

Voces de la migración

El voto en el exterior: una visión crítica

Fernando Sepúlveda Amor

Hasta ahora, los esfuerzos realizados para permitir el voto de los mexicanos que residen en el extranjero han sido infructuosos. La más reciente reforma política y electoral incluye cambios importantes en esta materia. Cabe preguntarse cuáles son y si darán un cauce adecuado al interés electoral de esos mexicanos.

A Diego Valadés, distinguido jurista

En artículos previos, realicé un análisis del voto de los mexicanos en el exterior en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, destacando las limitaciones establecidas en la ley para una efectiva participación electoral de los nacionales mexicanos residentes en el extranjero, lo que se tradujo en un reducido número de votantes en esos comicios. De acuerdo a una estimación efectuada en 2005, 4.2 millones de mexicanos establecidos en otros países contaban con credencial de elector. En 2006 se recibieron únicamente 54 mil 780 solicitudes, las que a su vez se tradujeron solamente en 32 mil 632 votos, cantidad que representó el 0.7% del universo contemplado originalmente. En 2012 se repitió esta situación, con la emisión de 40 mil 714 votos de mexicanos en el exterior, a pesar de las medidas anunciadas por el IFE para corregir las fallas registradas en la elección anterior.

En mayo de 2014 se aprobaron en el Congreso reformas político-electorales para la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del dictamen de modificación de la Ley General de Partidos Políticos, que regirán el voto en el exterior en 2018, respondiendo a la presión de las organizaciones políticas de mexicanos en otros países y el fracaso del voto en el extranjero en las elecciones de 2006 y 2012.

En esencia, las modificaciones a la ley electoral eliminan los principales obstáculos para el ejercicio del voto en el exterior, permitiendo la credencializa-

ción en el extranjero y la emisión del voto por vía electrónica, por correo o en forma presencial mediante boleta, en consulados y embajadas de México. El proceso de credencialización y el registro de los electores en el exterior deberán realizarse un año antes de la elección. Los interesados contarán con tres meses y medio para su registro, entre el 1 de septiembre y el 15 de diciembre; y con 90 días previos al registro para la credencialización, a partir del 1 de junio.

De esta manera, los mexicanos nacidos en México que residen en el exterior y los nacionales nacidos en territorio extranjero que son hijos de padre o madre mexicanos podrán credencializarse acreditando su nacionalidad mexicana y consignando en su registro la entidad federativa de origen o la del nacimiento de sus padres como referencia para la elección de gobernadores, senadores o cargos de elección popular cuando las leyes locales lo permitan. A partir de 2018, los electores en el exterior podrán votar para elegir al presidente, a los gobernadores, al jefe de Gobierno y a los senadores.

La nueva ley electoral no permite a los candidatos ni a los partidos realizar campañas en el exterior y prohíbe la compra de publicidad en el extranjero. La ley, en este caso, no incluyó mecanismos para la elección de representantes de los mexicanos en circunscripciones específicas del extranjero, una exigencia de las organizaciones de nacionales residentes en el exterior que demandan, según su propia visión, el reconocimiento pleno de sus derechos políticos. Estas organizaciones califican las reformas



como “la media enchilada” o el “voto mocho”.

A riesgo de enfrentar la furia de los proponentes de “todos los derechos a todos los mexicanos en el exterior”, quisiera hacer algunas consideraciones sobre por qué los mexicanos nacidos en México que han sido residentes por mucho tiempo en el extranjero —particularmente en Estados Unidos, donde se concentra 99% de ellos— y aquellos con doble nacionalidad debieran tener una condición diferente en términos de los derechos políticos amparados en la Constitución, los cuales han tomado un curso diferente a partir de las reformas que permitieron el voto de los mexicanos en el exterior y la doble nacionalidad. Existe el precedente en otros países que así lo han hecho.

Habrà que iniciar con la discusión de los conceptos de *Estado* y *Nación*, por una parte, y de *ciudadanía* y *nacionalidad*, por otra. Un *Estado* se conforma por una población con rasgos afines en raza, lenguaje, historia, cultura o religión, asentada en un territorio con fronteras definidas, gobernada por una institución política que tiene a su cargo el ejercicio del poder, y regida por un estatuto fundamental que lo constituye. El concepto de *Nación* es más amplio y, de acuerdo con la tendencia creciente a

la transnacionalización en un mundo global, va más allá de las fronteras y reúne a una población con raíces nacionales comunes radicada en otros países, lo que a su vez deriva en Estados multiétnicos y multiculturales.

El ciudadano de un Estado tiene derechos y tiene obligaciones. En el caso de México, la Constitución establece, además de la protección del Estado, el derecho a la educación, a la protección de la salud, a una vivienda digna (artículos 3 y 4), y a votar y ser electo para ocupar cargos públicos (artículo 35). Entre las obligaciones se encuentran la de cumplir con los servicios públicos obligatorios: el de las armas, el de jurado, el de ocupar cargos de elección popular, los electorales y censales (artículo 5); y con recibir la instrucción cívica militar, alistarse y servir en la Guardia Nacional y contribuir con los gastos públicos (artículo 31). De esta manera, los derechos y obligaciones derivados de la ciudadanía se hacen valer únicamente en el Estado en el que radica el ciudadano afectado.

Por el contrario, el concepto de *nacionalidad* en la legislación mexicana se aplica por igual a los ciudadanos residentes en México y a los mexicanos con doble nacionalidad radicados en el exterior, a pesar de que en uno y otro caso las condiciones de la ciudadanía se aplican de manera diferente: para los mexicanos de doble nacionalidad, la ley establece derechos, mas no las obligaciones a las que están sujetos los ciudadanos mexicanos en territorio nacional. Se observa, por otra parte, que el Estado mexicano no tiene jurisdicción sobre los mexicanos con doble nacionalidad que viven en otros países, quienes se rigen por las leyes locales del país anfitrión, por lo que el Estado mexicano carece de los medios para ejercer el poder y aplicar las leyes en territorio extranjero. Aquí, más que ciudadanía, la nacionalidad es una condición de pertenencia a un país más allá de sus fronteras.

Se supone que la Ley de Nacionalidad 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 la doble nacionalidad”, cosa que no ha sucedido hasta la fecha. Existen opiniones de especialistas en la materia y de juristas mexicanos en el sentido de que se debieron establecer oportunamente en la ley los derechos de los mexicanos con doble nacionalidad y los límites para el ejercicio de estos derechos, considerando las condiciones diferentes en uno y otro caso.

No cabe duda de que el legislador siguió un proceso jurídico impecable al modificar la Constitución y emitir las leyes sobre el voto en el exterior y la doble nacionalidad. Sin embargo, al seguir dos caminos paralelos, no atendió oportunamente los conflictos por la doble nacionalidad. Se puso atención al ejercicio de ciertos derechos y aspiraciones de los mexicanos en el extranjero, pero se eludieron algunas cuestiones que por las características particulares de la emigración de México, especialmente hacia Estados Unidos, plantean reservas que pudieron haber sido atendidas en las leyes secundarias.

México, con 11.9 millones de mexicanos residiendo en el exterior, es el país del mundo con el mayor número de emigrantes, el 99% de ellos asentados en Estados Unidos; le siguen la India (11.4 millones), Rusia (11.1 millones) y China (8.3 millones). La población de origen mexicano en Estados Unidos alcanza la cifra de 33.5 millones, de los cuales 21.8

México es el país del mundo con más emigrantes: 11.9 millones, de los cuales 11.7 millones (99%) están asentados en Estados Unidos; le siguen la India (11.4 millones), Rusia (11.1 millones) y China (8.3 millones)

millones son nacidos en ese país y aproximadamente 15.8 millones son hijos de mexicanos de primera generación. Lo anterior significa que, incluyendo los poco más de dos millones de mexicanos naturalizados, residen en Estados Unidos 17.8 millones de personas que de acuerdo con la ley son sujetos a optar por la doble nacionalidad. A esta cifra habría que agregar los 9.7 millones de mexicanos nacidos en México radicados en ese país, lo que suma 27.5 millones de potenciales nacionales mexicanos en Estados Unidos, monto que representa el 24.1% del total de ciudadanos en México.

De los mexicanos residentes en Estados Unidos, 15.3 millones son mayores de 18 años y tienen derecho a credencializarse y votar en las elecciones de 2018. En términos generales puede afirmarse que, potencialmente, el 19.3% del eventual Padrón Electoral de 2018 estaría conformado por electores radicados en ese país, esto es, cerca de una quinta parte. Para 2050 esta proporción aumentará debido a un mayor crecimiento demográfico de los mexicanos en Estados Unidos —estimado entre 70 y 80 millones, según proyecciones— y al estancamiento del crecimiento de la población en México en 130 millones de habitantes. Una estimación conservadora ubica en 24.1 millones a los electores potenciales en Estados Unidos para esa fecha, y en 32.5 millones en el caso de aprobarse una reforma migratoria, lo que elevaría el porcentaje en relación con los votantes en México a 26.6% en el primer caso y a 35.9% en el segundo. Estos datos inclinan de manera importante hacia el exterior el balance de la masa de electores y la decisión sobre los resultados electorales en México, lo que no es una cuestión menor.

Las limitaciones de espacio me impiden exponer los potenciales efectos de estas reformas, los que trataré en una siguiente colaboración. Debo aclarar que este análisis no pretende hacer una crítica arrogante de las labores del legislador, sino presentar las dificultades de conciliar los derechos políticos de los mexicanos en el exterior —establecidos en una Constitución basada en los principios del Estado-Nación— con las complejidades de un mundo globalizado donde el orden internacional rebasa esos principios. **EstePaís**