

El voto de los mexicanos en el exterior: resultados y expectativas

MIGUEL ÁNGEL VALVERDE LOYA*

INTRODUCCIÓN

El proceso de cambio democrático en México que se acrecentó a partir de mediados de la década de los noventa dio impulso a la demanda para implementar el voto en el extranjero. En julio de 1996, una reforma aprobada a la fracción III del artículo 36 de la Constitución eliminó la obligación de votar en un distrito electoral específico, lo que abrió la posibilidad de hacerlo fuera del territorio nacional. Por otro lado, en marzo de 1998 se llevó a cabo también una reforma constitucional al artículo 32 para permitir la doble nacionalidad, lo cual potencialmente daría la posibilidad de que la población mexicana migrante y asentada en otro país pudiera ejercer este derecho.

La demanda de voto en el extranjero era promovida desde hace tiempo por movimientos y organizaciones de migrantes, y en un nuevo contexto político más plural fue retomada por partidos políticos y gobiernos estatales. Se argumentó la importancia de extender (o reconocer) el derecho a la participación y representación política a los mexicanos que dejaron el país en busca de empleo y oportunidades, muchos de quienes contribuían a la economía de sus familias y del país a través del envío de remesas. En 2005, el Congreso aprobó la reforma que permite votar a los mexicanos en el exterior, derecho que se ha ejercido en dos procesos electorales: los comicios presidenciales de 2006 y 2012. La reforma electoral de 2014 introdujo cambios importantes en la materia, y en las elecciones federales y locales de 2018, los mexicanos en el extranjero podrán votar para presidente de la República, senadores y gobernador cuando la legislación de su estado lo establezca.

* Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <mavalverdeloya@gmail.com>.

LOS CAMBIOS LEGALES Y EL DEBATE TEÓRICO-PRÁCTICO

Las modificaciones constitucionales de 1996 generaron un amplio debate en los ámbitos académico y electoral sobre las posibilidades e implicaciones del sufragio en el exterior. En 1998, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) creó una comisión de especialistas para evaluar su viabilidad, la cual no encontró impedimentos técnicos o jurídicos para realizar el ejercicio (IFE, 2006a). Durante décadas el régimen político y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se habían resistido a otorgar este derecho, pues se pensaba que muy probablemente la población migrante, resentida por haber tenido que dejar el país, votaría en su contra. Este razonamiento se compartía también en el mundo académico, aunque no se contaba con estudios empíricos para sustentarlo (Calderón, 2011); dicha posición resaltaba argumentos como las dificultades logísticas para el registro de los votantes y el ejercicio mismo del sufragio, así como la falta de capacidad y recursos en las representaciones diplomáticas.

Con la mayor democratización del país y el cambio en el balance de fuerzas políticas (en detrimento del PRI), los partidos políticos de oposición identificaron al voto en el exterior como componente de legitimidad y una potencial fuente de apoyo electoral. Como es sabido, la gran mayoría de los mexicanos en el exterior se concentra en Estados Unidos (cerca del 98 por ciento), por lo que los esfuerzos se dirigirían principalmente a quienes se encuentran en dicho país. Por otro lado, la doble nacionalidad y la extensión de derechos políticos a la población migrante constituían una expresión de la transformación del Estado mexicano en la era de la globalización, y formaban parte de una tendencia entre países de América Latina en la década de los noventa (Escobar, 2007), así como de la “expansión liberal” de los derechos humanos en el sistema internacional (Turcu y Urbatsch, 2014).

A diferencia de otros países en América Latina, en donde los mismos expatriados la buscaron, en México fue el Estado quien tomó el liderazgo en la promoción de la doble ciudadanía. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y su red de consulados llevaron a cabo una extensa consulta con organizaciones migrantes en Estados Unidos, y utilizaron el argumento de que preservar la nacionalidad mexicana les permitiría defenderse mejor de las leyes antiinmigrantes, proteger sus derechos y favorecer la obtención de la ciudadanía estadounidense (Escobar, 2007). La racionalidad de la decisión era que una comunidad de

Se pensaba que la población migrante, resentida por haber tenido que dejar el país, votaría en contra del PRI.

migrantes mexicanos naturalizados en dicho país podría llevar a cabo una labor de cabildeo en apoyo a los intereses del Estado mexicano (Fitzgerald, 2000), y asegurar el flujo de remesas e inversiones para programas de coinversión entre la federación, los estados y las comunidades migrantes, conocidos como 3x1. En este contexto, la extensión del derecho al ejercicio del sufragio se veía como una justa retribución a las aportaciones (actuales y potenciales) de los migrantes.

Entre 1998 y 2005, se introdujeron en el Congreso dieciocho iniciativas de ley sobre el tema del voto en el extranjero, una por parte del presidente Vicente Fox, siete por el Partido Acción Nacional (PAN), seis del Partido de la Revolución Democrática (PRD), dos del PRI y dos de grupos con miembros de varios partidos. Como no se lograba dictaminar ninguna iniciativa, se planteó la necesidad de una negociación entre los grupos parlamentarios. En 2004 se creó un grupo de trabajo con el auspicio del IFE, con la participación de representantes de los partidos políticos, para actualizar el informe de especialistas de 1998, y se encargó a una institución académica la realización de un estudio sociodemográfico de la población migrante en Estados Unidos. Con estos reportes como referencia, las cámaras de diputados y senadores aprobaron en 2005 la reforma que hacía posible el voto de los mexicanos en el exterior.

Después de revisar aspectos técnicos y logísticos, se logró un acuerdo para las elecciones de 2006. Los ciudadanos mexicanos en el extranjero con credencial de elector (expedida en territorio nacional), previamente inscritos en un listado nominal específico (la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, LNERE), podrían votar en la elección presidencial de 2006 a través de correo postal certificado o registrado. Se hizo un cálculo de 4200 000 votantes potenciales, con base en los reportes disponibles de cambio de domicilio hacia el extranjero (IFE, 2006a). Continuaba la restricción al financiamiento proveniente del exterior, y a realizar campañas electorales fuera del territorio nacional.

El debate en torno al sufragio en el exterior se dio no solamente en cuanto a su aspecto jurídico, sino también a sus implicaciones políticas. Aunada a la posibilidad de la doble nacionalidad, varios autores expresaron preocupación por lo que podría ser la injerencia de ciudadanos estadounidenses en asuntos internos (Carpizo y Valadés, 1999). Señalaban el riesgo de que electores que no residen en el país, sin ser directamente afectados por las decisiones y acciones de gobierno, pudieran definir una elección. El contraargumento, sin embargo, es que la extensión de los

Había preocupación por la injerencia de estadounidenses en asuntos internos; se temía que electores que no residen en México pudieran definir una elección.

derechos políticos y el sufragio universal otorgan a todos los ciudadanos la misma posibilidad de influir en un proceso electoral. Desde el punto de vista de la teoría de la democracia, no es válido descalificar a un grupo de votantes porque su número es suficiente para alterar el resultado de una contienda cerrada. La doble (o múltiple) nacionalidad, por otro lado, no implica la pérdida de la ciudadanía mexicana y los derechos políticos asociados a la misma.

Pero el principio democrático del sufragio universal implica la ausencia de restricciones. Ante una elección muy competitiva, el PRI dilató la elaboración del listado nominal en el exterior.

Se manifestó también la preocupación de lo que sucedería si se presentara alguna irregularidad o se cometiera algún delito electoral en el exterior. Si bien sería posible sancionar a los candidatos y partidos políticos nacionales (Zebadúa, 2004), habría cuestiones que escapen al control de dichos actores políticos, como las campañas independientes a favor o en contra de alguna opción política en México, lo que estaría fuera del alcance de las autoridades electorales y judiciales del país, y potencialmente podría afectar el plano de equidad en la elección. Otro riesgo que se señaló fue la desigualdad en el acceso a información sobre los candidatos (que se asume sería menor en el extranjero). Sin embargo, prevaleció la postura de que el principio democrático del sufragio universal implica la ausencia de restricciones, con la única limitación de la factibilidad para ejercer tal derecho. El asunto pasa, entonces, a la reglamentación y los recursos técnicos y logísticos necesarios para implementarlo, lo que lleva su problemática al plano de la negociación política para llegar a un acuerdo.

EL ENTORNO POLÍTICO

Los partidos políticos en el Congreso abordaron primero la creación de un listado nominal en el exterior confiable, pero ante la premura del tiempo, no fue posible tenerlo listo para las elecciones federales del año 2000. Ante una elección muy competitiva, el PRI dilató su elaboración, ante la aparente popularidad en Estados Unidos de los candidatos presidenciales de la oposición, Vicente Fox del PAN y Cuauhtémoc Cárdenas del PRD, quienes realizaron viajes a dicho país y recibieron el apoyo de diversas organizaciones de migrantes. Existía un precedente reciente sobre la participación de la comunidad en el exterior en procesos electorales: el caso de la elección de gobernador en 1998 en Zacatecas. La numerosa comunidad zacatecana residente en California estaba bien organizada y

tenía vínculos importantes con sus localidades de origen y el gobierno mexicano, a la par de considerables recursos enviados como remesas e inversión en el estado.

Cuando tras perder la elección interna en el PRI, el candidato Ricardo Monreal pasó al PRD, varios líderes de la Federación Zacatecana de California abandonaron dicha organización y formaron el Frente Cívico Zacatecano para apoyarlo. Monreal realizó una intensa campaña entre la comunidad zacatecana en California, y aunque los candidatos de otros partidos lo emularon, su ventaja era considerable. Se considera que su activismo tuvo un gran impacto en los electores de su estado, en donde resultó ganador (Smith, 2003b), lo cual fortaleció la mencionada percepción del voto en el exterior como antipriísta. Por otro lado, colaboradores cercanos al candidato que resultó ganador en la elección presidencial del año 2000, Vicente Fox (quien apoyó abiertamente el sufragio en el exterior y ofreció la creación de una oficina para la atención de los mexicanos en el extranjero) estuvieron sujetos a investigación por haber canalizado recursos provenientes del exterior a su campaña, algo prohibido por la legislación mexicana, y su partido fue sujeto de sanciones por parte del IFE.

Como se ha mencionado, la gran mayoría de los mexicanos en el exterior (el 98 por ciento) se concentra en Estados Unidos, donde no existen restricciones tanto para la ciudadanía múltiple como para votar en su territorio en elecciones de otros países. Incluso fundaciones y organizaciones estadounidenses apoyan estos ejercicios, como parte del fomento a la cultura cívica democrática. De hecho, incluso en las naciones en donde está prohibido votar en comicios de otros países, se puede hacer en las sedes diplomáticas. El potencial político de las diásporas ha sido ampliamente estudiado y reconocido, en particular las de considerable tamaño y concentradas geográficamente (Shain, 2000; Smith, 2003a; Marcelli y Cornelius, 2005), y su comportamiento electoral forma parte de los cálculos partidistas en los países de origen, que procuran acomodar las características y modalidad de su participación y actividad a sus intereses.

Según la encuesta Current Population Survey (U.S. Census Bureau, 2016), en 2015 había en Estados Unidos 36 900 000 personas de origen mexicano, de las cuales 12200 000 son migrantes nacidos en México. Los integrantes del primer grupo potencialmente podrían rescatar la nacionalidad mexicana (demostrando la nacionalidad de alguno de sus padres), y se asume que la gran mayoría de los nacidos en la República mexicana

La gran mayoría de los mexicanos en el exterior se concentra en Estados Unidos, donde no existen restricciones tanto para la ciudadanía múltiple como para votar en elecciones de otros países.

están en edad de votar. Si bien las estimaciones varían, se calcula un universo potencial de 12 000 000 de votantes (el triple de los 4 200 000 con credencial de elector que estimó el IFE en 2004), con posibilidades de aumentar, aunque probablemente de manera marginal, debido principalmente a la tendencia a la baja de la migración mexicana. Las actividades políticas de una comunidad de esta dimensión podrían originar suspicacias no solamente en el país de origen, sino en el receptor, con el agravante de que una buena parte de los migrantes (cerca del 50 por ciento) son indocumentados.

Lo anterior adquiere particular relevancia ante las medidas antiinmigrantes del presidente Donald Trump, quien incluso ha cuestionado la lealtad hacia Estados Unidos de la población de origen mexicano. La doble nacionalidad y el ejercicio de derechos políticos podrían reforzar la percepción de deslealtad (aunque el asunto abarca toda una serie de factores socioculturales), y alentar este tipo de políticas. Por otro lado, es importante señalar que la preocupación principal de la población migrante es la asimilación a la sociedad estadounidense, más que influir en México (Shain, 2000), y si se incrementa algún riesgo de discriminación o la amenaza de represalias, muy probablemente la participación política en su país de origen sería relegada o incluso rechazada.

El presidente Donald Trump ha cuestionado la lealtad hacia Estados Unidos de la población de origen mexicano, pero la preocupación principal de los migrantes es la asimilación a la sociedad estadounidense, más que influir en México.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

A nivel internacional, el voto en el extranjero es un fenómeno relativamente reciente, incluso en las democracias establecidas. A partir de la década de los ochenta se ha extendido como resultado de cambios en el entorno internacional, como la expansión de las democracias en América Latina (Escobar, 2007) y la creciente importancia del fenómeno migratorio en un mundo globalizado (Nohlen y Grotz, 2002).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró la participación ciudadana en actividades políticas un derecho humano fundamental, contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1994). Aunque no se contempla específicamente el voto en el extranjero, constituye un referente al derecho del sufragio universal en cualquier ubicación territorial. La Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, de la Organización

Internacional del Trabajo (OIT), explícitamente indica en el artículo 41 que los trabajadores migrantes "...deben tener derecho [...] de votar y ser votados en las elecciones de su Estado [de origen]" (citado por Nohlen y Gortz, 2002: 46). Al ser México firmante de dichos acuerdos internacionales, la Constitución establece la obligación de cumplir dichas disposiciones.

El derecho al voto en el extranjero ha enfrentado obstáculos jurídicos y técnicos en muchos países; sin embargo, esto no ha frenado su expansión, incluso si no se contaba con la normatividad secundaria o la capacidad logística para implementarlo, como se podría argumentar en el caso mexicano. Si bien ha habido situaciones nacionales específicas que han determinado el momento de su adopción, se ha generalizado su aceptación a nivel internacional (Nohlen y Gortz, 2002; Turcu y Urbatsch, 2015), aun cuando no se cuenta con suficientes estudios comparados para evaluar su alcance y resultados.

LOS ELEMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Las restricciones al voto en el extranjero pueden darse en cuanto al grupo considerado (diplomáticos, en tránsito, residentes), contemplar el número mínimo de sufragios para ser considerado, o el tipo de elección (local, federal, presidencial, legislativa). En algunos países se establece un límite al tiempo de ausencia, pues se asume que el vínculo del migrante va disminuyendo progresivamente. Estos componentes pretenden limitar la influencia del voto en el exterior. En México, como se ha señalado, la reticencia del PRI y las reservas sobre la capacidad logística implicaron que se limitara a los comicios presidenciales, a ciudadanos que contaran con credencial de elector emitida en el país, y que se inscribieran en un listado nominal especial.

En la discusión sobre sus modalidades, inicialmente se valoró la opción de sufragar en las sedes diplomáticas, aprovechando la amplia red consular en Estados Unidos. Sin embargo, la organización de las elecciones mexicanas implica un elaborado sistema de operación, lo que requería una muy considerable inversión para estar en posibilidades de contar con el personal capacitado para recibir a los potenciales electores. Por otro lado, el hecho de acudir a votar da visibilidad a los migrantes indocumentados, lo cual podría exacerbar sentimientos antiinmigrantes e incluso exponerlos a sufrir acoso o caer en redadas de las autoridades estadounidenses.

El hecho de acudir a votar da visibilidad a los migrantes indocumentados, lo cual podría exponerlos a caer en redadas de las autoridades estadounidenses.

Sin embargo, y pese a los inconvenientes y la posible inhibición de la participación, una de las modificaciones en 2014 a partir de las experiencias de las elecciones de 2006 y 2012 ha sido precisamente la habilitación de las representaciones oficiales del país como lugares para sufragar, como se verá más adelante.

La opción del voto postal se consideró sencilla y accesible, utilizada por muchos países, y se adoptó en México para las elecciones de 2006 y 2012. Se tenía primero que llenar y enviar una solicitud para la inscripción en el LNERE, a la cual se anexaba copia de la credencial de elector emitida en México. Se recibía de regreso la boleta electoral, junto con información sobre los partidos y sus candidatos. El voto se enviaba por correo certificado o registrado, con un costo a cargo del elector. El obstáculo más importante era la necesidad de contar con credencial de elector expedida en territorio nacional, para poder solicitar la inscripción en un listado nominal especial de naturaleza temporal, por lo que debía hacerse para cada elección en la que se pretendiera sufragar. La opción de poder tramitar la credencial en suelo estadounidense se desechó por cuestiones de costos y coordinación entre el IFE y la SRE, aunque esto cambiaría a partir de la reforma de 2014.

Entre las estrategias que diseñó el gobierno mexicano para los migrantes estuvo la creación de la matrícula consular, documento que les permite contar con una identificación oficial, y que gracias a la labor de la SRE es reconocida por múltiples dependencias federales y estatales estadounidenses, así como entidades financieras, gracias a lo cual pueden realizar trámites como la obtención de licencias de conducir o préstamos bancarios. Una muy considerable cantidad de recursos se ha invertido en la expansión y consolidación de esta matrícula, y se ha llegado a plantear que sea utilizada como medio de identificación para votar. Sin embargo, esto alteraría la naturaleza misma del listado nominal e introduciría un elemento de desigualdad. Otra opción podría ser vincular la tramitación de ambos documentos en una misma solicitud, aunque continúe significando un costo importante.

La alternativa del voto por Internet se considera rápida y de bajo costo, a través de una página electrónica con acceso restringido con clave de acceso individual para cada elector en cada elección. Existían precedentes en las elecciones locales de Coahuila; sin embargo, persistieron cuestionamientos por la desigualdad en el acceso a la tecnología (incluso en Estados Unidos, en donde el acceso a Internet es mucho más amplio), y

La matrícula consular permite a los migrantes contar con una identificación oficial, y es reconocida por múltiples dependencias federales y estatales estadounidenses, para obtener licencias de conducir o préstamos bancarios.

los costos asociados a asegurar la confiabilidad del sistema. Por otro lado, el voto del exterior por Internet se utilizó con éxito en la elección de jefe de Gobierno del Distrito Federal en 2012. Tras la experiencia de la elección presidencial de 2012 y como resultado de la reforma electoral de 2014, la legislación mexicana permite la utilización de medios electrónicos, pero como se verá más adelante, no ha sido posible implementarlos.

El debate sobre el voto en el extranjero también se ha dado en torno a su representación. En algunos países se han creado distritos o circunscripciones extraterritoriales, o bien se han reservado curules para representar a los residentes en el exterior. Como en México a nivel federal solamente se participa en la elección presidencial, la distribución de los votos de acuerdo al distrito de su procedencia no tiene mayor impacto, a no ser por identificar las regiones donde se registra mayor participación, no necesariamente mayor migración. A nivel local, sin embargo, los estados de Guerrero y Zacatecas reservan escaños para diputados migrantes en el congreso local. En Chiapas existía también una diputación migrante, pero fue suprimida en 2016 tras revelarse un delito electoral con la incorporación de electores al listado nominal local del exterior sin contar con residencia en el extranjero y sin su conocimiento, con la complicidad de las autoridades electorales locales. El diputado migrante electo por el Partido Verde Ecologista de México (el mismo del gobernador) fue desaforado, y varios consejeros electorales locales están sujetos a proceso penal.

Parte del debate sobre el voto en el extranjero y su representación tiene que ver con otorgar (o reconocer) un derecho político a quienes las decisiones y actividades del gobierno no impactan de manera directa, más aún si este grupo es lo suficientemente grande para definir una elección. Si bien, la ampliación de derechos y el aumento de la participación contribuyen a la legitimidad democrática, ésta puede verse afectada si existe la percepción de una influencia desproporcionada desde el extranjero.

Según Nohlen y Grotz (2002), el riesgo aumenta si las preferencias político-partidistas difieren considerablemente entre los votantes internos y los del exterior, y es necesario establecer una "relación razonable" entre ambos electorados. En México, el universo potencial de votantes en el extranjero se calcula en doce millones de personas, una proporción importante en relación con un listado nominal interno de ochenta y cinco millones. Sin embargo, la extremadamente baja participación de los votantes en el exterior en las elecciones de 2006 y 2012, como se verá

En México, a nivel federal la distribución de los votos de acuerdo al distrito de procedencia no tiene mayor impacto, a no ser por las regiones donde se registra mayor participación, no mayor migración.

más adelante, no tuvo ninguna relevancia en el resultado. Es difícil pensar en un incremento tan considerable en el corto plazo que lo vuelva definitorio, pero si se diera este escenario, se podrían considerar medidas como límites de tiempo de residencia en el extranjero para el ejercicio del derecho al sufragio.

Montar la infraestructura para organizar un proceso electoral en el extranjero representa un considerable costo financiero y un reto de organización y logística.

Los alcances de la jurisdicción constituyen también una preocupación importante. Para las autoridades electorales, no es posible garantizar la plena libertad y seguridad en las elecciones en el extranjero. Aunque es posible sancionar a candidatos y partidos políticos por acciones cometidas en el exterior, y se puede anular la votación si existen condiciones de ilegalidad, no es posible sujetar la conducta de otros actores sociales externos a la normatividad electoral interna. Por otro lado, montar la infraestructura para organizar un proceso electoral en el extranjero representa un considerable costo financiero y un reto de organización y logística. Incluso el mismo IFE había sido cauteloso en asumir esta responsabilidad, ante la posibilidad de que se cometan errores que puedan dañar su legitimidad.

LA EXPERIENCIA DE 2006

La elección presidencial de 2006 fue la primera experiencia con el voto en el extranjero a nivel federal. El Congreso limitó el universo potencial de votantes a la cifra que estimó el IFE de residentes en el exterior que contaban con credencial de elector (4 200 000), en posibilidades de solicitar su inscripción en la lista nominal para tal propósito. Se pensó también que un gran número de migrantes regresan a México en la temporada de fin de año, y se instalaron 56 módulos de credencialización en diversos puntos de la frontera, centrales de autobuses, aeropuertos y localidades con alta migración, con tiempos de entrega de una semana.

Sin embargo, los resultados fueron decepcionantes. Entre los obstáculos estuvo el limitado lapso para inscribirse en el listado nominal (del 1° de octubre de 2005 al 15 de enero de 2006), el requisito de contar con una credencial expedida en México, y el costo del envío postal certificado del voto, de entre ocho y nueve dólares. El IFE realizó una estrategia de difusión en los medios de comunicación masiva nacionales, con la idea de informar a los familiares de los migrantes en el país. Se produjeron anuncios de radio y televisión (un gasto considerable) que fueron

transmitidos en cadenas en español en localidades de Estados Unidos con alta concentración de población migrante, y se recurrió a la promoción por parte de personalidades de los medios deportivo y artístico. Si bien se incluyó en los envíos postales información sobre las plataformas de los candidatos y los partidos políticos, la prohibición de realizar campañas en el extranjero limitó la exposición de los potenciales electores a sus mensajes.

El presupuesto total asignado para el ejercicio de 2006 fue de 217 000 000 de pesos, que fue considerado demasiado elevado en relación con la participación obtenida. De 54 789 solicitudes de registro en el listado nominal de residentes en el exterior, 40 876 fueron validadas, y solamente 32 632 emitieron su voto (un 79 por ciento de participación). Como lo establece la normatividad, el conteo de los votos provenientes del extranjero se llevó a cabo en un solo local, bajo la supervisión de ciudadanos, partidos políticos y con la participación de observadores nacionales e internacionales.

Los resultados aparentemente confirmaron la hipótesis del voto antipriísta: Felipe Calderón, del PAN, obtuvo el 58.29 por ciento de los sufragios; Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición por el Bien de Todos (PRD, Partido del Trabajo y Convergencia), el 34 por ciento, y Roberto Madrazo, el 4.17 por ciento (la votación a nivel nacional fue del 35.89 por ciento para Calderón, el 35.33 por ciento para López Obrador, y el 22.3 por ciento para Madrazo). Entre las razones para este resultado se argumenta la visibilidad y popularidad entre los migrantes del presidente en funciones (Vicente Fox del PAN), y la falta de activismo en territorio estadounidense por parte de la izquierda durante la campaña presidencial (Calderón, 2011).

La gran mayoría de los votos del extranjero provenían de Estados Unidos (el 86.8 por ciento). Los sufragios se distribuyeron según el distrito de origen del elector, y los distritos que registraron mayor votación no fueron los de mayores índices de migración o recepción de remesas, sino los de mayor nivel de ingreso y educación (IFE, 2006b).

En 2006, la prohibición de realizar campañas en el extranjero limitó la exposición de los potenciales electores a sus mensajes, y hubo falta de activismo en territorio estadounidense por parte de la izquierda durante la campaña presidencial.

LA EXPERIENCIA DE 2012

Para la elección presidencial de 2012 se realizó un importante esfuerzo por mejorar la promoción y aumentar la participación; sin embargo, los

incrementos fueron muy limitados. Se recibieron 61 869 solicitudes de registro, de las cuales 59 119 fueron aprobadas, y se recibieron 40 737 votos (un 69 por ciento de participación). Si bien, la variación porcentual de los votos recibidos aumentó un 24.80 por ciento, la participación de los inscritos en la lista nominal disminuyó cerca del 10 por ciento. La votación recibida representó menos del 0.01 por ciento de la votación efectiva emitida en el territorio nacional, una proporción minúscula y muy lejos de tener algún impacto significativo. Por otro lado, en 2006 los sufragios provenientes de Estados Unidos representaron el 87 por ciento del total, mientras que en 2012 fueron del 72 por ciento, lo que implica una relativa “internacionalización” del voto. Al igual que en 2006, los distritos con mayor participación en 2012 fueron de alto índice de educación e ingreso, lo que sugiere que se trata de profesionistas y estudiantes, más que de migrantes de bajos recursos (IFE, 2012a).

En 2012, el costo del voto fue muy alto: cerca de 3 800 pesos por cada voto emitido, frente a 42 pesos por voto sufragado en territorio nacional.

Un objetivo importante del IFE en 2012 fue reducir el costo del ejercicio, que en 2006 había ascendido a 270 300 000 pesos (cerca del 3.5 por ciento del presupuesto operativo del instituto). En 2012, se ejercieron 155 200 000 de 203 000 000 que habían sido autorizados (el 1.6 por ciento del presupuesto operativo), lo que significó una reducción del 54.5 por ciento. Sin embargo, el costo continúa siendo alto: cerca de 3 800 pesos por cada voto emitido, frente a 42 pesos por voto sufragado en territorio nacional. Entre los factores que ayudaron a reducir los costos está, a diferencia de 2006, que no se adquirieron tiempos de radio y televisión en localidades estadounidenses, y se recurrió a la promoción a través de las redes sociales. Las organizaciones de migrantes, por otro lado, argumentan que el monto autorizado (203000 000 de pesos) palidece frente a los envíos de remesas (24 770 000 de dólares en 2015).

Se continuó utilizando el modelo de envío postal establecido en la legislación, que siguió siendo una restricción importante, aunque a diferencia de 2006, en 2012 el IFE absorbió el costo del envío de la solicitud de inscripción en la lista nominal del exterior. Entre otras cuestiones, se precisó que el correo certificado o registrado es ya obsoleto y no se utiliza en buena parte del mundo, así como la gran variación en las características y tiempos de entrega entre los servicios postales. Se señaló también el desfase entre los tiempos de envío de solicitudes y registro y las campañas políticas en México, lo que puede limitar la información y motivación que podría tener el elector, quien debe emitir su sufragio antes del cierre de las campañas.

Persistió también el requisito de contar con credencial de elector emitida en México, aunque se tomaron medidas excepcionales como permitir a los residentes en el extranjero votar con credencial ya no vigente. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió (SUP-RAP-109/2010) que los ciudadanos en el extranjero no contaban con la misma posibilidad que los residentes del país de cambiar su credencial de votar, por lo que se les permitió votar con la credencial del formato anterior (conocido como "03"). Se eliminó el requisito de comprobante de domicilio para inscribirse en la lista nominal del exterior, y se contrataron consultores asignados a los consulados para asesorar en el llenado de las solicitudes para la inscripción en dicho listado. Se diseñó una estrategia para promover la credencialización en periodos vacacionales y en localidades de alta expulsión de migrantes, de nuevo con periodos de entrega de una semana.

La lista nominal de residentes en el extranjero fue modificada por varias resoluciones del TEPJF, entre ellas: las sentencias SDF-JDC-523/2011 y SDF-JDC-276/2012 y otras, que ordenaron incluir en la lista nominal del exterior a ciudadanos que erróneamente presentaron juicios para la protección de derechos político-electorales (JDC) cuando buscaban inscribirse en la lista nominal; las sentencias SDF-JDC-1649/2011 y SDF-JDC-11/2012 y otras, que ordenaron tomar los JDC como solicitudes formales de inscripción a la lista nominal, pues se consideró que los trámites necesarios eran de difícil cumplimiento; la sentencia SDF-JDC-669/2012, que ordenó inscribir a un ciudadano en la lista nominal que envió un formato diferente y sin firma o huella digital; y la sentencia SDF-JDC-694/2012, que ordenó la inscripción en la misma lista de una ciudadana con registro doble que había sido dada de baja.

Se ha señalado, por otro lado, que la falta de documentos migratorios de gran parte de los residentes en el extranjero, en particular en Estados Unidos, hace difícil su traslado al territorio nacional para obtener la credencial. Por otro lado, la temporalidad de la lista nominal del exterior establecida en la legislación electoral impide la creación de un vínculo permanente con el elector residente en el extranjero, que lo libere de tener que realizar de nuevo los trámites para su incorporación en cada proceso electoral, y que proporcione datos de contacto permanente a la autoridad electoral.

Ante los pocos resultados, se insistió en la posibilidad de que el IFE emita credenciales para votar en el extranjero, o bien, que se permitiera

La temporalidad de la lista nominal fuera del país impide la creación de un vínculo permanente con el elector residente en el extranjero y que proporcione datos de contacto permanente.

la utilización de otros documentos para la inscripción en la lista nominal para el exterior. De nuevo se planteó si sería posible recurrir a la matrícula consular, la cual cuenta con candados de seguridad, es de gran aceptación y conocimiento entre la comunidad migrante, y se cuenta con la capacidad para emitirla masivamente. Entre las alternativas se mencionaba un acuerdo de colaboración con la SRE, la apertura de módulos del IFE en el exterior, o la credencialización por correo tradicional o medios virtuales.

Es necesario explorar modificaciones legales que permitan actividades de campaña en el extranjero, para favorecer el voto razonado y proporcionar igualdad de condiciones en el acceso a la información.

Se planteó también un modelo de votación mixta, que permita tanto hacerlo de manera presencial en la red consular, como a través del correo, y considerar la adopción de la votación electrónica por Internet. Se ha señalado también la necesidad de explorar la posibilidad de modificaciones legales que permitan actividades de campaña en el extranjero, para favorecer el voto razonado y proporcionar igualdad de condiciones en el acceso a la información, así como la opción de elaborar páginas electrónicas disponibles a nivel internacional que concentren dicha información. En 2013, se estableció un nuevo comité técnico de especialistas para analizar la experiencia y la viabilidad de reformas, cuya consideración y adopción dependería del Congreso.

Como resultado de la reforma electoral de 2006-2007, existe la posibilidad de un recuento de los votos para la presidencia, incluidos los emitidos en el extranjero. Las disposiciones necesarias no se encontraban en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), por lo que, en junio de 2012, se firmó el Convenio Específico de Colaboración entre el IFE y el TEPJF, que sentó las bases del Sistema de Información de las Elecciones Federales para el proceso electoral federal. Se estableció el procedimiento a seguir para integrar los votos provenientes del extranjero a los distritos en donde se habría de realizar recuento total de votos para presidente de la República. En vez de ser enviados al TEPJF, serían los consejos distritales los encargados de realizar el recuento, y se ha sugerido el envío a dichos consejos no solamente de las actas de resultados, sino de las boletas mismas antes del cómputo distrital, reservando la necesidad de remitirlas al TEPJF solamente cuando éste las solicite para atender algún recurso de impugnación (IFE, 2012a).

En cuanto al resultado de la votación presidencial emitida en el exterior, Josefina Vázquez Mota, del PAN, obtuvo el 42.17 por ciento, Andrés Manuel López Obrador, de la coalición Movimiento Progresista (PRD-PT-Movimiento Ciudadano) un 39 por ciento, y Enrique Peña Nieto, de la

coalición Compromiso por México (PRI-PVEM) el 15.6 por ciento, con lo cual se repitió el mismo orden de 2006, aunque con significativa menor distancia entre ellos, y se fortaleció de nuevo la tesis del voto antipriísta.

LAS REFORMAS DE 2014 Y LAS EXPECTATIVAS RUMBO A 2018

La reforma electoral de 2014 introdujo cambios relevantes al voto de los mexicanos en el exterior. Ahora pueden sufragar no solamente por presidente de la República, sino también por senadores, y si la constitución local de su estado lo contempla, también por gobernador o jefe de gobierno (actualmente en diecisiete entidades federativas). Existen ahora tres modalidades para emitir el voto: por correo postal, personalmente en las embajadas o consulados, o en línea a través de Internet. Esta última modalidad está sujeta a que el ahora Instituto Nacional Electoral (INE) desarrolle y apruebe un sistema de voto electrónico, que provea condiciones de seguridad, certeza y funcionamiento efectivo del proceso, lo cual no se alcanzó a concretar a tiempo, y ya no será posible implementar el voto por medio electrónico en las elecciones de 2018. El INE argumentó carencias presupuestales y falta de tiempo y certeza técnica para la aplicación.

Cabe señalar que, si bien se cuenta con experiencias exitosas con el voto por Internet en México (elecciones locales en Coahuila y el Distrito Federal, ésta última permitida por la tesis XXIV/2012 del TEPJF), así como referentes en países como España y recomendaciones específicas para su implementación por parte del Comité de Ministros del Consejo de Europa, se han presentado también casos de complicaciones y alteraciones, como el mencionado de Chiapas y la intromisión de *hackers* o piratas cibernéticos en procesos electorales en Holanda y Alemania, por lo que resulta indispensable garantizar su completa seguridad y blindaje.

A partir de la reforma de 2014 es posible obtener la credencial de elector en el extranjero si se realiza la solicitud en la red consular, o bien a través de la página electrónica del INE. Se acude a una cita para entregar documentos, entre los que se incluye un comprobante de domicilio en el exterior; posteriormente, la credencial se envía al elector por mensajería a dicho domicilio, y luego es necesario que confirme la recepción y solicite la activación de la credencial (para que pueda ser válida en el momento de votar). Cuando se lleven a cabo elecciones (federales o estatales),

Los mexicanos en el exterior ahora pueden sufragar por presidente de la República, senadores, gobernador o jefe de gobierno y existen tres modalidades para emitir el voto: por correo postal, personalmente en las embajadas o consulados, o en línea a través de Internet.

el votante deberá registrarse en la lista nominal del exterior para poder sufragar. La credencial presenta la leyenda “Credencial para votar desde el extranjero”, y muestra el domicilio en el extranjero y la entidad de nacimiento en México del titular o alguno de sus padres. A partir de febrero de 2016, la expedición de credenciales en las sedes diplomáticas se ha ido ampliando de manera gradual, y la cuarta y última etapa inició en agosto del mismo año, para que hubiera posibilidades de atender solicitudes en la totalidad de las representaciones del país en todo el mundo.

A partir de febrero de 2016, la expedición de credenciales en las sedes diplomáticas se amplió de manera gradual, para que hubiera posibilidades de atender solicitudes en la totalidad de las representaciones del país en todo el mundo.

Las solicitudes de credencial para votar y el registro en la lista nominal estarán disponibles desde el 1° de septiembre hasta el 15 de diciembre del año anterior a la elección (para las elecciones locales, cada entidad establece los plazos de inscripción). Los ciudadanos registrados reciben la boleta electoral por correo postal, junto con material informativo sobre los candidatos y partidos, a más tardar el 20 de abril del año de la elección. El voto se deposita en un sobre cerrado, el cual se regresa al INE por correo certificado, o bien se deposita en los módulos instalados en las representaciones diplomáticas del país. Se consideran votos válidos los que se reciban hasta veinticuatro horas antes del inicio de la jornada electoral por medio postal o en las sedes consulares y embajadas y, cuando sea el caso, hasta las 18:00 horas del día de la votación si se realiza por medios electrónicos. Al igual que en elecciones anteriores, todos los votos provenientes del extranjero se contabilizan en mesas de escrutinio y cómputo especiales, que se instalan en un solo local.

Las posiciones y medidas antiinmigrantes del presidente Donald Trump, como la cancelación del Programa de Acción Diferida para Llegados durante la Infancia (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA), que les permitía permanecer legalmente en Estados Unidos, hace necesario que los denominados *dreamers* cuenten con un documento que acredite su ciudadanía mexicana, como la credencial para votar. La credencial permite también a los migrantes tener identificación oficial en México, en caso de ser deportados; hace posible su ubicación por parte del gobierno mexicano, para canalizar mejor las acciones en defensa de sus derechos. Por otro lado, estados como California, Texas e Illinois reconocen dicha credencial como identificación válida.

Si bien está prohibido realizar actividades de campaña en el extranjero, los aspirantes a candidatos presidenciales suelen hacer giras por ciudades estadounidenses antes del periodo formal de campaña. Las posiciones antiinmigrantes del presidente Donald Trump han remarcado

la necesidad de fortalecer vínculos con organizaciones de migrantes y mexicanos residentes en Estados Unidos, tanto para la asistencia en la protección de sus derechos, como para cortejar su voto, que se espera vaya en ascenso. Así, entre febrero y marzo de 2017, Margarita Zavala y Ricardo Anaya, aspirantes del PAN, y Andrés Manuel López Obrador, visitaron suelo estadounidense en búsqueda de contactos y exposición en los medios de comunicación. Por otro lado, en junio de 2017 se llevaron a cabo elecciones para gobernador en el Estado de México y Coahuila, y el INE lanzó una campaña de promoción focalizada que se concentró en ubicar y promover la participación de los ciudadanos de dichas entidades.

La variable de los costos sigue siendo importante: en 2016, se gastaron once millones en las elecciones locales de Zacatecas, Oaxaca y Aguascalientes, para un registro de solamente casi seiscientos ciudadanos, lo que equivale a cerca de veinte mil pesos por voto, más de seis veces lo que el voto presidencial en 2012. En cuanto a la promoción del voto en el extranjero, una sentencia del TEPJF en 2012 (SUP-RAP-4/2012) confirmó un acuerdo del IFE que no autorizó el uso de tiempo en radio y televisión para promocionales producidos por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en la franja fronteriza del país, para la elección del jefe de Gobierno ese año. Sobre ese tema y los límites a la jurisdicción, es importante señalar que no sería posible bloquear promocionales emitidos desde suelo estadounidense sobre el proceso electoral en México, cuya transmisión alcance el territorio nacional.

El hecho de que la credencial para votar en el extranjero se considere como identificación válida tanto en México como en algunas entidades estadounidenses constituye un poderoso incentivo para solicitarla. A diferencia de la matrícula consular, es ampliamente reconocida al interior del país. Una vez recibida, funciona para comprobar la identidad en Estados Unidos y no es necesario activarla, lo que sí se requiere para utilizarla en México y para poder votar. Es decir, la difusión de su obtención no necesariamente implica mayor participación en los procesos electorales.

Los considerables costos que genera la credencialización y la organización electoral en el exterior (aunque en coordinación con la SRE, son responsabilidad y corren a cargo del INE), probablemente tendrán que ser evaluados en términos de otros indicadores, y no solamente los votos emitidos en el exterior. De cualquier manera, la reducción de costos deberá ser una variable central para justificar y legitimar el esfuerzo. Por

El hecho de que la credencial para votar en el extranjero se considere como identificación válida tanto en México como en algunas entidades estadounidenses constituye un poderoso incentivo para solicitarla; es ampliamente reconocida para comprobar la identidad en Estados Unidos.

otro lado, quizá habría que plantear que el objetivo es procurar la existencia de la posibilidad real de ejercer el derecho al voto por parte de los mexicanos en el exterior, así como mejorar las condiciones para la participación, más que el incremento de ésta en sí misma.

FUENTES

ALCOCER, JORGE, comp.

2005 *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Nuevo Horizonte.

CALDERÓN CHELIUS, LETICIA

2011 *“Los superhéroes no existen”: los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*, México, Instituto Federal Electoral (IFE)/Instituto Mora.

2003 *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora.

CARPIZO, JORGE y DIEGO VALADÉS

1999 *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Porrúa/UNAM.

CORONA, RODOLFO y JORGE SANTIBÁÑEZ

2004 *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte (El Colef)/IFE.

ESCOBAR, CRISTINA

2007 “Extraterritorial Political Rights and Dual Citizenship in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 42, no. 3, octubre.

FITZGERALD, DAVID

2008 *A Nation of Emigrants: How Mexico Manages Its Migration*, Berkeley, University of California Press.

2000 *Negotiating Extra-territorial Citizenship: Mexican Migration and the Transnational Politics of Community*, San Diego, San Diego Center for Comparative and Immigration Studies.

GOLDRING, LUIN

- 2002 "The Mexican State and Transigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation", *Latin American Research Review*, vol. 37, no. 3, octubre.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE)

- 2012a *Informe final del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Proceso electoral federal 2011-2012*, México, IFE.
- 2012b *La segunda experiencia del voto de los mexicanos en el extranjero: aprendizajes y agenda inmediata*, México, IFE.
- 2006a *Elecciones federales 2006: voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, IFE.
- 2006b *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, IFE.

MARCELLI, ENRICO y WAYNE CORNELIUS

- 2005 "Immigrant Voting in Home-country Elections: Potential Consequences of Extending the Franchise to Expatriate Mexicans Residing in the United States", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 21, verano.

NOHLEN, DIETER y FLORIAN GROTZ

- 2002 "Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral", *Justicia Electoral*, no. 16.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

- 1994 *Los derechos humanos y las elecciones; manual sobre aspectos jurídicos, técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones*, Nueva York, ONU.

SHAIN, YOSSI

- 2000 "The Mexican-American Diaspora's Impact on Mexico", *Political Science Quarterly*, vol. 114, no. 4, invierno.

SMITH, ROBERT C.

- 2003a "Diasporic Memberships in Historical Perspective: Comparative Insights from the Mexican, Italian and Polish Cases", *International Migration Review*, vol. 37, no. 3.

2003b “Migrant Membership as an Instituted Process: Transnationalization, the State and the Extra-territorial Conduct of Mexican Politics”, *International Migration Review*, vol. 37, no. 2.

SURO, ROBERTO y GABRIEL ESCOBAR

2006 *Survey of Mexicans living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections*, Washington, D.C., Pew Hispanic Center.

TURCU, ANCA y R. URBATSCH

2015 “Difussion of Diaspora Enfranchisement Norms: A Multinational Study”, *Comparative Political Studies*, vol. 48, no. 4.

UNITED STATES CENSUS BUREAU

2016 *Current Population Survey 2015*, Suitland, Maryland, United States Census Bureau.

WALDINGER, ROGER

2014 “The Politics of Cross-border Engagement: Mexican Emigrants and the Mexican State”, *Theory and Society*, no. 43, agosto.

ZEBADÚA, EMILIO

2004 *Voto de los mexicanos en el extranjero; constitucionalidad y retos jurídicos*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura.