



COYUNTURA Y DEBATE



VIABILIDAD DEL VOTO EXTRATERRITORIAL DE LOS MEXICANOS

MIGUEL MOCTEZUMA

El 15 de junio de 2004, el presidente Vicente Fox Quesada, en uso de sus facultades (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 71, Fracción I), sometió a ser considerado, por del Congreso de la Unión, lo que denominó como «Decreto que reforma diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales» (en adelante COFIPE), con el objetivo de reglamentar el voto de los mexicanos en el extranjero.

Cabe aclarar que esta propuesta, según se consigna ahí mismo, recoge varias de las sugerencias provenientes de las 14 iniciativas de reformas que le antecedieron, las cuales, en su momento, fueron presentadas por diputados y senadores de los distintos partidos políticos, además de la que promoviera la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero (CDPME), en el mes de abril pasado. Con ello se respondía a los siete puntos suscritos por los grupos parlamentarios, de todos los partidos políticos, sobre la materia. Se señala, asimismo, que su contenido implicó el examen de los

resultados de la Comisión de Especialistas de 12 de noviembre de 1998, aparte de recoger las propuestas y demandas de los ciudadanos mexicanos que residen en Canadá y Estados Unidos, mismas que fueron presentadas en varios foros organizados con ese fin.

De acuerdo con lo anterior, en lugar del protagonismo político que implicó la presentación de esta iniciativa, el presidente mexicano debió cuidar las formas y dar su lugar a los legisladores, partidos, ciudadanos y académicos implicados en este proceso, cosa que no sucedió y que, ahora, en menor o mayor medida, dificulta la situación para llegar a un consenso. Una de las ventajas de esta propuesta es que se ve promovida, por vez primera, por el titular del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, nuevamente se prioriza lo que se ha convertido en una de las dificultades mayores: la paternidad y su sello político.

Con el objetivo de clarificar sus alcances jurídico-políticos, en las líneas que siguen, prescindiendo de la redacción expuesta en la «Declaración de Princi-



pios» (que en lo declarativo es muy avanzada), aquí se pretende hacer un recuento sintético del contexto en el que se produce esta iniciativa de reforma al COFIPE, además de hacer una rigurosa valoración, apegándose lo más posible al contenido en sí de la propuesta de reforma, señalando las diferencias respecto de otras iniciativas y posturas que le precedieron.

EL CONTEXTO DE LA DEMANDA EXTRATERRITORIAL

A pesar de que desde 1987 grandes sectores de la comunidad México–americana mostraron, explícitamente, interés en la recuperación de su pasado histórico, en el Estado mexicano todavía no se perfilaba la menor preocupación política por sus migrantes que residen en el extranjero, y menos aún por la población México–americana (Hazán, 2002). Es ya muy cerca de la década de los 90's cuando desde las más altas esferas oficiales se observa, de manera más sistemática, la preocupación por contar —así sea de manera parcial— con una política sobre los migrantes internacionales. Anteriormente, durante el periodo de «los braceros», el Gobierno mexicano se interesaba sólo en su regularización y retorno; en adelante, su atención se centrará, cada vez más, en la posibilidad que ellos tienen para hacer inversiones (Goldring, 1997). Con esto, desde las organizaciones y el Estado se irían generando distintas formas de participación que desencadenaron otros procesos que, en muchos casos, han ido más lejos de las expectativas creadas.

Las primeras manifestaciones sobre el interés del Estado en este renglón coinciden con la importancia social y política que los mexicanos que residen en el extranjero despertaron durante la polarización de las campañas presidenciales de 1988. Los programas iniciales del gobier-

no mexicano hacia los migrantes, tenían y todavía conservan parte de la cultura corporativa del viejo sistema presidencialista. Esto, sin embargo, por la propia práctica de la comunidad migrante, ha comenzado a cambiar de manera drástica.

Según Hazán (2001), las causas de que el gobierno y los partidos políticos se interesen por el voto extraterritorial de los mexicanos implican una combinación de factores internos y externos. Entre los primeros tenemos: a) la existencia de un sistema de partidos competitivo que se manifiesta, a partir de 1988, en los resultados electorales del PRI, PAN y PRD; b) la exacerbación de la crisis de legitimidad del sistema político presidencialista por los resultados electorales dudosos y las muertes no aclaradas de algunos de sus dirigentes destacados; c) la mayor influencia y pluralidad de los gobiernos locales y nacionales que proceden de distintas tendencias partidarias; d) la modificación de las normas electorales y la mayor certidumbre en la competencia; e) la transformación y discernimiento que se viene dando en la sociedad, así como en los círculos oficiales, sobre la imagen de los migrantes y binacionales; y f) el reconocimiento de la relevancia de los migrantes mexicanos, debido a su gran número y aporte en remesas.

Entre los factores externos destacan: a) las presiones que, desde distintos ángulos, viene sufriendo el régimen mexicano para su democratización; b) el crecimiento de la participación civil y política de las organizaciones sociales de los migrantes; y c) el desarrollo de coaliciones extraterritoriales entre organizaciones y líderes de los migrantes o de éstos vinculados a aquellas, entre otros aspectos.

Probablemente, sin la existencia y combinación de todos estos elementos, los reclamos extraterritoriales del citado grupo connacional seguirían siendo demandas no viables, o bien, el interés de



este sector, en el ejercicio del sufragio, carecería de sentido al no respetarse el voto, como sucedía ante la denuncia permanente de los fraudes electorales. Se trata, por tanto, de cambios profundos que inciden en el cuestionamiento del sistema político mexicano, mismos que afectan la relación de legitimidad entre el Estado y la sociedad y que, en el caso de las organizaciones de migrantes, según lo vemos, tal correspondencia viene evolucionando rápidamente hacia la constitución de un sujeto civil y político que se ve influido por los acontecimientos democratizados que se suceden en México. Es decir, no se trata de un transnacionalismo comunitario, producto de la globalización, sino de un fenómeno social más vasto, en donde se busca generar opciones alternativas de proyectos en distintos campos y procesos. Este es uno de los aspectos donde mueve al interés la exagerada tendencia de algunos académicos de exigir a los migrantes —y más a los binacionales— su adhesión al Estado o a la clase política, olvidando que ello debe ser a la Nación o a México.

En la actualidad, la práctica política de los migrantes haitianos, colombianos, dominicanos, puertorriqueños y mexicanos ha ido generando serios cuestionamientos a las limitaciones ciudadanas de que son objeto en sus países de origen, aspecto que para los países de Centroamérica y el Caribe han destacado Anderson, 1998; Glick Schiller y Fouron, 1998; Guarnizo, 1998; Itzigsohn, 2000; Laguerre, 1998, 1999; Portes, Guarnizo y Landolt, 1999; Soysal, 1994, entre otros.

A estos investigadores lo que les llama la atención es el complejo desarrollo de un conjunto de instituciones y prácticas políticas que son cada vez más persistentes y formalizadas, en torno a los migrantes centroamericanos que residen en los Estados Unidos (Itzigsohn, 2000).

En el caso de México existe un sin

fin de acciones por parte del Estado, que indican un reconocimiento formal y muy amplio hacia los migrantes. Por ejemplo, así como el ex gobernador Ricardo Monreal Ávila visitaba frecuentemente a los zacatecanos en California, Illinois y Texas, José Murat tenía encuentros con los oaxaqueños en el citado estado de California. Por su parte, Melquiades Morales Flores aún se entrevista con los poblanos en Nueva York, Lázaro Cárdenas Batel es recibido por los michoacanos en California e Illinois y el presidente Vicente Fox Quesada hace, en general, lo propio con los mexicanos que residen en el extranjero. Asimismo, el que cada año se realicen cientos de obras comunitarias en conjunto con los migrantes, donde participan los tres niveles de gobierno, significa que —desde las más altas esferas gubernamentales— se les reconoce como interlocutores fiables. De hecho, en el *Plan Estatal de Desarrollo* de los gobiernos anteriormente mencionados existe, como una línea de acción, el trabajo con los migrantes. Más todavía, a nivel federal, México cuenta con distintas estructuras institucionales de atención al migrante. La conclusión que de esto se desprende es que, independientemente de la ley, el Estado ya reconoce, por distintos medios, a las organizaciones sociales y las prácticas de los migrantes; es decir, su membresía a través de sus organizaciones ya ha dejado de ser pasajera e informal. Una conclusión en contrario difícilmente podría explicar estos hechos.

De acuerdo con este diagnóstico, la participación política de los migrantes se define, en general, como la esfera de relaciones permanentes que llegan a institucionalizarse, por una parte, entre los migrantes junto con sus organizaciones sociales y, por otra, entre las instituciones políticas de un país y su Estado. Esto es, se trata de una práctica permanente, la cual cuenta con un alto grado de formalización



y reconocimiento social basado en la colectividad de sus miembros y, en los casos de mayor desarrollo, en un nuevo agente social similar al de los movimientos sociales alternativos. En ese sentido, esta práctica va más allá de los individuos, las relaciones propias de las redes sociales e, incluso, de la vida comunitaria, para ser parte sustantiva no sólo de los clubes de migrantes, sino de la organización que alberga a éstos y, de manera más compleja, de agentes y sujetos sociales.

La amplia investigación in situ con las organizaciones de zacatecanos y guajuatenses en Chicago y Los Ángeles —con el objetivo de analizar la naturaleza de las inversiones sociales y empresariales de estos migrantes (Moctezuma, 2000)— reconoce, entre otros aspectos, que programas como el «Tres por Uno», más allá de su impacto económico, pueden ser interpretados como un medio que permite a los migrantes conservar sus raíces e identidad, además de abrir posibilidades para la realización de una variedad de prácticas extraterritoriales sobre su membresía. Esto sucede sólo en su expresión más sencilla y limitada, a través de las redes sociales y en la reproducción de la vida comunitaria, por eso es útil la separación conceptual entre vida comunitaria y organizaciones de migrantes. En otros trabajos, ambos aspectos ya han sido tratados —por el autor— desde el concepto del migrante colectivo y, en todo caso, configuran parte de la nueva realidad, así como de la fisonomía del migrante (Moctezuma, 2003).

De esta forma, la pertenencia es un factor que deriva de la identidad hacia una cierta unidad social o de autopercepción y, en cambio, la membresía se deriva del ejercicio de ciertos derechos y deberes, por supuesto, ello no se limita únicamente al ejercicio del voto. Es decir, el ejercicio de la membresía siempre es práctica y social, en cambio, sin que exista una

frontera infranqueable entre ambas, la pertenencia es subjetiva y cultural. Esto es, entre los connacionales que residen en el extranjero, el «integrarse» a la nación implica la percepción de la «pertenencia» a la comunidad, la cual, dependiendo de los agentes, es factible que evolucione hacia la reivindicación y formalización de derechos y deberes de naturaleza social y política, más allá de ella. Por supuesto, la relación entre ambos conceptos presupone un enfoque tanto sociopolítico como sociocultural.

Pero, ¿por qué entre los migrantes mexicanos, que residen en Estados Unidos, es tan pronunciado el localismo de las prácticas de membresía? ¿Esta membresía puede o no evolucionar hacia la membresía nacional? En los últimos años ha venido problematizándose el hecho de que los migrantes mexicanos que radican en Estados Unidos cada vez tienen mayores dificultades para orientar su pertenencia e identidad hacia el Estado-nación. Y aunque en términos de tendencia esto es correcto, está claro que al organizarse incursionan con éxito en distintas acciones, en tanto miembros de su entidad y comunidades de origen. En principio, esto se explica porque la identidad que deriva de la globalización hace que la mexicanidad pierda fuerza para algunos efectos, tornándose más anónima la afirmación de su significado. Sin embargo, hoy en día, y en sentido inverso, son más frecuentes las alianzas entre agrupaciones de migrantes, de varias entidades, con el objetivo de superar el aislamiento e impulsar múltiples programas sociales hacia el país de origen. Esto, por supuesto, indica que el migrante comienza a superar el aislacionismo y a verse extraterritorialmente como un agente de cambio nacional. Este es un aspecto que, desde el concepto de migrante colectivo, implica la conjunción de las dimensiones organizativas, sociales, políticas y culturales (Moctezuma, 2003).



En lo que se refiere a las organizaciones de los migrantes mexicanos de varios estados, particularmente de aquellos que se han constituido en comunidades y clubes, aunque en general mantienen la idea de que sus agrupaciones son de naturaleza no política, lo cierto es que inciden en muchas de las decisiones que se toman sobre los destinos de sus comunidades, llegando, incluso, a convertirse en organismos colectivos con capacidad de negociación ante los distintos niveles de gobierno, lo cual, desde la participación extraterritorial, resulta interesante por su correspondencia con los vientos democratizadores de nuestro país, cuyo basamento se alimenta de la sociedad civil.¹

Pero si esto es ya importante, lo es más cuando se descubre que los migrantes, y también sus descendientes, han venido adquiriendo un mayor compromiso—desde Estados Unidos— para involucrarse en los programas y actividades comunitarios impulsados por sus clubes (Rouse, 1994; Itzigsohn, 2000). Parte de esta apuesta se basa en la experiencia que está adquiriendo el sector de población joven, así como en la formación política y cultural de las nuevas generaciones (Chicago, grupo de foco, octubre de 2000). En realidad, los resultados más interesantes a favor de esta tendencia coinciden con el hecho de que algunos dirigentes de clubes de migrantes zacatecanos son jóvenes que llegaron a Estados Unidos en los primeros años de vida, o bien, nacieron en ese país y ahora cuen-

tan con formación universitaria, como Reina Reyes (presidenta de la Federación de Florida), Erika González (presidenta de la Federación de Orange), Martha Jiménez (presidenta del Club Hermandad Las Ánimas), Ramón Velasco (presidente del Club Regionales de Tayahua), Suliana González (presidenta del Club Social Chacuiloca) y Denise González, graduada de la Universidad de Berkeley y representante del Grupo Juvenil de California. Asimismo, en febrero de 1999 se formó, en Chicago, la Alianza Juvenil de Zacatecas, cuyos miembros son estudiantes de la Universidad de Illinois, todos ellos hijos de migrantes de primera generación. A ellos se han sumado otros estudiantes como Zenia Ruíz, egresada de la Universidad del Sur de California. En conjunto, se plantean respaldar las acciones de los clubes (FCZUSC, 1999–2000, 2000–2001).

Las organizaciones de oaxaqueños en California, además de mantener el sistema de asignación de cargos a través del procedimiento de usos y costumbres, constituyen un caso muy peculiar por contar con oaxaqueños de segunda generación que actúan como líderes, cineastas y académicos muy vinculados al trabajo comunitario (Besserer y Kearney, 2004; Domínguez, 2004). Estos son aspectos novedosos que se agregan a los ya señalados y que, en la segunda generación, por tratarse ya no sólo de migrantes, sino expresamente de mexicanos binacionales, vienen a cuestionar de manera radical

¹ Es correcto que, como comunidades o clubes, estas organizaciones se involucren en algunos aspectos de la política, pero lo que resulta muy perverso es que ellas se partidicen y reproduzcan la cultura clientelar y corporativa de la política mexicana. Cuando esto sucede, se fragmenta y pierde su sentido comunitario. Asimismo, se les infringe un enorme daño cuando el gobierno intenta mantener el control corporativo sobre ellas. Por supuesto, ellos hacen política, pero la efectúan como sociedad civil. Es posible, también, que vayan más lejos y terminen involucrándose como militantes y simpatizantes de algún partido político; en este caso, lo deseable es que separen la vida estrictamente comunitaria respecto de la militancia política.



muchas de las imágenes simplistas que teníamos sobre estos temas.

Analizando esta situación desde el prisma de la práctica de los migrantes —a diferencia de quienes se preocupan por una supuesta amenaza en contra de la soberanía nacional— la demanda del voto por parte de los residentes mexicanos que radican en Estados Unidos constituye, políticamente, una de las reivindicaciones más nacionalistas en el contexto de la globalización, que permitirán que México adquiera una mayor capacidad de negociación con el vecino del norte. Escenario que también configura un vehículo que opera para reforzar los programas de desarrollo social y productivo de los migrantes hacia su comunidad. Por tanto, se requiere abordar desprejuiciadamente la necesidad del voto extraterritorial, a partir de la correspondencia que existe entre la nacionalidad, la membresía, la ciudadanía y la participación política. Tal es lo que debiera de desprenderse a partir de la reforma de 1996 al Artículo 36 Constitucional, Fracción III.

En el caso de las prácticas de los migrantes, se trata, en un primer grado, de la reconfiguración extraterritorial de la vida comunitaria, en donde es posible recuperar y transitar de la identidad a la membresía y de ésta, en un segundo plano, hacia la práctica política y la ciudadanía. Por supuesto, en el caso de los clubes de migrantes, la ciudadanía es sustantiva, es práctica. Se trata del ejercicio de derechos y deberes que involucra a los miembros de sus comunidades, regiones y país, el cual puede conducir al reconocimiento político y jurídico de ese ejercicio tácito, como ya sucede parcialmente. Así pues, desde la perspectiva política, la tarea que sigue es pasar del reconocimiento de ese derecho a su efectividad, lo cual implica discutir el universo de los posibles votantes extraterritoriales y si este coincide, o no, con el derecho a ser votado. Este punto es en

el cual podría avanzarse en los próximos debates, lo que servirá para tejer alianzas al seno del Congreso de la Unión y plasmarlo en la Constitución así como en la ley reglamentaria de su competencia: el COFIPE.

LO EXPLÍCITO DE LA INICIATIVA

¿Quiénes podrán votar? Los ciudadanos mexicanos (COFIPE, Artículo 6–3 y Artículo 223–A).

¿Quién elige al presidente de los Estados Unidos Mexicanos? Lo eligen los ciudadanos mexicanos (COFIPE, Artículo 9, Fracción 1).

¿Que instancia será facultada para organizar el voto de los mexicanos en el extranjero? La instancia responsable es el Consejo General del IFE, que se encargará de determinar los procedimientos y mecanismos para emitir, recibir y computar el voto; establecer las facilidades para la expedición de la credencial de elector y la elaboración del padrón electoral respectivo. (COFIPE, Artículo 82, Fracción 2). Es decir, el presidente le pasó la estafeta y la responsabilidad al IFE, cuando entre las funciones de éste no está la de legislar, aspecto que el Congreso de la Unión deberá de retomar.

¿Quiénes podrán hacer campañas políticas en el extranjero? Se prohíbe a partidos políticos, o a terceros, hacer campañas en el extranjero a nombre de aquellos (COFIPE, Artículo 182, Fracción 5 y Artículo 277, Fracción 1). En todo caso, pensando en la necesidad de la información y compromiso político de frente a los ciudadanos, se requiere que los partidos políticos hagan campañas electorales en el extranjero y que el IFE las regule, además de contratar los espacios publicitarios, así como las donaciones que éstos obtengan de los ciudadanos



mexicanos (propuesta explícita en la iniciativa que presentara el diputado Rafael Peniche Castilla, 2004).

¿Qué requisitos se requieren para que puedan votar los ciudadanos que residen en el extranjero? Se pide que cuenten con credencial para votar expedida por el IFE y hayan notificado su intención de sufragar en el extranjero (COFIPE, Artículo 223-A). Si no se dan las facilidades para la solicitud y obtención de la credencial para votar con fotografía, sólo podrán hacerlo quienes cuenten con ella y hayan podido notificar su deseo de hacerlo. Es decir, quienes residan en el extranjero y, por diversos motivos, no puedan viajar a México a realizar este trámite, aún contando con la credencial con fotografía, no podrán votar. Es obvio que esto es muy probable en el caso de los migrantes indocumentados, quienes no pueden desplazarse libremente.

¿Cómo se reglamentará el voto extraterritorial? En lo posible, se sujetará a las mismas disposiciones de ley que se aplican a los mexicanos que se encuentran en el territorio nacional (COFIPE, Artículo 273-1).

¿Qué modalidades de voto se contemplan? Sujetándose a la individualidad del mismo, se propone, esencialmente, el voto con credencial del IFE combinado con el voto postal y el voto electrónico (COFIPE, Artículo 273-3). Sin embargo, ello está condicionado a un estudio de especialistas, mismo que será integrado 30 días después de que se apruebe esta reforma y se deberá rendir un informe tres meses después (COFIPE, Artículo Cuarto transitorio). Esto es innecesario, toda vez que se cuenta con el estudio que rindiera la Comisión de Especialistas en 1998.

¿En dónde se debe solicitar la credencial para votar con fotografía del IFE? No está explícito el lugar en que debe hacerse, pero, incuestionablemente, se requiere plantear que debe efectuarse en

el extranjero, presuponiendo que se requiere facilitar este trámite.

¿Cómo se formará el Padrón Electoral de los Mexicanos en el Extranjero? Para tal fin se requiere la solicitud expresa ante el Registro Federal de Electores (COFIPE, Artículo 274-1 y 2). Pero, como es muy problemático, bastaría con que el Padrón de los Mexicanos en el Extranjero se formara con los connacionales que declaren residir en cualquier país que no sea México, y aplicar ese criterio sólo a los nuevos migrantes. Aún así, habría limitaciones, aunque se facilitaría el procedimiento.

¿Qué organismo se encargará de supervisar el proceso electoral de los mexicanos en el extranjero? Este organismo será la Junta Ejecutiva para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, que se coordinará con la Junta General Ejecutiva sobre las irregularidades que se cometan y funcionará de manera similar a una Junta Local Ejecutiva (COFIPE, Artículo, 275-1).

LO IMPLÍCITO DE LA PROPUESTA

¿Cómo se define la ciudadanía mexicana? En este caso, y sujetándonos a lo que señala la legislación, la ciudadanía de los mexicanos se define siguiendo tres criterios básicos: a) los mexicanos que han nacido en el territorio nacional; b) aquellos que habiendo nacido en el extranjero son descendientes de padre o madre mexicana; y c) quienes habiendo adquirido otra nacionalidad, han realizado los trámites de ley para recuperar la nacionalidad mexicana (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 30).

¿Quiénes pueden ser votados para ocupar cargos de elección popular? «La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad



y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad. El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión» (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 32).

Este precepto se interpreta como un mandato que surge de la reforma constitucional de marzo de 1998, encaminado a revisar la legislación nacional que aún limita el ejercicio pleno de la ciudadanía. Justo en este resquicio se basó la reforma constitucional de Zacatecas o «Ley Migrante», la cual reconoció la residencia binacional o simultánea de los migrantes y binacionales, en contraposición a la residencia efectiva e ininterrumpida de inspiración casi geográfica, además de otros aspectos que más abajo se aclaran.

Un aspecto complementario es el siguiente: «En los términos del párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el ejercicio de algún cargo o función se reserve a quien tenga la calidad de mexicano por nacimiento y no haya adquirido otra nacionalidad, será necesario que la disposición aplicable así lo señale expresamente» (Ley de Nacionalidad, Artículo 15).

¿Dónde deben votar los mexicanos? En la redacción anterior se decía que los ciudadanos votarían «en el distrito electoral que les corresponda». Ya en la reforma de julio de 1996, la redacción quedó como sigue: «Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley» (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fracción III). Esto debe de ser interpretado como «la derogación de la restricción territorial al

voto» (Zebadúa, 2004), es decir, el reconocimiento del ejercicio de la ciudadanía extraterritorial.

REFLEXIÓN DE CONJUNTO

La iniciativa de reforma analizada propone, de manera sintética, que los mexicanos que residen en el extranjero puedan votar en las elecciones federales de 2006 y que su voto sirva para elegir, solamente, al Presidente de la República. Que voten con credencial con fotografía expedida por el IFE, y que este organismo promueva la credencialización de este numeroso sector de mexicanos. Para ello, se levantará una lista de empadronamiento electoral y, sobre su base, se elaborará el Padrón Electoral respectivo. A su vez, se proponen tres modalidades del voto: el voto en urna, el voto postal y el voto electrónico. Finalmente, se plantea la prohibición, a los partidos, para realizar campañas político-electorales y convenios de publicidad fuera del territorio nacional.

Un aspecto positivo es que la iniciativa presidencial, de reforma al COFIPE, es el resultado de una serie de encuentros con los activistas de la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero (CDPME), quienes, junto con funcionarios de la Secretaría de Gobernación y del Instituto de los Mexicanos en el Extranjero (IME) —comisionados ex profeso—, acudieron a discutir sus propuestas de cara a los mexicanos concentrados en algunas de las áreas más representativas de Estados Unidos y Canadá. El problema radica en que, además de haber dejado de lado algunas de las demandas expuestas, ellos no fueron llamados a presentar o a respaldar, públicamente, la propuesta a fin de darle un contenido ciudadano y facilitar, así, el proceso político-legislativo.

Anteriormente, quienes se opu-



sieron al voto extraterritorial, a pesar de todo, abrieron la opción de que los mexicanos en el extranjero pudieran votar para elegir a los diputados federales, para lo cual propusieron se formaran dos nuevas circunscripciones: una para los mexicanos que residen en Estados Unidos y otra para los establecidos en el resto del mundo. El argumento más insistente fue que no debían votar para elegir un gobierno que no los iba a regir. Hoy, por el contrario, se acepta que voten para elegir un presidente, lo cual representa una sana distancia respecto de esas posiciones.

La segunda diferencia consiste en que esta iniciativa la remite, por vez primera, al Congreso de la Unión, el presidente mexicano. En efecto, de las 14 iniciativas que sobre la materia se presentaron, todas ellas se hicieron por parte de legisladores con un claro sello partidista. Hubo algunas muy bien formuladas, que lograron rebasar la coyuntura en que surgieron, pero todas tuvieron el defecto de buscar notoriedad y desencadenaron una lucha entre los partidos por la «paternidad». Esto, automáticamente, las condujo al fracaso. Hoy, por el contrario, la iniciativa que promueve el presidente Fox conmina a la negociación entre las fuerzas, lo cual abre la posibilidad de ir más lejos que la propuesta misma. ¡Tomémosle la palabra!

Por otra parte, mientras que las iniciativas anteriores vinieron apuntalando la idea de que el voto extraterritorial pudiera reconocerse sólo para los mexicanos que contaran con credencial con fotografía, expedida por el IFE, o con cualquier otro documento consular, y que los connacionales que tuvieran la intención de ejercer ese derecho se trasladaran a la frontera con Estados Unidos para ejercerlo, hoy el presidente propone que se vote en el extranjero con credencial del IFE, lo cual supone una intensa campaña de credencialización entre aquellos que

residen allende las fronteras; pero, si por ley no se mandata, ¿se hará? Es interesante, asimismo, la idea de que donde haya grandes concentraciones de mexicanos se promueva, principalmente, el voto en urnas, y, donde no sea así, se contemple el voto postal y el voto electrónico. Para este caso, lo que se busca es la garantía en la seguridad y limpieza del voto.

Además, ante las posturas de que el ejercicio de este sufragio podría atentar contra la soberanía nacional, debido a que el Estado y sus instancias están incapacitadas para regular las campañas electorales y su publicidad en el extranjero, el presidente Fox, haciéndose eco de tales posturas, propone que aquellas y los convenios de publicidad se limiten al territorio nacional; esto, más que garantizar la seguridad, se transforma en una limitación que no tiene razón de ser.

Existe otro avance: anteriormente se hablaba de objetar la viabilidad de este derecho a quienes cuenten con otra nacionalidad o ciudadanía. Aunque de manera incongruente, esta idea nunca reconoció el ejercicio de tal derecho a los ciudadanos sin ninguna otra ciudadanía o nacionalidad, hoy, por el contrario, se dice que ese derecho lo ejercerán todos los mexicanos, es decir, aquellos que han nacido en el territorio o son descendientes de padres mexicanos, o quienes han optado por otra nacionalidad, ya que, según las últimas reformas constitucionales, quienes tengan otro estatus pueden solicitar la recuperación de la no pérdida de la nacionalidad mexicana. Por tanto, por esta vía se les reconocen, también, sus derechos ciudadanos a los binacionales y se supera el modelo tradicionalista del ciudadano guerrero, propio de la formación de los Estados-nación de los siglos XIV-XVI, donde las frecuentes disputas por el territorio requerían de la fidelidad única y militar del ciudadano.

Para los connacionales que residen



en el extranjero, el aspecto más acotado consiste en no poder ser electos. Es decir, para el presidente es importante que los migrantes, e incluso los binacionales, puedan votar; en ese sentido se acepta la universalidad del voto, pero no se reconoce que ellos mismos puedan ser postulados como senadores y diputados federales. De hecho, en coincidencia con ello, tampoco podrán votar para elegir a los miembros del Congreso de la Unión. Entonces, además de que no pueden ser electos como representantes a puestos de elección popular, tampoco pueden elegir a quienes desempeñan dicho tipo de funciones. En este caso, por lo menos, sobre la base de los resquicios que hay en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Ciudadanía, debiera obligarse a los partidos a que registraran, en sus listas plurinominales, a senadores y diputados federales que reúnan la calidad de ser migrantes o binacionales. Sólo entonces, y de manera menos indirecta, contarían con un núcleo mínimo de representantes en el Congreso de la Unión, quienes, a su vez, podrían formar parte de las comisiones legislativas relacionadas con los asuntos vinculados a ellos ellos (propuesta difundida por Genaro Borrego Estrada, 2004).

Como esta última es una situación compleja, es posible explicarla siguiendo un ejemplo a la mano: una de las experiencias sobre el asunto de la representatividad, en el Congreso de la Unión, es la que se puso en marcha en Zacatecas a través de la reforma a su Constitución Política del Estado. Para este caso, se reconocen dos posibilidades de elección: a) los partidos políticos contendientes deben de registrar, en el último lugar de sus listas plurinominales, a un candidato a diputado que tenga la calidad de ser migrante o binacional; una vez que se realiza el conteo de los votos y se hace la distribución de los diputados electos que

les corresponde por esta vía, se asigna el último diputado plurinominal, que reúna la calidad de ser migrante o binacional, a las dos expresiones que hayan tenido mayor votación; y b) el otro camino es más general, con el reconocimiento de la residencia binacional o simultánea se concede, a todos por igual, el derecho a ser votado y a participar en las elecciones, con las únicas limitaciones que presentan las leyes vigentes.

De esto se desprende la necesidad de incluir en la reforma del COFIPE, así sea de manera limitativa, la obligatoriedad para los partidos políticos de registrar, en los últimos lugares de sus listas plurinominales, a dos candidatos a diputados federales que tengan la calidad de ser migrantes o binacionales y, una vez que se efectúe el conteo de la votación, se les asigne a los cuatro partidos con mayor votación absoluta, y en los últimos lugares, los diputados federales que les correspondan, mismos que hayan sido previamente registrados como se indica. Este mismo criterio podría aplicarse en el caso de los candidatos a senadores. Se trata de una cuota apenas de ocho diputados federales y de igual número de senadores.

Por supuesto, en adelante el problema radica en darle contenido social a los conceptos de diputado y senador «migrante o binacional», así como que éste sea aplicable a los candidatos plurinominales y uninominales. Para este caso, el criterio que se propone es probar la condicionante de la existencia de un mayor compromiso hacia México. En efecto, la manifestación más general del compromiso hacia el país es el conservar la identidad en sus distintas manifestaciones. En este caso, se trata de una manifestación cultural y afectiva que, como tal, es significativa, pero insuficiente para la ciudadanía. Por lo tanto, para ser electo como representante popular, en el Congreso de la Unión, se debe comprobar la existencia



de un compromiso activo hacia el país, mismo que dé cuenta que se ha transitado de la identidad simbólica hacia la membresía. Es decir, al involucramiento de lo que sucede en el país. Esta exigencia ha de reglamentarse en el COFIPE con requisitos mínimos tales como: a) formar parte, un año antes de ser postulado como candidato a algún cargo de elección popular, de alguna organización de mexicanos en el extranjero; b) contribuir de cualquier forma —en el mismo periodo de tiempo que en el inciso anterior— en los programas sociales de beneficio colectivo hacia las comunidades de origen; c) contar con credencial con fotografía expedida por el IFE; d) tener un domicilio particular en el extranjero; y e) contar con la CURP. Estos cuatro requisitos son suficientes para asegurar que, a pesar de las distancias geográficas, existe, entre estos mexicanos, un compromiso práctico de fidelidad y obligación hacia el país; con ello, a los connacionales en el extranjero se les reconocerán derechos plenos de ciudadanía porque estando ausentes, están presentes.

Finalmente, es pertinente dejar asentado que las objeciones en contra del voto extraterritorial han sido derrotadas. Su vencimiento no es absoluto, pero, por la misma postura del presidente de la República Mexicana, todo indica que en gran parte se ha allanado el camino. Sin embargo, no echemos las campanas al vuelo, aún se requiere un intenso trabajo de cabildeo, particularmente en aquellos renglones en que el IFE debe de avanzar con propuestas que le den viabilidad técnica al proceso. Por supuesto, dejar, nuevamente, este proceso en manos de los partidos políticos implicaría repetir la historia completa de fiascos y fracasos. Tampoco se puede planear la estrategia al margen de ellos. La Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero está obligada a incursionar, de forma directa, en el cabildeo y en la negociación con las

fuerzas políticas del país. La presión organizada desde afuera también funcionará. Es hora de avanzar en todo ello.

PROPUESTAS

- La iniciativa de reformas al COFIPE, que envía el presidente Vicente Fox Quesada al Congreso de la Unión, constituye la base de negociación para la búsqueda de un consenso entre las fuerzas políticas del país, el cual, de materializarse, hará realidad el ejercicio de este derecho ciudadano extraterritorial. En ese sentido, la propuesta es bienvenida, pero requiere generosidad y voluntad política para que el proceso se ponga, en gran medida, en las manos de los ciudadanos y organizaciones de mexicanos que residen en el extranjero, a fin de hacerla avanzar.
- Como el presidente de la República eludió la responsabilidad sobre la legislación, en lo que corresponde a los procedimientos y mecanismos para emitir, recibir y computar el voto, y la transfirió al IFE, es imperativo que el Congreso de la Unión modifique este aspecto y legisle sobre la materia. En todo caso, el IFE podrá auxiliar técnicamente para dar forma a la propuesta, pero esto debe verse como una decisión política y legal que el IFE, por su naturaleza, no puede ni debe asumir. No preverlo implicará caer en un callejón sin salida.
- Más que prohibir la realización de las campañas electorales por los partidos así como la publicidad en el extranjero, se requiere regularla a través de las instancias del IFE, tal y como se hace en México. Su regulación debe ser vista como la garantía indiscutible de la soberanía nacional.



- Si se pretende facilitar la solicitud y expedición de la credencial electoral con fotografía, ésta debe hacerse en el extranjero y, a partir de ello, elaborar el Padrón Electoral respectivo. En este caso, quienes se encuentran fuera del país, y ya cuenten con credencial para votar, serán quienes deberán solicitar ser incluidos en ese nuevo padrón. No hacerlo así implicará dificultar y, en algunas ocasiones, hacer imposible el voto extraterritorial.
- No se requiere un segundo estudio de especialistas sobre las distintas modalidades del voto extraterritorial, en todo caso, de ser imprescindible, éste debe dirigirse a la investigación sobre los destinos de los mexicanos en el extranjero, tomando en consideración que el estudio previo se entregó en noviembre de 1998 y que, en los últimos años, los mexicanos que se han venido estableciendo en Estados Unidos ascienden, anualmente, a 400 mil, a la vez que sus destinos se han diversificado. Esto facilitará el diseño de la logística durante la jornada electoral de 2006.
- En caso de que legalmente sea factible, y las condiciones políticas se presten, se requiere revisar, y en su

caso reformar, algunos artículos de la Ley de Nacionalidad sobre los derechos y el ejercicio de la ciudadanía mexicana, haciendo énfasis en aquellos que se refieren al derecho a ser electos para ocupar cargos de elección popular. Si esto se torna imposible, lo menos que se puede hacer es adoptar, para la reforma del COFIPE, el espíritu del Artículo 32 Constitucional y el Artículo 15 de la Ley de Nacionalidad, que abren parcialmente esta opción. Sin embargo, aún bajo esas limitaciones, es factible ir más lejos, como se ha ejemplificado con la reforma de Zacateas. Un criterio limitativo, y que por ahora se puede aprobar, es el de reconocer derechos ciudadanos diferenciados entre los connacionales, en donde quienes puedan acceder a los cargos de representación popular sean aquellos mexicanos que hayan mostrado mayor involucramiento en la problemática del país, es decir, quienes han pasado de la identidad simbólica a la membresía activa.

Se trata, por tanto, de voluntad política; si ahora la hay, estas propuestas requieren formularse con la técnica jurídica correspondiente.

REFERENCIAS

- ANDERSON, B. (1998), «Long-Distance Nationalism», en B. Anderson (ed.), *The Spectre of Comparisons. Nationalism, Southeast Asia and the World*.
- BESSERER, Federico y Michael Kearney (2004), «Oaxacan municipal governance in transnational context», en Jonathan Fox y Gaspar Rivera-Salgado (eds.), *Indigenous Mexican Migrants in the United States*.
- BORREGO ESTRADA, Genaro (2004), *La puerta que llama*, Gonzalo Badillo Moreno (comp.), LIX Legislatura del Senado de la República, Fundación para la Democracia, Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero.
- CASTILLA PENICHE, Rafael (2004), *La Puerta que Llama*, LIX Legislatura del Senado de la República, Fundación para la Democracia.



- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 30, 32, 36 y 71.
- DOMÍNGUEZ SANTOS, Rufino (2004), «The FIOB experience: Internal crisis and future challenges», en *Indigenous Mexican Migrants in the United States*.
- Federación de Clubes de Zacatecanos Unidos del sur de California (1999–2000 y 2000–2001), Los Ángeles.
- FOX QUESADA, Vicente (2004), *Decreto que Reforma Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, <<http://www.sre.gob.mx/ime/>>.
- GLICK SCHILLER, N. y G. Fouron (1998), «Transnational lives and national identities: The identity politics of Haitian immigrants», en *Comparative Urban and Community Research*.
- GOLDRING, Luin (1997), «El Estado Mexicano y las organizaciones transmigrantes: ¿reconfigurando la nación, ciudadanía y las relaciones entre Estado y sociedad civil?», en *XIX Coloquio de Antropología e Historias Regionales*, del 22 al 24 de octubre, El Colegio de Michoacán.
- GUARNIZO, Luis Eduardo (1998), «The rise of transnational social formations: Mexican and Dominican state responses to transnational migration», en *Political, Power and Social Theory*, núm. 12.
- HAZÁN, M. (2001), «Homeland states politics of incorporation and immigrants activities: The cases of Colombians and Mexicans in US», en *Proposal Draft*, New York.
- ITZIGSOHN, José (2000), «Immigration and the Boundaries of Citizenship: The institutions of immigrants political transnationalism», en *International Migration Review*, volumen XXXIV, núm. 4.
- LAGUERRE (1998), *Diasporic Citizenship: Haiti Americans in Transnational America*, St. Martin's Press, New York.
- Ley de Nacionalidad, artículo 15.
- MOCTEZUMA, Miguel (2002), «Políticas de incorporación política y actividades de inmigrantes: los casos de Colombianos y Mexicanos en los Estados Unidos», University of Texas at Austin.
- ____ (2000), «Programas «Tres por Uno» y mi comunidad: evaluación con migrantes zacatecanos y guanajuatenses radicados en Chicago y Los Ángeles», en *Informe de Investigación*, Unidad de Posgrado en Ciencia Política, UAZ.
- ____ (2003), «Territorialidad Socio-cultural y Política de los Clubes Zacatecanos en Estados Unidos», en *Migración y desarrollo*, núm. 1.
- ____ (1999), «State, diaspora, and transnational politics: Haiti reconceptualized», en *Millennium: Journal of International Studies*, núm. 28.
- PORTES, Alejandro, Luis Eduardo Guarnizo y Patricia Landolt (1999), «Introduction: Pitfalls and promise of an emergent research field», en *Ethnic and Racial Studies*.
- ROUSE, Roger (1994), «Mexican migration and the social space of postmodernism», en *Díspora*, núm. 1, San Diego Center for U.S. Mexican Studies, University of California, La Jolla.
- SOYSAL, Y.N. (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, The University Press, Chicago.
- ZEBADÚA Emilio (2004), *La puerta que llama*, Gonzalo Badillo Moreno (comp.), LIX Legislatura del Senado de la República, Fundación para la Democracia, Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero.