hilda, "Alcances y desafíos del voto latino para las elecciones presidenciales del 2008", en *Mexicanos en*

el exterior, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, julio de 2008, disponible en http://www.ime.gob.mx/noticias/boletines_tematicos

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, disponible en <http://dof.vlex.com.mx/vid/reforman-adicionan-codigo-electorales-28132595>

Embajada de México en Canadá, *Declaratoria de nacionalidad mexicana por nacimiento*, disponible en http://embamex.sre.gob.mx/canada/index.php?option=com_content&view=article&id=41&Itemid=41

Ennis, Sharon R., Merarys Ríos-Vargas y Nora G. Albert, *The Hispanic Population: 2010*, Census Briefs, U.S. Census Bureau, Census 2010, mayo de 2011, disponible en <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs>

Ellis, Andrew, “Historia y política del voto en el extranjero”, en *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Instituto Federal Electoral, 2008, traducción de *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, 2007.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *El voto lejano. Cultura política y migración México-Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa/El Colegio de la Frontera Norte, 2004.

File, Thom y Sarah Crissey, *Voting and Registration in the Election of November 2008*, Washington, D.C., Current Population Report, U.S. Department of Commerce, Economic and Statistics Administration, U.S. Census Bureau, 2010.

Fox, Jonathan, "Introducción", en Xóchitl Bada, Jonathan Fox y Andrew Selee (coords.), *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en Estados Unidos/Invisible No More. Mexican Migrant Civic Participation in the United States*, Washington, D.C., Mexico Institute/Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.

González Aguirre, Érika, "El voto civil en el exterior: un paso más en el fortalecimiento de la democracia electoral estadounidense", en Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora, 2003.

Holder, Kelly, *Voting and Registration in the Election of November 2004*, Washington, D.C., Current Population Report, U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, U.S. Census Bureau, 2002.

Huntington, Samuel, *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Barcelona y México, Paidós, 2004.

Instituto de los Mexicanos en el Exterior, *Mexicanos en el exterior*, vol. 1, núm. 9, México, noviembre de 2004.

Instituto Electoral de Michoacán, *Sistema estadístico de consulta del voto de los michoacanos en el extranjero*, disponible en <http://www.iem.org.mx/SistemaConsulta>

_____, *Voto de los michoacanos en el extranjero. Proceso electoral estatal 2007*, disponible en http://www.iem.org.mx/pdf/memoria_voto_extranjero

Instituto Federal Electoral, *Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, 12 de noviembre de 1998, disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/A1/veinfin.htm>

_____, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, tomo II, México, Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, diciembre de 2006, disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/pdf/tomoll/tomoll.pdf

_____, *Plan estratégico del voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2011-2012*, México, 2011, disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/febrero/CGex201124-02>

_____, *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, 2006, disponible en <http://mxvote06.ife.org.mx/index.htm>

Ley de Nacionalidad, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, disponible en <http://www.sre.gob.mx/tramites/nacionalidad/leynacionalidad.htm>

Loaeza, Soledad, "El factor americano", en *Nexos*, núm. 110, México, febrero de 1987.

López-Guerra, Claudio, "¿Democracia o despotismo?", en *Enfoque*, núm. 521, suplemento del periódico *Reforma*, 22 de febrero de 2004.

_____, "Should Expatriates Vote?", en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 13, núm. 2, Oxford/Cambridge, junio de 2005.

Marshall, T.H., "Citizenship and Social Class", en Jeff Manza y Michael Sauder (eds.), *Inequality and Society*, Nueva York, W.W. Norton and Co., 2009.

McCann, James A., Wayne A. Cornelius y David L. Leal, *Mexico's 2006 Voto Remoto and the Potential for Transnational Civic Engagement among Mexican Expatriates*, documento preparado para la reunión anual de la American Political Science Association, Filadelfia, 31 de agosto al 3 de septiembre de 2006, disponible en <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/apsa06.McCann.Cornelius.Leal.pdf>

Mena Salas, Luis Felipe, "La doble nacionalidad, una sola ciudadanía," en *La doble nacionalidad. Memoria del Coloquio*, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Mijangos y González, Pablo, "El voto de los mexicanos en el extranjero: historia de una ciudadanía negada," en *Istor, Revista de Historia Internacional*, núm. 11, México, CIDE, 2002.

Moctezuma Longoria, Miguel, "La voz de los actores. Ley migrante y Zacatecas," en *Migración y desarrollo*, núm. 1, México, Universidad Autónoma del Estado de México, octubre de 2003, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx>

Moreno López, Dalia, "El voto de los mexicanos en el extranjero," en *Mundo Electoral/Electoral World*, Tribunal Electoral de Panamá, año 3, núm. 8, mayo de 2010, disponible en <http://www.mundoelectoral.com/ntml/index.php2id>

Navarro, Carlos, Isabel Morales y María Gratschew, "Panorama comparado del voto en el extranjero", en *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Instituto Federal Electoral, 2008, traducción de Voting from Abroad. The International IDEA Handbook, 2007.

Olvera, Alberto J., *Ciudadanía y democracia*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 27), 2008.

Parra, José Francisco, "Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos", en *América Latina Hoy*, vol. 33, Ediciones Universidad de Salamanca, abril de 2003.

Pew Hispanic Center, *Latinos by Country of Origin*, disponible en <http://pewhispanic.org> (consulta: 29 de noviembre de 2010).

Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *Ciudadanía mundial*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Iberoamericana León, 2006.

Rivera-Salgado, Gaspar, "Los migrantes mexicanos y el sistema político mexicano/Mexican Migrants and the Mexican Political System", en Xóchitl Bada, Jonathan Fox y Andrew Selee (coords.), *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes*

mexicanos en los Estados Unidos/Invisible No More. Mexican Migrant Civic Participation in The United States, Washington, D.C., Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.

Rubio Carracedo, José, *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, Madrid, Trotta, 2007.

Rueda Hernández, Javier, "Fracasó el voto emigrante", en *Contralínea Michoacán*, disponible en <http://www.michoacan.contralinea.com.mx/archivo/2007/septiembre>

Selee, Andrew, *More Than Neighbors: An Overview of Mexico and U.S.-Mexico Relations*, Washington, D.C., Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

Suro, Roberto y Gabriel Escobar, *Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections*, Washington, D.C., Pew Hispanic Center, 2006, disponible en <http://pewhispanic.org/files/reports/60.pdf>

The Latino Electorate: An Analysis of the 2006 Election, disponible en <http://www.pewhispanic.org/factsheets/factsheet.php?FactsheetID=34>

U.S. Census Bureau, Census 2000 Summary File 1, 1990 Census of Population, *General Population Characteristics (CP-1-1)*.

U.S. Census Bureau 1999, The Research Data Center (RDC) Program, Washington, 1999.

Valadés, Diego, "Implicaciones constitucionales del voto de los mexicanos en el extranjero", en *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 92, México, noviembre de 1998.

Zapata-Barrero, Ricard, *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid, Síntesis, 2004.

Sobre el autor

Víctor Alejandro Espinoza Valle es doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Sociología Política por la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores e investigador titular de El Colegio de la Frontera Norte, donde fue secretario general académico. Ha sido director de *Frontera Norte* y de la *Revista Mexicana de Estudios Electorales* de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

En 1992 recibió el Premio Nacional de Administración Pública otorgado por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Fue Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral en Baja California en 2005-2015. Desde 2017 es consejero distrital. Ha sido profesor visitante en el Instituto México del Woodrow Wilson International Center for Scholars, en Washington, D.C. y miembro del International Advisory Council del Centro

de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California, en San Diego. Actualmente (2019-2020) es profesor visitante en esta misma institución.

Entre sus libros destacan *El voto lejano. Cultura política y migración México-Estados Unidos* (2004); *Las rutas de la democracia. Elecciones locales en México* (2007) (coord.); *El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México* (2012) (coordinado con Alejandro Monsiváis Carrillo); *Democracia y participación política a distancia. El voto de los mexicanos en el extranjero* (2013); *El voto a distancia. Derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad. Experiencias locales* (2016) (coord.); *Elecciones bajo nuevas reglas. Cambios y continuidades en los comicios locales. México 2016* (2017) (coordinado con René Valdiviezo Sandoval y Andrés Reyes Rodríguez); *La alternancia interrumpida. Dos décadas de elecciones en Baja California* (2018).

29

Sufragio extraterritorial y democracia

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.



**Consulta las bases
de datos del INE**

CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002
22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002

23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

 CUADERNOS DE
DIVULGACIÓN DE LA
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE