

RELATORÍA DEL FORO
*"PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS
CIUDADANOS RESIDENTES EN EL
EXTRANJERO"*

ZACATECAS, ZACATECAS

16 DE OCTUBRE DE 2014

Presentación

La construcción y consolidación de la democracia, como un régimen de igualdad y de libertad, es una tarea que involucra no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también y de manera importante, a los ciudadanos a través de su participación¹, particularmente en el ámbito político.

En ese sentido, uno de los temas que forman parte de la agenda actual del proceso de democratización que experimentan diversos países del mundo, es justamente el de la participación política-electoral² de los ciudadanos radicados fuera de sus lugares de origen.

En la actualidad, la migración representa una realidad asentada en nuestras sociedades, que ha crecido sostenidamente en las últimas décadas. Según datos de las Naciones Unidas, más de 232 millones de personas estaban viviendo fuera de sus países de nacimiento en 2013³. Este hecho, ha contribuido a la exigencia y reconocimiento de derechos fundamentales, así como al despliegue de acciones para el desarrollo integral de las personas migrantes, en todos los ámbitos de la vida: social, económico, cultural y político.

Como parte de las principales demandas que han derivado del fenómeno migratorio, se encuentran el reconocimiento y la extensión de los derechos de carácter político respecto a su lugar de origen, de los ciudadanos residentes en el extranjero, como lo es el *derecho de participación política*, que impone importantes desafíos para las comunidades democráticas.

En el marco de estas premisas, es importante construir espacios de información y reflexión sobre los retos y esfuerzos jurídicos e institucionales que implica hacer efectiva la participación política de los migrantes respecto a sus lugares de origen, con énfasis en las entidades que presentan un alto índice de migración.

Por ello, el Instituto Nacional Electoral, la Universidad Autónoma de Zacatecas y la LXI Legislatura del Estado de Zacatecas, llevaron a cabo el Foro: *Participación política de los ciudadanos residentes en el extranjero*, cuyo propósito fue conocer la experiencia y

¹ En las actuales sociedades, no sólo se participa a través de las elecciones; sin embargo, ésta es una de las formas fundamentales para incidir en las decisiones políticas del entorno nacional y local, o bien, tener un rol activo dentro de los cargos en cuya responsabilidad reside ejercer dichas decisiones.

² Son "aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos". Véase Sidney Verba, Norman H. Nie y Jae-On Kin, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, University of Chicago Press, 1978, p. 46.

³En 2013, 232 millones de personas, o sea 3,2% de la población mundial, eran migrantes internacionales, a diferencia de los 175 millones registrados en 2000 y 154 millones en 1990. Véase: http://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/pdf/press_el_sept%202013_spa.pdf

avances en el ámbito federal y local, con especial atención en la región sede⁴, y conocer la tendencia a nivel internacional.

Este Foro estuvo integrado por las siguientes sesiones:

- Panel 1** *Migración y participación política.*
Conferencia *Tendencia de la participación política de los migrantes. Perspectiva*
magistral *comparada.*
Panel 2 *Participación política de los mexicanos residentes en el extranjero:*
aprendizajes y retos en el marco de la reciente reforma político-electoral.
Conclusiones

Por lo anterior, este documento tiene como propósito presentar la relatoría de cada una de las sesiones que se desarrollaron durante el evento de mérito.

⁴ Zacatecas junto con otras entidades del centro-occidente del país, constituyen la región tradicional de migración mexicana hacia Estados Unidos. De acuerdo con el Censo de población y vivienda 2010, el estado de Zacatecas contaba con poco más de **un millón 490 mil habitantes en su territorio** (INEGI <http://www.inegi.org.mx/>), mientras que en **Estados Unidos residían un millón 650 mil zacatecanos** según el Dr. Rodolfo García Zamora, investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas, (<http://www.oem.com.mx/oem/notas/n1638994.htm>), más de la mitad de los zacatecanos se encontrarían residiendo en el extranjero.

Ceremonia de inauguración

Presídium: *Maestro Hans Hiram Pacheco García*
En representación del Rector de la Universidad Autónoma de Zacatecas

Licenciado Manuel Carrillo Poblano
Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral

Doctora Leticia Catalina Soto Acosta
Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

Señor Rigoberto Castañeda Espinosa
Director del Instituto Estatal de Migración de Zacatecas

Licenciada Olga Alicia Castro Ramírez
Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del Estado de Zacatecas, Instituto Nacional Electoral



Maestro de ceremonias. A nombre de la Universidad Autónoma de Zacatecas, de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas y del Instituto Nacional Electoral, el maestro de ceremonias dio la cordial bienvenida al Foro "Participación política de los ciudadanos residentes en el extranjero", cuyo objeto fue construir un espacio de diálogo e intercambio, para conocer el debate sobre la participación política de los ciudadanos residentes en el extranjero; conocer la tendencia internacional en el tema, así como las experiencias y avances en los ámbitos federal y local, que permitan reflexionar sobre los retos, mejores prácticas y estrategias para garantizar ese derecho político.

Asimismo, a fin de inaugurar los trabajos del Foro, agradeció la presencia de las personalidades en el presídium, así como de las autoridades del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, de los Representantes de los Partidos Políticos, y de los representantes del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Hans Pacheco García: En el uso de la voz y en representación del Rector Armando Silva Cháirez, el Maestro Hans Pacheco García felicitó la realización del Foro, expresando que es un evento importante para la entidad y para el país. Mencionó que gracias a la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos en México, en las últimas décadas se ha observado un avance en el tema de la participación ciudadana y democracia, sin embargo, aún persisten sectores en los que la misión de la democracia se identifica exclusivamente con los procesos electorales y acciones específicas directas o indirectas de representación en el gobierno; empero, la sociedad civil ha pugnado por un proceso social y político encaminado a transformar las condiciones en las que se ejercen sus derechos. En este contexto, la consolidación y construcción de la democracia como un régimen de igualdad y de libertad, debe constituir una tarea que involucra tanto a las instituciones gubernamentales, como a los partidos políticos y, de manera importante, a los ciudadanos a través de su participación.

Indicó que para que exista gobernabilidad, se debe partir de las condiciones que permitan una relación armónica y pacífica entre gobernantes y gobernados, fundada en un conjunto de condiciones para gobernar de manera consensuada. De tal suerte que, uno de los temas que forman parte de la agenda actual del proceso de democratización, es justamente el de la participación política electoral.

Además, señaló que de acuerdo con el informe sobre las migraciones en el mundo de 2013 denominado "El bienestar de los migrantes y el desarrollo", publicado por la Organización Internacional para las Migraciones en Ginebra, la migración en nuestros días permite vivir mejor, sin embargo, se tienen más dificultades para encontrar un empleo o crear empresas propias y se tienen más probabilidades de problemas de salud. Para la Organización Internacional para la Migraciones la migración, en general, mejora el bienestar particularmente de quienes se desplazan al norte. Lo anterior puede dar la certeza de que la migración representa una realidad en nuestras sociedades, lo cual incrementa la exigencia y reconocimiento de derechos fundamentales, así como el despliegue de acciones para el desarrollo integral de las personas migrantes en todos los ámbitos de la vida: social, económico, cultural y político.

En este contexto, dijo, para la Universidad Autónoma de Zacatecas, este espacio de reflexión y discusión sobre los retos jurídicos e institucionales implicados en el reconocimiento de los derechos políticos de los migrantes, resulta fundamental.

Finalmente, deseó que las experiencias y conocimientos adquiridos repercutan en las autoridades electorales, legisladores, centros de investigación e instituciones involucradas



con la temática, para estimular el debate en el tema y contribuir a la identificación de mejores prácticas; y, agradeció la invitación a la máxima casa de estudios del estado, que estimó prudente esté presente en esta clase de discusiones.

Leticia Catalina Soto Acosta. En su mensaje inaugural, la Doctora Leticia Soto agradeció al Instituto Nacional Electoral y, en especial, a Manuel Carrillo Poblano por ser un puente para contar en Zacatecas con voces internacionales expertas. Asimismo, dio la bienvenida a Anxo Lugalde, experto catalán, que en este espacio acercaría la perspectiva internacional sobre un asunto de interés de todos "la participación política de los migrantes", de aquellos paisanos que allende las fronteras, realizan un esfuerzo cotidiano por sostener la economía de este país, que tienen una relación permanente, intensa y afectiva con sus familias que se quedan en México, en Zacatecas, y que siempre están pendientes de no perder ese vínculo.

Saludó a Rigoberto Castañeda y lo felicitó con motivo de la iniciativa que el Ejecutivo del Estado de Zacatecas presentó ante el Congreso, para que el Instituto de Migración de Zacatecas se convierta en Secretaría de Migración. Asimismo, saludó a Olga Alicia Castro Ramírez y aludió a la importancia de su figura con el nuevo esquema en donde los Organismos Públicos Locales Electorales entran en un sistema de rectoría a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE), que tiene como fin homogenizar la eficacia de los procesos electorales en México, y que el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, dijo, asume de una manera muy cordial, convencidos de que será un ejercicio puntual y cuyo proceso electoral en Zacatecas se celebrará con los mejores estándares de calidad.

Igualmente, transmitió los saludos de los Consejeros Electorales Locales que acompañaron al evento: Brenda Mora, Otilio Rivera, Rocío Posadas, José Manuel Carlos Sánchez, y Felipe Andrade, y mencionó que para el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, la nueva reforma constitucional local abre la posibilidad que ya han reconocido otras entidades como Michoacán, Morelos o Chiapas, con ejercicios para votar desde el extranjero y elegir una diputación desde Estados Unidos, además de la experiencia a nivel federal con dos organizaciones de elecciones presidenciales que llevó a cabo el otrora Instituto Federal Electoral (IFE). Comentó que, en particular, la reforma para permitir el voto de los zacatecanos en el extranjero en la próxima elección de Gobernador en 2016, resulta fundamental para el Instituto local y estarán preparándose para ello, de la mano y con el respaldo de los académicos que en Zacatecas han tenido una gran tradición en el estudio del fenómeno migratorio y también bajo la rectoría del INE; por lo que, estarán muy atentos a las decisiones legislativas.

En ese sentido, dijo estar convencida de que el evento sería un extraordinario ejercicio, deseando al INE el mayor de los éxitos y agradeciendo que Zacatecas esté en la agenda de intereses de capacitación y difusión de los temas electorales.

Manuel Carrillo Poblano. A fin de inaugurar los trabajos del evento y en representación del Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral, el Licenciado Manuel Carrillo Poblano agradeció el ser receptivos y prestar cooperación para organizar el foro sobre *Participación política de los ciudadanos residentes en el extranjero*. Manifestó que no existen más organizaciones monopólicas para poder organizar un evento de esta naturaleza, sino que es necesario el esfuerzo conjunto de distintas instituciones y que éste es el resultado de esa auténtica cooperación.

Hizo un particular agradecimiento al Señor Rector de la Universidad Autónoma de Zacatecas, el Doctor Armando Silva Cháirez, representado por el Maestro Hans Pacheco, por su acompañamiento intelectual para organizar este foro; asimismo, agradeció al apoyo y visión política de la Diputada Susana Rodríguez Márquez, que dada la dinámica de sus actividades y de su agenda, no pudo estar presente; y un agradecimiento muy sentido a la cooperación e interés prestado por la Presidenta del Instituto Electoral de Zacatecas, Leticia Catalina Soto. Asimismo expresó un profundo agradecimiento por su atinada orientación al Señor Director del Instituto Estatal de Migración de Zacatecas, Don Rigoberto Castañeda Espinosa, y su gratitud a la Vocal Ejecutiva de Zacatecas, la Licenciada Olga Alicia Castro, por el apoyo siempre oportuno, eficiente y discreto. También agradeció la presencia de los señores representantes del Poder Ejecutivo Local, legisladores, funcionarios electorales locales y, en especial, la presencia de ex Consejeros del IFE, Don Virgilio Rivera, Don Rodrigo Morales quien participaría en el panel 2 y al Maestro Muro.

Enfatizó que el Instituto Nacional Electoral, está profundamente comprometido con generar espacios de análisis y reflexión sobre distintos aspectos de nuestra vida democrática, para lo cual, se recurre a recintos universitarios como la Universidad Autónoma de Zacatecas, donde impera la libertad de pensamiento y la objetividad. Dijo que los organismos electorales necesitan nutrirse de la inteligencia y conocimiento que produce el pensamiento universitario, para combinar análisis con rigor científico sobre la participación política de los ciudadanos residentes en el extranjero y las acciones institucionales que sobre este tema se han realizado.

Indicó que la participación, eje del foro, así como su relación con el comportamiento político de los ciudadanos residentes en el extranjero, se ha visto influenciada en el siglo XXI por el fenómeno de la globalización tanto en la economía, la cultura y la ciencia, como en la política. Así pues, el fenómeno de la migración constituye uno de los ejes de la agenda político – institucional de este siglo. Según las Naciones Unidas, más de 232 millones de personas estaban viviendo fuera de sus países de nacimiento en 2013, lo que contrasta con los 100 millones a finales del siglo pasado. Por ello, un reto para la democracia y sus instituciones, es plantear mecanismos para garantizar los derechos políticos de los migrantes. Además, resaltó la pregunta que la academia, en la acción política se plantea: ¿en dónde reside la fuente de los derechos políticos, en la nacionalidad o en la residencia?



Destacó que el foro, al rezar “participación política de los ciudadanos residentes en el extranjero”, alude a la ampliación de derechos, de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero, pero además, a las diferentes modalidades de participación política en clara democracia, por lo que, es importante observarnos en perspectiva comparada, en el entorno internacional; ni Zacatecas, ni México estamos aislados, estamos inmersos en el mundo globalizado e interconectado.

También refirió que nuestra democracia está en constante perfeccionamiento, prueba de ello es la más reciente reforma político – electoral de 2014; nuestra sociedad está en permanente cambio y la política por su parte, interpreta esa nueva realidad y la plasma en el derecho. Hoy, dijo, tenemos una nueva legislación que posibilita la ampliación de derechos políticos de los residentes en el extranjero, además, establece la posibilidad para facilitar los mecanismos y vías para concretarlo. Esta nueva ley impacta tanto en el modelo federal como a nivel local. Con base en esta reforma, recientemente los estados de Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Puebla y Zacatecas, han establecido en su legislación el derecho al voto extraterritorial, mientras que Durango y Guerrero se sumaron a las regulaciones que posibilitan la postulación de representantes migrantes en la conformación del Poder Legislativo.

Puntualizó que la tendencia internacional nos muestra hoy día que el migrante no sólo se le concibe como un factor que reactiva parte de la actividad económica, sino que es susceptible de participar en la polis, no agotándose en la emisión del sufragio, sino siendo parte de la representación política. Empero, por otra parte, agregó que también está pendiente el tema de los derechos políticos de los extranjeros que están viviendo dentro de nuestras fronteras, que también forman parte de la sociedad y desean participar políticamente, tema de discusión de nuestros legisladores, de los partidos políticos y de nuestros organismos electorales.

Resaltó que Zacatecas es un escenario idóneo para discutir el tema, pues es una entidad con vigorosa migración, cerca del 50% de su población se encuentra fuera, lugar histórico donde hace 100 años se disputaba la pluralidad mediante recursos no pacíficos; hoy, sin embargo, se conmemora la toma de Zacatecas pero en clave democrática, en paz, reflexionando en el marco del estado de derecho que se ha construido y respetado.

Finalmente, concluyó manifestando que no somos ajenos a lo que sucede en otras entidades de la República, pero tenemos instituciones, leyes y procedimientos para procesar nuestras diferencias y nuestra pluralidad; por ello, en hora buena que se co-organice este evento en el museo “Manuel Felguérez”, donde arte, cultura y política se encuentran a favor del ser humano, del hombre y de la mujer.

Panel 1:

Migración y participación política

- Ponentes:** *Doctor Miguel Moctezuma Longoria*
Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas
- Diputado José Guadalupe Hernández Ríos*
Presidente de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la LXI Legislatura del Estado de Zacatecas
- Señor Rigoberto Castañeda Espinosa*
Director del Instituto Estatal de Migración de Zacatecas
- Licenciado Efraín Jiménez Muñoz*
Director General de Federación Zacatecana AC, y Vicepresidente de la Red Mexicana de de Líderes y Organizaciones Migrantes en Estados Unidos
- Moderador:** *Licenciado Juan Carlos Merlín Muñoz*
Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva del Estado de Zacatecas, Instituto Nacional Electoral



Juan Carlos Merlín Muñoz. Para dar inicio a la primera mesa de trabajo, el Licenciado Merlín Muñoz precisó como objetivo del panel, lograr un intercambio de ideas donde emerja el debate actual de la participación política de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, abordar su importancia y compartir las experiencias y los avances logrados en el tema, mismos que permitan reflexionar acerca de los retos que están

pendientes y, sobre todo, delinear las estrategias para garantizar el ejercicio de ese inalienable derecho.

Posteriormente, presentó a los participantes: Doctor Miguel Moctezuma Longoria, profesor investigador de tiempo completo en el programa del Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Licenciado en Economía y Maestro en Ciencia Política por la misma Universidad, Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 2, y miembro de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, así como de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales; Rigoberto Castañeda Espinoza, actual Director del Instituto Estatal de Migración en el Estado, empresario tanto en México como en Estados Unidos, presidente de diversos clubes y federaciones zacatecanas residentes en el sur de California, fue diputado local suplente migrante de la quincuagésima octava legislatura del 2004 y diputado local propietario migrante de la quincuagésima novena legislatura del 2007; Efraín Jiménez Muñoz, Director General de la Federación Zacatecana, Asociación Civil, y Vicepresidente de la Red Mexicana de Ciudadanos de Organizaciones Migrantes; y José Guadalupe Hernández Ríos, diputado migrante de representación proporcional por el Partido del Trabajo, actualmente el Presidente de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, dentro de la LXI Legislatura y empresario en California.

Para contextualizar el tema, cedió el uso de la voz al Doctor Moctezuma Longoria, a fin de atender los siguientes planteamientos: ¿cuál es la situación actual de la migración internacional, nacional y a nivel del estado, en el marco de la democracia y ciudadanía sustantiva?; y ¿qué relevancia ha adquirido el reconocimiento de los derechos para las personas que están en movilidad, especialmente en nuestro país?

Miguel Moctezuma Longoria. Inició su intervención agradeciendo a quienes desde el Instituto Nacional Electoral hicieron posible su participación para plantear algunos de los cuestionamientos y reflexiones en el campo, así como a la Universidad, recalcando que la presencia de ésta en estos espacios es una de las maneras a través de las cuales se muestra que es útil socialmente.

Para entrar en materia, se refirió en principio al tema de la *ciudadanía extraterritorial*, concepto sobre el cual se ha suscitado una importante discusión, pues para algunos se trata de una *ciudadanía sin fronteras*, para otros se trata de una *ciudadanía trasnacional* y para otros tantos se trata de una *ciudadanía postnacional*; sin embargo, expresó que para él, el concepto central alude a los ciudadanos que se encuentran en otro territorio. En ese sentido, expuso tres perspectivas teóricas que abordan el asunto.

La primera, es la perspectiva de *exclusión y asimilación*, que generalmente está presente en los análisis y supone que los migrantes se van de un lugar y se instalan en un nuevo territorio perdiendo sus vínculos. Esta perspectiva, que es todavía dominante, ha generado resistencias para el reconocimiento de los derechos políticos extraterritoriales. Hay una

perspectiva más avanzada que es la del *multiculturalismo*. En este caso, se supone que los migrantes llegan a una sociedad y comparten su cultura con la cultura dominante, sobreviviendo distintas formas de organización, distintas formas simultáneas de identidad, pero se sigue pensando que hay una cultura dominante y generalmente los migrantes serán absorbidos por ésta. Y la tercera perspectiva, la del *enfoque transnacional*, en la cual, mencionó, se finca su postura. Esta perspectiva de los 90's, plantea que los migrantes que residen en otros países conservan no solo su identidad, sino también el interés por su país de origen. Esta idea de "conservar", apuntó, es una manera de involucrarse en los destinos de su comunidad. La parte más importante de este enfoque plantea la idea central de que sobreviven de forma simultánea distintas formas de ser y distintas formas de pertenecer, por lo que, no se refiere a distintas culturas que se empalman unas con otras para caminar hacia una sola y, en ese sentido, las lealtades forman parte de esa simultaneidad.

En relación con la *ciudadanía clásica*, señaló que la legislación, después de la revolución francesa, planteó que hay una unidad entre nacionalidad, membresía y soberanía. Estos tres elementos son fundamentales, en cuya base el Estado organiza sus poderes bajo su territorio. Generalmente esta postura, de un modelo teórico abstracto, es cada vez menos certera para reconocer el voto desde el extranjero de los migrantes. Asimismo, explicó que bajo la idea de la globalización, se ve a un Estado que abre sus fronteras a la economía, a la inversión, al capital, pero al mismo tiempo se observa a un Estado que cierra sus fronteras cuando se trata de poblaciones móviles y que controla los procesos electorales cuando se trata de otorgar o no derechos a la ciudadanía; y este fenómeno, comentó, es lo que también sucede hoy en día en México, un Estado con esas dos características, cuyo planteamiento ha realizado la autora Saskia Sassen.

Respecto a la *ciudadanía extraterritorial* en México, recordó que en 1996 se planteó una reforma a la Constitución del país que reconoció los derechos de la nacionalidad, no obstante, pospuso los derechos de la ciudadanía; esto es, hoy en día se puede ser nacional mexicano sin ser ciudadano, hecho que atribuye a la resistencia que existía en aquél momento para reconocer el ejercicio de la ciudadanía y que, incluso, a 20 años después de esa reforma, todavía se discute cómo hacer que los migrantes recuperen los derechos de la ciudadanía y se establezca ese vínculo entre la nacionalidad y el ejercicio de tal ciudadanía. Igualmente, recordó que hemos tenido dos ejercicios federales con votación de los migrantes en 2006 y 2012, votación que ha sido criticada por ser reducida, sin considerar que las reformas al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se elaboraron técnicamente para reducir el número de votos desde el extranjero; así lo planteaba el Doctor Carpizo, ideólogo importante que se opuso al reconocimiento de la ciudadanía extraterritorial y cuya etapa debe ser superada, comentó.

Por otra parte, destacó que para algunos estudiosos, el derecho del ejercicio de la ciudadanía de los migrantes tiene que ver con la idea de si éstos son un gran número o

no, o según los aportes que hacen a la economía. Tal postura, que tienen que ver con la idea de la *ciudadanía patrimonialista*, el Doctor Moctezuma sugirió que debiera desecharse, al ser una postura muy antigua, que desde la Grecia suponía que solamente los que tenían dinero, propiedades, esclavos o sirvientes, podían votar, lo cual, dijo, es un planteamiento erróneo basado en los aportes de los migrantes. Por el contrario, resaltó que el modelo que pudiera proponerse sobre el ejercicio de la ciudadanía extraterritorial, debe estar basado en la democracia, en la inclusión de los nacionales independientemente de que se encuentren o no en el territorio; es decir, debe estar fundado en un principio de derecho y no un principio de inversión ni de propiedad.

Otra cuestión que consideró importante señalar, es que los migrantes de distintas maneras han establecido vínculos con México, vínculos que se reproducen y que por tal razón, es relevante contar con políticas públicas que favorezcan esa reproducción. Por esa razón, mencionó que el tema del ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero también debe ser parte de un proyecto nacionalista, porque favorece y profundiza los vínculos extraterritoriales con México.

En ese sentido, comentó que la propuesta de generar políticas públicas que favorezcan la reproducción de vínculos se basa en la idea, no solamente de la *ciudadanía formal*, sino en otra más profunda que es la *ciudadanía sustantiva* y que ha planteado el autor Brubaker. Para este autor, la ciudadanía no se limita solamente al ejercicio de votar y ser votado, sino que además, el ejercicio de la ciudadanía tiene que ver con el involucramiento de los individuos, en lo individual o como organizaciones, en los destinos de su país o de su comunidad. Esa forma de involucramiento, que va más allá de las identidades, es una forma de comprometerse, de estar presentes y de promover los cambios sociales. Por lo que, dijo, este es un planteamiento que puede ser clave en toda la argumentación del tema.

Como ejemplo del involucramiento de los zacatecanos en la entidad, aludió a las obras millonarias promovidas a partir del *programa 3X1*, que involucran a más de un municipio, a más de un club, a más de una federación, y que están orientadas de manera directa al desarrollo regional y no solamente comunitario. Esto indica que los migrantes están promoviendo el desarrollo de la región, hecho que no puede ser simplemente visto como ejercicio de la ciudadanía formal, pero sí de la sustantiva, donde la población migrante se ha convertido en un verdadero sujeto transformador a través de la promoción de programas, de iniciativas, con visión nacional e internacional. Por lo que, este sujeto organizado debe ser también parte de los procesos que deben de ser incluidos en el reconocimiento de la participación política de los migrantes.

Juan Carlos Merlín Muñoz. Agradeció al Doctor su participación, sabedores de su amplia trayectoria y del manejo de la temática, presentando conceptos clave. A su vez, cedió el uso de la palabra al señor Rigoberto Castañeda, para abordar los planteamientos siguientes: en Zacatecas ¿cómo se percibe la migración, como una fuente de ingresos,

como un problema de seguridad, como una problemática social? y ¿cuál es la importancia que adquiere la participación política de los migrantes para el desarrollo del individuo y para sus lugares de origen?

Rigoberto Castañeda Espinosa. En el uso de la voz, agradeció al Instituto Nacional Electoral por la deferencia de la invitación y porque el Foro se llevara a cabo en Zacatecas. Asimismo, resaltó el interés de la sociedad zacatecana y de los diferentes órdenes de gobierno, para la atención de los migrantes, para fortalecer el sector migrante zacatecano, desde el momento en que se exploran formas para proporcionarles las herramientas necesarias que les permitan una mejor vida.

Iniciando su intervención, compartió que en el marco del día del migrante en Zacatecas el 9 de septiembre, se suscitó la discusión de por qué se les llama a los mexicanos o zacatecanos como migrantes, si primero son mexicanos antes que migrantes. Esa reflexión, dijo, fue dirigida a reconocer su identidad y, por ello, el Gobernador Miguel Alonso Reyes hizo el pronunciamiento de crear una Secretaría del "Zacatecano Migrante".

Mencionó que los zacatecanos, con gran tradición migratoria, inquietos, buscando siempre la mejora económica y bienestar para sus familias, ven como primera opción migrar a Estados Unidos para trabajar, ahorrar y luego regresar para pagar deudas y hacer un negocio. Establecidos en Estados Unidos, obtienen uno o dos trabajos al día, envolviéndose en una economía, en una vida, en una rutina muy peculiar de Estados Unidos, que no les permite considerar el asistir a la escuela, aprender inglés o prepararse, pues la meta es regresar. Contrario a lo que sucede con los migrantes de otros países, de otras culturas, pues generalmente dejan todo lo que tienen en sus lugares de origen, para hacer una nueva vida en donde residen, preparándose; por eso, en Estados Unidos por ejemplo, se encuentran personas de otras nacionalidades en las dependencias federales, pero no a los mexicanos. Esta situación, explicó, cambió un poco con la reforma migratoria que se dio en 1986, con base en la cual, la gente esperanzada con la oportunidad de regularizar su estancia, particularmente en Estados Unidos, comenzó a vender sus propiedades, a llevarse a su familia inmediata y a tener otro tipo de visión, como enviar a los hijos a la escuela, a educarse y involucrarse en la nueva comunidad de residencia, procurando el desarrollo personal y el de sus familias.

Asimismo y derivado del fenómeno de la migración en la entidad, señaló que los zacatecanos migrantes comenzaron a organizarse poco a poco en pequeños grupos, en clubes a través de los cuales fueron planteando propuestas a la entidad, primer ente de gobierno que les da atención, y cuyo acto deriva de las necesidades manifiestas en las comunidades de origen donde radican familiares de los mexicanos migrantes. A partir de esta vinculación, la entidad comenzó coordinarse con el gobierno federal, generando al mismo tiempo vínculos con el gobierno municipal. Los ciudadanos empezaron a proponer obras sociales con recursos propios y con recursos del Estado, ejemplo de ello es el programa "1X1". Este programa fue evolucionando en cada administración: en el 2009,

por cada dólar aportado por el zacatecano migrante se aportaba un dólar del gobierno federal; posteriormente, y dadas las aportaciones federales que se otorgaban a los municipios, el programa fue el "3X1", contribuyendo al desarrollo del lugar de origen.

Destacó que Zacatecas, a través de sus migrantes, ha sido pionero en las propuestas de programas, proyectos y acciones de tal naturaleza, dado que se han ido organizando. De la organización establecida en Los Ángeles, California, un miembro de la mesa directiva se movilizó hacia Texas, estado en el cual creó la Federación del Norte de Texas; zacatecanos proactivos en Chicago, después de conversaciones y apoyo del gobierno de Zacatecas, logran vincularse con la Federación del Sur de California para trabajar en la creación de la Federación de Chicago. Actualmente, existen alrededor de 20 Federaciones de Zacatecanos en Estados Unidos y aproximadamente 400 clubes. De allí que al momento se cuente con una importante inversión en el programa 3X1 y ahora también en el programa 2X1 productivo, donde un zacatecano en el extranjero puede proponer la inversión en un proyecto productivo a un familiar residente en Zacatecas, con el apoyo del gobierno.

Esto lleva a concluir, dijo, a la gran importancia que ha adquirido la participación política de los migrantes dentro del Estado de Zacatecas, dando origen, incluso, a la reforma política en la legislatura LVII del Estado, que abre el espacio para la figura del *diputado migrante*, a través de una diputación plurinominal. De ahí también deriva el reconocimiento para regidores migrantes, el primero en Fresnillo con la figura de José Ángel González. A este efecto, señaló que se ha realizado un intento para que todos los municipios y todos los partidos incluyeran en sus candidaturas a regidores migrantes, sin embargo y dada la voluntad de los partidos políticos, la propuesta no prosperó aunque continúan las reflexiones en algunos municipios.

Finalmente, indicó que es importante que se brinden las herramientas necesarias para que los mexicanos migrantes estén en condiciones de participar en las elecciones desde el extranjero. Una de las herramientas principales es la credencial para votar, misma que próximamente podrá otorgarse fuera de México. Mencionó que esta posibilidad no ha sido obra de la casualidad, sino que ha sido propuesta y trabajo de los propios migrantes para poder participar desde otras partes del mundo.

Juan Carlos Merlín Muñoz. Para proceder a la intervención de Efraín Jiménez Muñoz y con base en su experiencia como ciudadano migrante participativo, planteó el cuestionamiento sobre ¿cuáles han sido los dilemas y las problemáticas enfrentadas por la comunidad migrante para el ejercicio de sus derechos y cuáles serían las estrategias y acciones para contribuir a la extensión de su participación política?

Efraín Jiménez Muñoz. Con agradecimiento al Instituto Nacional Electoral por la invitación para compartir su perspectiva sobre la participación política de los ciudadanos en el extranjero, particularmente sobre el ejercicio del voto, expresó que una vez nacidos

en México, la Constitución les otorga el derecho a sufragar, además de que en ninguna parte de la misma se establece que por residir en otro lugar se deja de ser mexicano o se pierden los derechos que ella confiere.

Asimismo, en consonancia con lo comentado por Rigoberto Castañeda, solicitó ante la audiencia que, en lo sucesivo, cuando se hiciera referencia a quienes radican en el extranjero, se aludiera a mexicanos, a mexicanos con derechos pero también con obligaciones, a mexicanos que dadas distintas circunstancias y condiciones tuvieron la necesidad de emigrar. En ese sentido comentó que, convencidos de ser mexicanos, necesitan seguir comprometidos; muestra de ello es que hoy día invierten en proyectos de infraestructura social en el país y se envían más de 23 billones de dólares en remesas que, además, van en aumento. Añadió que con las recientes reformas suscitadas en el país, probablemente el petróleo dejará de ser la primera fuente de ingresos y serán las remesas las que ocuparán ese lugar, situación que debiera generar preocupación a las autoridades al dejar de manifiesto la incapacidad de generar alternativas para permanecer en el país y no tener que migrar.

Mencionó que los mexicanos continúan saliendo del país por la inseguridad, por la falta de oportunidades, por la pobreza que además, dijo, no significa no tener empleo, sino que teniéndolo, éste no es bien remunerado para tener la capacidad de ahorrar y procurar un mejor bienestar a la familia.

Reiteró que los mexicanos migrantes son comprometidos, pues bien podrían gastar o invertir las remesas en el país que residen, sin embargo, optan por enviarlas a México aún y cuando en muchas ocasiones se viva en condiciones difíciles en el exterior. Apuntó que hoy, más de 1500 municipios estarían totalmente en bancarrota si no fuera por las remesas, y más de un millón y medio de familias estarían en pobreza radicalmente extrema por la misma razón. De ahí, la importancia de participar desde el extranjero a través del ejercicio del voto, pues las condiciones imperantes en la comunidad de origen afectan a los mexicanos que radican fuera del país, es decir, también viven la realidad de México. Incluso, agregó que en la actualidad, con las redes sociales los mexicanos en el extranjero se enteran de lo que sucede en México de forma más rápida y no por los medios de comunicación que generalmente están cooptados para desinformar de lo que realmente está sucediendo en el país.

De igual manera, señaló que los nuevos gobiernos, independientemente de los partidos que estén en el poder, van a lidiar con un voto más concientizado, un voto que no está presionado necesariamente y es el voto de quienes viven en el extranjero, además de los nuevos líderes que están en el área política, de una nueva generación de jóvenes que finalmente se está manifestando y que ahora se ve en las calles, pero después se verá en las urnas, votando seguramente por quien realmente se comprometa y sea coherente con sus propuestas.

Por otra parte, mencionó que desde antes del 2005 que se aprobó la primera reforma para posibilitar el voto extraterritorial, ya eran el 10% de mexicanos residiendo en el exterior, luchando para que se reivindicara el derecho a sufragar. Recordó que en el 2005 hubo una baja participación que se incrementó en un 23% en las elecciones de 2012; aumento que estimó, no fue de gran peso pues no contaban con la credencial para votar, ese instrumento que permitía darse de alta en la lista nominal de electores. Sin embargo, celebró que haya avances con la aprobación de las nuevas reformas a las leyes secundarias, que permiten ahora tramitar en los consulados en el extranjero ese documento para votar. En ese sentido, indicó que se requiere de la voluntad política de los funcionarios en los diversos niveles y órganos, para que la credencialización se lleve a cabo a la brevedad posible y no esperar hasta septiembre u octubre del 2015. Por ello, hizo un llamado al Instituto Nacional Electoral para que, como ente autónomo que es, se convierta en un verdadero aliado de los mexicanos, no solo de los que radican en México, sino también de los que están fuera de él; que se asegure que realmente exista un ejercicio de voto; y que lo más pronto posible elabore los convenios pertinentes con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Manifestó que los mexicanos en el exterior quieren ser parte de la solución. Actualmente, existen organizaciones en Estados Unidos que falta que se consoliden, clubes y federaciones que están funcionando bajo las reglas más básicas existentes, algunos no tienen ni acta constitutiva; por esa razón, requieren de la colaboración de los diversos niveles y órganos de gobierno, para que ayuden a fortalecer las organizaciones, las asociaciones de migrantes de los distintos estados, particularmente de Zacatecas. En la medida que se consoliden las organizaciones, éstas estarán en condiciones, aunque algunas ya lo están, de apoyar en la promoción del voto. Por tal motivo, será necesario que el Instituto Nacional Electoral explore mecanismos para formalizar convenios de colaboración con el fin de difundir sobre el trámite para obtener la credencial de elector, sobre cómo ejercer el voto a través del correo electrónico, entre otras cuestiones.

Juan Carlos Merlín Muñoz. Agradeció a Efraín Jiménez su intervención, apuntando que existen retos importantes para el Instituto Nacional Electoral a propósito de la reforma, particularmente por la nueva atribución que le ha conferido el legislador para credencializar en el extranjero. Posteriormente, cedió el uso de la palabra al Diputado José Guadalupe Hernández Ríos, para abordar desde su experiencia como migrante por una parte, pero también desde su perspectiva como legislador, el cuestionamiento sobre ¿qué hace falta para superar las problemáticas existentes para tutelar y hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos migrantes?

José Guadalupe Hernández Ríos. Para iniciar su participación, agradeció el espacio al Instituto Nacional Electoral, a la Doctora Leticia Catalina Soto Acosta, Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas y a los demás Consejeros Electorales de dicho órgano local. En su intervención, señaló que actualmente existe un millón 800 mil zacatecanos en el extranjero, de los cuales 670 mil, tendrían derecho a votar en el 2016.

En ese sentido, comentó que no debiera distinguirse entre los zacatecanos que se encuentran en el estado y los que se encuentran fuera del país; indicó que es evidente la mentalidad imperante de distinción, se les observa con diferencia y, particularmente a los representantes migrantes, como si estuvieran ocupando una silla del poder que les pertenece en la entidad, no obstante que también, más allá de las fronteras existe otro Zacatecas.

Señaló que entonces, parte del problema para la participación es la discriminación que se da en el propio lugar de origen, que deriva en limitaciones para los ciudadanos migrantes; un ejemplo de ello, es que con la nueva reforma a nivel nacional sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, los ciudadanos migrantes únicamente alcanzaron para votar por Presidente, Senadores y Gobernador, hecho cuestionable si se considera que los que están fuera siguen aportando al país, no están ausentes.

En ese tenor, agregó que ha impulsado una iniciativa que contribuye a ampliar los derechos y que propone que los zacatecanos migrantes puedan votar por presidente municipal, pues las alcaldías son las más cercanas a la migración. Igualmente, dijo que los migrantes zacatecanos debieran votar por diputados, pues éstos los representan en la Cámara, motivo por el cual sugirió que en Zacatecas se adicione dos diputados migrantes más, específicamente dos mujeres en atención al principio de equidad de género.

Por otra parte, subrayó que se requiere del apoyo y participación a nivel nacional y estatal, que los propios Consejeros sesionen también a favor de la migración para lograr una mayor participación política. Recordó que conforme a la ley, se tiene un plazo de tres meses para que los mexicanos se inscriban desde el extranjero, tiempo muy limitado considerando que los ciudadanos en México pueden registrarse todo el año, lo que habla de la diferencia que se hace desde el propio país, cuando todos debemos ser tratados por igual

Juan Carlos Merlín Muñoz. Concluidas las intervenciones de los ponentes, procedió a la lectura de algunas de las preguntas que dirigió la audiencia a los participantes en la mesa para su respuesta y, de ser el caso, profundizar en alguna otra cuestión de interés de los participantes: ¿Existe el deseo de los paisanos en participar políticamente, porque en dos experiencias de voto extraterritorial han votado muy poco?; ¿Qué garantía se genera con el voto migrante en Zacatecas, principalmente para contribuir a una democracia participativa y deliberativa que demanda la sociedad?; ¿La legislatura del Estado y las Instituciones Electorales cuentan con credibilidad por parte de la población migrante?

Miguel Moctezuma Longoria. Sobre la pregunta que refiere si existe realmente el deseo de los mexicanos migrantes en el mundo por participar, mencionó que durante su colaboración con los diputados para lograr la reforma de 2005, fue evidente que se trataba de una reforma muy acotada y restrictiva, pero aceptó pues la intención era abrir la puerta por primera vez al reconocimiento del voto desde el extranjero. Por lo que,

sugirió que, en todo caso, la pregunta debiera ser ¿por qué tantos candados, por qué tanta dificultad para votar, por qué tanto temor?, y cuestionar ¿cómo tenemos qué hacer, principalmente los políticos, para convencer a los migrantes de que voten por ellos?

En relación al cuestionamiento sobre las garantías de la participación política en Zacatecas, comentó que, particularmente sobre la participación a través de la representación migrante, los ciudadanos han planteado que los diputados que han llegado a Zacatecas no son diputados migrantes, son diputados de los partidos políticos pues se les olvida su vínculo o su naturaleza migrante, y justamente por eso se ha planteado la necesidad de una segunda reforma local, para garantizar, con algunos candados, que los partidos políticos escojan a sus candidatos de las propuestas que realicen los propios migrantes. De esta manera, estimó que los migrantes pensarán menos en los intereses de sus partidos políticos.

Ahora bien, respecto a si la legislatura del estado y las autoridades electorales cuentan con credibilidad, expresó que efectivamente existe credibilidad pero muy agotada. Mencionó que los diputados hoy día, particularmente en Zacatecas, no han estado a la altura en muchos temas, principalmente en aquellos que son de su competencia como es la parte legislativa. Asimismo y vinculado con este punto, refirió el asunto de la elección de los Consejeros del entonces IFE, cuestionando cómo podía entenderse que esa instancia fuera ciudadana, cuando se integraba a través de las propuestas y con representantes de los partidos políticos. Para Zacatecas, indicó que se propondrá en su momento promover un consejo ciudadano a fin de no repetir las viejas prácticas políticas.

Finalmente, consideró importante que este tipo de foros se repliquen en Estados Unidos donde se concentran grandes cantidades de mexicanos, señalando que no se pueden estar discutiendo asuntos de migrantes sin los migrantes mismos. De igual forma, estimó importante que los requisitos para ser consejeros incluyan a los nacionales que están en el extranjero.

Efraín Jiménez Muñoz. En lo concerniente a la cuestión de por qué no ha habido alta votación desde el extranjero, explicó que se debe en parte a un patrón cultural de los mexicanos; esto es, si en territorio nacional teniendo la urna para votar cerca del domicilio, la gente no sale a votar, con menor razón se votaría ante las dificultades que establecía la ley para participar desde el extranjero, pues debías primeramente enviar por correo tu registro, después esperar la boleta y el material para votar, ver las propuestas de los candidatos a presidente en el DVD y en función de eso marcar la boleta y luego llevarla al correo para su envío a México. Así, en el 2005 se obtuvo una votación baja de alrededor de 30 mil sufragios en relación con los mexicanos que viven en el exterior, cantidad que aumentó en un 23% en el 2012. Aunado a lo anterior, también existió otro factor que inhibió la participación y que fue la falta de la credencial para votar, instrumento que sí se puede tramitar en México pero no en el extranjero y que sin él no es posible darse de alta en la lista nominal. Bajo tales argumentos, cuestionó entonces

¿cuántos y cuántas mexicanos estando en Zacatecas, estarían dispuestos a votar con ese procedimiento complejo?, además ¿cuánto se invierte en México para las campañas de los diversos partidos políticos en promocionar el voto y cuánto invierte el Instituto Nacional Electoral o los partidos políticos en promocionar el voto en Estados Unidos? Por lo que, dijo, debe pensarse en las circunstancias del porqué de la baja participación.

En relación al planteamiento sobre qué garantías se generan con el voto migrante, respondió que las mismas que tienen los ciudadanos que están en Zacatecas.

Por lo que hace al cuestionamiento sobre si se cuenta con credibilidad en las instituciones, respondió que sí pero de forma limitada; sin embargo, se está apostando a que el Instituto Nacional Electoral opere como un ente autónomo y no obedezca a los intereses de quienes están en el poder. Asimismo, realizó un exhorto para que el Instituto se cerciore de que existe una verdadera inversión en la promoción del voto de quienes radican en el exterior, y que ésta sea de manera transparente y en colaboración con los propios mexicanos migrantes.

Finalmente, reiteró la importancia de la voluntad política para que se les reconozca como ciudadanos mexicanos y se les permita participar, que exista un interés genuino en promover los proyectos productivos de los mexicanos migrantes e incentivar la inversión para generar empleo. Añadió que pareciera que se pretende apostar a un desarrollo desde afuera, cuando el desarrollo está en las propias comunidades al interior; que traer corporaciones extranjeras no generan un verdadero desarrollo, pues en realidad se tienen empleados con mínimas prestaciones o sin ellas, quitándoles a los jóvenes la oportunidad de ser auto-emprendedores para convertirse en simples trabajadores de las corporaciones cuyas ganancias van al extranjero.

Rigoberto Castañeda Espinosa. Para concluir, apuntó que el aumento de la participación desde el extranjero es gradual y que se incurriría en una expectativa equivocada de esperar que en la próxima votación de los mexicanos-zacatecanos se obtengan "600 mil votos"; esto se manifestará gradualmente y, mientras tanto, desde aquí deben proporcionarse todas las herramientas para que los mexicanos migrantes estén en condiciones de participar.

Conferencia magistral:

Tendencia de la participación política de los migrantes. Perspectiva comparada

Conferencista: *Doctor Anxo Lugilde Pardo*
Experto internacional

Comentarista: *Doctor Carlos Navarro Fierro*
Director de Proyectos Internacionales de la Coordinación de Asuntos Internacionales, Instituto Nacional Electoral



Carlos Navarro Fierro. Para dar inicio a la conferencia magistral, presentó al Doctor Anxo Lugilde, el cual cuenta con un tripe elemento en su formación, trayectoria y ejercicio profesional, porque es periodista, politólogo y también doctor en historia contemporánea; conjunto de elementos de los cuales, dijo, nos beneficiaríamos para el abordaje del tema y sus problemáticas. Por lo que, sin mayor preámbulo, cedió el uso de la palabra al Doctor Lugilde.

Anxo Lugilde Pardo. En principio, agradeció al Instituto Nacional Electoral por la invitación y por el honor de estar en Zacatecas, zona de gran inmigración, al igual que Galicia su lugar de origen, y también expresó su gratitud a Carlos Navarro, amigo y

maestro, de cuyas investigaciones se hubo beneficiado en su trabajo. Para iniciar su exposición, explicó que estaría partiendo de una primera aproximación histórica del origen y evolución del voto en el extranjero, para conocer cuántos países fueron implantando el voto en el extranjero por décadas, información que procede del *Manual de Idea Internacional* y en la cual se observa perfectamente la tendencia que nace a finales del siglo XIX, que se va desarrollando a comienzos del siglo XX y que tiene una gran expansión en las últimas décadas de ese siglo y en la primera del siglo XXI, cuando en concreto se suma México a partir de la primera experiencia del 2006. Indicó que el punto de inflexión último sería la tercera ola de democratización que se inicia en Portugal en 1964 y su combinación con la globalización, el incremento de las migraciones internacionales, entre otras cuestiones.

Como primera aproximación, consideró interesante retomar la experiencia canadiense, cuyo país tuvo la primera experiencia de voto masivo en el extranjero. El Primer Ministro canadiense Robert Borden, en 1917 tenía un grave problema, pues había prometido una aportación de medio millón de soldados al Imperio Británico para luchar en Francia contra los alemanes, y contrariamente también había prometido que en Canadá no habría reclutamiento obligatorio o *leva*. La guerra duro mucho más de lo esperado y tuvo que implantar la leva para garantizar esa aportación de tropas. En todas las elecciones territoriales que se estaban celebrando en los estados, el gobierno de Borden iba perdiendo, por lo que buscó una solución para ganar y que consistió en otorgarle el voto a los soldados y a los familiares de esos soldados en Canadá, así como a las mujeres que en aquel momento no tenían derecho al voto. Esta medida favoreció al gobierno que al final logró salvarse.

Mencionó como dato relevante, que al inicio de la verificación del voto en el extranjero corría paralelamente la reivindicación del sufragio femenino. Afortunadamente, el sujeto femenino fue reconocido y no habría ningún país que fuese admitido como democracia que no reconociese naturalmente el voto de las mujeres; en cambio, dijo, el voto en el extranjero no es parte esencial, no es parte controvertida del sufragio universal, se recomienda que lo haya y en la mayor parte de los países lo hay pero no tiene por qué haberlo, aunado a que no hay estándares que lo definan, lo que lo convierte en campo abandonado en la ingeniería electoral.

Otro caso curioso de estos inicios es el de la Alemania nazi, que considerando un potencial en el voto en el exterior, llevó a cabo en 1938, después de la anexión de Austria, un referéndum, un plebiscito de apoyo a Hitler y la incorporación de Austria al Tercer Reich, en el que se participaba desde el extranjero. A bordo de un barco votaban en el puerto de Sevilla los alemanes residentes en Sevilla y Córdoba.

Asimismo, mencionó la experiencia de Estados Unidos en la elección de 1960, elección reñida entre Kennedy y Nixon, que fuera la derrota de este último. Nixon creyó salvarse con los votos de los californianos residentes fuera del estado. Al respecto, dijo, es clásico

que los candidatos vean al voto desde el extranjero como una red de seguridad, una última esperanza de salvación; a Nixon en este caso no le sirvió. También señaló que esta característica del intento de los partidos de aprovechar el voto desde el extranjero en su favor, se combina con una demanda genuina del migrante a veces con grandes exageraciones, porque no se puede pensar que el ejercicio del derecho tiene que ser igual en el extranjero que en el interior, no son realidades equiparables, pero en todo caso esta demanda existe desde tiempo atrás.

Otra experiencia que aludió fue la de 1913, donde los españoles migrantes en Buenos Aires, Argentina, mayoritariamente gallegos, celebraron su primera reunión de confederaciones y cuya petición principal era elegir a sus propios senadores en Madrid para que los representasen como migrantes, señalando que ellos tenían algo que decir constantemente en las cortes españolas. En ese tiempo también hay un primer precedente en Italia, cuando el periódico de Kansas City "El cosmopolita", formula la petición de participar en un simulacro de una votación en México, lo cual, nos remite a una dimensión fundamental del voto en el exterior que es el voto *sentimental*, es decir, la sensación de estar en casa.

Una experiencia más fue la de Colombia, que en 1961 aprobó la primera ley de voto en el exterior en Latinoamérica. En el debate, el presidente del Senado colombiano expresó que se trataba de un voto que no iba a tener gran influencia en los resultados, sino que básicamente era un voto de valor romántico.

El Doctor Lugilde explicó que el voto en el extranjero se ha ido difundiendo. Hoy en día existe una mayoría de estados que permiten el voto de los expatriados; por supuesto, sigue habiendo los que no lo permiten o aquellos como India o Irlanda que lo restringen para categorías concretas de trabajadores. Los modelos de evolución son muy distintos, por ejemplo, el voto sería imposible en países como Cuba y China, o en Uruguay donde se decidió que no hubiese voto en el extranjero. Hay los países que lo están implantando: Costa Rica lo acaban de implementar; Chile lo acaba de aprobar; hay un modelo de estabilidad que es Brasil, uno de los primeros estados latinoamericanos que lo tuvo también para las elecciones presidenciales. También es habitual que algunos Estados tengan una ampliación del voto como Estados Unidos, que va desde el voto militar a partir de 1965 y se extiende a los civiles; también en Portugal, reconocido para la cámara legislativa con unos escaños propios para la inmigración y después se extendió al presidente; y México, que es otro modelo de crecimiento. El modelo español es muy interesante, porque se parte de un voto muy pequeño en su momento que después de la muerte de Franco tiene un crecimiento brutal en los años 90 y ahora, con la crisis española, los españoles están volviendo a emigrar al extranjero al Reino Unido, Alemania, u otros sitios, pero se ha restringido en gran medida. Agregó también que existen países que abolieron el voto desde el extranjero, es el caso de Armenia y Timor Oriental que lo tuvo sólo en una elección.

Por otra parte, expuso que uno de las primeras aristas de análisis del voto extraterritorial es la *diáspora*, a la que se le reconoce el derecho a la participación; y el elemento inicial sería el *número*, es decir, ¿cuántos son? En el caso de México, la diáspora es una de las más grandes del mundo según datos de la ONU, concretamente es la segunda sólo superada por la India. El siguiente elemento es el *peso* que tiene esa diáspora; y volviendo a la peculiaridad mexicana, los 13 millones de migrantes representan cerca del 10 por ciento de la población total, lo cual superaría a los primeros países con mayorías, como por ejemplo Ucrania, que es un caso también de minorías nacionales, de fronteras que recién se han fijado entre Ucrania y Rusia. La tercera cuestión de reflexión es *dónde reside* esa diáspora, elemento bajo el cual la peculiaridad mexicana se refuerza, pues sólo hay datos de países no soberanos que tienen una concentración mayor de su diáspora que México; por ejemplo, el Sahara Occidental tiene un 99 por ciento de su diáspora en Argelia, y Puerto Rico que tiene un 99 por ciento en Estados Unidos. El 98 por ciento de mexicanos expatriados residiendo en Estados Unidos es un caso único entre los países con mayor diáspora, sumando el factor de una elevada proporción de indocumentados.

En ese tenor, en el caso de la diáspora mexicana, concluyó tres características fundamentales: 1) es una de las mayores del mundo; 2) tiene un elevado peso entre la población, pues en otros países del mundo el peso de la diáspora en la población suele ser bajo, y 3) está concentrada en un solo país.

Sobre el destino de la migración, mencionó que existen países latinoamericanos que también tienen proporciones elevadas de migrantes residentes en Estados Unidos. En general, se observa una tendencia en el mundo de migrar al país de al lado o a uno de los países más prósperos, por ejemplo, Estados Unidos. Añadió que la cuestión de la geografía no solo es hacia el exterior, sino que también para el interior, porque el lugar de salida de los inmigrantes no suele ser igual. A este respecto, señaló el caso de Italia, donde Lombardía es la primera región de ese país con un 16 por ciento, mientras que en el exterior solo tiene el 8 por ciento; al contrario, Sicilia tiene un 8 por ciento dentro de Italia y un 16 por ciento en el exterior.

Aludió como último elemento a considerar respecto a la diáspora, la *generación*. Por ejemplo, en el caso español solo un tercio de los residentes en el extranjero con pasaporte español nació en España, por lo que, la gran mayoría son hijos o nietos, cuestión que es de gran peso para el reconocimiento de los derechos políticos, ya que hay una oposición importante a conceder el voto a los hijos o nietos de migrantes que nunca estuvieron o residieron dentro de España.

Mencionó que el otro aspecto de análisis del voto extraterritorial es el *registro* que, tal como indica la teoría clásica, es la base de toda elección, pues determina a quién se le reconoce el derecho al voto y en cuyo proceso aplican una serie de filtros. El filtro es el atinente a la *inscripción*, generalizado en el mundo pues muy pocos países realizan la inscripción de oficio, esto es, cuando el propio país registra a todos los ciudadanos, como

es el caso de Perú en Latinoamérica y el de España e Italia en Europa. Para algunos países, el registro debe renovarse en cierto número de años o en cada elección, o bien, debe atender ciertos límites de estancia en el extranjero, como en el Reino Unido y Alemania, a los 5 o 10 años. Resaltó como ejemplo interesante el caso sueco, que exige residencia previa en el país de origen, regla que aplicada en España por ejemplo, limitaría o eliminaría el voto de los hijos o nietos. También resaltó el caso de Filipinas que exige la voluntad de retornar, u Honduras que solo realiza las elecciones en un país (Estados Unidos). Otros países, comentó, exigen un número de residentes para determinar el voto personal. Todos estos requisitos influyen en la proporción de la diáspora que se incorpora al registro; el caso peruano tiene una alta diáspora registrada porque es por oficio y se incluye a todos de principio; en México el número de registros fue bajo por las restricciones o trabas burocráticas para inscribirse.

El siguiente elemento que explicó debe considerarse, es el *peso* que tienen los migrantes sobre el total de registrados. Latinoamérica no alcanza proporciones muy elevadas; en Galicia el 15 por ciento es de electores residentes en el extranjero; en Cabo Verde el 10 por ciento. Cualquier caso en el que se supere el 5 por ciento ya es una proporción significativamente alta. Ahora bien, la distribución de ese electorado también es importante para temas del comportamiento electoral, campañas, etcétera. Honduras tiene el 100 por ciento en Estados Unidos, porque solo organiza elecciones en Estados Unidos; en Latinoamérica lo que prima como principal país de residencia es efectivamente Estados Unidos. En España, particularmente sobre la proporción del censo de cada comunidad autónoma que está en el extranjero, se encuentra Galicia que tiene más del 15 por ciento, luego Asturias que tiene un 11 por ciento, Castilla y León, Canarias y Cantabria están entre el 5 y el 10 por ciento, y una mayor parte de España no llega al 5 por ciento; en estos casos, si los votos van al lugar de procedencia pueden provocar grandes distorsiones. En el caso italiano se evita esta distorsión con la circunscripción exterior especial, que tienen tanto para la Cámara de Diputados como para la del Senado.

Otro de los aspectos de análisis es el asunto del *voto*. Al respecto, explicó que las *modalidades* de votación desde el extranjero son las clásicas de voto *personal* y *el postal*, con el añadido de *internet*, que se está empezando a desarrollar y cuyos ejemplos destacados fueron la experiencia del Distrito Federal para elegir al gobernador y la reciente de Panamá. Señaló que lo predominante en Latinoamérica es el voto *personal*. El hecho de elegir una u otra modalidad tiene efectos distintos, por ejemplo, Portugal tiene el voto personal para las elecciones presidenciales y el postal para las legislativas, y donde ha resultado mayor participación es en éstas últimas; aunque también hay factores de política interior. El problema que se puede vislumbrar para el voto postal, es que no se tiene el control en todas sus fases, como es el de la de emisión, donde pueden votar otras personas o difuntos, como sucedió en España en el 2005; además, para el voto postal pueden establecerse varios mecanismos de seguridad como los que ha dispuesto México, que pueden resultar en un modelo más restrictivo que el voto personal.

Otro elemento que abordó sobre el tema del voto, es el relativo al *tipo de elecciones* en que votan los expatriados. En España, por ejemplo, se votaba para las municipales, para el congreso de los diputados, las europeas y el orden, aunque en la reforma del 2011 se eliminó el voto municipal desde el exterior. Lo generalizado en el mundo es que se vote por diputados, bien sea un sistema parlamentario o uno presidencial. Hay países que permiten el voto extraterritorial para más cargos, como sucede en España con las elecciones autonómicas o como sucede en algunas entidades federativas mexicanas con las elecciones estatales. Aunque aseguró que es un voto delicado el voto sub-nacional, que sin control puede llevar a grandes abusos y que pueden marcar un punto de inflexión en el deterioro de la imagen del voto en el exterior. En ese sentido, se pronunció a favor del voto desde el extranjero, pero siempre cuidando condiciones de transparencia, para que no se deteriore como en España, donde casi desaparece dados los acontecimientos de votación por muertos, la intervención de gobiernos extranjeros, entre otras situaciones.

También abordó como punto relevante el tema de *cuántos votan* desde el exterior, es decir, cuántos ciudadanos de los registrados votan; en ese sentido, México tiene una alta participación, pues en el contexto latinoamericano sería el segundo país con más participación, no obstante, es una perspectiva limitada. Otro parámetro es conocer cuántos votan del total de migrantes y, en este caso, México tiene una ínfima participación; en cambio, en Perú es elevada dada la inscripción de oficio en el censo.

Otra cuestión de análisis sería cuánto *peso* tiene el voto desde el exterior. A este respecto, señaló que el país que supera el 2 por ciento está elevado, como es el caso de Perú, República Dominicana, y Bolivia (éste último con el dato de 2009) en América Latina. Hay algunos casos con mayor votación como Afganistán que en la guerra llegó al 10 por ciento; Galicia en el 2005 llegó al 6 por ciento y Cabo Verde supera en ocasiones el 6 por ciento. Lo normal es que los países estén en el 1 o menos por ciento. En el caso de México, atendiendo a la reciente reforma y según como ésta sea implementada, estimó que si se aplica la media latinoamericana, el voto mexicano en el exterior podría llegar a un 2 por ciento, aunque también comentó que, si bien hay una parte de los migrantes que está muy vinculada y tiene interés en participar, también hay otra gran parte que no tiene ese interés o ni siquiera se llega a enterar de que tiene el derecho.

Por otro lado, el Doctor Lugilde compartió que ha intentado establecer hipótesis de cómo se vota en el exterior, es decir, de qué forma el voto de un migrante es igual o distinto del ciudadano que vive dentro del país. Para ello, presentó hipótesis de 33 elecciones en 14 países latinoamericanos, en donde en 19 casos eran elecciones presidenciales, en 19 casos el ganador era el mismo y en 14 era distinto. De estas hipótesis concluyó que las preferencias ideológicas suelen ser más estables en el extranjero que dentro del país; y este voto en el extranjero se concentra más en los dos primeros partidos, incluso en el primer partido, por lo que, la fragmentación es menor.

Para medir como difiere el voto del exterior respecto al del interior, recurrió al indicador de la volatilidad, utilizado en ciencia política para comparar una elección con la anterior. Algunos de los resultados son los siguientes: en el caso de Venezuela, Capriles perdió dentro de Venezuela por un pequeño porcentaje, mientras que en el extranjero obtuvo alrededor del 90 por ciento de los votos; Maduro que ganó dentro de Venezuela, no llegó al 10 por ciento en el exterior. En México la victoria la obtuvo el PAN en el exterior, mientras que en el interior ganó el PRI. México estaría en el grupo de países con una volatilidad significativa de más de 20 puntos. Otro caso es el de Silvio Berlusconi, gobernante que perdió una elección en el exterior; él había ganado en el senado y había perdido en la cámara de diputados, y el voto en el exterior hizo que perdiera también en el senado.

Ahora bien, explicó que para que una elección se decidiera en el exterior se tendrían que dar una serie de factores: el primero es que los resultados en el interior sean muy ajustados; el siguiente es que sea diferente o divergente el voto desde el extranjero; y por último, tiene que haber un porcentaje de votos en el extranjero suficiente para variar el resultado, lo que sólo opera si se dan los dos primeros factores. Como casos conocidos de elecciones definidas en el extranjero, mencionó las elecciones presidenciales de Cabo Verde en 2001-2006, las presidenciales de Rumanía 2011 y el caso italiano. Sobre este punto, citó a Carlos Navarro al decir que no tendría sentido decir que el voto en el extranjero decide, porque cualquier voto decide.

Para finalizar, precisó que en el comportamiento electoral es muy importante el factor de residencia, ya que no vota igual el migrante que vive en un país o en otro, pues hay países que votan siempre a la derecha o países que votan siempre a la izquierda. En concreto, en Estados Unidos hay un sesgo natural hacia la derecha. Por ejemplo, en Brasil en las últimas elecciones, Aécio Neves candidato liberal ganó en el exterior, sobre todo en Estados Unidos tuvo un resultado mejor que en el resto del mundo. También en Bolivia es muy llamativo el caso de Evo Morales que en 2009 obtuvo un 75 por ciento en el voto en el exterior, arrasó dentro y fuera de Bolivia, empero, uno de los pocos sitios donde perdió fue casualmente Estados Unidos.

Carlos Navarro Fierro. Agradeció la participación del conferencista y apuntó que en general se ha sostenido una discusión sobre la medida en que el voto en el extranjero puede determinar o no el resultado de una elección, comentando que no comparte el argumento de tenerle cuidado al voto en el extranjero porque puede decidir el resultado de una elección, ya que desde el punto de vista estadístico se puede aislar cualquier variable como la edad, sexo, estratificación social, o residencia en el extranjero y, con base en éstas, se podría probar el aspecto que fue realmente determinante para los resultados de una elección. Sin embargo, dijo, Anxo tiene un punto interesante que abre una veta de análisis, al probar que hay cierta variación en el comportamiento electoral cuando ese voto se emite desde Estados Unidos.

Asimismo, como comentarista reaccionó a algunas de las ideas expuestas por el Doctor Lugilde, subrayando que de acuerdo al seguimiento que han realizado varias instituciones sobre cómo ha evolucionado el voto en el extranjero a escala global, entre ellas el Instituto Nacional Electoral, hoy existen alrededor de 150 países en el mundo con algún dispositivo que permite la emisión del voto desde el extranjero. Anxo señalaba que en sentido estricto, no hay ningún instrumento jurídico internacional, tratado, acuerdo, convenio o convención que explícitamente reivindique o pueda ser invocado para que se reconozca el voto de los ciudadanos en el extranjero. Igualmente, y como explicaba el Doctor Moctezuma, existe una gran cantidad de propuestas que se han formulado en distintos contextos, en el campo de la filosofía o de la teoría política, para tratar de replantear la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos a partir de una reconceptualización de la "ciudadanía", porque normalmente la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos, no solo el de voto activo o pasivo, están invariablemente asociados a la condición ciudadana, y ha habido una enorme cantidad de conceptos desde el punto de vista de la multiculturalidad, de la "ciudadanía transnacional".

También resaltó que la regla general en los países que adoptan el voto en el extranjero es que una vez reconocido, este derecho permanezca; desde luego hay excepciones, pues en tres o cuatro países en el mundo lo han ensayado y luego por alguna razón lo han suprimido. Esto implica entonces que el grueso de los países lo han adoptado a partir de condiciones, exigencias o necesidades propias; no ha sido resultado de dinámicas que atiendan a un contexto de exigencia a nivel global o internacional. Expresó que México sería uno de los ejemplos más notables en donde difícilmente se puede explicar el reconocimiento del voto en el extranjero, sino es por la capacidad de organización y reivindicación de los potenciales beneficiarios; ese fue el contexto de exigencia que al final pasó por un proceso legislativo. En Honduras, hace poco más de una década, el contexto fue algo simple, pues un dirigente de un partido político, opositor en aquel entonces, vislumbraba unas elecciones presidenciales muy cerradas cuando todavía el formato de dos grandes partidos en ese país era muy fuerte, y ante tal situación hizo un cálculo e incorporó dentro de la ecuación electoral el voto de los potenciales electores fuera del país, considerando la probable asociación de los migrantes entre las distintas fuerzas políticas, para ser el factor de desequilibrio en la contienda en su favor; se trató pues de una maniobra esencialmente política, aprovechando que tenía además mayoría a nivel legislativo, logrando el reconocimiento del derecho prácticamente sin ningún debate.

Por otra parte, refirió que hay modelos muy restrictivos que atienden a circunstancias particulares de cada país, y para ello citó nuevamente a Honduras. En este caso los ciudadanos en el extranjero solo votan en un país y de manera presencial en 6 consulados, indicando que desde que se adoptó el modelo en 2002 y hasta la fecha, sigue siendo de alcance limitado en términos de cobertura, sin que haya sufrido mejora sistemática alguna cuando es lo normal. Ello, dijo, se debe a que quien promovió ese derecho perdió las elecciones internas de su partido, no logró ser candidato presidencial y entonces el empeño, interés e ingeniería electoral quedó sepultada, explicando que

después de casi 15 años, aun cuando la evidencia sugiere el fortalecimiento del modelo y su expansión gradual, hubo otra circunstancia más determinante.

Y, finalmente, para concluir, pidió al Doctor Lugilde vertiera algunas reflexiones vinculadas preferentemente a la experiencia mexicana o algún otro referente internacional, sobre los siguientes planteamientos: ¿Hasta dónde llega la importancia del trabajo de promoción y de difusión y, fundamentalmente, ésta es responsabilidad de las autoridades electorales para que los potenciales electores en el extranjero conozcan o tengan información sobre los términos y procedimientos?; otro cuestionamiento vinculado a la experiencia mexicana, es ¿cuál opinión le merece el tema de que México es el único país en el mundo que expresamente prohíbe realizar campañas o incluso propaganda político electoral en el extranjero?; ¿en México podrían cambiar la tendencia de las elecciones?; y por último, ¿el voto por internet o el voto remoto, no presencial, sería una solución para la escasa participación de los ciudadanos residentes en el exterior?.

Anxo Lugilde Pardo. Ante los cuestionamientos planteados, inició por abordar el último relativo al voto por internet, mencionando que en muchas ocasiones existe la confusión al pensar que todo está relacionado al cómo se vota, sin poner atención a las operaciones técnicas que, incluso, llegan a ser más áridas pero más importantes. El problema mexicano, por ejemplo, no radicó principalmente en la expectativa que se tenía de la participación, pues podían votar más de un 68 por ciento, esos niveles son elevados; el problema radicó, dijo, en la exigencia de la credencial para votar que únicamente se emitía dentro del país, así como inscribirse a tiempo en la lista nominal de electores, cuestiones que hacían difícil la participación. Se expresó pues a favor del voto personal. Sobre el voto por correo estimó que no es muy edificante, como la experiencia en España lo muestra. Al Internet lo sugirió como el futuro, como un elemento que ofrece muchas más posibilidades, aunque debe cuidarse la cuestión de la seguridad, por lo que, si México se decide aplicarlo en el 2018, será sin duda con las garantías suficientes.

En relación a la promoción y difusión, manifestó que efectivamente es fundamental, agregando que de realizarse campañas en el extranjero y los partidos actuaran en el momento de la inscripción, se animaría la participación. No hacer campaña en el extranjero es una característica diferencial mexicana; en Madrid hay con frecuencia mítines de líderes latinoamericanos como Evo Morales y Correa, que hacen campaña entre sus connacionales; en el caso de las elecciones rumanas que se decidieron en el extranjero, también hubo grandes mítines en Madrid del candidato que ganó; en España, cuando el voto en el extranjero tenía bastante importancia en el 2004 y 2008, meses antes de la elecciones los principales candidatos que en aquel momento eran Zapatero y Mariana Rajoy, se desplazaban a Buenos Aires a dar mítines entre los españoles residentes en esa ciudad.

Respecto a la pregunta sobre la prospección de cambio en las elecciones de México, explicó que con la reciente reforma electoral los candados del modelo anterior se abren, aunque también dependerá cómo se instrumenten para facilitar la participación. Además,

mencionó que se sobrevalora el ansia del migrante por participar, cuando también hay una gran parte que no tiene interés de hacerlo. Se trata de un discurso bipolar que resulta común en muchos países donde se considera al migrante como un héroe por un lado, pero por otro, como el migrante que ha decidido irse y que por tal razón no tiene por qué involucrarse más en las decisiones del país de origen. Puntualizó que la cuestión es creer en causas estables para que el migrante participe, darle las facilidades e informarle que existen esos mecanismos, y después el migrante decidirá si le interesa o no votar.

Para terminar, refirió el caso de Italia, cuya derecha siempre defendió que votaran los migrantes desde los años 40. Algunos de izquierda pensaban que era nostalgia del fascismo, sobre todo se oponía el Partido Comunista. Los que pedían que votaran los migrantes en la Italia de la posguerra eran siempre los de la derecha, los conservadores, la demócrata cristiana, incluso los neofascistas. Al final, se reconoce el voto desde el exterior en el 2006, que termina con Berlusconi, es decir, la elección se orientó más bien a la izquierda. Sobre este punto, comentó que es un error pensar que el migrante está casado electoralmente de por vida con sus preferencias ideológicas, solo porque éstas son más estables al no estar tanto en el vaivén de la política interior.

Panel 2:

Participación política de los mexicanos residentes en el extranjero: aprendizajes y retos en el marco de la reciente reforma político-electoral

- Ponentes:** *Maestro Reyes Rodríguez Mondragón*
Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional de Monterrey.
- Diputado Rafael Hurtado Bueno*
Presidente de la Comisión de Atención a Migrantes de la LXI Legislatura del Estado de Zacatecas
- Doctora Leticia Catalina Soto Acosta*
Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
- Licenciado Rodrigo Morales Manzanares*
Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral 2003-2008
- Moderador:** *Ingeniero Juan Manuel Frausto Ruedas*
Vocal Ejecutivo de la 04 Junta Distrital Ejecutiva del estado de Zacatecas, Instituto Nacional Electoral



Juan Manuel Frausto Ruedas. Para dar inicio a la mesa, el Ingeniero Frausto precisó el objetivo de la mesa y presentó a los panelistas: Doctora Leticia Catalina Soto Acosta, Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Zacatecas aprobada con mención honorífica, Maestra en

Derecho por el Instituto Nacional de Ciencias Penales aprobada con mención especial, Doctora en Derecho por el Instituto Internacional de Derecho y del Estado de la Universidad Autónoma de Zacatecas, ha sido catedrática de la misma casa de estudios y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, cuenta con más de 27 años de experiencia en el sector público, ocupando diversos cargos como Presidenta del Tribunal de Menores Infractores, Subdirectora del DIF, Secretaria Ejecutiva del Comité Nacional de Desarrollo Comunitario, Coordinadora Nacional del IMSS, Directora Jurídica de la Dirección General de la Secretaría de Gobierno del Estado de Zacatecas y Directora de Asuntos Jurídicos y Procesos Legislativos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas; Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, Maestro en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Maestro en Derecho y Sociedad por el Instituto Internacional de Sociología en España, ha sido profesor e investigador asociado del CIDE y del centro de estudios Espinoza Iglesias, se ha desempeñado en diferentes cargos en instituciones públicas, como el IFE, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Secretaría de Gobernación, la Presidencia de la República, en el Senado de la República y actualmente como Magistrado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Sala Regional de Monterrey; Maestro Rodrigo Alfonso Morales Manzanares, fue Consejero Electoral del IFE de 2003 a 2008, Licenciado en Economía por la UNAM, ha sido fundador y consultor de Prospectiva Económica y Social y profesor asistente en el CIDE, fue integrante en 1998 de la Comisión de Especialistas del IFE que estudió las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, y actualmente se desempeña como consultor independiente en materia político electoral; y, el Diputado Rafael Hurtado Bueno, Presidente de la Comisión de Atención a Migrantes del Congreso de Zacatecas, Diputado Local por Representación Proporcional por el Partido Revolucionario Institucional, fue Presidente de la Asociación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, y representante del Gobierno de Zacatecas en California del 2010 al 2013;

Posteriormente, agradeció a los ponentes su participación y cedió el uso de la voz al Licenciado Rodrigo Morales Manzanares para que, desde su experiencia como Consejero Electoral e integrante de la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del IFE durante la primera experiencia de 2005-2006, con un modelo por correo postal que continúa hasta el 2012, en este último ejercicio con algunas innovaciones, nos compartiera su perspectiva y visiones sobre el nuevo modelo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), que dispone tres posibilidades de votación y la credencialización en el exterior.

Rodrigo Morales Manzanares. Inició con un agradecimiento al INE por la invitación para participar en el foro, para reaccionar posteriormente a los planteamientos. En primera instancia, señaló que el balance que en su momento realizó el IFE sobre la primera experiencia de votación extraterritorial, fue que el volumen de la participación depende en buena medida de cómo se instrumenta el voto y, como se dijo anteriormente, el modelo vigente de aquel entonces era extremadamente restrictivo, lo que no permitió

en ninguna de las dos experiencias ampliar la base de votantes de manera significativa. Además, la Institución tenía que preocuparse, entre otras cosas, de que el voto fuera “seguro”, lo que trajo como consecuencia que no hubiera una sola impugnación al sufragio desde el extranjero, aun cuando a nivel nacional se dieron una gran cantidad de impugnaciones durante el proceso electoral del 2006; y segundo, que el voto fuera “universal”, tal es el caso que se recibieron sufragios de más de cien países, demostrando que por lo menos esa modalidad tan restrictiva del correo certificado funcionó para darle universalidad al voto.

Por otro lado, como parte de la valoración del ejercicio de votación, comentó que el perfil de los más de treinta mil electores que votaron en el 2006, no se parece al perfil de los migrantes. Si se compara cuáles fueron las entidades que más votos aportaron con aquellas que tienen un alto índice migratorio, puede observarse que se obtuvieron más votos del Distrito Federal, que no se caracteriza por ser una entidad de gran migración, en cambio, los estados de Jalisco, Michoacán o Zacatecas por ejemplo, que son entidades de tradición migratoria, no figuraron entre las primeras aportantes de votos desde el extranjero. Asimismo, mencionó que se levantaron algunas encuestas en el extranjero que indicaron que el interés por participar no coincidía con la tasa efectiva de votantes, pues las encuestas mostraron un exagerado interés por participar.

Derivado de lo anterior, expresó que desde su punto de vista, lo que se tuvo en realidad fue una modalidad de votación para “mexicanos en tránsito”, no para mexicanos residentes en el extranjero. Agregó que incluso, si se observan los perfiles de los distritos de donde provenían los votos, es posible concluir que muchos de ellos eran estudiantes con residencias temporales para posgrados, mexicanos que seguramente regresarían al país y que portaban la credencial para votar. Insistió pues en que el modelo utilizado en el 2006 y en el 2012 fue una modalidad no diseñada o no pensada en la realidad de los migrantes.

A lo antes dicho, sumó otro de los aspectos que prevalecieron con el modelo del 2006, y que fue la prohibición de realizar campañas y propaganda en el extranjero. Dijo que paradójicamente cuando no había voto, si se hacía campaña en el extranjero. Recordó que en 1994 y en el 2000 los diferentes candidatos hicieron recorridos amplios en Los Ángeles, en Chicago, en Nueva York, entre otras ciudades; es decir, tenían trato directo con la comunidad en el extranjero. Con la prohibición establecida en 2005 para realizar esas actividades, cuestionó cómo sería posible ampliar el número de votantes, si ni siquiera los partidos políticos podían relacionarse de manera directa con sus potenciales electores.

Así pues, respecto a los tres elementos aludidos sobre quiénes votan, cómo votan y cuál es la relación entre partidos y electores, manifestó que con la reforma del 2014 se resolvieron dos de esos puntos. Primero, el asunto de que se pueda credenciar en el extranjero cambia radicalmente la manera en cómo se va a confeccionar el nuevo universo de votantes, por lo que, es un paso muy importante del cual se esperaba un incremento

en el número de electores en las próximas elecciones presidenciales. El segundo punto relevante que consideró también un avance, consiste en la posibilidad de que la emisión del voto sea de múltiples maneras, es decir, no sólo por la vía del correo, que para el caso mexicano funcionó para comunidades aisladas, sino que además se prevé la posibilidad del voto presencial o incluso electrónico por internet. En ese sentido, consideró que la reforma da elementos mucho más racionales; no obstante, estimó que lo que quedó pendiente en la reforma, es la posibilidad de que los partidos y los candidatos puedan hacer campaña y relacionarse con las comunidades de migrantes. Sugirió que podrían explorarse formas para subsanar ésta restricción y definir cómo podría colaborar el INE para ello.

En relación a los retos, señaló que sin mayor detalle, existen buenas noticias, pues aparentemente ya hay un presupuesto en el 2015 para la credencialización en el extranjero, alrededor de sesenta millones, y también ha habido contactos con cancillería, tal como lo ordena la nueva ley, para acordar los mecanismos concretos de credencialización. La mala noticia, dijo, es que se atraviesa el año electoral que pudiera no permitir el inicio de los trabajos en estos semestres, sino hasta que concluya el proceso. Empero, lo importante es que se está avanzando.

Juan Manuel Fraustro Ruedas. Apuntó tres datos relevantes: sobre el número de inscritos en la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero en el 2012, a nivel la federal fue de 59 mil 115, el Distrito Federal 10,782, Michoacán 612 y Chiapas 1,192; sobre el número de votos, a nivel federal fue de 40,714, en el Distrito Federal 7,915, en Michoacán 341 y en Chiapas 533. Por la modalidad vía internet en el Distrito Federal se obtuvieron 2,639 y en Chiapas 533.

Posteriormente, para ceder el uso de la voz a la Doctora Catalina Soto Acosta, señaló que uno de los retos para los denominados OPLES, es adecuar sus leyes electorales locales. Además, es sabido que Zacatecas cuenta con experiencia sobre candidaturas para diputados migrantes, por lo que, agradeció a la Doctora pudiera compartir la experiencia de esos ejercicios así como también, refiriera lo que se está realizando para la instrumentación del voto de los residentes en el extranjero para elegir Gobernador.

Catalina Soto Acosta. Previo agradecimiento y saludo a los panelistas, señaló como fundamental hacer un recuento de lo sucedido en Zacatecas. En ese sentido, explicó que, si bien es cierto que en 1996 se abre la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, que se regula en el 2005 en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), a través del voto postal. Paralelo a este esfuerzo, en Zacatecas el abordaje de este derecho se hace de una manera más amplia. Como antecedentes de esa referencia, mencionó que el PRD postuló a Andrés Bermúdez Miramontes como candidato a presidente municipal del Ayuntamiento de Jerez, Zacatecas, para el proceso electoral del 2000. Bermúdez gana la elección no obstante, se interpone

un recurso de inconformidad en el que se demuestra que no tenía una residencia en Jerez, y de esta forma se declara inelegible al “rey del tomate”, así conocido.

A partir de ese momento, surge la discusión sobre la posibilidad de que los zacatecanos migrantes pudieran ser votados para cargos de elección popular, con una movilización de académicos y otros grupos, para lograr una reforma a la constitución y leyes electorales locales. En esta discusión toma relevancia el concepto de residencia bi-nacional, que se definió como la condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero y al mismo tiempo domicilio y vecindad en el territorio del estado, manteniendo en éste último una familia o intereses.

Finalmente, la reforma en el Estado de Zacatecas estableció la obligación a los partidos políticos de registrar en las listas de representación proporcional, en el último lugar, a una fórmula de candidatos migrantes, cuya asignación de estas diputaciones se darían a las dos primeras minorías. Los requisitos para ser considerado como candidato migrante eran tener domicilio propio no convencional en Zacatecas, tener el RFC, la CURP, la credencial para votar con fotografía y alguna identificación de Estados Unidos, como por ejemplo la licencia de manejo o la residencia.

Durante los primeros ejercicios hubo impugnación respecto de la violación al principio de prevalencia en las listas; hubo quien, una vez que se asignó la diputación migrante al último de la lista, impugnó al considerar que no se siguió el orden de prelación en la asignación. Esto, dijo, es motivo de reflexión, pues si en el caso de los zacatecanos migrantes se está en presencia de acciones afirmativas para grupos de participación política que se encuentran en desventaja, como en el caso de las mujeres, esto lleva entonces, a privilegiarlos en materia legislativa.

Por otra parte, en relación a la actuación de los candidatos migrantes, estimó que la sola inclusión de ellos ya es de por sí la aceptación de la pluralidad. Algunos académicos tienen tendencia a investigar si realmente los diputados migrantes están generando leyes a favor de los zacatecanos en el extranjero o no, lo mismo sucede con las diputadas, cuando se preguntan si presentan iniciativas que benefician a las mujeres o no; en ese sentido, consideró que es una visión sesgada, pues lo importante es que los diputados están participando con una visión en todos los temas, desde quien se encuentra en Estados Unidos y tiene una participación social, cultural y económica en el estado, de una manera preponderante.

Finalmente, concluyó que en Zacatecas se ha reconocido pues la residencia bi-nacional, así como se ha reconocido el derecho a ser votado en todas las elecciones como un derecho fundamental, como un derecho humano. Y destacó que uno de los retos es que el reconocimiento de estos derechos en la constitución y ley locales no retroceda, no se restrinja bajo el principio de que los derechos humanos deben de ser protegidos. En todo caso, mencionó que debe avanzarse en el tema no solo en la entidad, que tiene un

precedente interesante, en donde en una elección para gobernador se impugnó el triunfo de la Gobernadora Amalia García, argumentando que no tenía domicilio en Zacatecas; la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió que si en Zacatecas se aceptaba la residencia bi-nacional, con mayor razón debía aceptarse una residencia convidada dentro del territorio mexicano.

Asimismo, mencionó que otro de los retos es el tema de la credencialización en el extranjero. Consideró que el INE está llamado para expedir una reglamentación de tal naturaleza que no genere ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda. Los que se credencialicen en el extranjero, se integrarán al padrón electoral con el carácter de mexicanos en el extranjero, en la sección específica; no obstante ello, la LEGIPE establece nuevamente que la lista nominal de electores en el extranjero será provisional, aspecto cuestionado por la academia que propuso un listado definitivo, a efecto de no volver a empezar de cero en las siguientes elecciones y no perder la experiencia. En tal tenor, refirió que bajo la visión de elecciones con integridad en el mundo, no debe obviarse que una de las cuestiones medibles es la participación o el proceso de inclusión política de minorías vulnerables, y las instancias correspondientes del estado deben atenderlo.

Juan Manuel Frausto Ruedas. Para proceder a la intervención del Diputado Rafael Hurtado Bueno, solicitó que compartiera, en el marco de su experiencia como legislador local migrante, conocedor de las demandas y exigencias de nuestros paisanos zacatecanos residentes en el extranjero, en Estados Unidos particularmente, cuáles aspectos se están trabajando en la legislatura local para posibilitar en la ley la instrumentación del voto de los zacatecanos residentes en el extranjero para la elección de gobernador y, asimismo, qué aspectos considera deben tomarse en cuenta para la difusión de este derecho.

Rafael Hurtado Bueno. Agradeció la invitación para participar en el evento, y señaló que una realidad innegable es que para los ciudadanos en el extranjero, más que votar por sus gobernantes en México, es prioridad votar la cuestión migratoria en Estados Unidos, pues su primera intención es legalizar su situación de residencia; es decir, no hay gran interés en el voto en México.

Mencionó que según datos del IFE para los comicios del 2006, se gastaron alrededor de 300 millones de pesos y para 2012 solo se gastaron 107 millones de pesos. En el mismo año de 2006, el IFE recibió sobres con votos de 81 países y el mayor número de votos que fue de 29,539 eran provenientes de Estados Unidos, los 11,422 restantes eran de otros países del mundo. El total de votantes representados fue de 0.52 por ciento de los mexicanos en el exterior, cuando según la última cifra del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, son 11 millones 649 mil 641 paisanos fuera de México.

Ante tal resultado, refirió que el IFE reconoció dificultades en los comicios presidenciales del 2006, de las que deriva que sólo 652 paisanos zacatecanos sufragaran. En el 2012, no llegaron ni a los 500 votos, sólo se contabilizaron 373 sufragios zacatecanos.

El resultado representa el verdadero reto que se tiene ahora, por ello, señaló que se deben resolver las dificultades técnicas para hacer realidad el sufragio migrante, pues el voto postal ya no es una opción. Además, aludió que debe desarrollarse una amplia campaña de promoción, porque sólo un pequeño porcentaje de los más de 10 millones de migrantes en la unión americana, sabían que podía votar por representantes en México. Asimismo, indicó que es necesario propiciar las condiciones para la participación ciudadana, y que aún cuando no exista interés para votar de la gran mayoría, debe promoverse la cultura de sufragar, de participar en las decisiones.

Por otra parte, mencionó que no deben hacerse distinciones entre los ciudadanos que residen en México y los que residen fuera del territorio nacional, elaborando una lista nominal específica de ciudadanos residentes en el exterior. Así, si el día de la elección el residente en el extranjero se encuentra en su tierra o está de tránsito por México, éste debiera contar con la posibilidad de emitir su sufragio en México aunque resida en el extranjero. Al elaborar una lista de residentes en el extranjero, se imposibilita votar en México por estar registrado en una lista distinta a la nacional, limitando la participación de los mexicanos que viven fuera del país.

Juan Manuel Frausto Rueda. Agradeció al Diputado y expresó que la LEGIPE otorga la posibilidad de votar desde el extranjero para elegir Presidente y senadores a nivel federal, y Gobernador en elecciones locales. Por lo que y a fin de dar la palabra al Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, le cuestionó ¿qué pasaría con el caso chiapaneco, cuyo ordenamiento permite crear una circunscripción especial para elegir a un diputado migrante?, ya que la LEGIPE mandata que el voto es solo para gobernador; asimismo, ¿cuáles serán los alcances del derecho a votar para los mexicanos residentes en el extranjero que quedó en la LEGIPE?, ¿hay elementos que lo limitan?

Reyes Rodríguez Mondragón. Agradeció la invitación al INE, particularmente a la Coordinación de Asuntos Internacionales a cargo de Manuel Carrillo, al Instituto Electoral de Zacatecas y a la Universidad Autónoma de Zacatecas. Inició abordando el tema de los alcances del derecho, pues en la medida que éste se conoce, se puede determinar si el diseño normativo es óptimo o adecuado, es decir, si el derecho protege al ciudadano correctamente.

Explicó que En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la posibilidad del voto de los mexicanos residentes en el extranjero se dio fundamentalmente con un cambio realizado en 1996, en el artículo 36, consistente en que el voto pudiera ejercerse fuera del distrito de residencia, por lo que, hoy estamos prácticamente a 18 años de esa modificación. A partir de ese momento se crearon comisiones de análisis hasta el 2005, año en el que se reguló el voto en la ley, y luego la última reforma del 2014.

La Constitución también establece, en su artículo 35, que los ciudadanos mexicanos tienen derecho a votar por todos los cargos de elección popular, sin restricción. Asimismo,

destacó que el artículo 34 constitucional, define la ciudadanía estableciendo básicamente el requisito de ser nacional, tener 18 años y un modo honesto de vivir. La *nacionalidad* se adquiere por nacimiento, por naturalización y también los hijos nacidos de padres mexicanos, aun cuando nazcan en el extranjero, adquieren la nacionalidad de inmediato.

Bajo tal referencia, destacó que en el fondo lo que ese derecho reconoce es la ciudadanía de los residentes en el extranjero, y el problema radica en la implementación de esa ciudadanía, en cómo se concibe y se protege. En tal sentido, la ley, al reconocer la posibilidad de votar desde fuera de México a los nacionales residentes en el extranjero, potencializa su calidad de ciudadano; sin embargo, se les restringe el ejercicio para votar por todos los cargos públicos. Agregó también que, desde la perspectiva de la normatividad internacional, específicamente de la Comisión Americana de Derechos Humanos, existe el reconocimiento de ese derecho y se señalan algunas posibilidades para que sea regulado y, en ese sentido, restringido, y una de esas restricciones es precisamente la residencia.

Ahora bien, reconocido el derecho, añadió que también desde el punto de vista convencional, los estados sí adquieren la obligación de garantizar con medidas positivas, que toda persona que sea titular del derecho pueda ejercerlo efectivamente. Por lo que, sobre lo que es posible regular, por ejemplo la edad, la residencia, el idioma o la nacionalidad, sí está en el ámbito de configuración de los legisladores y pueden limitar los alcances. Inclusive, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce un poder mayor a las legislaturas estatales y les da un amplio margen de apreciación para la regulación sobre aspectos diversos, como por ejemplo la residencia. Como referencia, el Magistrado citó del Tribunal Europeo de Derechos Humanos lo siguiente: *"Los estados tienen un amplio margen de apreciación al respecto, siempre sujetos al control internacional. En particular, respecto del requisito de la residencia, el Tribunal ha señalado que no es per se un requisito irrazonable o arbitrario y, por tanto, un requisito de esta naturaleza puede ser justificado sobre la base de que: a) Un ciudadano, un residente está generalmente menos preocupado y menos informado de los problemas diarios de un país; b) La imposibilidad de promover candidaturas en el exterior o de asegurar la libertad de expresión necesaria en los procesos electorales; c) la poca o nula influencia de los ciudadanos no residentes en la postulación de candidaturas, de la formación de sus programas; d) La escasa correlación entre el derecho a votar y el ser directamente beneficiado o perjudicado por actos de los órganos políticos a ser electos"*.

En esta referencia, dijo, se encuentran una serie de razones que podrían permitir una legislación con ciertas restricciones, tal vez a la propaganda o a la residencia, pero que explican desde el punto de vista de los tribunales, que puedan existir condiciones razonables y necesarias para establecer ciertas restricciones.

En el caso de México, en el cual ya se reconoce este derecho, se tienen que adoptar en las legislaciones las medidas que lo hagan efectivo; empero, para ser efectivo, es necesario

también considerar los contextos en los que se ejerce y los grandes retos. Uno de ellos es incrementar la participación que, como se ha mostrado, es muy baja si se considera el universo de migrantes. Tan solo en Estados Unidos, según un registro del 2013, 11 millones 907,348 mexicanos viven fuera de nuestro país, y de esos, más de 11 millones radican en Estados Unidos. Por lo tanto, sugirió que los esfuerzos deben concentrarse en mayor medida en ese país.

Ahora bien, sobre las condiciones contextuales y tomando como referencia a Estados Unidos, por ser el país más relevante dada la concentración de connacionales, habría que reflexionar sobre cuántos mexicanos son ilegales; cuántos se encuentran sin registro, dato que seguramente no es del todo preciso pero que se dice ascienden a 6.8 millones aproximadamente; y por qué se caracterizan, aspecto en el que se ha dicho que generalmente son los que tienen los menores ingresos entre los propios migrantes, tienen bajo nivel de escolaridad y pocos tienen la ciudadanía norteamericana. Por ello, comentó, nos enfrentamos a un 80 por ciento de población que muy probablemente se ve inhibida para participar cuando se pone en riesgo su situación, su vulnerabilidad al ser un inmigrante ilegal y en condiciones de pobreza alrededor de 2.9 millones.

Ante lo expresado y el cuestionamiento relativo a si se pueden votar por otro tipo de cargos de elección popular, precisó que la LEGIPE establece claramente que para las elecciones federales se puede votar por la presidencia de la República y por senadores, por lo que, en principio no podría votarse por diputados federales, por el simple hecho de que no está previsto en la ley. Este punto ha sido discutido también por la Suprema Corte de Justicia. Mencionó que la exclusión de los diputados fue discriminatoria, particularmente del artículo 35 constitucional, que otorga el derecho a votar por todos los cargos públicos; empero, lo que justifica la disposición probablemente es el propio diseño normativo, las implicaciones de operatividad para instrumentar el derecho. Añadió que pudiera ser cuestionable constitucionalmente, aunque ya la mayoría de los ministros votó por lo constitucional en la Suprema Corte, con votos en contra y diferenciación en la votación.

Respecto a las legislaturas estatales, anotó que la ley establece que se puede votar por las gubernaturas. La lectura que le da la corte y la lectura que sugiere la ley, es que esto es optativo para los estados, bajo su libertad constitucional y legislativa. Sin embargo, en la discusión también se planteó si se podría regular sobre ayuntamientos y sobre diputados locales, y la conclusión de la mayoría de los magistrados fue en el sentido afirmativo, pues es optativo para las entidades.

En relación con lo anterior, opinó que es problemático abrir ese derecho, concretamente por razones operativas, por ello es que se limita la elección de cargos públicos.

Finalmente, subrayó que del procedimiento dispuesto en la LEGIPE, llama la atención la exigencia del comprobante del domicilio de los mexicanos en el extranjero, a fin de que

puedan incorporarse al padrón o para inscribirse en la lista de electores, pues todos los datos que revelen el domicilio de los compatriotas que mayoritariamente son ilegales, puede inhibir su participación; por lo que, eso dependerá de cómo el INE implemente el derecho. Además, estimó que pudiera ser posible que el ciudadano pueda ir al consulado o embajada a registrarse y pedir que le envíen en ese lugar la boleta, o que se contemple la posibilidad de que los datos que se proporcionen por el ciudadano no estén a la vista, para no perjudicar o inhibir la participación de los migrantes que están en Estados Unidos en condición de ilegal.

Juan Manuel Frausto Rueda. Concluidas las intervenciones de los ponentes, procedió a la lectura de algunas de las preguntas que dirigió el público a los participantes en la mesa. Para la Doctora Catalina Soto Acosta, ¿Cómo se está preparando el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas para el voto de gobernador desde el extranjero? y ¿qué modalidades pudieran instrumentarse para el estado de Zacatecas que pudieran plantearse al legislativo local?. Y para el Diputado Rafael Hurtado Bueno, se le solicitó sustentar la afirmación relativa a que los residentes en el extranjero no les interesa votar.

Catalina Soto Acosta. Sobre los cuestionamientos, señaló que el Instituto Electoral, como todos los organismos públicos electorales, entra en una vinculación directa con el INE para este y otros ejercicios. Es una experiencia aún no vivida, pero se ha dado seguimiento de ejercicios que incluso hoy se realizan, como el de Michoacán, como el voto chilango y el de los chiapanecos. Mencionó que es una forma de prepararse, además de que tendrán que hacer una re-organización, para tener una unidad interna que se dedique al tema.

A su vez, retomó dos puntos que le resultaron fundamentales, inclusive para una reacción del magistrado. Uno de ellos, el relativo a la prohibición de las campañas electorales, que en el caso de Zacatecas, existe en la ley incluso antes de haber reconocido el voto de los zacatecanos en el extranjero. Esta restricción, dijo, en los hechos no se observa pues los candidatos hacen promoción con los clubes y asociaciones, no buscando el voto directo del zacatecano residente en el extranjero, sino la influencia de estos líderes que envían remesas a sus comunidades, que hacen obra en Zacatecas y que inciden en la decisión de quienes votan en la entidad para elegir a candidatos. Mencionó que es un tema que ha generado tensión en los últimos procesos electorales en Zacatecas.

El segundo tema es el atinente al listado nominal que señala el artículo 336 de la LEGIPE y dispone que éste se elaborará por el lugar de residencia, porque está solicitando el domicilio, y por domicilio en México, por entidad federativa y distrito electoral. A este respecto, indicó que es una cuestión logística o de instrumentación sobre cómo elaborar el listado, por lo que, es uno de los temas que quedan pendientes.

Rafael Hurtado Bueno. Precisó que los datos sobre la de falta de interés de votar por parte de los mexicanos en el extranjero están sustentados por el Pew Center, y que dice

que de 11 millones sólo un 10 o un 15% está interesado en el voto, aun o cuando fue una demanda de muchos años, pero la gran mayoría de la gente trabajadora no está en ese caso. Agregó que en las federaciones de migrantes se tiene contacto con los estados, con los gobiernos y de alguna manera se participa en proyectos en las comunidades, pero una gran mayoría, sobre todo los que son ciudadanos americanos y que no guardan una vinculación con México, no están muy interesados. Expresó que desafortunadamente los que sí quieren participar no tiene las armas para hacerlo y es por eso aboga por que se lleve a cabo esa gran promoción, que se otorguen los documentos necesarios para poder expedirles la tarjeta de elector y que pueda incrementar el porcentaje de votación.

Reyes Rodríguez Mondragón. En reacción a los planteamientos de la Doctora Soto, particularmente sobre la prohibición de las campañas en el extranjero, subrayó que la tecnología es una herramienta que también permite allegar información, como las redes sociales; no obstante, consideró que las instancias administrativas como el INE o los institutos electorales locales podrían disponer de tiempo para hacer algún tipo de propaganda en el extranjero. Esto sería importante para nivelar la cancha en cuanto a la información. Empero, no deja de ser cuestionable en términos del derecho a la información de la ciudadanía para ejercer su voto de manera informada y razonada. En tanto haya restricciones estrictas para hacer campañas de información para los residentes en el extranjero, puede llegar a cuestionarse el hecho de que no existan prácticas políticas y legislativas para no generar una discriminación directa. Desafortunadamente, dijo, así quedó la ley, lo cual responde en gran medida a la desconfianza bajo la cual se ha construido el andamiaje electoral y, sin duda, la falta de control sobre las campañas en el extranjero.

En relación con el listado nominal, indicó que también existe un problema sobre la temporalidad, que además contribuye a la falta de incentivo, pues si el ciudadano ya está registrado en un padrón, tiene de todas formas que volver a solicitar su ingreso al listado. En ese sentido, estimó que la autoridad administrativa puede resolver de alguna manera esta situación y no se configure un factor de desmotivación.

Finalmente, dejó como reflexión al auditorio el hecho de que también podrán inscribirse en el padrón electoral los hijos de padres mexicanos que nunca han residido en México, debiendo sólo acreditar la entidad federativa de sus padres o madres. Por tal motivo, no se habla de una ciudadanía bi-nacional, sino de una ciudadanía transnacional y, entonces, el cuestionamiento es si se justifica o no el hecho de que quienes no han vivido en México puedan votar y qué consecuencias tiene en el padrón.

Rodrigo Morales Manzanares. Como comentarios generales, manifestó que otro efecto que no es menor, es que por la vía de la credencialización, las actividades del Instituto se vuelvan permanentes respecto a las comunidades migrantes. Para el 2005, esas actividades se realizaban por la Coordinación del Voto desde el Extranjero, instancia temporal; por lo que, se interrumpió toda la experiencia del 2005-2006, para ser retomada

hasta 2011-2012, lo cual fue un error de diseño del legislador. La reforma no estableció que esa Coordinación fuera permanente, pero sí la actividad con los migrantes, y esto no significó otra cosa más que todas relaciones que el INE generó con actores sobresalientes no se mantuvieran, sino que deben retomarse como actividad nueva y esto sin duda genera impacto, aún los esfuerzos de comunicación.

En relación al tema de la credencialización, apuntó que hay un reto, incluso uno de los más importantes que tiene el INE, porque la legislación tiene ciertas cuestiones que habría que superar. Si se hace una lectura de la ley, aparentemente cuando se solicita la inscripción debe enviarse la fotocopia de la credencial, por lo que, se interpreta que ésta es sólo para los que ya la tienen, y en otra parte pareciera que esto se salva. Asimismo, en una parte de la ley dice que se va a organizar por distrito o entidad, y por otra que sólo por distrito o equivalente. Es decir, se está en presencia de un ordenamiento con imprecisiones. Seguramente la Comisión Nacional de Vigilancia tendrá la capacidad para atajar y hacer lineamientos que sean absolutamente claros y sobre todo que estén pensados en el ciudadano.

Finalmente, sobre la decisión de la temporalidad, opinó que hubiera sido más sencillo establecer una nueva sección para que se pudiera hacer una especie de reseccionamiento en el exterior y así generar algo más permanente.

Conclusiones y clausura

Participantes: *Doctor Miguel Moctezuma Longoria*
Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas
Lic. Manuel Carrillo Poblano
Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral

Miguel Moctezuma Longoria. Como primera conclusión que se desprende de los trabajos del foro, aludió la importancia de diferenciar la ciudadanía formal, la que está en la ley, y la ciudadanía sustantiva, es decir, la que se ejerce desde la sociedad civil, criterio que tendría que permear la idea de la participación política de los migrantes. Asimismo, mencionó que es importante que en el aspecto de la ciudadanía sustantiva, se reconozca que el ciudadano migrante, sobre todo el ciudadano organizado, a diferencia del ciudadano mexicano como individuo, es la organización misma, el punto nodal de su participación política desde el extranjero.

Otro aspecto que es relevante recoger, es el relativo a la necesidad de que todos los partidos políticos hagan campaña en el extranjero, particularmente en los Estados Unidos; no se justifica que se renuncie a ello, por lo que, debiese de formar parte de la discusión de la ley reglamentaria, particularmente de la local.

Por otro lado, también consideró que el asunto del voto a nivel de diputados y a nivel de presidentes municipales, por lo que se escuchó en las sesiones, legalmente podría estar resuelto pero no operativamente, lo cual está en contra de la Constitución que brinda el derecho para todos los cargos de elección popular. Eso significa pues que no hay una correspondencia, que el tema no debiera quedar simplemente en manos de la discrecionalidad o no de las entidades federativas, porque en los estados participan las fuerzas políticas y son éstas las que en última instancia definirán o no los alcances de la reforma.

Como otra de las conclusiones, recogió la idea de que México está entre los tres países con mayores niveles de migración en el mundo pero, además, México tiene, en términos proporcionales, el peso más alto que ningún país en el mundo. No es lo mismo la población absoluta que la población relativa, por lo que, el peso de los migrantes destaca. Añadió también que es importante reconocer que el voto se concentra en Estados Unidos, porque allí residen el 98% de los migrantes, no obstante, no habría que limitarse a ese espacio, así, donde esté un mexicano, los derechos de la ciudadanía son válidos y, por ello, habrían que abrirse los canales correspondientes.

Igualmente, recordó que en las mesas se expresó que el universo de potenciales votantes todavía no está muy claro, lo cual, significaría pues límites en los niveles de votación, pero no puede simplemente pensarse que cada mexicano que se encuentra fuera del país va a

votar simplemente porque reúna los requisitos, dependerá un poco de cómo se resuelve ese universo.

Por otra parte, retomó el punto mencionado en las mesas en relación a que los migrantes más interesados en México son los que ya residen en el extranjero, a diferencia de los indocumentados que están todavía en un proceso de cambio o no de residencia. A ese respecto, señaló que los primeros debiesen tener menos interés por México, dado que tienen resuelta su residencia en aquel país, sin embargo, es interesante que no resulte así, particularmente para dejar de cuestionar la idea de las dobles lealtades o de la doble nacionalidad y la doble ciudadanía. Además, también se resuelve el asunto de la soberanía, porque finalmente cada país, en este caso Estados Unidos y México, regulan sus procesos de votación de acuerdo con sus propias leyes.

De igual forma, consideró importante subrayar algunos desacuerdos con ciertos puntos planteados en las mesas. Primero, refirió que los descendientes de mexicanos migrantes también son mexicanos aunque hayan nacido en otro país, ello, por disposición de la ley desde 1996, que además establece que la nacionalidad mexicana es irrenunciable. Entonces, el cuestionamiento sobre si los descendientes deben tener o no derechos políticos ya está superado por la legislación vigente. Asimismo, consideró un retroceso seguir hablando de migrantes *illegales*, porque se trata de un lenguaje discriminatorio que, finalmente, no ayuda, ni garantiza derechos a nadie, simplemente se trata de migrantes sin documentos. Aludió como ejemplo la Universidad de Berkeley, que ha prohibido usar el concepto ilegal, así como otras universidades y algunos medios como CNN e, incluso, el propio Presidente de los Estados Unidos que lo ha señalado como un concepto inapropiado.

La otra cuestión que estimó también está resuelta técnicamente, es que se puede tener residencia por ejemplo, en Estados Unidos y residencia en México, lo que permite votar desde el extranjero para Presidente y Senador, y más aún pudiera votarse técnicamente por Diputados Federales.

Como último punto, y dada la reglamentación que debe generarse en Zacatecas, planteó como propuesta la formación de una nueva comisión de expertos para que revise a fondo las contradicciones, las sutilezas, los recovecos y las argucias técnicas que dificultan el ejercicio del derecho tanto a votar como a ser votado.

Manuel Carrillo Poblano. En su conclusión, señaló que los trabajos del foro arrojaron suficiente información, reflexiones y posicionamientos, y destacó que hay 3 niveles de análisis. En primer lugar, mencionó que hay problemas de orden conceptual que aún no están resueltos, la parte de la ciencia del derecho y de la política no se agotan, porque están relejando lo que sucede en nuestra sociedad. Subrayó que algo aludido brevemente en las mesas fue el tema de la soberanía. A ese respecto, dijo que estamos hablando del ejercicio del sufragio, del derecho al voto de ciudadanos para crear un poder soberano,

por lo que consideró importante rescatar el poder de soberanía en contextos de globalización del siglo XXI, no la soberanía añeja, después de la Guerra Fría del siglo XIX, sino una nueva soberanía, un nuevo poder soberano que se está creando en las sociedades complejas del siglo XXI.

El otro concepto a rescatar, comentó, es el término de ciudadanía, y el planteamiento sobre dónde reside la fuente de los derechos políticos. Algunos señalan que la fuente de los derechos es la nacionalidad, independientemente del lugar donde reside la persona, y otra postura es que la fuente está donde reside la persona, por lo que, a este respecto, la discusión sigue abierta. Igualmente, refirió que otro estimulante señalamiento que algunos de los ponentes realizaron fue el relacionado con el derecho político de los extranjeros que residen en México y que viven las consecuencias de ese poder soberano que creamos con el poder ciudadano.

El segundo nivel de análisis es el relativo a la política comparada. El experto internacional ilustró que no existe un paradigma permanente o no hay un modelo perpetuo o específico sobre las modalidades de integración de la organización electoral; con datos empíricos se pudo observar la variedad en la instrumentación del derecho político, desde el registro, las modalidades del voto y los grados de participación que generalmente son escasos en relación a los residentes en el extranjero. Sobre el tema de las campañas electorales, se pudo observar que en México es un aspecto que se toma con distancia, sin embargo, en Europa es normal hacer las campañas. Y, algo que no fue mencionado pero que puede ser importante para la academia y los organismos electorales, es el análisis de los costos, es decir, ¿cuánto cuesta organizar elecciones para residentes en el extranjero? que, obviamente dependerá de la modalidad que se adopte, pero es otro indicador que pudiera ilustrar y abonar a la discusión.

Apuntó que el tercer nivel de análisis es el procedimental, que presentaron los ponentes de la última mesa, y de la que se desprende que habrá de trabajarse en forma muy detallada y complementaria por parte de la autoridad electoral, hoy el Instituto Nacional Electoral, los siguientes procedimientos: listado temporal y todas las implicaciones que tiene; la credencialización y las implicaciones en la administración y en costos; y el ejercicio de los derechos políticos. También, añadió que habrá de trabajarse el tema de los recursos que se puedan interponer por los ciudadanos o los miembros de los partidos ante el Tribunal Electoral.

Una vez lo antes dicho, dio por concluido exitosamente los trabajos del foro y agradeció nuevamente a la Universidad Autónoma de Zacatecas, al Instituto Electoral del Estado, a la Cámara de Diputados, a los distinguidos ponentes por las espléndidas reflexiones e información compartida. Finalmente citó el título "el porvenir está abierto", por lo que, expresó que de ninguna manera estamos ante un punto de llegada, sino que es un punto de partida para futuras reflexiones de la política y la democracia de nuestro país.