

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR. DEBATE LEGISLATIVO EN MÉXICO FRENTE A LA DISCUSIÓN MIGRATORIA EN EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

Presenta

MARÍA DEL PILAR ÁLVAREZ LASO

**Directora de tesis:
Dra. Cecilia Ímaz Bayona**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

Para mis adorados hijos, Jimena y Valente, con quienes gozo la vida y me han regalado tantas alegrías. Aun de chicos he visto su lucha y me enorgullecen. Los amo y los honro.

Para Alejandrina y Francisco, mi mamá y mi papá, porque siempre he podido contar con su amor y su aliento. Su ejemplo lleno de energía y entereza me han marcado profundamente.

A mis hermanas Elisa y María Elena por la intensidad con que vivimos tiempos muy difíciles y muy cercanos aún.

A D., sin duda.

AGRADECIMIENTOS

Descubrí a una gran persona que me regaló su tiempo y su amistad en la realización de esta investigación. Te agradezco con gran afecto querida Cecilia tu compromiso como directora de tesis para ayudarme a concluir este documento que necesitó más de dos años de trabajo.

Gracias a Guadalupe González González quién me orientó a abordar este tema desde la teoría de las Relaciones Internacionales y que me introdujo en el trabajo cngresional de los EUA.

Expreso mi más calurosa gratitud a las personas que me ayudaron a aligerar mis cargas de trabajo o me orientaron en los trámites para avanzar en esta tesis: María Elena Álvarez Laso, Adriana Frida Aguilera, Víctor Aramburu, Luis Arroyo Castrejón, Norma Cantón, Betina Chávez, Natalia D'Angelo, María José Del Conde, Jennifer García, Hortensia Hernández, Libia Lazcano, Víctor López, Patricia Méndez, Tomás Milton Muñoz, María Elena Meneses, Mauro Santos, Maricarmen Solís, Maribel Soto, Estíbaliz Urquiola, José Antonio Valdés.

Agradezco el apoyo brindado durante estos años a los amigos y a las personas que conocí en el camino del desafío migratorio y/o el electoral que accedieron a reflexionar conmigo o me facilitaron información sobre los temas de esta tesis. Incluyo afectuosamente a aquellos amigos que me ayudaron a resolver las dudas que surgieron a borbotones y en los que pude confiar para avanzar en este trabajo: Graciela Orozco, Gonzalo Badillo, Guadalupe Irizar, Guillermo Heitler, Gustavo Cano, Gustavo Mohar, Héctor Bernal, Leticia Calderón Chelius, Luis Carlos Ugalde, Lourdes Granillo, Manuel Carrillo Poblano, Manuel Feregrino, Manuel Palma, María Antonieta Collins, Miguel Ángel Porrúa, Ovidio Botella, Pablo Ruíz Nápoles, Patricio Ballados, Rafael Fernández de Castro, Raúl Rodríguez, Rodrigo Morales, Roger Díaz de Cossío, Yuri Beltrán, Javier Corral, Javier Velásquez, Jorge Mettei, Jorge Zepeda, José Woldenberg, Jorge Santibáñez, Juan Humberto Vital, Alberto Székely, Adriana González, Alejandro Moreno, Alejandro Poiré, Armand Peschard, Armando Ortíz Rocha, Arturo Sánchez, Beatriz López, Carlos González Gutiérrez, Carlos Hernández, Carlos Navarro, Ciro

Gómez Leyva, Daniel Olvera, Emilio Zebadúa, Fernando Gamboa, Fernando Santos, Francisco José Paoli,

Por el tiempo dedicado a revisar esta tesis y por sus valiosas observaciones agradezco al Sínodo: Paz Consuelo Márquez Padilla, Mónica Vereá, Leonardo Curzio y César Pérez.

De manera particular, quiero agradecer a José Luis Yunes que en la coyuntura de este tema reapareció después de diecinueve años.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
Hipótesis de trabajo	12
Objetivos de investigación	14
Objetivo general	14
Objetivos específicos	15
ESTRUCTURA DE LA TESIS	17
TEORÍA DE LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES COMO MARCO DE ESTUDIO	20
CAPÍTULO 1. DERECHOS POLÍTICOS DE LOS MIGRANTES	31
DERECHOS DE LOS MIGRANTES EN LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES	32
POBLACIÓN MIGRANTE EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: SU ROL EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA	35
Derechos de los migrantes legales e indocumentados en Estados Unidos de América	37
Historia de la lucha de los migrantes mexicanos por el reconocimiento de sus derechos en Estados Unidos de América	41
Movilización y reordenamiento de las organizaciones civiles en EUA frente a la Reforma Migratoria en el año 2006	47
LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO PERMITIDOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA	54
La participación política de los migrantes de Zacatecas	54
La participación política de los migrantes de Michoacán	60
INTENCIÓN DE SUFRAGAR DE LOS MIGRANTES MEXICANOS Y SUS VÍNCULOS CON MÉXICO	65

“EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: VENTAJAS Y DESVENTAJAS PARA LOS MEXICO AMERICANOS EN EUA” ENCUESTA A MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR	69
A MANERA DE SÍNTESIS	80
CAPÍTULO 2 . CIUDADANÍA DE LOS MIGRANTES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	82
CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE TRANSNACIONALIDAD	82
ORÍGENES Y DESARROLLO DEL CONCEPTO DE CIUDADANÍA	87
Diferencias y vínculos entre los conceptos de identidad y ciudadanía	95
EL DEBATE DE LA NACIONALIDAD Y LA DOBLE CIUDADANÍA	98
LA CIUDADANÍA EN LOS PLANTEAMIENTOS DE LA ONU	104
MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA TRANSNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA (UE)	106
La política migratoria de la Unión Europea y el Foro de Migrantes	111
Los diferentes niveles de ciudadanía en la Unión Europea	113
El caso de España y su política migratoria	115
ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO FRENTE A LA DOBLE CIUDADANÍA	117
A MANERA DE SÍNTESIS	121
CAPÍTULO 3. DISCUSIÓN MIGRATORIA EN EL CONGRESO DE EUA	124
TAMAÑO Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN INDOCUMENTADA EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. CASO MÉXICO	125
MÉXICO EN EL CONGRESO ESTADOUNIDENSE	129
INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE REFORMA MIGRATORIA PRESENTADAS EN EL CONGRESO ESTADOUNIDENSE	132
LA MIGRACIÓN MEXICANA Y LAS INICIATIVAS DE REFORMA MIGRATORIA	157
CAPÍTULO 4. EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO (VME): DEBATES Y APROBACIÓN DE LA LEY	160
INICIATIVAS Y VOCES: QUIÉN DIJO QUÉ EN EL DEBATE SOBRE EL VME	161
Voces a favor: argumentos y contraargumentos	163

Voces en contra: argumentos y contraargumentos	166
El VME en la prensa escrita estadounidense	170
Análisis de las notas publicadas en <i>Lazos</i> sobre la relación México-Estados Unidos de América	173
POSICIÓN Y NORMATIVIDAD RESPECTO A LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES EXTRATERRITORIALES EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	177
¿Podrían perder la ciudadanía estadounidense los doble nacionales que voten en otro país?	180
INICIATIVAS DE REFORMA ELECTORAL PARA PERMITIR EL VOTO A DISTANCIA EN MÉXICO	183
DEBATE Y APROBACIÓN DE LA INICIATIVA DE REFORMA AL COFIPE SOBRE EL VME	214
Las variantes que introdujo el Senado	224
El debate sobre la igualdad ante la ley	229
El debate sobre la secrecía del voto	231
SENTIDO DE LAS VOTACIONES EN EL TRAYECTO LEGISLATIVO DEL VME	234
PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN POSTAL DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO	234
EL VOTO EXTRATERRITORIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA	237
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES	255
EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO. REFLEXIONES FINALES	257
EL OTORGAMIENTO DEL VME EN LA MODALIDAD POSTAL	257
DIMENSIONES DE ANÁLISIS DEL VME ABORDADAS EN EL TRABAJO: PRINCIPALES HALLAZGOS	262
Dificultades estructurales del proceso de registro de los mexicanos en el exterior	264
Algunas asignaturas pendientes a introducir en la siguiente legislación del VEM	269
RESULTADOS DEL VME EN LA ELECCIÓN 2006	275
De los resultados de la votacion de los mexicanos en el exterior	277
Difusión en México	286
Difusión en EUA	287
EL DEBATE MIGRATORIO. REFLEXIONES FINALES	293
PERSPECTIVAS PARA EL NUEVO ENFOQUE MEXICANO FRENTE AL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN	293

MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA TRASNACIONAL	304
BIBLIOGRAFÍA	314
LISTA DE ABREVIATURAS	338
ANEXOS	
ANEXO 1. Cuestionario de la encuesta <i>“El voto de los mexicanos en el extranjero”</i> <i>Ventajas y desventajas para los mexicanos</i> <i>y mexico-americanos en EUA”</i>	339
ANEXO 2. Funcionamiento del Congreso de los EUA en la formulación y aprobación de iniciativas legislativas	343

Introducción

La expulsión de mexicanos en términos de migración, principalmente a Estados Unidos de América (EUA), es un fenómeno que se ha vuelto permanente en nuestro país por lo menos desde hace 60 años.¹ Los emigrados de cualquier nación del mundo tienen derechos políticos, que son objeto de estudio en esta tesis, establecidos en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1990).² Este amplio instrumento garantiza los derechos de los migrantes independientemente de su sexo, religión y/o raza y su situación migratoria y/o jurídica. Si en el plano de los derechos humanos en numerosas ocasiones sus garantías individuales son violadas y se les da trato de mercancías, que no de personas, en la práctica política, los emigrados enfrentan mayores obstáculos para ejercer su capacidad ciudadana en el país receptor, o en el expulsor.

Aun cuando durante mucho tiempo se consideró que la ciudadanía era un vínculo único y exclusivo entre el individuo y el Estado, en la actualidad el continuo flujo migratorio internacional ha provocado que la pertenencia territorial sea una variable debilitada como esencia de la ciudadanía y la nación. En lugar de ello, en varios foros como la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Europea se discuten, en distintos términos, la definición de

¹La migración de mexicanos hacia EUA tuvo su despliegue en la etapa de la segmentación del territorio mexicano tras la derrota ante la Unión Americana en 1848. Este patrón se acentuó un siglo después con la firma del Programa Bracero (1942–1964) en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, como se verá más adelante, en las últimas décadas se incrementó de manera constante hasta llegar a 400,000 emigrados anuales en los últimos años. Éstas son cifras oficiales, el número puede ser mayor. Véase Santamaría, Arturo, *et al* (2001:13-45), Consejo Nacional de Población (2000b) y Corona, R. y Santibáñez, J (2004).

² La Convención fue suscrita por México el 22 de mayo de 1991 y aprobada por el Senado el 14 de diciembre de 1998, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 1999.

un modelo de ciudadanía multilateral que comprenda, además de la posibilidad de ser simultáneamente titular de dos o más nacionalidades, la capacidad de ejercerlas con mayor o menor intensidad, de acuerdo con los sentimientos de cada ciudadano hacia las distintas comunidades políticas a las que pertenece.

Las nuevas propuestas plantean la existencia de una ciudadanía posnacional o transnacional que reconoce los derechos políticos de los migrantes —como el derecho activo a votar y el derecho pasivo a ser votado—, más allá de su pertenencia formal a un territorio.

A la luz del debate sobre la ciudadanía transnacional y los retos que implica tanto para el país de origen como para el de destino, en este trabajo se aborda la discusión sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero (VME), entendido como un derecho político. En 2002, el derecho al voto extraterritorial era practicado por 69 naciones del mundo (Navarro, 2002, p. 21). En cuatro años, este número ha aumentado a 83, y siete países más tienen el proceso detenido en su Legislativo; en 95 naciones no se contempla aún esta normativa (COVE, 2005).

TABLA I. ADOPCIÓN DEL VOTO EXTRATERRITORIAL

FECHA DE ADOPCIÓN	PAÍSES
Antes de la Primera Guerra Mundial	Australia
Durante la Primera Guerra Mundial	Canadá
Durante la Segunda Guerra Mundial	Estados Unidos de América
Década de los sesenta	Brasil, Colombia y Suecia
Década de los setenta	Francia, Indonesia, y Portugal
Década de los ochenta	Alemania, España y Luxemburgo
Década de los noventa	Argentina, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Belarusia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Costa de Marfil, Croacia, Eritrea, Eslovenia, Estonia, Federación de Rusia, Fidji, Guinea, Kazajistán, Letonia, Lituania, Namibia, Polonia, República de Moldova, Rumania, Sudáfrica, Suiza, Timor Oriental, Ucrania, Uzbekistán y Venezuela.
A partir de 2000	Chile, Honduras, Ecuador, Japón, Kosovo, México, Perú,

FUENTE: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Instituto Federal Electoral, 2005.

El voto extraterritorial es una práctica relativamente novedosa, que ha experimentado su mayor despegue a partir de los años noventa. Hasta entonces apenas eran doce los países que reconocían ese derecho a sus migrantes (Tabla I).

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Históricamente, los migrantes mexicanos y sus familiares en EUA no han gozado de derechos político-electorales, como el derecho a votar y ser votados en los comicios mexicanos. No obstante, esta situación ha comenzado a cambiar a partir de la aprobación de la Ley del Voto de los Mexicanos en el Extranjero —reforma esta última, creada y aprobada durante la elaboración de la presente investigación en el año 2005—. La Ley permite sufragar (votar, no ser votado) en la modalidad postal a quienes se registren y se identifiquen con su Credencial para Votar con Fotografía en el rubro Elecciones Federales para Presidente de la República.

En los debates nacionales sobre la posibilidad de otorgar el VME la reflexión sobre la vida de los emigrados mexicanos a EUA adquirió gran relevancia. En aquel país reside poco menos de 10 millones de mexicanos mayores de 18 años (Colegio de la Frontera Norte, 2005), que equivale al 98 por ciento del total de votantes potenciales en el extranjero (de los que se desconoce el porcentaje que cuenta con credencial para votar con fotografía vigente). Por esta magnitud, muchos actores involucrados en el debate consideraron que la adopción del VME implicaría un impacto en la relación bilateral de los

gobiernos mexicano y estadounidense. En este sentido, se especuló sobre la posibilidad de que la clase política de EUA adoptara medidas que pudieran afectar negativamente a la diáspora mexicana en el país del norte, incluida una posible deportación masiva de migrantes indocumentados (Carpizo, J., 2002, p. 121; Díaz de Cossío, 1998, p.5; Carpizo y Valadés, 2002, pp. 126-127).

El voto mexicano desde el exterior se hizo extensivo a todos los emigrados sin importar su estatus migratorio en el país receptor; incluso podrían votar mexicanos ciudadanizados estadounidenses, o mexico-americanos que tuvieran —o que hubieran tramitado— su nacionalidad mexicana y contaran con credencial para votar con fotografía.

En términos de favorecer los procesos políticos internos, aprobar el VME significó franquear un umbral histórico para el reconocimiento de los derechos político-electoral de los emigrados mexicanos, y para avanzar en el camino de la consolidación de una ciudadanía transnacional y de la democracia en México.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

Buena parte de las opiniones que se vertieron en torno al VME sostuvieron que esta medida debía ser considerada a partir de sus implicaciones en EUA, que debate intensamente una reforma migratoria, evitando que el voto extraterritorial afectara negativamente a la comunidad de migrantes mexicanos en territorio estadounidense .

Contraria a esa idea, este trabajo sostiene que el VME no está necesariamente vinculado a las iniciativas de reforma migratoria analizadas en

EUA. Se mostrará que históricamente Estados Unidos no ha manifestado ocupación alguna en legislar en forma reactiva respecto de las diásporas de extranjeros que votan a distancia en su territorio, ni en activar una política hostil frente a los emigrantes que acceden a ese derecho. Italia, que en el año 2003 otorgó el voto extraterritorial, sentó un precedente significativo en EUA como se verá más adelante.

Hay que sumar otras observaciones pertinentes. En 1995 cuando entró el VME en la agenda pública mexicana no hubo indicios de que la clase política estadounidense reaccionara negativamente frente a la comunidad de emigrantes mexicanos que podría ejercer la ciudadanía transnacional. En materia teórica, no existe un análisis a fondo de la relación entre los conceptos de nacionalidad, lealtad y ciudadanía en la globalización frente al voto de migrantes desde el extranjero.

El voto extraterritorial confronta las definiciones de ciudadanía y lealtad. En la concepción clásica, los ciudadanos deben ser leales a un sólo Estado. En las relaciones internacionales actuales, dada la magnitud de la migración en el mundo -175 millones de migrantes en el año 2004 (ONU, 2005)-, los nacionalizados en otro país pueden, si las normativas lo permiten, obtener el doble voto y sufragar en la nación anfitriona y en la de origen. En el caso de la compleja relación bilateral de dos países vecinos y estructuralmente asimétricos, como lo son México y EUA, se abre la interrogante de un posible conflicto de intereses, y por tanto, de lealtades que repercutan en la política migratoria estadounidense o en la política doméstica mexicana.

El primer temor no se vio fundamentado en las discusiones que se analizaron en el Congreso estadounidense en torno a la reforma migratoria, ni en

declaraciones a diarios mexicanos ni estadounidenses de legisladores u oficiales de gobierno del país vecino (Esta aseveración se documenta más adelante). Con respecto a los dos temores, las preocupaciones sobre la lealtad de los emigrados o nacionales que jurídicamente gozan —o pueden gozar— de doble ciudadanía no se han articulado en un debate sobre las implicaciones sociales y políticas de esta doble capacidad política.

Los capítulos que siguen están orientados a demostrar estos planteamientos con documentación que pone de manifiesto la existencia de las múltiples dimensiones del sufragio extraterritorial. De ellas se destacan su trascendencia en el proceso de consolidación de la democracia mexicana, la relación entre los costos y beneficios para las instituciones electorales mexicanas, las problemáticas que podrían surgir en materia contencioso electoral, y particularmente, el impacto que el VEM tendría en las comunidades mexicanas en EUA.

OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Objetivo general

Es materia de este trabajo demostrar que en los hechos no hay evidencia que sustente el argumento de que el voto extraterritorial acarreará perjuicios a los mexicanos en EUA, ni que este derecho al sufragio impacte en el debate legislativo estadounidense sobre reforma migratoria. Por el contrario, en esta tesis se observa que:

- 1) EUA sí mantiene una preocupación activa por legislar y regularizar a la masa de indocumentados que alberga en su territorio, pero estas

preocupaciones son de índole electoral, de seguridad nacional y económica y no políticas reactivas al voto extraterritorial de los migrantes mexicanos.

2) La reactivación del debate legislativo en EUA sobre el resguardo a las fronteras y la reestructuración del aparato de seguridad estadounidense se fundamenta en objetivos de combate al terrorismo y reforzamiento de su seguridad nacional tras los ataques de 11 de septiembre. En la omnipresencia de este debate doméstico de implicaciones internacionales, la discusión del VME no ha generado una política reactiva en el país del norte.

Este objetivo general se planteó con relación a los debates académicos y políticos en torno al otorgamiento del voto extraterritorial para los mexicanos.

Para ello se consideró necesario reunir y revisar los principales documentos relacionados con la migración mexicana a EUA, y la lucha por el reconocimiento de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero. Tanto el tema de la migración en general, como el del voto extraterritorial en particular, se analizaron a la luz de los debates en torno a las categorías de ciudadanía y nacionalidad, los cuales, vistos desde los conceptos de migración y voto extraterritorial, enfrentan importantes desafíos y tensiones, al tiempo que obligan a importantes redefiniciones en el campo de la teoría y la práctica de las relaciones internacionales contemporáneas.

Objetivos específicos

1. Documentar la lucha de los migrantes mexicanos en el contexto histórico y político que viven como trabajadores en EUA por el reconocimiento de sus derechos políticos en México.

2. Analizar la concepción de la ciudadanía en la Unión Europea (la más avanzada en ciudadanía transnacional), para establecer un comparativo con la legislación actual sobre la ciudadanía de los migrantes mexicanos y la viabilidad de avanzar hacia una “ciudadanía transnacional”.
3. Presentar, de manera general, el funcionamiento del Congreso de EUA, para ofrecer algunos elementos de entendimiento sobre el debate migratorio en la 108 Legislatura para evaluar las posibilidades de que eventualmente el VME adquiriera trascendencia en el recinto legislativo estadounidense.
4. Documentar la visión de los miembros del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, interlocutores del gobierno mexicano, mediante una encuesta que les pregunta sobre doble nacionalidad, doble voto, asimilación cultural, discriminación, elecciones mexicanas en el país vecino y su posible impacto en políticas migratorias emanadas del Congreso estadounidense.
5. Ofrecer un análisis de las notas publicadas en la prensa escrita estadounidenses y recogidas diariamente en *Lazos* (servicio informativo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE) respecto al voto de los mexicanos en el extranjero.
6. Presentar la evolución de las iniciativas de ley sobre el voto de los mexicanos en el exterior hasta la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del año 2005 que introdujo el Libro Sexto sobre este tema.
7. Comparar la mexicana con la legislación de otros países sobre el voto de sus nacionales emigrados.

8. Analizar la reforma que permitió el voto vía postal de los mexicanos en el extranjero para las elecciones presidenciales del 2006.

ESTRUCTURA DE LA TESIS

La evolución del voto extraterritorial en el mundo está vinculada a la migración mundial de las últimas décadas. Esta situación ha conducido a la necesidad de introducir en este estudio, un marco de análisis general que de cuenta de la dinámica que caracteriza a las migraciones actuales, con especial atención a la mexicana. En el Capítulo 1 se presentan los principales instrumentos jurídicos que respaldan los derechos de los migrantes en el plano de las relaciones internacionales. Asimismo, se evalúan las garantías proporcionadas por la Constitución estadounidense para la población emigrante que reside en su territorio. Este análisis se complementa con la evolución de las luchas de migrantes mexicanos en EUA, y se introduce la lucha de las organizaciones de migrantes mexicanos por el reconocimiento de sus derechos políticos en territorio mexicano. Finalmente, se presentan algunos resultados de la encuesta de *Pew Hispanic Center* (2005a) sobre las inclinaciones de los migrantes mexicanos hacia el voto en el extranjero.

En el Capítulo 2 se establece un marco para el estudio de la ciudadanía, con base en el análisis de las particularidades de la migración actual. Mediante una revisión general del concepto (desde la época de la Ilustración hasta nuestros días) se destacan los retos teóricos que enfrenta el concepto ciudadanía en la actualidad. En las últimas tres décadas muchos países han endurecido sus políticas migratorias, aun cuando otros son más pragmáticos como algunos de la Unión Europea (de la que hablaré más adelante), o

Canadá y Australia. La incorporación que el Estado receptor permite a los migrantes se resume en tres escenarios posibles: asimilación; exclusión, o integración (esta última puede admitir el multiculturalismo; es decir, reconocer las diferencias en una sociedad plural y al mismo tiempo garantizar derechos políticos comunes para sus integrantes).³

El Capítulo 3 se organiza a partir del análisis de las propuestas que, en materia de política migratoria circulan en la discusión de la clase política estadounidense. Este capítulo ofrece evidencia para entender de qué manera y bajo qué imperativos los asuntos relativos a la migración son tratados en el Congreso de Estados Unidos. Como parte del material que complementa este apartado, el *Anexo 1* presenta una descripción general del funcionamiento del Congreso de EUA. Esto último se consideró necesario para abordar el estudio y seguimiento de las iniciativas y acciones que se llevan a cabo en definición de política migratoria, con base en un mejor conocimiento de los órganos legislativos estadounidenses y las facultades que el Poder Ejecutivo tiene al respecto. Del análisis de la dinámica legislativa se puede colegir que no es posible introducir temas como el voto de los extranjeros en suelo estadounidense —como se verá en los *pasos de introducción de una iniciativa*— en los análisis de las iniciativas en ninguna Cámara ni en el proceso de *Conferencia (Conference Committee y Joint Resolution)*.

El Capítulo 4 presenta las principales posiciones en el debate en torno al VME que sostienen las comunidades políticas y académicas mexicana como las estadounidenses. El análisis de la relevancia del VME en EUA se desarrolla a

³ Según el Informe en Migración Internacional 2004 de las Naciones Unidas, desde 1970 los países más desarrollados han favorecido el enfoque multicultural sobre el modelo de la asimilación. Véase United Nations, *World Economic and Social Survey 2004. International Migration*, Nueva York, noviembre 29, 2004, p. xiv

partir de dos ejes. Por un lado, se analizó el material de prensa escrita producido entre 2003 y 2004 en EUA sobre temas de México y su migración; y por el otro, se estudió por medio de una encuesta aplicada aleatoriamente, la posición ante el voto extraterritorial de los Consejeros del Instituto de los Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, órgano de interlocución con los migrantes creado durante la administración foxista.

El presente trabajo se planteó y se desarrolló durante el periodo de debates en torno al VME. Fueron justamente estos debates los que motivaron la realización de este estudio y de ellos particularmente nos interesó sopesar aquello que los actores percibían como costos y beneficios para la relación México-EUA.

Sin embargo, una vez finalizada la investigación coincidentemente se aprobó la Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para permitir el voto vía postal de los mexicanos en el exterior. Por tanto, a pesar de que el análisis de esta reforma no es el objeto de la presente investigación, se consideró necesario incorporar un capítulo que atienda a esta nueva normativa.

Por tal motivo, el Capítulo 5 aborda la trascendencia de la ley que permite el voto extraterritorial para los mexicanos en la modalidad postal. Se estudia la 108 Legislatura estadounidense porque en ese bienio se desarrolló el trabajo sustantivo de esta investigación. En un inicio, la tesis buscó conocer la opinión de los principales líderes hispanos en EUA y congresistas hispanos y miembros de las comisiones relacionadas con asuntos migratorios de la 108 Legislatura estadounidense sobre el voto de los mexicanos en el extranjero y su impacto en políticas migratorias. Por ello, se iniciaron pláticas con líderes y

cuadros directivos de las organizaciones (que cabildan en el Capitolio) y con algunos representantes de origen hispano y con los *chief of staff* de los legisladores.

Pero fue imposible aplicar el instrumento de investigación cualitativa diseñado para esos grupos de actores; la falta de apoyos institucionales y recursos económicos imposibilitaron lograr cumplir esta ambiciosa meta. Probablemente dado que el tema no era de relevancia para los congresistas estadounidenses el cuestionario fue ignorado. Así, pues, este instrumento fue rediseñado⁴ para conocer la opinión, percepción y actitud de los miembros del Consejo Consultivo del Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME, electos 2002-2005), interlocutores formales del gobierno de México.

TEORÍA DE LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES COMO MARCO DE ESTUDIO

El interés en los estudios teóricos sobre política internacional comienza a tener relevancia después de la Primera Guerra Mundial para proponer regulaciones en el sistema internacional, con el objetivo de evitar la repetición de los conflictos bélicos que dejaron a Europa económicamente hundida. En aquellos años, el idealismo wilsoniano otorgaba un marco teórico lo suficientemente coherente para el contexto entre guerras. Desde aquel momento, ya se podía vislumbrar la necesidad de implementar organismos supranacionales que fungieran en la arena internacional para que los Estados-Nación pudiesen solucionar diferencias de manera pacífica. Sin embargo, al llegar la Segunda Guerra Mundial, fue claro que la visión idealista no correspondía a la manera

⁴ Véase Anexo 2

en que las naciones se comportaban; siendo que las naciones en ese momento eran consideradas los únicos actores en el plano global.

De ahí que la subsiguiente teoría, la realista, haya enfocado su análisis en tres pilares básicos: primero, la idea de que los Estados-Nación son entes únicos racionales. Segundo, la existencia de la alta política y baja política, en donde la primera se relaciona con la salvaguarda del Estado y da a la milicia un lugar esencial, mientras los demás asuntos públicos recaen en la baja política. Y en tercer lugar, la supeditación de los intereses individuales y de grupos minoritarios bajo el concepto del interés nacional.

Sin embargo, la caída del sistema bipolar, la desigualdad entre las naciones autollamadas del Tercer Mundo, la magnitud de las migraciones económicas y los desplazamientos a causa de las guerras, la aparición de empresas transnacionales, los problemas ecológicos y el avance de nuevas tecnologías, provocaron que el mundo sufriera cambios en una magnitud tal, que los análisis antes citados resultaron limitados para el estudio de fenómenos que ya traspasaban sus marcos teóricos. Fue entonces cuando se empezaron a buscar nuevas formas de análisis que sirvieran para estudiar el mundo contemporáneo y pudieran explicar la enorme variedad de fenómenos políticos, económicos y sociales que día con día surgían, ya no sólo tomando en cuenta los intereses domésticos de las naciones, sino girando su enfoque hacia el plano global. Surgieron entonces dos propuestas fundamentales: la teoría de la dependencia, y posteriormente, la teoría interdependentista; la primera siguiendo estatutos de la Escuela Marxista-Socialista y de la Escuela de Francfort, y la segunda bajo el influjo del pensamiento liberal.

Con la caída del Muro de Berlín, el escenario internacional comienza a cambiar. De un sistema bipolar se pasa al unipolar con la prevalencia de regiones, que unidas pretenden mantenerse políticamente estables y económicamente fuertes. La Unión Europea, el despegue de Japón, el resurgimiento de Alemania y la aparición de nuevas potencias como China, permiten avizorar que en la actualidad existen nuevas necesidades y requisitos para lograr que las naciones se integren eficazmente al nuevo orden mundial. La guerra y los conflictos bélicos ya no son la forma más eficaz en que los Estados logran obtener beneficios propios; por el contrario, es tiempo de reconocer las necesidades (simétricas o asimétricas) mutuas entre países. Por otro lado, la existencia de empresas multinacionales y transnacionales, los organismos internacionales y los tratados económicos entre naciones y organizaciones específicas aparecen como actores poderosos que delimitan la forma en que los países proponen su agenda política. Bajo este enfoque cobra auge el análisis interdependentista.

Tradicionalmente, la relación entre México y EUA se había analizado desde la perspectiva realista de los intereses de los Estados nacionales, marco en el que destacan variables importantes como la distribución de los recursos de poder y los intereses de seguridad. Bajo el enfoque del Realismo se considera a los Estados como actores racionales unificados que funcionan coherentemente en función del interés nacional. Para el problema que analiza esta tesis, la Escuela Realista no ofrece elementos teóricos eficaces porque deja fuera del análisis los simultáneos y a la vez distintos juegos de poder que ocurren en el interior de los Estados, como la existencia de múltiples canales y de actores interestatales, transnacionales y trasgubernamentales, tampoco

ofrece herramientas para encarar las lógicas domésticas de la política electoral.

Tras el ataque terrorista del 11 septiembre del 2001 a Estados Unidos, los asuntos de política migratoria han confluído intensamente con los de la seguridad nacional estatal. El nivel de análisis que propone la Escuela Realista es limitado para poder comprender las distintas dimensiones que adquiere la definición de políticas migratorias al interior del Estado, ya que no considera la existencia de actores internos con necesidades y objetivos fuera del interés nacional, y la migración no es sólo un asunto de seguridad nacional. Estas limitantes del Realismo son fundamentales para desplazarlo como el marco teórico de mi trabajo. En esta misma línea de razonamiento, el Realismo tampoco toma en cuenta el impacto que tienen las políticas migratorias en los múltiples canales y actores de los otros Estados hacia los que se dirigen los flujos migratorios. La espiral es amplia, el proceso no termina aquí, los destinatarios y afectados reaccionan a la política migratoria de los países receptores en función del beneficio o del perjuicio que les provoca. Para los fines de esta tesis, estas características del Realismo impiden entender el fenómeno que se analiza.

Se eligió entonces para este estudio el enfoque de la Interdependencia Compleja (Keohane y Nye, 1988) porque permite el examen desde ángulos que ponen énfasis en los aspectos transnacionales, trasgubernamentales, interestatales, así como subnacionales y de política interna que afectan las relaciones entre los Estados nacionales. La política migratoria que definen los Estados y que afecta sus relaciones con otros resulta, en muchos casos, de

los cálculos e intereses electorales de los actores internos que intervienen en su definición.

La Interdependencia permite analizar múltiples canales de interacción que conectan a las sociedades, así como entender la lógica política de actores subnacionales y la acción de corporaciones transnacionales y tras gubernamentales cruzadas por las demandas de las comunidades que las componen.

En la década de los setenta se desarrolló un nuevo modelo para comprender las relaciones internacionales tanto en el nivel pragmático y cotidiano, como en su caracterización teórica. Robert Keohane y Joseph Nye (1998) plantearon una alternativa al Realismo político y a su acento en la idea estatocéntrica de las relaciones internacionales. Su paradigma, la Interdependencia Compleja, manifiesta la importancia de los procesos transnacionales y de los actores no estatales en la toma de decisiones de la política mundial. Cabe mencionar que el paradigma interdependentista se propone como un tipo ideal, y no como una situación real, pues los autores afirman que ni las previsiones del Realismo ni las de la Interdependencia Compleja se dan en su totalidad; las naciones optan por uno u otro modelo, aun cuando no siempre los asimilan a cabalidad; es decir, los análisis caerán dentro de una escala de tonos en cuyos polos se encuentran el Realismo y la Interdependencia Compleja.

Este modelo pone énfasis en los actores no estatales, aunado a la relevancia otorgada a la dimensión económica y científico-técnica, la cual: “[...] supone la negación de que las relaciones internacionales sean por naturaleza esencialmente conflictivas y puedan interpretarse exclusivamente en términos

de lucha por el poder. Aunque se reconoce el carácter conflictivo o, mejor, 'problemático' de las relaciones internacionales, se afirma igualmente su carácter cooperativo" (Del Arenal, C., 1993, p. 31).

La interdependencia se define en términos de interacciones o transacciones que tienen efectos costosos para ambas partes (Keohane, R. y Nye, J., 1998, p. 18). Dos conceptos más son necesarios para comprender el papel de la interdependencia en relación al concepto de poder: el primero de ellos es la *sensibilidad*, entendida como la medida y el costo en que un cambio en la política de un actor afecta a otro; el segundo es la *vulnerabilidad*, que es la medida y el costo en que un actor puede ajustar su política a los cambios en el contexto, o los costos por sucesos externos que puede soportar dicho actor, incluso después de modificar su propia política (Keohane, R. y Nye, J., 1998, pp. 26-27).

A partir de estas elaboraciones, Keohane y Nye dan forma al modelo de la Interdependencia Compleja y proponen tres características esenciales:

1. La existencia de *múltiples canales* que conecten a las sociedades. Estos canales serían las relaciones interestatales, trasgubernamentales y trasnacionales;
2. La agenda de las relaciones interestatales abarca múltiples problemas que no están ordenados en una jerarquía clara. Esta *ausencia de jerarquía entre los problemas* significa, entre otras cosas, que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda. Muchos problemas surgen de lo que normalmente se considera política interior, y la distinción entre problemas domésticos y externos se diluye.
3. La fuerza militar no es utilizada entre gobiernos dentro de la región

cuando prevalece la Interdependencia Compleja. Sin embargo, puede ser importante en las relaciones entre Estados fuera de la región, o respecto de otros problemas (Del Arenal, C., 1993, pp. 322-323).

Sin embargo, ya no pueden aplicarse enfoques absolutos que ignoren el entrecruzamiento de diversas teorías e interpretaciones. Al analizar las relaciones internacionales de la superpotencia se necesita combinar elementos de la Interdependencia Compleja y del Realismo para explicar el despliegue de Estados Unidos en el sistema internacional desde la caída del campo socialista, e incluso un poco antes, hasta convertirse en un poder dominante incontrastable en el terreno estratégico y militar.

En el caso de México, se manifiestan por lo menos cuatro escalas de relación: la vinculación fronteriza, la vecindad bilateral, el ámbito hemisférico y la esfera global (de manera subrayada en las organizaciones de vocación universal como las Naciones Unidas). En esos cuatro espacios, nuestro país debe desarrollar políticas afirmativas y de contención con el tema migratorio como uno de sus puntales. Por lo demás, es fundamental advertir que si bien en el enfoque de la Interdependencia Compleja el uso de la fuerza no se considera factor preponderante, en el caso de EUA tiene una presencia permanente aunque sea de bajo perfil. Al ser el país vecino la superpotencia, no escapa a la política exterior de ningún Estado que el coloso puede movilizar recursos estratégicos y militares a discreción, porque si por razones de seguridad debe mostrar poder, lo hará en consecuencia, así sea con efectos disuasivos como el envío de la Guardia Nacional⁵ a la frontera con México.

⁵ El 15 de mayo de 2006 el presidente George W. Bush anunció el envío de hasta 6,000 miembros de la Guardia Nacional a los cuatro estados fronterizos con México en apoyo a la Patrulla Fronteriza (*The White House, 2006*). El operativo llamado *Operation Jump Start* fue

En los temas del voto en el exterior la interacción se da a niveles de variable complejidad entre las organizaciones mexico-americanas, los clubes de migrantes, los gobiernos de las entidades federativas, los partidos políticos, organizaciones como el Instituto Federal Electoral, instituciones académicas e incluso actores individuales. En la otra esfera bilateral, la migratoria, la de mayor envergadura y complejidad, el fenómeno migratorio involucra a agencias no gubernamentales, a organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a los sectores público y privado de los países afectados, a los medios de comunicación, a las redes sociales, a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y a los tres niveles de gobierno; aunque sólo el Ejecutivo Federal y el Senado (supeditado al primero) tienen el mandato constitucional de realizar política exterior.

Al ser un fenómeno que rebasa las fronteras nacionales, en la actualidad las migraciones ya no pueden ser vistas como un concepto exclusivo de las políticas internas de los países en lo individual, sino que cada vez más se les concibe como un componente de las relaciones internacionales. En su concepción clásica, el Estado-Nación se ve trastocado en uno de sus conceptos básicos: el territorio, lo que resulta en que ahora las naciones se enfrentan con el reto de incorporar nuevas estructuras para poder integrarse eficazmente en la arena internacional. En palabras de Mármora: “Al igual que

creado por acuerdo del Departamento de Defensa y se hizo público el 6 de junio. El 15 de junio se desplegaron las 800 tropas iniciales de la Guardia Nacional en la frontera con México, y se programó el arribo de 2,500 tropas para finales de junio. La Guardia Nacional encargada de la frontera está integrada por 440,000 soldados. Antes del operativo había 350 elementos de la Guardia Nacional en apoyo de la Patrulla Fronteriza (*Departamento de Defensa, 2006*). A principios de la década de los noventa, unidades militares fueron usadas para apoyar a la Patrulla Fronteriza pero fueron retiradas en 1997, tras un incidente en el que un infante de Marina mató a un joven de 18 años (*Carreño, 2006*).

los condicionantes internos, los internacionales establecen permanentemente las modalidades y límites de las políticas migratorias en función de la situación político económica, y en este caso específico, de la relación del Estado con otros Estados.” (Mármora, L., 2002, p. 162).

En épocas anteriores, la política migratoria era formulada exclusivamente al interior de los Estados considerando únicamente los intereses de sus actores internos; por ello, para llegar a acuerdos bajo la lógica del interés nacional se analizaban exclusivamente bajo el marco intraestatal. En la actualidad, ya no es posible supeditar los intereses de los migrantes bajo el marco doméstico del país expulsor o anfitrión. Hoy en día, la teoría y la práctica enfocan a los migrantes como parte activa de los Estados, de origen y recepción, que influyen en gran medida en la toma de decisiones políticas, en el desarrollo económico y en las presiones sociales internas. En los marcos legislativos está muy rezagada la incorporación de este planteamiento vanguardista de la teoría, como tampoco está en las leyes el marco “actualizado” a la cotidianidad de las interacciones de los migrantes en el país de destino.

El planteamiento interdependentista se enlaza con el análisis de formulación de política migratoria. En las distintas etapas que implica la toma de decisiones para esas políticas, es impensable no sopesar reacciones, costos y posibles beneficios (quizá votos en algunos casos) en actores intradomésticos (Gobierno Federal y sus agencias, Congreso, partidos, organizaciones civiles, ejecutivos y legislativos locales, electorado hispano, grupos de poder) y foráneos (otros Estados, inversionistas, transnacionales, flujos migrantes). Las leyes y políticas migratorias “internas” tienen proyección sobre la política internacional. Las relaciones internacionales contribuyen a dar forma a la

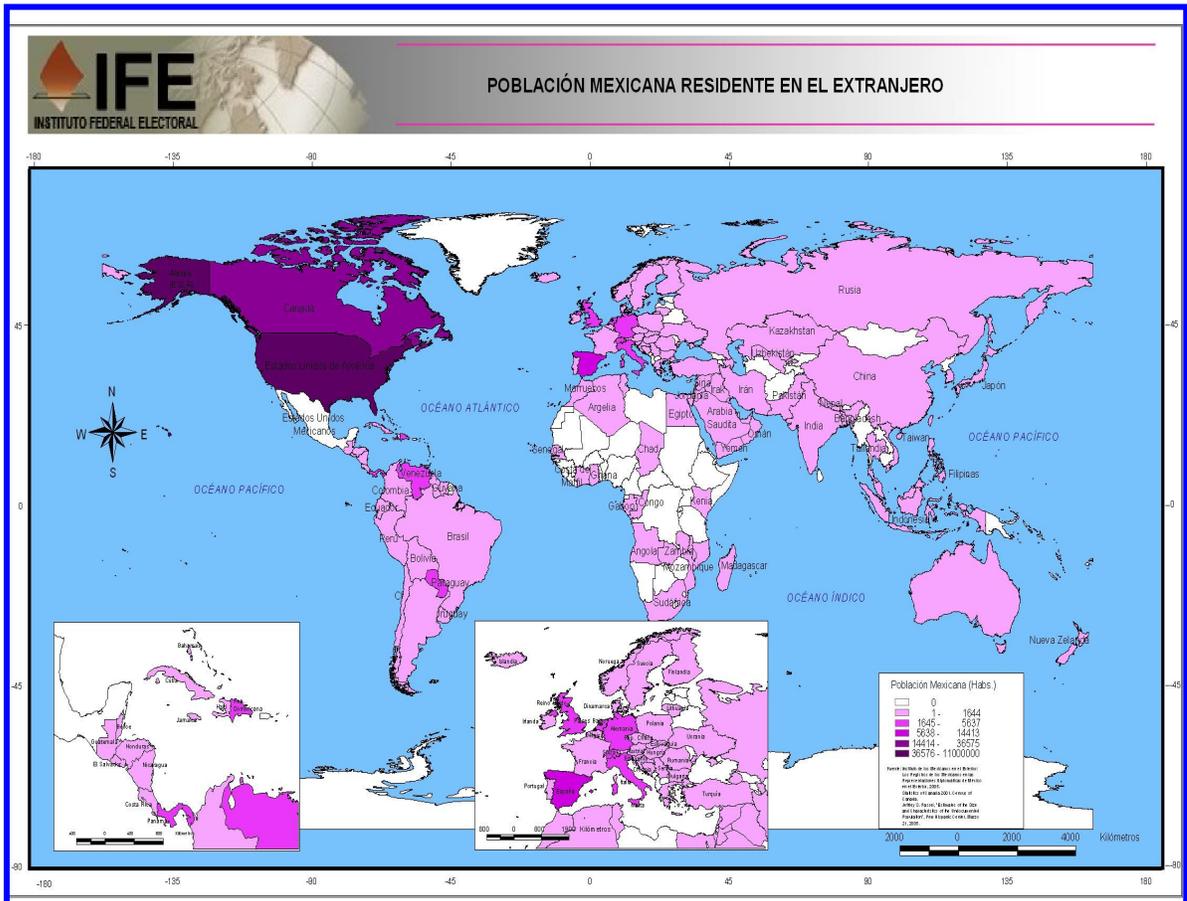
migración internacional, y ésta a su vez, influye en los objetivos de la política exterior de un país. Es por esta razón (González, G., 1993) que ignorar los canales, actores, redes y organismos internacionales sería ignorar también los avances pragmáticos y analíticos que la Interdependencia ofrece a la teoría de las Relaciones Internacionales.

El enfoque de la Interdependencia permite superar las limitaciones de la orientación wilsoniana y realista, debido a que pone en el centro del análisis la Interdependencia Compleja que, en el campo de las relaciones internacionales se da fundamentalmente bajo situaciones de cooperación (y ya no necesariamente el conflicto o sólo de cooperación estratégica, como lo plantearía la Escuela Realista) y ésta puede establecerse por cualquier tipo de agencias.

Finalmente, el contexto en que evolucionó la adopción del VME no se puede disociar de la perspectiva electoral de México en 2006. Ella contribuyó poderosamente a avivar el proceso legislativo para la aprobación de esa ley y, lógico correlato, para su puesta en ejecución, de manera que pudiese formar parte de las elecciones generales del país. Aunque sus resultados numéricos quedaron lejos de las expectativas generadas por los partidos políticos en el debate del VEM, prácticamente en ninguno de los puntos que configuraron dicho debate, tanto en México como en EUA, se mencionó la posibilidad de que la votación de los mexicanos residentes en el exterior no superara los 50,000 sufragios.

De cualquier manera, más allá de su expresión cuantitativa el VME revela la consolidación de un proceso democrático que involucrará cada vez más a la diáspora, quizá la mayor del mundo. El éxodo mexicano ha ido adquiriendo un

robusto peso y una creciente influencia no sólo política y económica, sino que también ha sido determinante en el proceso cultural más profundo de civilizaciones diversas, que en su contacto, están produciendo el fenómeno social de la construcción de una nación intermedia. Una nación intermedia y no una tercera nación entre EUA y México, porque no tendría expresión política propia sino sólo a través de estos dos países que comparten a mexicanos indocumentados, documentados, residentes legales, doble nacionales, doble ciudadanos, mexico-americanos, y estadounidenses de origen mexicano. Una nación intermedia que, sin abandonar raíces, combina en el país de origen y de destino aspectos ciudadanos específicos y novedosos como lo es, precisamente ahora, el voto extraterritorial.



Capítulo 1

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS MIGRANTES

El presente capítulo propone articular la descripción de la evolución de los derechos de los migrantes en general, con la lucha de los migrantes mexicanos en EUA en particular. Para ello, en primer lugar, se recurre a la normatividad internacional que rige los derechos de los emigrantes (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares) que constituye el principal instrumento jurídico con el que cuentan los migrantes para respaldar sus derechos. Esta Convención proporciona elementos para el análisis de la evolución de los derechos de los migrantes, y en tal sentido permite reflexionar en el debate sobre la posibilidad de una ciudadanía transnacional.

El activismo por el avance de los derechos políticos reconoce la importancia y el peso de actores, no exclusivamente estatales, en la definición de políticas relacionadas con los migrantes mexicanos. Así, pues, el capítulo aborda la histórica lucha emprendida por los grupos de migrantes organizados en EUA, resaltando las particularidades de las organizaciones de migrantes mexicanos en lo que fue, y sigue siendo, la pugna por el reconocimiento y defensa de sus derechos. En suma, se plantea la influencia de las organizaciones de migrantes mexicanos en la definición de políticas dentro del territorio mexicano, señalando la importancia de la lucha de las federaciones zacatecanas y michoacanas (las más grandes y antiguas) en la extensión de los derechos políticos extraterritoriales.

**DERECHOS DE LOS MIGRANTES EN LA
CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS
Y DE SUS FAMILIARES**

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1990) tiene su antecedente más cercano en la Organización Internacional de Trabajo (OIT), fundada en 1919, como resultado del Pacto de Versalles. Desde sus inicios, esta organización se preocupó por los flujos migratorios que iban de las naciones menos desarrolladas a las que tenían una economía y un desarrollo más estables. En ese momento, las contribuciones de la OIT hacia los trabajadores migratorios se centraban en convenios y recomendaciones para establecer pautas hacia el interior de los Estados, así como en la regulación de procedimientos para la contratación de los inmigrantes en los países receptores. Esta organización también promovía cooperación técnica, ayuda y vigilancia a los derechos humanos de los trabajadores.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la ocupación de los gobernantes en el fenómeno migratorio experimentó un cambio. El desplazamiento de contingentes humanos cada vez más grandes era un hecho consumado y creciente; era necesario el capital humano para reconstruir y/o poblar países. En esta etapa, los flujos de trabajadores migratorios que buscaban llegar a las naciones más desarrolladas por problemas económicos, se combinó con la necesidad de las potencias de contratarlos para satisfacer las carencias que había dejado la guerra. Desde su creación en aquella época, y en décadas

subsecuentes, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), observó la precaria situación en la que se encontraban los emigrados, y para subsanarla comenzó a desarrollar políticas destinadas a atender y resolver las necesidades específicas de estos grupos sociales.

En 1978, la Asamblea General de la Naciones Unidas adoptó la resolución 32/120 dirigida a mejorar la situación, garantizar el respeto de los derechos humanos y velar por la dignidad de todos los trabajadores migratorios. Al año siguiente, se formó un grupo de trabajo con el fin de preparar la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Así y todo, las negociaciones fueron prolongadas en el tiempo: transcurrieron 11 años (de 1979 a 1990) para que se lograra la firma de los compromisos, finalmente alcanzadas en diciembre de ese 1990.

Actualmente, la Convención vela por los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias, independientemente de su estatus legal. Los derechos protegidos comprenden el derecho a regresar a su Estado de origen, la prohibición de realizar trabajos forzosos u obligatorios, el acceso a los tribunales, la prohibición de destrucción o confiscación de documentos de identidad, de residencia, permisos de estancia y de trabajo, el reconocimiento a la personalidad jurídica, el derecho a un trato no menos favorable que aquel que reciben los nacionales del Estado receptor, regulaciones sobre procesos de derecho penal, observancia de la libertad de expresión y religiosa, derecho a la intimidad, a la igualdad, a la atención médica de emergencia, a la educación para los hijos, y respeto a la identidad cultural y derechos procesales fundamentales en el caso de detención o deportación.

En el campo laboral, la Convención incluye el derecho de contratación de trabajo, el derecho de agrupación y participación en sindicatos, el derecho a un salario justo, el derecho a un horario adecuado y el derecho a disfrutar de condiciones de salud adecuadas en el lugar laboral. En cuanto a los derechos reconocidos a los familiares de los trabajadores migratorios se tutela el de mantener la unidad familiar, el derecho de los hijos a tener un nombre, a ser registrados, a tener una nacionalidad y el acceso a la educación.

México, que es uno de los 31 países que integra la Convención, suscribió los compromisos en 1991, los ratificó en 1999 y adoptó su entrada en vigor en 2003. Nuestro vecino del norte, en cambio, no firmó la Convención a pesar de ser miembro de la OIT y de la Oficina de la Alta Comisión de Derechos Humanos, 2003.

Los 11 años de negociaciones para el logro de los acuerdos establecidos transcurrieron mientras sucedía un cambio significativo en el campo de las relaciones internacionales. Hubo un desplazamiento del análisis, y la discusión se centró especialmente en las presiones que lastimaban a las relaciones bilaterales de muchas naciones; se comenzó a evidenciar la escalada que representaban esos conflictos repetidos en numerosos puntos del orbe. Visualizar esta problemática puso de manifiesto las limitaciones de los enfoques tradicionales de las relaciones internacionales (wilsoniano y realista). La alternativa del enfoque de la Interdependencia Compleja permitió analizar con mayor eficacia los desafíos que suponían estas nuevas relaciones. En esta perspectiva, la interdependencia se definió a partir de las interacciones o transacciones que tienen efectos costosos para las partes involucradas en la relación. Dado que los flujos migratorios acentúan la interdependencia entre

naciones, este punto de vista resulta el más pertinente para desentrañar la lógica que llevó a desempantanar las negociaciones. En contraste, ninguna perspectiva wilsoniana o realista podría ayudar al diseño de políticas en algún país para detener el desplazamiento humano; ninguna guerra, en aras del interés estatocéntrico, puede detener el embate a gran escala, masivo y omnipresente, de ejércitos humanos peregrinos en búsqueda de oportunidades económicas. Es un fenómeno imposible de abordar en su complejidad desde la Escuela Realista. Es irreductible. Es un tema de todas las agendas políticas domésticas, ya por ser país de origen o destino, y es tema a la vez de agendas bilaterales y multilaterales.

**POBLACIÓN MIGRANTE EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA:
SU ROL EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS
EN PERSPECTIVA HISTÓRICA**

La lucha por los derechos políticos y civiles de los migrantes ha estado presente en la historia de Estados Unidos y México desde la anexión del norte de nuestro país a EUA. La migración mexicana ha sido la mayor y más constante de las que ha habido en Norteamérica, y esa característica le ha dado un sello particular a la lucha de los derechos políticos de los migrantes mexicanos frente a otras olas que se han dado en Norteamérica. Sin embargo, la política migratoria de Estados Unidos hacia los migrantes mexicanos se ha formulado históricamente de acuerdo a los dictados de las diferentes coyunturas nacionales. La formulación de la política exterior estadounidense se edifica con base en la protección de su economía, su seguridad nacional e influyen en su diseño, además del Ejecutivo y el Congreso, actores nacionales y subnacionales (como lo subraya el enfoque interdependentista): grupos de

presión, corporaciones empresariales, núcleos de migrantes (anglos, israelitas, árabes, hispanos —y dentro de éstos los cubano-americanos—, etc.), sindicatos, organizaciones no gubernamentales (ONGs), iglesias, y también la perfilan actores internacionales. En este esquema, México, pese a la sociedad comercial y conflictiva vecindad, no tiene un peso significativo. Las omisiones e insuficiencias en las políticas domésticas mexicanas (como la falta de crecimiento económico y la generación de empleos suficientes y bien remunerados para arraigar el capital humano local) les afectan, pero están más reactivos a otros protagonistas como los europeos o los chinos en el terreno económico, y a los árabes en el campo energético y de seguridad nacional.

En contraste, en la política exterior mexicana el peso de EUA es decisivo. Además, su diseño está sujeto a sus propios actores nacionales y subnacionales y a otros actores externos gubernamentales y en alguna medida, según la coyuntura, a corporaciones transnacionales, organismos internacionales. Salvo, en la del voto las asociaciones de mexicanos y mexico-americanos en el exterior no han influido en la política exterior aunque han sido sujetos de la misma.

Este apartado analiza los instrumentos jurídicos con que cuentan los migrantes en EUA, obtenidos por la lucha de organizaciones desde el inicio del siglo **XX** a la actualidad. Se subdivide en una primera parte en la que se plantean los principales derechos de los inmigrantes en EUA reconocidos constitucionalmente, los cuales son contrastados con las realidades que enfrentan los migrantes a manos de las autoridades estadounidenses. El siguiente sub apartado recorre la lucha política de los migrantes mexicanos desde principios del siglo **XX**, tomando en cuenta el desarrollo de

organizaciones a la luz de los procesos de luchas internas en EUA que les permitieron establecer alianzas estratégicas con otros movimientos.

DERECHOS DE LOS MIGRANTES LEGALES E INDOCUMENTADOS EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Desde sus inicios, EUA se ha reconocido a sí misma como una sociedad multicultural, debido entre otras cosas, a su composición primigenia formada por migrantes de ascendencia alemana, irlandesa y escandinava. Hacia 1900, en aquel país, de una población de 76 millones habitantes, un mínimo de 26 millones (es decir, una de cada tres personas), había nacido en el extranjero o descendía en primera generación de padres no estadounidenses (Zermeño Padilla, 1998, p.17). La legislación de esta nación ha reconocido derechos a los migrantes naturalizados. Las garantías plasmadas en la Constitución estadounidense no han impedido que los inmigrantes sean vulnerables a embates racistas. Por ejemplo, en la primera ley de naturalización aprobada en 1790 (*United Nations*, 2003) se establecía que cualquier extranjero podía adquirir la nacionalidad estadounidense, si era persona blanca y libre. Muchos años después del arribo de otros extranjeros (africanos, hispanos, árabes y asiáticos), la legislación fue enmendada en etapas hasta su forma actual. No obstante, aún surgen problemas en su aplicación por los huecos legales, mismos que son resueltos bajo la forma legislativa estadounidense en la que la costumbre hace ley.

En el caso mexicano, la imparable y masiva inmigración indocumentada a EUA ha generado respuestas reglamentarias y judiciales que delimitan los derechos constitucionales y civiles de los mismos. Son numerosos los casos de

transgresiones de la ley hacia los inmigrantes. En el Acta de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos se ha estipulado que cualquier agente o empleado de servicio autorizado tiene el poder, sin necesidad de orden judicial, de interrogar a cualquier extranjero o persona que parezca extranjera sobre su derecho a estar o permanecer en EUA (*US Citizenship and Immigration Services*, 2004).

También se les autoriza a abordar vehículos e investigar o buscar extranjeros a lo largo de la frontera del país. Resulta muy fácil diferenciar a la gran mayoría de los inmigrantes de ascendencia hispana, dadas sus características étnicas, por lo que las inspecciones en este tenor son frecuentes y exitosas. Incluso la discriminación y el maltrato se extienden a estadounidenses de origen mexicano. La protección a la que se refiere la Cuarta Enmienda abarca a personas, y no solamente a ciudadanos; el Acta de Naturalización e Inmigración contraviene esta disposición constitucional que tiene una jerarquía jurídica superior. La Cuarta Enmienda establece:

No se violará el derecho del pueblo a la seguridad de sus personas, hogares, documentos y bienes, contra registros y aseguramientos irrazonables, y no se expedirá ninguna orden, sino a virtud de causa probable, apoyando por juramento o declaración solemne, y que describa en detalle el lugar que ha de ser registrado, y las personas o cosas que han de ser detenidas o incautadas.

(CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, 2002, p. 20)

En 1964 entró en vigor la Ley de Derechos Civiles de EUA, en ella, se citaba que es una práctica de empleo ilegal:

(1) [...] evitar o rehusar contratar o despedir a cualquier individuo o, por otro lado, discriminar a cualquier individuo con relación a su salario, términos, condiciones o privilegios de empleo en razón de la raza, color, religión, sexo u origen nacional del individuo. Todas las personas dentro de la jurisdicción de los Estados Unidos deben

tener, en cada Estado y Territorio, el mismo derecho a efectuar y poner en práctica contratos, a demandar, a ser partes, a dar evidencia y al beneficio equitativo y completo de todas las leyes y procedimientos para la seguridad de las personas y la propiedad como es disfrutado por los ciudadanos blancos; y deben estar sujetos a los mismos castigos, penas, multas, impuestos, licencias y exacciones de cualquier tipo, y a ninguna otra.

(LEY DE LOS DERECHOS CIVILES DE 1964)

Sin embargo, esta provisión se incumple debido a que el bajo costo de la mano de obra del migrante indocumentado es suficiente incentivo para que los empleadores los contraten sin cumplir los preceptos jurídicos de empleo. Bajo esta sombrilla, trabajadores indocumentados que no pueden o no saben cuáles son sus derechos civiles⁶ ni cómo defenderlos reciben en ocasiones tratos vejatorios (paga irregular o por debajo del mercado de trabajo, horario laboral excesivo, condiciones semiesclavizantes, falta de accesos a servicios de salud).

En otro flanco, el gobierno estadounidense ha adoptado medidas especiales para disminuir el flujo migratorio, acciones que han afectado por igual a personas indocumentadas y legales. Ejemplos de ello hay varios. La Operación Bloqueo, ejecutada en septiembre de 1993 a lo largo de la franja fronteriza de Ciudad Juárez y El Paso, generó un aumento de agentes de la Patrulla Fronteriza, el levantamiento de mallas reforzadas, el uso de helicópteros, de sensores de piso y circuitos cerrados de televisión (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1996, p. 31). En 1994 se instrumentó la Operación

⁶El marco regulatorio en EUA es inconsistente en su voluntad de proteger los derechos civiles de las personas. Aunque la Constitución tiene jerarquía superior a otros ordenamientos, una ley secundaria como el Acta de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (US Citizenship and Immigration Services, 2004) autoriza prácticas abusivas (como son los interrogatorios sin orden judicial a extranjeros, o a personas que parezcan extranjeras, sobre su derecho a estar en EUA; o la búsqueda de inmigrantes en la frontera del país). Flagrantemente, el Acta de Naturalización e Inmigración contiene provisiones anticonstitucionales.

Guardián, que utiliza equipo técnico aún más especializado, así como la construcción de la valla en Tijuana que ha forzado a muchos migrantes a cruzar por el desierto de Arizona. Hasta las iniciativas para erigir un muro a lo largo de la frontera común.

Entre las medidas más drásticas se pueden citar: la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante, la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva, y la Ley de Responsabilidad Personal y Conciliación de la Oportunidad de Empleo de 1996. Estas disposiciones aumentaron aún más los controles fronterizos, establecieron restricciones a empleadores, prohibieron la admisión de personas detectadas como inmigrantes no autorizados, diseñaron las disposiciones para la inspección, aprehensión, detención y deportación, y aplicaron reservas a las prestaciones de asistencia social.

Todas estas medidas agudizan las dificultades a las que deben hacer frente los inmigrantes en Estados Unidos. Y como ya se dijo, no sólo afectan a los indocumentados y a sus familias, sino también, a los que se encuentran de manera legal en aquel país. Como EUA no forma parte de la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, México debe procurar disposiciones en la relación bilateral que protejan los derechos de sus emigrados.

En cuanto al procedimiento de repatriación, los ciudadanos mexicanos que intentan entrar ilegalmente a territorio estadounidense tienen la oportunidad de volver de manera voluntaria a México, tras el registro fotográfico y de huella dactilar. Si ingresan a EUA de nueva cuenta, se efectúa una repatriación acelerada que les prohíbe traspasar la frontera durante cinco años. En el tercer

intento, se realiza el mismo procedimiento y se prohíbe a los ciudadanos provenientes de México ingresar a EUA por veinte años. Tras el cuarto intento, deberán comparecer ante un juez de inmigración, quien los puede expulsar del país estadounidense permanentemente. En el caso de que continúen los intentos por ingresar a EUA, los inmigrantes pueden ser perseguidos judicialmente, y en última instancia, un juez federal puede encarcelarlos (Radio Netherlands, 2005).⁷

HISTORIA DE LA LUCHA DE LOS MIGRANTES MEXICANOS POR EL RECONOCIMIENTO DE SUS DERECHOS EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Después de la anexión en 1848 de Texas, Nuevo México, Arizona y California a EUA, el Tratado Guadalupe-Hidalgo incluyó en sus artículos VIII y IX los derechos de los mexicanos que permanecieron en EUA, garantías que el gobierno estadounidense quedaba obligado a respetar.

“Los mexicanos establecidos hoy en territorios pertenecientes antes a México y que quedan para lo futuro dentro de los límites señalados por el presente Tratado de los Estados Unidos, podrán permanecer en donde ahora habitan o trasladarse en cualquier tiempo a la República Mexicana, conservando en los indicados territorios los bienes que poseen o enajenándolos y pasando su valor a donde les convenga, sin que por esto pueda exigírseles ningún género de contribución, gravamen o impuesto.

Los que prefieran permanecer en los indicados territorios podrán conservar el título y derechos de ciudadanos mexicanos, o adquirir el título y derechos de ciudadanos de los Estados Unidos. Mas la elección entre una y otra ciudadanía deberán hacerla dentro de un año, contando desde la fecha del canje de las ratificaciones de este

⁷ *Radio Netherland* produjo una serie radiofónica en varios idiomas sobre la migración a EUA. Que ha sido transmitida en casi todos los países de América Latina en los primeros años de la década del 2000. En el prólogo de la serie, especialistas exponen estas provisiones legales sobre las cuales realizan reportajes radiofónicos y dramatizaciones.

Tratado. Y los que permanecieron en los indicados territorios después de transcurrido el año sin haber declarado su intención de retener el carácter de mexicanos, se considerará que han elegido ser ciudadanos de los Estados Unidos.

Las propiedades de todo género existentes en los expresados territorios, y que pertenecen ahora a mexicanos no establecidos en ellos, serán respetadas inviolablemente. Sus actuales dueños, los herederos de éstos y los mexicanos que en lo venidero puedan adquirir por contrato las indicadas propiedades, disfrutarán respecto de ellas tan amplia garantía como si perteneciesen a ciudadanos de los Estados Unidos”.

(SUÁREZ, A, 1998, p.17)

Si bien este Tratado puso fin a la guerra entre México y Estados Unidos, no fue observado en esos puntos por las autoridades de EUA; la comunidad de origen mexicano quedó marginada. En California, los mexico-americanos representaban el 15 por ciento de la población (González, E., 2000, p. 92). Los anglo-americanos tenían el control del sistema político y legal. Se aplicaron impuestos para votar, lo que implicó una discriminación política a los mexico-americanos legales que no tenían recursos suficientes para ejercer el sufragio. Como medida laboral obligatoria, se estableció el cobro de 20 dólares a cualquier extranjero (y se aplicó a mexico-americanos) que trabajase en minería (González, E., 2000, p. 93). En Texas, el proceso de exclusión económica se presentó bajo la forma del despojo de solares que sufrieron los terratenientes mexicanos a manos de los anglo-americanos. Frente a esto, muchos mexico-americanos buscaron modificar el trato discriminatorio que recibían a través de la resistencia violenta y el bandidaje.

A inicios del siglo xx se perfilaban dos corrientes que moldearían a la comunidad, por un lado la tendencia asimilacionista que proponía integrar valores, cultura y forma de vida anglosajones a las costumbres de los mexico-

americanos; por el otro, se hizo evidente una propensión que abogaba por conservar los rasgos y la cultura de origen, y combatir los abusos e imposiciones de los anglos sobre los pobladores de origen mexicano. Permeaba en esos tiempos el espíritu del *melting pot* que pretendía la integración en el seno de una misma cultura de todos los inmigrantes. En las comunidades de origen mexicano, la visión asimilacionista se volvió dominante. Por otro lado, el Estado norteamericano impulsó la integración de los diferentes grupos de inmigrantes ante los nuevos desplazamientos humanos que arrojaron tanto la Primera Guerra Mundial como la Revolución Mexicana.

Una década después, durante la crisis económica que sufrió EUA en 1929, los mexico-americanos fueron por primera vez señalados como causantes del desempleo. El gobierno estadounidense decidió tomar acciones directas y expulsó de su territorio a 400,000 personas nacidas en México a pesar de que muchas de ellas ya contaban con la ciudadanía estadounidense. En la década de los treinta, el temor a emigrar a EUA y ser expulsado resultó en una reducción del flujo migratorio de los mexicanos al país vecino.

Tras el estallido de la Segunda Guerra Mundial entró campante el llamado Programa Bracero de 1942, para cubrir las posiciones laborales que dejaron los estadounidenses dedicados a la industria y el quehacer bélico. Este programa significó una puerta controlada que se abrió a los trabajadores migratorios mexicanos estableciendo contratos breves de trabajo y tiempos definidos, con el objetivo de que éstos se repatriaran en la medida en que finalizaran los contratos. No obstante, las vías ya estaban abiertas. Tras la cancelación del Programa el flujo migratorio aumentó otra vez sin condiciones de protección legal.

Es hasta las décadas de los cincuenta y sesenta cuando se observa la actividad de grupos civiles organizados para proteger a la población mexicano-americana. En esta fase, los movimientos sociales que buscaban reafirmar los derechos civiles se hicieron notables en todo el mundo. En EUA, las mujeres y los negros se movilizaron para hacer válidos sus derechos y los siguieron los mexicano-americanos y otros hispanos que también lucharon por ser escuchados. Los grupos de origen latino que se formaron antes de 1960 fueron: *League of United Latin American Citizens (LULAC)*, *G.I. Forum* (Veteranos de Guerra), *Community Service Organization (CSO)* y *Latino Republicans*, tenían como líderes a Héctor García, Edward R. Roybal y César Chávez fundador de la *United Farm Workers (UFW)*. Este tipo de organizaciones no estaban disociadas de la política estadounidense y lograron formar importantes lazos con ella hasta 1959. En general, estas asociaciones trataban de influir por los canales formales del *establishment*, y sus demandas cubrían representación política, educación, acceso a medios de comunicación y participación en el gobierno, entre otros (Valenzuela R., 2004). En 1949, la CSO promovió una campaña de registro de votantes en la ciudad de Los Ángeles que logró incluir a 50,000 miembros en tan sólo 90 días, con lo cual logró la elección de Edward Roybal al puesto de *City Council*. *LULAC* se enfocaba en erradicar la discriminación racial en las escuelas y promover la enseñanza del idioma inglés para facilitar la asimilación y la “ciudadanía leal” a la sociedad receptora. *G.I. Forum*, formada en 1948 por excombatientes mexicano-americanos de las dos guerras mundiales, se encauzó por abrir espacios a la educación universitaria de los latinos y se opuso a la segregación en las viviendas y los lugares

públicos. Su lema es: “*Education is our freedom and freedom should be everybody’s business.*”⁸

La aprobación de los derechos civiles, incorporados en 1964 a la ley por Lyndon B. Johnson, reavivó la demanda de los mexicanos al reconocimiento de sus derechos. A mediados de 1960 nació el Movimiento Chicano con agrupaciones como los *Boinas Cafés*, *Católicos Por La Raza*, *La Raza Unida Party* entre los más importantes, y cuyos líderes fueron Bert Corona, José Ángel Gutiérrez fundador de la *Raza Unida Party*, Rodolfo “Corky” González fundador de la nacionalista *Crusade for Justice* de Colorado, Reies López Tijerina fundador de la *Alianza de Nuevo México* para el restablecimiento de los derechos de propiedad garantizados en el Tratado de Guadalupe-Hidalgo de 1848, entre otros (Navarro, 2003). El movimiento chicano se unificó a partir de la reivindicación de sus derechos, la defensa de su cultura, y la búsqueda de una definición de estatus propio dentro de la nación norteamericana. El surgimiento de *Raza Unida Party* respondió a una incapacidad percibida de los modelos asimilacionistas para lograr la igualdad. *El Plan Espiritual de Aztlán*, el *momentum*⁹ del movimiento chicano, fue presentado en 1969 en la *Denver Youth Conference* por Rodolfo “Corky” González. El chicanismo profundizó su reivindicación étnica y exploró el discurso marcadamente separatista de ese particular movimiento mexicano-americano. Por primera vez había orgullo en la

⁸ En español: “La educación es nuestra libertad y la libertad debería ser asunto de todos”, traducción de la autora, G.I. Forum (1948) [en línea] actualizado: 28 septiembre 2004. Visitado: 30 septiembre 2004. <<http://www.agif.org>>

⁹ Numerosas páginas web cuentan esta historia: <<http://chavez.ucla.edu/resources/aztlan.pdf>>, <clubs.asua.arizona.edu/~mecha/pages/PDFs/EIPlanDeAtzlan.pdf>, <es.wikipedia.org/wiki/MEChA>, <www.chicanoforums.com/forums/index.php?showtopic=684&view=getlastpos>, <www.xoc.uam.mx/~cuaree/no37/uno/cultura.html> Todos estos sitios se consultan en línea, sin registro y gratuitos. Archivos .pdf y .html

etiqueta de mexicano-americano y se rechazaban los valores, la educación y el idioma anglosajones.

Generalmente, los movimientos mexico-americanos se identificaron por la lucha en la obtención de derechos civiles, sociales y económicos, con énfasis en rescatar y desplegar el orgullo de la cultura de origen.

En los años de Vietnam, se sumaron grupos estudiantiles que ampliaron el movimiento. Organizaron protestas para reformar las estructuras educativas, propusieron estudios sobre las culturas negras y mexico-americanas y lograron que las universidades otorgaran becas y financiamiento a estudiantes pertenecientes a estas minorías. Los movimientos estudiantiles, chicanos y mexico-americanos despertaron la curiosidad por estudiar la cultura mexicana y los problemas de esa comunidad en EUA.

En resumen, a partir del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, los esquemas participativos de organización social de los mexicanos han evolucionado, desde los Manitos (Nuevo México), las organizaciones religiosas como los Penitentes, las uniones laborales de mineros y de trabajadores del campo, las sociedades de ayuda mutua (los mutualistas), los sindicalistas, el movimiento chicano hasta los clubes de oriundos (mexicanos de primera generación); la organización de los mexicanos se ha ramificado en EUA y ha evolucionado a su actual agrupamiento en confederaciones (Valenzuela R., 2004; Valenzuela V., 2004). Esta madurez en esquemas organizativos de participación cívica y social se vislumbra como la de mayor crecimiento en los años por venir. La población politizada de la diáspora (Ímaz, 1999) crecerá en estas plataformas para incrementar y profundizar su influencia en la interlocución con actores políticos y económicos de ambos países.

Actualmente, las organizaciones hispanas representan intereses de la población latina con influencia puertorriqueña, cubana, mexicana, mexicano-americana; entre las más importantes se pueden citar la *Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF)*, la Iglesia Católica (poderoso lobby en EUA), *The National Council of La Raza (NCLR)*, *The League of United Latinoamerican Citizens (LULAC)*, entre otras.¹⁰ Son organizaciones influyentes en políticas domésticas en EUA, pugnan por medio de canales formales por la defensa y el respeto de los derechos de los migrantes y cabildean con propuestas concretas en el Congreso estadounidense.

MOVILIZACIÓN Y REORDENAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN EUA FRENTE A LA REFORMA MIGRATORIA EN EL AÑO 2006

Los demócratas, y en menor medida los republicanos, han enfrentado serios reveses en sus afán de registrar a dobles nacionales o a ciudadanos estadounidenses de origen hispano para votar en EUA. Los electores deben registrarse mediante previa identificación en un periodo anterior al la elección de las primarias. El trámite es más sencillo que en México, pues no se requiere procesar una credencial para votar con todos los candados de seguridad que impone la normativa mexicana.

La reelección de George W. Bush vio mayores números de ciudadanos estadounidenses de origen hispano registrados para votar, y contra la tradición

¹⁰ Recopilación de datos de diferentes asociaciones hispanas en Estados Unidos: *Nacional Council La Raza*, <<http://www.ncr.org>> *Mexican American Legal Defense and Educational Fund*, <<http://www.maldef.org>>; *La Raza Unida Organizing Committee*, <<http://larazaunida.tripod.com/enter.htm>>; Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos, <<http://www.lulac.org/indice.html>>; *American G.I. Forum*, <<http://www.agif.org>>; *United Farm Workers of America*, <<http://www.ufw.org>>; *National Association of Latino Elected Officials*, <<http://www.naleo.org>>. Todos estos sitios se consultan en línea, sin registro y son gratuitos.

histórica que por décadas los inclinó a los demócratas, en 2004 estos grupos sufragaron por el Partido Republicano en mayor proporción.

Las organizaciones pro-hispanas en EUA han tendido a promover un mayor proselitismo para acercar a los hispanos a los comicios. En este contexto, además de las propias elecciones estadounidenses, varios países de América Latina y El Caribe (El Salvador, República Dominicana, Argentina, Brasil) efectuaron elecciones en las que participaron sus comunidades en el extranjero.

La movilización de la mayoría de las ONGs por la defensa de los derechos civiles de los migrantes ha sido prioritaria en cuanto al registro del voto. Sin embargo, estas organizaciones comparten cada vez más esta vocación “ciudadanizada” de defender los derechos políticos sin abandonar su causa original de la promoción de los derechos civiles.

Tras la asunción al poder en 2000 de los presidentes Vicente Fox en México y George W. Bush en EUA, el tema migratorio se volvió central a la relación bilateral. Tras los ataques del 11 de septiembre, como ya se sabe, el impulso se desmoronó en el tratamiento bilateral, pero se redimensionó en la agenda del Capitolio. Ambas Cámaras del Congreso de EUA decididamente lo volvieron “el tema”, pero desde el enfoque omnipresente y casi obsesivo de la seguridad nacional. Las más de las veces, las iniciativas de ley que corrieron en las legislaturas 107, 108 y 109 fueron agresivas contra los migrantes. También los congresos estatales empezaron a aprobar leyes más restrictivas para los inmigrantes, sobre todo indocumentados, en algunos estados incluso se prohibió la expedición de licencias de conducir a las personas que no pudieran comprobar residencia legal y se impusieron penas de cárcel a quienes

contrataran indocumentados. Este escalamiento llevó a ciertas entidades estadounidenses a desconocer incluso la matrícula consular —documento oficial de identidad que expide el gobierno mexicano a los migrados en EUA— como herramienta para abrir una cuenta de cheques, cobrar estos instrumentos al portador, o tramitar una licencia de conducir.

En el plano federal estadounidense, la 109 Legislatura agrupó algunas de las iniciativas (no aprobadas en la 108 Legislatura) para contener la inmigración ilegal en el paquete antiterrorista. En esta materia dos propuestas de ley la H.R.4437 y la S.2611 han sido fundamentales para explicar este periodo y el despliegue de protestas masivas de migrantes en varias ciudades de EUA de la que hablaré más adelante. Menciono la actividad legislativa de la 109 porque es indisociable de la dinamización que cimbró el letargo en que estaba la movilización y activismo de los migrantes en EUA

Durante el cortísimo periodo de inscripción que la ley mexicana permitió a los mexicanos residentes en el extranjero registrarse para votar (del 1° de octubre de 2005 al 15 de enero de 2006) en la elección presidencial, la vocería del IFE constató que no había un número significativo de mexicanos movilizado para la participación electoral, ni individual, ni informal, ni organizada, salvo casos aislados, pero no representativos de la magnitud del número de mexicanos en EUA.

Para el caso de estudio particular de la promoción del voto mexicano desde el exterior, se obtuvo apoyo en obtener y difundir la información para participar en el proceso. Fue muy amplio el acceso gratuito a medios de comunicación, impresos y electrónicos, en prácticamente todas las entidades estadounidenses, la instrucción de que la información también se proporcionará

a los consulados móviles fue indispensable, incluso de Alaska y Hawai, se obtuvieron registros.¹¹ Importantes promotores fueron los clubes de oriundos, las ONGs, organizaciones de derechos humanos, laborales, civiles, educativas y religiosas. Aunque los consulados no podían hacer promoción por restricciones legales, sin duda con sus redes contribuyeron a facilitar el flujo de información ya que sí fueron sedes para la distribución de los formatos de registro para votar desde el exterior (El IFE y la SRE firmaron un convenio de colaboración muy limitativo¹² que permitía el uso de la infraestructura de la Cancillería para esta distribución de documentación informativa y de registro para el proceso de elección desde el extranjero).

Independientemente de la organización mexicana del primer ejercicio de sufragio desde el exterior, numerosas organizaciones pequeñas, desmembradas, grandes, pobres, con recursos, panfletarias o cabilderas convergieron en el tiempo y en el espacio de manifestación contra las iniciativas legislativas de reforma migratoria que analizaba el Capitolio en un año electoral en las dos naciones. En 2006, se dieron las manifestaciones proderechos migrantes más grandes de EUA. Tras varias exitosas movilizaciones en las metrópolis se realizó la “gran marcha del 1º de mayo de 2006” que reunió en varias ciudades y en Washington a estas organizaciones, las cuales, sin perder su autonomía, se unieron en un movimiento sombrilla, sin liderazgo, pero con metas definidas. En 2006 se creó la Coalición *We Are*

¹¹ En esta tesis sólo hablo del caso de EUA; por supuesto, se recibieron boletas electorales de lugares remotos de todos los continentes. Véase Conclusiones.

¹² Tras los disputados comicios de 1988 entre Carlos Salinas de Gortari y Cuauhtémoc Cárdenas, la reforma electoral mexicana excluyó al Ejecutivo de los procesos electorales. La SRE es una dependencia del Ejecutivo Federal, de ahí los resquemores de su incorporación, aunque restringida y supervisada, en algún aspecto de la organización electoral. La diferencia se saldó con un convenio firmado entre las dos instituciones con objetivos muy específicos y limitados. La observancia fue muy escrupulosa, e incluso generó irritación entre connacionales que pedían mayor participación de los consulados en las actividades tendientes al registro a la LNMRE.

America 2006. Today We Act. Tomorrow We Vote. El objetivo fijado fue:¹³ “[...] combinar experiencias, recursos y miembros constituyentes para luchar efectivamente contra la propuesta legislativa H.R. 4437,¹⁴ y a favor de una reforma inmigratoria humana y justa”. La *Coalición Nosotros Somos América* tiene como principios y metas: “La legalización con vías a la ciudadanía para inmigrantes trabajadores y sus familias en Estados Unidos; un programa efectivo de visas para futuros inmigrantes que proteja sus derechos e incluya una vía a la ciudadanía; la conservación de las familias unificadas; la protección de los derechos civiles y libertades civiles y la no criminalización de inmigrantes o aliados; la negativa al muro fronterizo y a la incrementada militarización de las fronteras”.

En su portal *web* mencionan como credo:

“Creemos en la no-violencia y en las protestas pacíficas; como un símbolo de paz y unidad, recomendamos a que los participantes vistan de blanco. Nos apoyamos en las relaciones públicas y en el uso estratégico de los medios de comunicación en masas como modo de comunicación. Creemos en el poder a través de acciones directas (ej.: marchas, demostraciones, huelgas, etc.). Creemos en coaliciones locales (el empoderamiento y las acciones locales para construir un movimiento a la vez fuerte y arraigado). Mientras que nuestra acción es local y viene de nuestros líderes comunitarios, trabajamos en cooperación con organizaciones nacionales y participamos en acciones y campañas coordinadas nacionalmente. Estamos de acuerdo en la necesidad de forjar un movimiento nacional que defiende comunidades multiétnicas,

¹³ WE ARE AMERICA COALITION-TODAY WE ACT. TOMORROW WE VOTE. *Boletín de prensa We Are America*. [En línea] Gratuito. No requiere registro. [Libro electrónico, archivo pdf] 3pp. Fecha de publicación: 19 de abril 2006. Fecha de consulta: 14 julio 2006. <http://todayweact.org/en/Press_Release_-_May_25%2C_2006>

¹⁴ H.R.4437 Iniciativa de ley presentada el 6 de diciembre de 2005 por James Sensenbrenner Jr. (R-WI), Presidente del Comité Judicial de la Cámara de Representantes, con otros 35 legisladores copatrocinadores, con el título: Iniciativa de Seguridad Fronteriza, *Border Security Bill*; título corto: *Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005*. En la Cámara de Representantes pasó como: *Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005, SAFE for America Act, Security and Fairness Enhancement for America Act of 2005, TAKE AIM Act of 2005, Taking Action to Keep Employees Accountable in Immigration Matters Act of 2005*. Leyes relacionadas H.RES.610, H.RES.621, S.2454, S.2611 El 27 de enero de 2006 fue turnada al Senado con el título oficial: *To Amend the Immigration and Nationality Act to Strengthen Enforcement of the Immigration Laws, to Enhance Border Security, and for Other Purposes*.

promueva la unidad cultural y racial, y se oponga al racismo y a la discriminación en todas sus formas”.

(COALITION, 2006)

Tras las marchas y la discusión en el Congreso de la Reforma Migratoria el Senado estadounidense introdujo la iniciativa S. 2611.¹⁵ La Coalición la reconoció como un avance frente a la H.R.4437 por sus provisiones para legalizar por trayectoria y ofrecer ciudadanía a millones de inmigrantes indocumentados y por recuperar las iniciativas *Agricultural Job Opportunities, Benefits, and Security Act (AgJOBS)* y *Dream Act*.¹⁶ En la otra cara de la moneda, la Coalición criticó la misma S.2611 por incluir la propuesta de construcción de un muro fronterizo y el despliegue de la Guardia Nacional, que, argumentaron, creaba una solución militar a un problema socioeconómico que no se podrá resolver por la fuerza.

La Coalición *We Are America* sostiene que no apoyará ninguna iniciativa de la Conferencia Bicameral o *Conference Committee* (que agrupa a congresistas de

¹⁵ La iniciativa S.2611 bajo el título *A Bill to Provide for Comprehensive Immigration Reform and for other purposes* fue introducida por el Senador Arlen Specter (R-PA) Presidente del *Committee on the Judiciary*, el 7 de abril de 2006. Los otros subtítulos con que se introdujo esta iniciativa son *Comprehensive Immigration Reform Act of 2006, AgJOBS Act of 2006, Border Infrastructure and Technology Modernization Act, Border Law Enforcement Relief Act of 2006, Border Tunnel Prevention Act, Development, Relief, and Education for Alien Minors Act of 2006, DREAM Act of 2006, Fairness in Immigration Litigation Act of 2006, Immigrant Accountability Act of 2006, Initial Entry, Adjustment, and Citizenship Assistance Grant Act of 2006, Kendell Frederick Citizenship Assistance Act, September 11 Family Humanitarian Relief and Patriotism Act, State Court Interpreter Grant Program Act, Strengthening American Citizenship Act of 2006, Widows and Orphans Act of 2006*. La iniciativa fue copatrocinada por seis senadores, cinco republicanos Sam Brownback (KS), Chuck Hagel (NE), Mel Martinez (FL), Lindsey Graham (SC), John McCain (AZ) y el demócrata Edward Kennedy (MA). incluía provisiones para otras leyes: H.R.4437, S.2454, S.2612. Fue aprobada 62-36 con enmiendas en el Senado el 25 de mayo de 2006 y fue turnada a la Conferencia Bicameral. Ver: THE LIBRARY OF CONGRESS THOMAS. *Bills, resolutions: Bill Number S.2611 for the 109th Congress. Comprehensive Immigration Reform Act of 2006 (Engrossed as Agreed to or Passed by Senate)[S.2611.ES] Summary as of: 4/7/2006*
<<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN02611:@@D&summ2=m&>>

[En línea] Gratuito. No requiere registro. Fecha de publicación: 7 de abril, 2006. Fecha de consulta: 14 de julio, 2006.

¹⁶ WE ARE AMERICA COALITION-TODAY WE ACT. TOMORROW WE VOTE. *Boletín de prensa We Are America* [En línea] Gratuito. No requiere registro. [Archivo pdf] 3pp. Fecha de publicación: 19 de abril 2006. Fecha de consulta: 14 julio 2006.
<http://todayweact.org/en/Coalici%C3%B3n_Somos_Am%C3%A9rica>

ambos cuerpos)¹⁷ que se asemeje a la H.R.4437 o disminuya las provisiones positivas de la S.2611.

En su plan a mediano plazo,¹⁸ la Coalición convoca a una campaña cívica de participación local para coordinar el registro nacional y naturalizar a un millón de votantes¹⁹ para las elecciones intermedias de noviembre de 2006.

Los miembros de la Coalición registrados a abril de 2006 eran:

ACORN (Association of Community Organizations for Reform Now)
Archdiocese of Los Angeles
Asian Pacific American Legal Center (APALC)
Asociación de Ecuatorianos
Southern California District Council of Laborers
California Immigrant Welfare Collaborative (CIWC)
Central American Resource Center (CARECEN)
Clergy and Laity United for Economic Justice (CLUE)
Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles (CHIRLA)
Courage Campaign
El Cucuy Foundation
Inner City Struggle
International Brotherhood of Teamsters Local 952
Korean Resource Center
Latino Coalition for Justice - Los Angeles
Latino Roundtable Labor Council for Latin American Advancement, San Gabriel Valley (LCLAA-SGV)
Los Angeles County Federation of Labor, AFL-CIO
Mexican American Bar Association (MABA)
Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF)
MEChA of UCLA

¹⁷ Véase “Sistema de Comités” en el Anexo 2 “Funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos de América”.

¹⁸ *Idem*

¹⁹ De acuerdo al Título 8 del Código 1401 -1409 de los Estados Unidos, de 1986, la ciudadanía de EUA se puede obtener por nacimiento en territorio estadounidense, por ascendencia de padres estadounidenses, por naturalización y por “otras causas” como servicios militares. Los requisitos para naturalizarse son tener 18 años de edad, haber permanecido por lo menos cinco años en los EUA como residente legal permanente (y sólo tres años para los extranjeros casados con estadounidense), hablar, leer y escribir inglés, poseer un buen carácter moral (*be of good moral character*) conocer la historia y cultura del país, guiarse por los principios de la Constitución de los Estados Unidos de América y haber renunciado a la anterior ciudadanía. En este último punto, como se verá en el siguiente capítulo, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, basada en la regulación 7 FM 1162 del Departamento de Estado, ha declarado que la doble ciudadanía es legal y que “una persona tiene el derecho a ejercitar los derechos de nacionalidad en dos países y ser sujetos de responsabilidades en ambos. El hecho de que acepte los derechos de una ciudadanía no implica que renuncie a la otra” (*Kawakita v. U.S.*, 343 U.S. 717) (1952) Ver: United States Office of Personnel Management. Investigations Service. *Citizenship Laws of the World*. IS-1. Pdf 223 [En línea] gratuito, no requiere registro. [Archivo pdf] Washington, March 2001, consultado: 14 marzo 2005, <<http://www.opm.gov/extra/investigate/IS-01.pdf>>

*Multi-ethnic Immigrant Worker Organizing Network (MIWON
- GWC, PWC, KIWA, IDEPSCA, CHIRLA)
National Immigration Law Center (NILC)
National Korean American Service & Education Consortium
National Day Laborer Organizing Network (NDLON)
One Los Angeles - Industrial Areas Foundation (One LA - IAF)
PUEBLO - Santa Barbara
Say Yes to Children Network
Service Employees International Union SEIU California State Council
Service Employees International Unión SEIU Local 99
Service Employees International Unión SEIU Local 434B
Service Employees International Unión SEIU Local 535
Service Employees International Unión SEIU Local 660
Service Employees International Unión SEIU Local 1877
Southern California District Council of Laborers
Southern Christian Leadership Conference
St. Anne's Catholic Church
Strengthening Our Lives (SOL)
UCLA Labor Center
UFCW Local 324
UHW - Service Employees International Unión SEIU
Unión de Vecinos
United Farm Workers Unión (UFW)
United Teachers Los Angeles (UTLA)
UNITE-HERE*

LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO PERMITIDOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

El objetivo de este apartado es mostrar la fuerza de las organizaciones de mexicanos en el exterior, a partir del impacto que han tenido su lucha y organizaciones, no sólo en la vida de sus lugares de origen sino también en la legislación federal y estatal.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS MIGRANTES DE ZACATECAS

A partir de la gubernatura en el estado de Zacatecas de Genaro Borrego (1986-1992), se impulsó la formación de clubes de migrantes de dicha entidad. Actualmente, existen más de 250 clubes zacatecanos en 16 federaciones, por lo que su organización representa más del triple que cualquier otra entidad de México (Badillo, G., 2004a, p. 390) La formación de organizaciones de

zacatecanos en el exterior demuestra la existencia de una membresía comunitaria activa con su entidad de origen, misma que es reconocida por las autoridades en nuestro país. De este punto parten las exigencias ciudadanas de los migrantes zacatecanos para que sus derechos extraterritoriales tengan validez legal.

Los zacatecanos en el exterior han realizado diversas obras sociales y comunitarias y han promovido iniciativas como:

- El programa “Paisano”
- La incorporación al IMSS de familiares de migrantes
- La reivindicación de la doble nacionalidad
- La defensa del voto migrante en el extranjero
- El programa “Dos por Uno” y “Tres por Uno”

El programa “Dos por Uno” se institucionalizó en 1992, y más tarde, en 1999, se convirtió en el programa “Tres por Uno”. A través de él, los clubes aportan la cuarta parte del costo de determinadas obras públicas y el resto es cubierto por el Gobierno Federal, el Estatal y el Municipio (García, Rodolfo, 2003). En 2003, el Programa “Tres por Uno” alcanzó una inversión conjunta de 20 millones de dólares, destinados a la realización de obras sociales y comunitarias (Moctezuma, M., 2004, p. 283).

El hecho de que cada año se lleven a cabo cientos de obras comunitarias y sociales en Zacatecas, en las cuales participan de manera conjunta los migrantes de EUA y todos los niveles de gobierno, es un reflejo de que las autoridades reconocen que los migrantes zacatecanos son interlocutores fiables, y de que aceptan sus organizaciones sociales. También representa un

avance para las aspiraciones de los migrantes en el exterior que buscan obtener una participación política en México.

Los dirigentes de las organizaciones zacatecanas en EUA han tendido prácticas extraterritoriales que influyen en los asuntos locales del estado. Ha surgido lo que Miguel Moctezuma, investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas, llama “un agente social binacional” (Moctezuma, M., 2004, p. 287), que desarrolla actividades para incidir en su comunidad de origen, y al mismo tiempo exige el reconocimiento de sus derechos ciudadanos en México, como el de votar y ser votado, sin importar su residencia. Tomando en cuenta la participación política que los líderes de clubes zacatecanos han iniciado, se puede hablar de un cambio cualitativo en el que: “[...] la membresía comunitaria, estatal y nacional de los migrantes se ha transformado en participación política...” (Moctezuma, M., 2004, p. 290).

En 1998, Ricardo Monreal, obtuvo la gubernatura como candidato de la Alianza Ciudadana por la Dignidad y la Democracia, en unión con el PRD. En la contienda el candidato del PRI, José Marco Antonio Olvera y Monreal hicieron campaña en EUA.

Debido al activismo político ejercido por las organizaciones de migrantes zacatecanos, California acabó convirtiéndose en escenario político en la disputa del voto por Zacatecas.

(MOCTEZUMA, M., 2004, p. 284).

Los migrantes zacatecanos demostraron su potencial para ejercer prácticas políticas extraterritoriales con incidencia directa en su comunidad de origen.

El Frente Cívico Zacatecano también ha apoyado campañas en EUA, como la de Lou Correa, originario de Zacatecas y Asambleísta por California.

La presencia política de los migrantes en Zacatecas quedó demostrada en las elecciones de 2001. El aspecto novedoso se debió a la postulación de líderes de migrantes como candidatos a las presidencias municipales. Destaca el caso de Andrés Bermúdez, nativo de Zacatecas y radicado en California. Fue designado candidato por el PRD y ganó la alcaldía de Jerez, pero se le impidió ocupar el cargo por resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Priístas y perredistas obstaculizaron su candidatura argumentando que no contaba con la ciudadanía mexicana y no cumplía con el mandato de la constitución local de tener una residencia permanente de por lo menos un año en Zacatecas.

Para algunos, esta resolución se debió a la falta de consistencia en la intención de extender los derechos políticos de los migrantes; para otros, como es la opinión de esta autora, se trató de cálculos y cuotas políticas locales.

LA LEY MIGRANTE EN ZACATECAS

El estado de Zacatecas registra las tasas más elevadas de mexicanos que abandonan el país. En EUA residen cerca de 1 millón 468,000 zacatecanos, mientras que el número de habitantes en el estado es de 1 millón 413,000. La población nacida en Zacatecas que se encuentra en EUA es de 550, 856 personas y el resto son descendientes que han nacido en ciudades estadounidenses (Amador, A., 2005a). En la entidad existe una tendencia creciente al despoblamiento; entre 1995 y 2000, 34 de los 57 municipios de Zacatecas registraron tasas de crecimiento poblacional negativas. (Moctezuma, M., 2003).

Con la finalidad de que estos miles de zacatecanos residentes en el exterior ejerzan plenamente sus derechos políticos, en diciembre de 2002 fue presentada en el Congreso de Zacatecas, una iniciativa que reformaba la Constitución Política del Estado. La Ley Migrante, que originalmente se llamó Ley Bermúdez, fue contenida en diversos foros de discusión en Zacatecas y Los Ángeles y surgió a partir de una propuesta del Frente Cívico Zacatecano.

En agosto del 2003, el congreso estatal aprobó los cambios a cinco artículos de la constitución local (Amador, A., 2003a). Las reformas establecen que para ser diputado o miembro de un ayuntamiento (alcalde, síndico o regidor) se requiere ser ciudadano zacatecano con residencia efectiva o binacional en el estado, por un periodo anterior no menor a seis meses al día de la elección, eliminándose así el requisito de haber nacido en la entidad (artículos 53 y 118).

Las reformas también permiten la residencia binacional o simultánea. El artículo 12 se reformó para reconocer que son zacatecanos los nacidos dentro de la entidad y los mexicanos nacidos fuera del territorio del estado, siempre que sean hijos de padres zacatecanos, o de padre o madre zacatecano. De esta forma, se abrió la posibilidad de que hijos de migrantes accedan a diputaciones y a otros cargos de los ayuntamientos.

La garantía de que dos migrantes ocupen un lugar en el Congreso como diputados plurinominales quedó establecida en la reforma al artículo 51 de la Constitución zacatecana. Según la ley, en las elecciones los partidos registrarán a un candidato a diputado migrante o binacional dentro de sus listas plurinominales. Al finalizar el conteo, se asignará un diputado de representación proporcional a los dos partidos con mayor porcentaje en la

votación. Esto permitirá colocar en la agenda política del estado, temas que afectan a los migrantes zacatecanos en EUA.

La residencia binacional o simultánea de la que habla la Ley Migrante permite a los zacatecanos en el extranjero conservar su residencia en el estado, siempre que mantengan “[...] alguna propiedad y contribuyan con ello al pago de impuestos, o formen parte activa de la membresía de los Clubes de Migrantes Zacatecanos o de cualquier otra organización que desde el extranjero se haya involucrado en los destinos de Zacatecas...” (Badillo, G., 2004a, p. 395), aunque no se precisa el monto con el que deberán contribuir. Las Federaciones se integran con varios clubes formalmente establecidos (con mesa directiva y un padrón de miembros) que se unen para ayudar a su comunidad de origen. Los requisitos para formar un club y el número de miembros varían. La Federación Zacatecana del Sur de California, por ejemplo, pide una cuota anual de afiliación de 240 pesos y una cuota de inscripción de 250 pesos. Otros requisitos son vender boletos para los eventos que organiza la Federación y participar en las asambleas.

Una vez puesta en marcha la reforma, en la jornada electoral del 4 de julio de 2004, los migrantes Andrés Bermúdez Viramontes (PAN) y Martín Carvajal Martínez (PRD) resultaron triunfadores en los municipios de Jerez y Apulco. Manuel de la Cruz Ramírez (PRD) y Román Cabral Bañuelos (PRI) se convirtieron en diputados plurinominales y ocuparon los dos lugares reservados a candidatos migrantes (Amador A. y Ramos, J., 2004). Los presidentes municipales y diputados binacionales asumieron su cargo en septiembre de 2004.

Los zacatecanos residentes en el extranjero electos son parte de una nueva clase política binacional. Con las reformas constitucionales en materia electoral, Zacatecas se convirtió en la primera entidad “binacional” de México. La Ley Migrante estableció un precedente en la legislación para lograr que los migrantes mexicanos ejercieran su voto desde el extranjero (Amador A., 2003b).

En la elección presidencial de 2006,²⁰ sin embargo, los zacatecanos, ocuparon el lugar 15 de 32 entidades federativas en el orden de migrantes registrados para votar a distancia, y el lugar 16 en la participación de electores que recogieron su boleta, misma que les fue enviada a domicilio, por correo registrado/certificado.²¹

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS MIGRANTES DE MICHOACÁN

Los michoacanos han enfrentado problemas para unir esfuerzos en la conformación de organizaciones de migrantes en el extranjero. La unidad es un reto pendiente que los michoacanos residentes en EUA deben alcanzar para consolidar la lucha por sus derechos políticos.

Durante la primera reunión de migrantes, organizada en julio de 2002 por el gobierno de Michoacán, se anunció la creación de la Federación de Clubes de Michoacanos en California. El hecho se consideró un éxito político, después de varios meses de intenso cabildeo entre diversos clubes de michoacanos en el

²⁰ IFE *Estadístico de envío de paquete electoral postal a ciudadanos inscritos en la LNERE y sobres voto de envío registrado recibido por el IFE, clasificados por entidad* (1° de julio, 2006) COVE México D.F.

²¹ Entre las disposiciones del IFE quedó la prohibición de enviar boletas electorales a apartados postales, lo que impidió a algunos ciudadanos no recibir su paquete electoral. Otro caso que explica la discrepancia entre el mayor número de registros que el de recepción es que el cartero no dejaba la pieza certificada/registrada en el domicilio postal, sino una notificación para que el destinatario con esa notificación recogiera personalmente el sobre con la boleta en la oficina del correo estadounidense.

exterior, que estaban divididos por los distintos intereses de sus entidades de origen. Sin embargo, tres semanas después, la Federación de California se separó por desacuerdos entre grupos que apoyaban al presidente y a la secretaria general. Finalmente, se conformaron cuatro federaciones en California: la de Clubes Michoacanos, la Federación Lázaro Cárdenas del Río, la Confederación de Organizaciones de Oriundos y otra más en el condado de Orange. Casi de manera simultánea nacieron otras dos organizaciones: Clubes Michoacanos en Texas y la Asociación de Michoacanos Unidos de Nevada.

A pesar de que algunas federaciones y clubes tienen la prohibición estatutaria de realizar actividades electorales y partidistas, algunos dirigentes se han convertido en reconocidos activistas políticos. De manera especial, los líderes de clubes de migrantes michoacanos en EUA se han preocupado por promover el derecho a votar en el extranjero.

El Frente Binacional Michoacano (por su acrónimo Frebimich) se ha constituido como el brazo político de los michoacanos residentes en EUA; no obstante que su conformación estuvo cerca de la ruptura. Durante el Cuarto Foro Binacional Michoacano se logró concretar su formación. El objetivo de esta organización es ejercer presión política desde el extranjero para especificar en leyes de su estado los derechos políticos de los migrantes michoacanos en EUA.

Sin embargo, después de su creación diversos líderes michoacanos se enfrentaron y un grupo de California creó una organización independiente, con el nombre de Frente Cívico Michoacano Binacional.

Lo que se había considerado el principal esfuerzo para lograr la unidad entre los migrantes michoacanos en EUA, atravesó por dificultades y las federaciones inconformes decidieron no formar parte de la organización.

Aunque los líderes de migrantes acordaron una especie de tregua, la unidad de los michoacanos quedó fracturada.

De manera particular, la función principal que se planteó el Frebimich fue dar cobertura política a los migrantes que decidieran buscar algún puesto de elección popular en México o Estados Unidos. Al ser miembros del Frente, los migrantes michoacanos que resuelvan postularse a las alcaldías o diputaciones del congreso local de Michoacán contarán con recursos económicos para sus campañas en México.

José Luis Gutiérrez, integrante del Frente, asegura que el Frebimich “[...] es una organización de cuadros donde participan los líderes de michoacanos más reconocidos en Estados Unidos [...] es un complemento a lo que hacen las federaciones en lo social y económico; [...] queremos representación política.” (Nájar, A., 2004a).

Los migrantes que buscan ser diputados locales deben comunicarlo al Frente para que sean anotados en una lista que se entrega a los partidos con los que se negocian las postulaciones. Frebimich ha intentado mantenerse independiente y no generar confrontaciones partidistas. En su primera lista de candidatos para ofrecer a los partidos, Jesús Martínez Saldaña contó con el apoyo de la mayoría de federaciones de clubes michoacanos y líderes comunitarios, pero se enfrentó a diversos obstáculos.

Las organizaciones en EUA enfrentaron discrepancias para decidir quiénes serían los candidatos. El Frente Binacional Michoacano acordó la postulación de tres candidatos integrados a las listas plurinominales del PRI, PAN y PRD, incluyendo a Martínez Saldaña (Nájar, A., 2004c), quien quedó como candidato plurinominal por el PRD, con el objetivo de ser uno de los 40 diputados locales.

En 2004, la campaña política de Martínez Saldaña, originario de Santiago Conguripo y profesor de la Universidad Estatal de California en Fresno, fue una experiencia nueva en México, aunque quizá no sorprendió a los michoacanos residentes en EUA. El candidato migrante realizó mítines en diversos clubes y centros comunitarios de EUA, en ciudades como Los Ángeles, Riverside y Fresno.

Jesús Martínez Saldaña fue electo como diputado de mayoría relativa del PRD, ocupando el tercer lugar en la lista y convirtiéndose en el primer migrante michoacano en lograrlo a la LXX Legislatura del Congreso. El diputado llevó como plataforma la propuesta de desarrollar una agenda legislativa, derivada de la consulta con migrantes michoacanos, para fortalecer la relación entre el gobierno michoacano y las comunidades que residen en el extranjero.

LA INICIATIVA DE REFORMA AL CÓDIGO ELECTORAL DE MICHOACÁN

En Michoacán, el gobernador Lázaro Cárdenas Batel promovió ante el congreso local, el 15 de julio de 2003, una iniciativa que reconocía a los migrantes michoacanos el derecho a votar y a ser votados. El congreso estatal, con mayoría de diputados del PAN y PRD “congeló” la iniciativa enviada por el gobernador.

Los residentes en el extranjero tendrían la oportunidad de ser candidatos a puestos de elección popular, pero, de acuerdo al artículo 291, la candidatura debía cumplir con los requerimientos de la Carta Magna y la constitución local; en el ámbito federal aún falta legislar el derecho de los mexicanos en el extranjero a ser votados.

Se proponía realizar una reforma al artículo 283 para que los michoacanos en el exterior votaran en las elecciones de gobernador y de diputados por representación proporcional. La iniciativa reformaba los artículos 288 y 289 para que fuera el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) el encargado de establecer la logística del voto de los michoacanos en el extranjero.

Como modalidades, el artículo 287 señalaba el correo, teléfono, centro de votación e Internet. Sin embargo, se establece que las autoridades estatales electorales deberían precisar la modalidad.

La iniciativa permitía a los candidatos de Michoacán realizar actos políticos en el exterior. La limitante, según el artículo 286, era ajustar sus gastos a los topes de campaña impuestos en el estado y rechazar fondos provenientes del extranjero. Por último, en el artículo 290 señalaba que la votación recibida del extranjero podría ser impugnada, lo cual representa la posible existencia de disputas postelectorales.

La propuesta implicaba otorgar el derecho a votar en el extranjero a aproximadamente 2 millones y medio de michoacanos que viven en EUA, a nivel nacional esta cifra representa cerca del 10 por ciento de mexicanos que radican fuera del país (Badillo, G., 2004a, p. 399). El caso sería excepcional, ya que las elecciones del estado de Michoacán podrían decidirse en EUA. En el listado nominal electoral de Michoacán²² se encuentran inscritos 2 millones 600 michoacanos, cifra que es prácticamente iguala al número de migrantes que residen en el extranjero, aunque no todos estarían en condiciones de votar.

Como se puede apreciar, por su influencia en el debate del voto extraterritorial, las organizaciones de migrantes constituyen, tanto en México como en Estados

²² Datos del padrón electoral de 2000 vigentes al momento de la discusión de la iniciativa en comento.

Unidos, un actor político cada vez de mayor peso en la formulación de demandas. En el plano local de México, impulsaron avances en la legislación los derechos políticos de los migrantes zacatecanos y el debate aún abierto en Michoacán.

En el siguiente capítulo se parte de un análisis del concepto de ciudadanía y su posible tránsito a un ejercicio de ciudadanía extraterritorial.

INTENCIÓN DE SUFRAGAR DE LOS MIGRANTES MEXICANOS Y SUS VÍNCULOS CON MÉXICO

Diversas organizaciones de mexicanos cabildearon por años el voto extraterritorial, algunos de sus miembros, electos como Consejeros del IME, llevaron a ese foro su lucha por la extensión de esa garantía constitucional. Cabildearon con las autoridades mexicanas que viajaban o cumplían funciones en EUA y en México con los distintos niveles del Poder Ejecutivo, con ambas cámaras y con los partidos políticos²³.

Los migrantes mexicanos mantienen lazos vivos con su comunidad de origen, como lo muestran los resultados de una encuesta realizada por el *Pew Hispanic Center* (2005a).

²³ He aquí a algunos de los representantes de esas organizaciones en una lista que no es exhaustiva: Primitivo Rodríguez Ocegüera de la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero; Raúl Ross, Director de la *Revista Binacional Mexicana Sin Fronteras*; Luis Pelayo, Presidente del Concilio Hispano; Carlos Olamendi, empresario de San Clemente; Nancy Guerrero, Presidente de la Asociación de Mexicanos en el Extranjero; Beatriz Fonseca, Directora de la Coalición de Mexicanos en el Exterior; Enrique Lara, empresario de Houston; Florencio Zaragoza, Presidente de Fundación México; Alejandra Castañeda, Universidad Estatal de California San Diego; Dra. Patricia Hamm, Universidad Estatal de Iowa; Guillermo Zúñiga, empresario de Atlanta; Rufino Domínguez, Secretario General del Frente Indígena de Organizaciones Binacionales de Fresno; Guadalupe Gómez, Dirigente de la Federación de Zacatecanos en el Sur de California. **Fuente:** Primitivo Rodríguez, activista pro-derechos políticos de los migrantes y asesor de la COVE del IFE.

Un 35 por ciento de los migrantes encuestados dijo poseer tierras, vivienda o negocios en México, aunque la proporción fue mayor en hombres (43%) que en mujeres (24%).

El sondeo demostró que existe una alta tendencia de los migrantes a mandar dinero a sus familias. El 78 por ciento de los encuestados dijo que envía dinero a México, y el 52 por ciento respondió que manda remesas una o más veces al mes.

Más de la mitad de los migrantes (54%) dijo que habla por teléfono con su familia cada semana. Incluso entre aquellos que han permanecido en EUA por más de 10 años, el 46 por ciento contestó que se comunican al menos una vez por semana.

Dentro de los principales resultados, destaca que la perspectiva de votar en las elecciones mexicanas resulta ampliamente atractiva para los migrantes. Casi 9 de 10 (87%) de los encuestados, contestaron que si tuvieran la oportunidad, votarían en las próximas elecciones mexicanas. La respuesta no varió por factores como género, educación o tiempo de residencia en EUA. Únicamente la edad es un factor que influye en el deseo de votar en las elecciones de México. Los migrantes de 50 años de edad o más se muestran más interesados en votar (90%) que aquellos de 18 a 29 (84%).

Un punto clave del debate en México sobre el voto extraterritorial es el dilema entre permitir el voto sólo de migrantes que ya cuentan con su credencial electoral mexicana u otorgar nuevas credenciales en EUA. El 42 por ciento de la muestra encuestada declaró que llevó a territorio estadounidense su credencial para votar en México, mientras que el 58 por ciento restante respondió negativamente.

Los migrantes que recientemente llegaron a EUA trajeron en mayor medida su credencial para votar, en comparación con los que emigraron anteriormente. El 64 por ciento de los encuestados que ha estado en EUA dos años o menos, tienen su credencial electoral mexicana, mientras que sólo el 29 por ciento de los que han permanecido por más de 15 años en EUA la conserva.

Se destaca que diversos estados de México, particularmente los del sur del país, han establecido patrones de migración más recientemente que los estados del centro; según la encuesta esto se refleja en la posesión de la credencial para votar. El 63 por ciento de los encuestados provenientes de Veracruz, estado con una historia migratoria reciente, se llevó su credencial para votar a EUA, contra el 37 por ciento de los migrantes de Jalisco, estado con un patrón migratorio establecido desde hace décadas, la tiene.

Finalmente, en el registro de los electores muchos mexicanos manifestaron su deseo de tramitar por primera vez su credencial para votar y muchos también manifestaron tenerla extraviada. Es el ejercicio real del registro a la Lista Nominal de Mexicanos Residentes en el Extranjero y la remisión al IFE de la boleta electoral no se consolidaron los hallazgos de este estudio realizado en consulados mexicanos por el *Pew Hispanic*. Ningún estudio a la fecha permitiría correlacionar si la muestra de mexicanos con CPVCF que obtuvo el *Pew Hispanic* se reprodujo a escala nacional en un correlato con la posesión efectiva de la CPVCF. Por haber sido diseñado previo a la aprobación de la ley del VEM, el estudio del *Pew Hispanic* no midió si los mexicanos perseverarían en su deseo de votar y cumplir con todos los trámites que implica ser elector en la variante legislada: obtener y fotocopiar de ambos lados la credencial electoral, ofrecer un comprobante de domicilio y fotocopiarlo, obtener de

Internet o de una oficina local la solicitud de inscripción, llenarla y enviarla desde una oficina postal por correo certificado/registrado²⁴ al IFE. Tampoco se hubiera podido medir la disposición del mexicano a realizar el segundo paso: esperar la notificación en el domicilio (o darle seguimiento vía Internet en la página web del IFE) de la llegada de la boleta electoral para recogerla en la oficina postal cercana y remitirla en el sobre prepago por correo registrado, otra vez desde una oficina postal.

Aunque los migrantes están “acostumbrados” a requisitar formatos en México o Estados Unidos para solicitar un crédito, una chequera, una licencia de conducir, una matrícula consular, inscribir a los hijos en la escuela, y muchos otros, el trámite para registrarse y votar en México se les dificultó, en parte, por el contraste que encontraron con otros hispanos que tienen sistemas electorales más laxos que el mexicano y que con sólo identificarse y anotar su nombre en una lista podían votar en un consulado el día de la elección. Aunque los mexicanos no tenían un aprendizaje previo de cómo votar desde el exterior tuvieron que “desaprender” lo que otros extranjeros hacían para sufragar desde el suelo estadounidense.

Algunos mexicanos que tenían años de perseguir la extensión de este derecho o de participar en organizaciones, tuvieron trabajo sobre esta labor política. Este grupo de mexicanos en EUA congregados por distintas razones en el IME fueron consultados sobre sus opiniones y percepciones sobre el VEM.

²⁴ El costo promedio de envío por correo registrado de una solicitud de boleta electoral (con fotocopias de la CPVCF y del domicilio) fue de entre 8 y 10 dólares americanos. Si se enviaba desde una oficina fronteriza del IFE o desde los módulos de internación de vehículos en los módulos del IFE el envío no tenía costo.

**“EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO:
VENTAJAS Y DESVENTAJA PARA LOS MEXICO-AMERICANOS EN EUA”
ENCUESTA A MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO
DEL INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR**

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), creado el 6 de agosto de 2002 por el Presidente de Vicente Fox, tiene por objeto promover los vínculos entre los mexicanos de ambos lados de la frontera. Fue constituido como un órgano ejecutor descentrado de la SRE que para su funcionamiento aprovecha la red de 45 oficinas consulares en Estados Unidos. En la misma línea, se instauró el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas, como una agencia encargada de formular la política de acercamiento entre mexicanos residentes en México y los residentes en el extranjero. El IME cuenta con un Consejo Consultivo (CCIME) integrado en su mayor parte por representantes de las comunidades.²⁵

Los consejeros del IME son interlocutores oficiales del gobierno mexicano en relación a los asuntos que preocupan a los migrantes en EUA; por eso, se consideró importante conocer sus inclinaciones y preocupaciones en relación al impacto que el VME pudiera tener en la comunidad mexicana residente en EUA. La totalidad de los consejeros son mexicanos que viven en Estados Unidos. En 2005, de la totalidad de la primera generación de esos consejeros, 72 habían nacido en México, 28 eran estadounidenses de origen mexicano, 65 hombres y 35 mujeres dedicados a las siguientes actividades: 32 activistas comunitarios, 29 dirigentes de clubes de oriundos, 12 activistas políticos

²⁵ Con la creación de estas estructuras institucionales, el gobierno inauguró una línea de acción en relación a las comunidades de mexicanos en el exterior. En ella se partió de tres premisas: reconocer la importancia de incorporar las comunidades en el exterior, escuchar a todas las voces implicadas en la creación de una política de estado y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la atención de la población de origen mexicano que vive fuera del territorio nacional.

(asociados con partidos mexicanos), 4 activistas dedicados a la defensa de los derechos de los inmigrantes, 11 empresarios, 7 académicos y 5 profesionistas (SRE, 2002).

En este apartado se analizan los resultados de la encuesta “El Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Ventajas y desventajas para los mexicano-americanos en EUA”, diseñada ex profeso para los miembros del CCIME.

METODOLOGÍA DE LA ENCUESTA

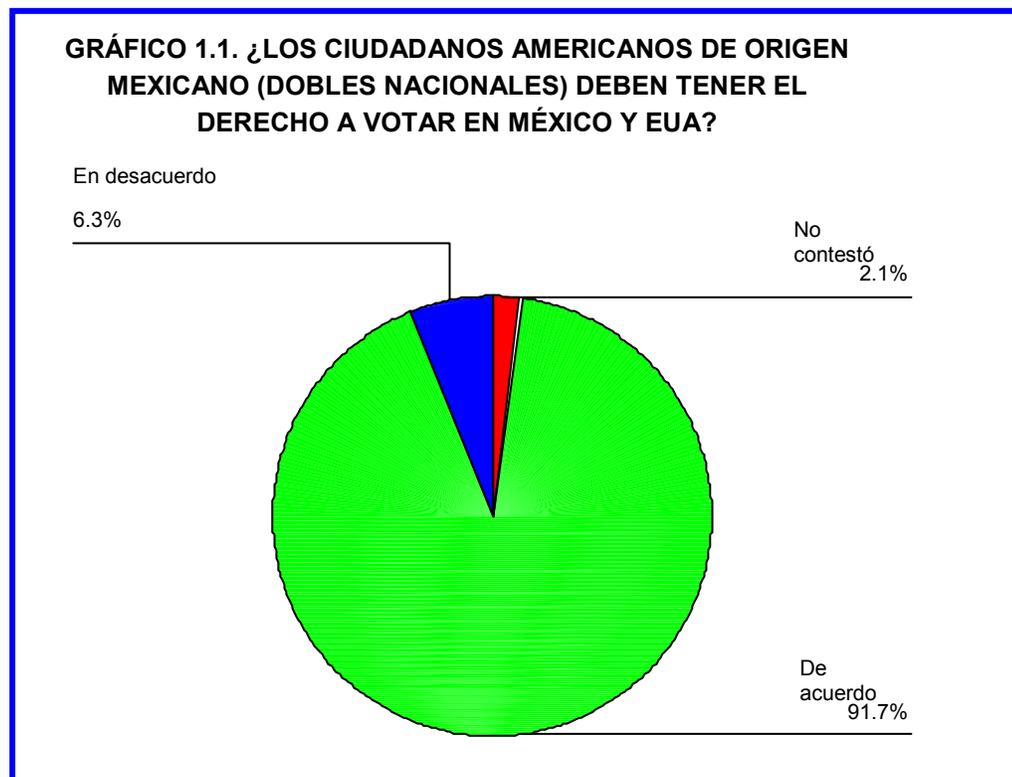
La metodología se aplicó a 48 miembros del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior escogidos aleatoriamente, de un total de 105 líderes mexicanos, mexicano-americanos y mexicano-canadienses. Se realizó durante los meses de noviembre y diciembre de 2004. El cuestionario contó con 37 preguntas cerradas de opción múltiple, 4 preguntas abiertas y 5 preguntas de datos personales.²⁶ Para su análisis, las respuestas fueron operacionalizadas en 49 variables. Las técnicas estadísticas que se utilizaron fueron básicamente descriptivas: se expone la distribución de los porcentajes de las principales respuestas sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.

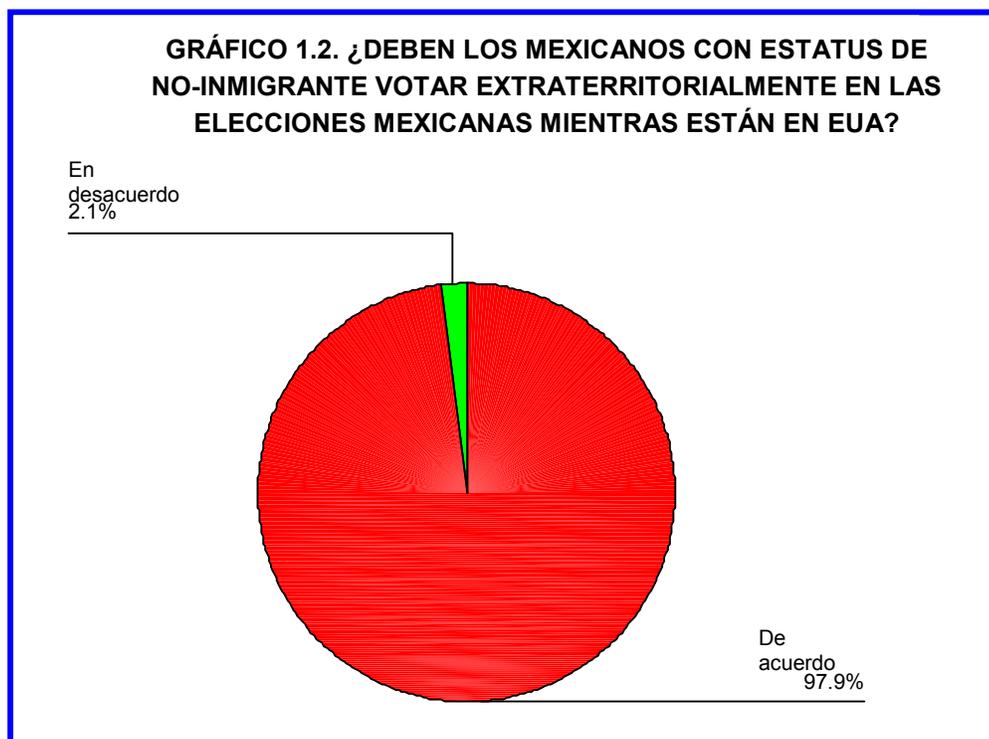
Principales hallazgos de la opinión de los consejeros del IME sobre el voto de los mexicanos en el extranjero

Los consejeros del IME están mayoritariamente a favor (más del 90 por ciento en ambos casos) con que los mexicanos en el exterior, tanto migrantes como doble nacionales, tengan el derecho a votar en las elecciones de México y Estados Unidos (Gráfico 4.1). Los alcances de esta respuesta cobran mayor fuerza cuando se les preguntó acerca del derecho de los mexicanos que

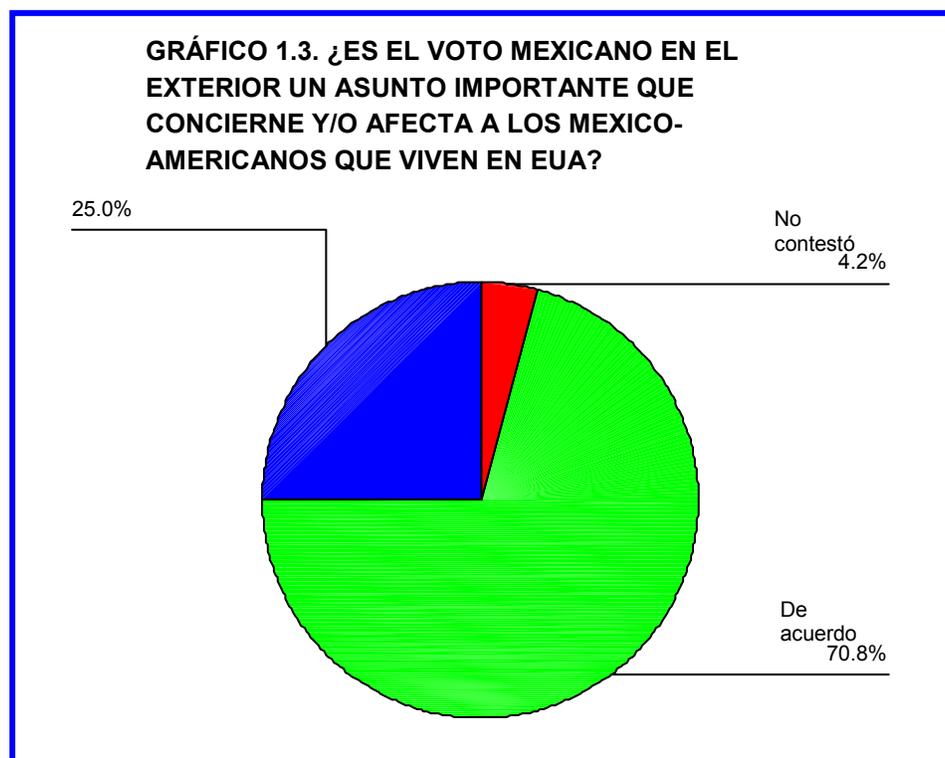
²⁶ En el Anexo 2 se puede consultar el cuestionario.

habitan sin residencia permanente en EUA (como los jornaleros o indocumentados) a participar en las elecciones mexicanas, dado que el 97.9 por ciento de ellos está de acuerdo con este derecho (Gráfico 4.2).

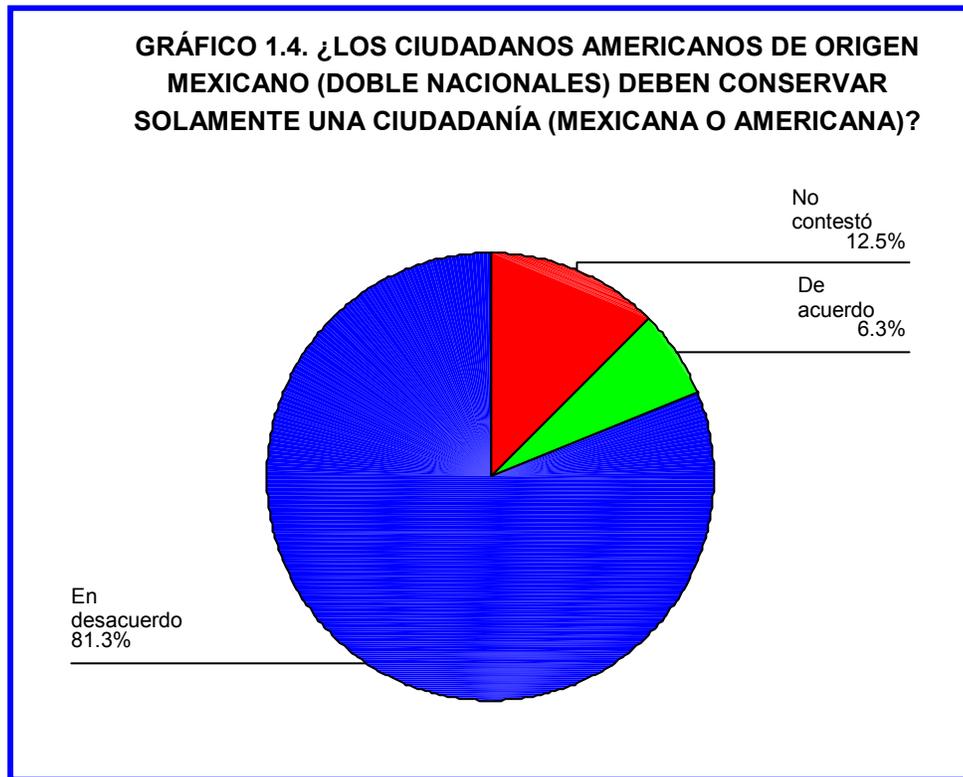




No obstante los resultados anteriores, una menor cantidad de los encuestados (21.4%) considera que el voto en el exterior es realmente un asunto que no afecta a quienes viven en EUA. Aun así, sigue siendo una amplia mayoría la que lo considera que el VME es un asunto importante para los mexicanos que viven en EUA (70.8%) (Gráfico 4.3).

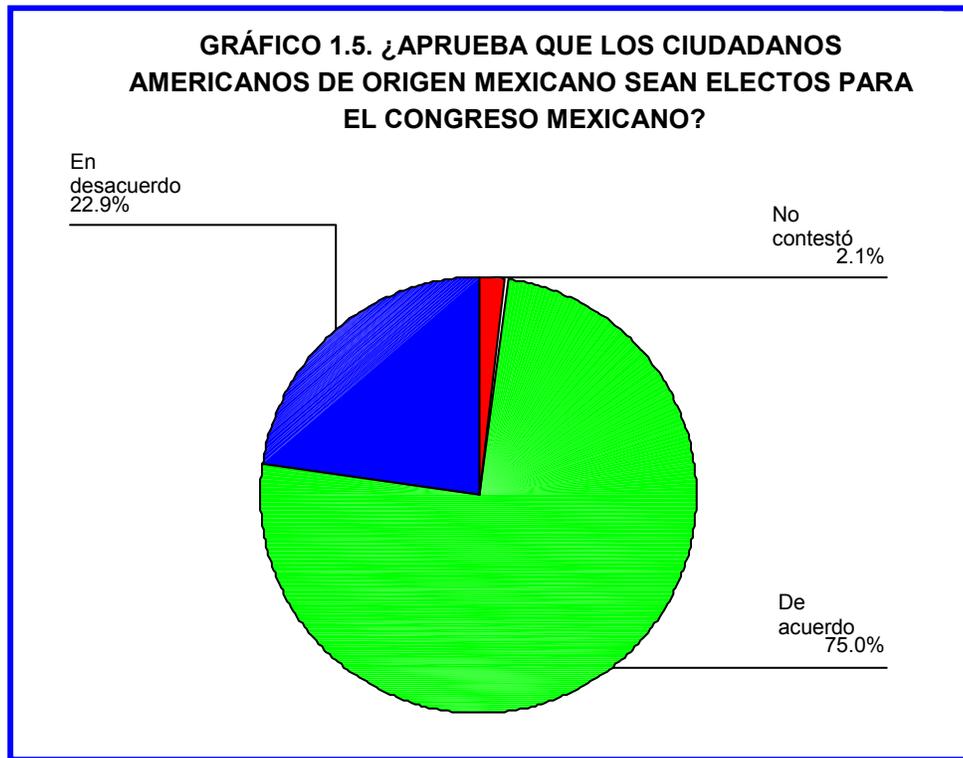


Similarmente, el 81.3 por ciento está en contra del imperativo para que conserven una sola ciudadanía. Esto puede interpretarse como que también reconocen su derecho a tener ambas ciudadanía, y con ellas, el derecho a ejercer plenamente sus derechos civiles y políticos en los dos países (Gráfico 4.4.).



La opinión favorable respecto al voto en el exterior se extiende a los derechos de representación política: el 75 por ciento de los encuestados aprueba que los doble nacionales puedan ser electos para el Congreso mexicano. Sin embargo, vuelve a haber una parte de los consejeros que, aunque hayan estado de acuerdo con el derecho de los mexicanos a votar en el exterior, no lo están en relación a que puedan postularse a cargos de elección popular (Gráfico 4.5). Esta respuesta puede deberse a que algunos de esos consejeros tengan algunas consideraciones relacionadas con la soberanía, y por ello limiten los

derechos de los mexicanos en el exterior a la participación en las elecciones. No obstante, ello sería problemático eventualmente ya que la ciudadanía es un concepto jurídico que implica la participación y la representatividad; en otras palabras, el derecho a votar y a ser votado.



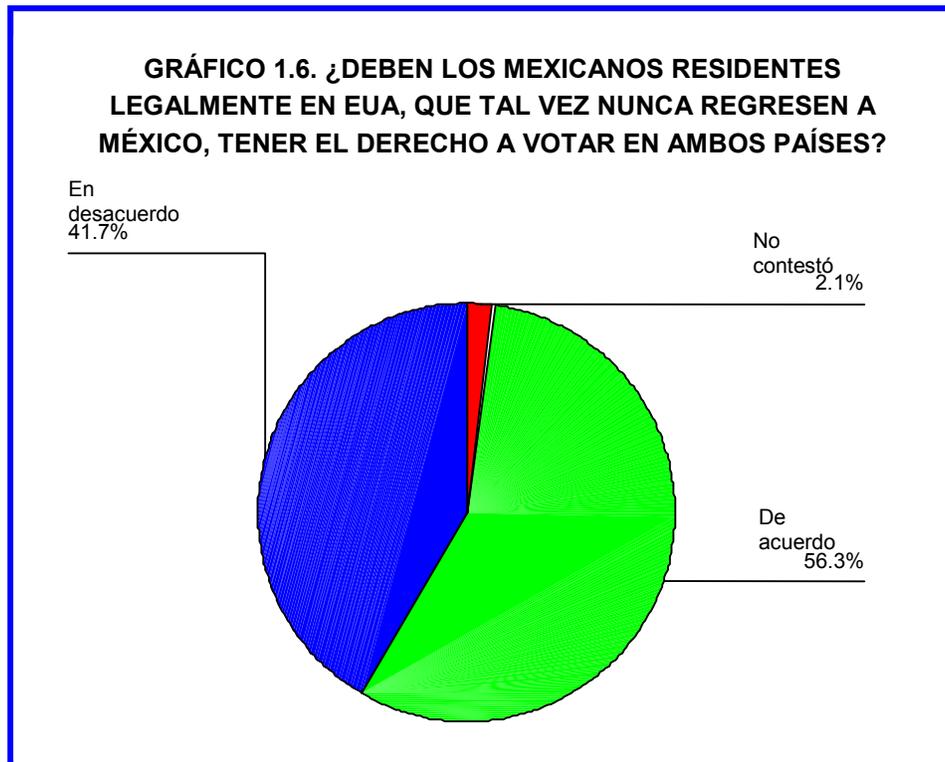
Más de la mitad (56.3%) de los encuestados está de acuerdo en que los mexicanos con el estatus de residencia legal en EUA tengan derecho a votar en ambos países, incluso aunque nunca regresen a vivir a México (Gráfico 4.6). Este resultado es sorprendente a la luz de que los extranjeros residentes en EUA tienen limitado su derecho a votar, sólo les es permitido en algunos estados y en elecciones locales. La mayoría aceptó que los mexico-americanos tuvieran el derecho a votar en ambos países, y ahora se lo niegan a quienes no han adoptado ninguna otra nacionalidad que no sea la mexicana, aun cuando

nunca regresen a su patria. Tres posibles interpretaciones a esta respuesta pudieran ser:

a. que en la agenda de los consejeros se encuentre la búsqueda de avanzar la participación política de los mexicanos que residen legalmente en EUA y eventualmente su adopción de la nacionalidad estadounidense;

b. el desconocimiento por parte de algunos de ellos de las leyes estadounidenses, o

c. el desconocimiento de la reforma a la legislación mexicana la cual permite la doble ciudadanía.



En relación a las reacciones que EUA podría tener respecto a posibles medidas que adopte el gobierno mexicano, los consejeros opinaron lo siguiente:

- El 70.8 por ciento considera que el tener un congresista mexicano encargado de los asuntos de los inmigrantes mexicanos en EUA sería una medida bien recibida.

- El 72.9 por ciento acepta haber discutido conjuntamente con algún congresista estadounidense el tema del voto de los mexicanos en el exterior.

Para los consejeros del IME, el comportamiento del vecino del norte resulta impredecible. Respecto a las posibles consecuencias en política migratoria o de trato hacia los inmigrantes, su opinión se encuentra dividida:

- El 50 por ciento de los encuestados considera que el alto volumen de inmigrantes que llegan por año sí tendría un impacto restrictivo en una posible reforma migratoria.

- El 52.1 por ciento considera que esta misma cifra podría complicar el debate acerca de una nueva reforma migratoria al interior del Congreso estadounidense.

- El 43.8 por ciento no piensa que el voto de los mexicanos en el exterior y una eventual reforma migratoria vayan a estar ligados, mientras que el 47.9 por ciento afirma que directa o indirectamente sí lo estarán.

- El 47.9 por ciento cree que los congresistas estadounidenses adoptarán medidas en caso de que México implemente el voto en su territorio.

- El 43.8 por ciento ve probable que la presión de la opinión pública estadounidense se incremente, en caso de que se apruebe el voto de los mexicanos en el exterior.

- Una cifra igual a la anterior piensa que probablemente las legislaturas estatales establezcan mayores requisitos a los inmigrantes ilegales para obtener documentos oficiales si se aprueba el voto para los mexicanos en el exterior.
- El 56.3 por ciento considera que los grupos anti-inmigrante utilizarán el voto en el exterior para promover su causa.

Sin embargo, los mismos consejeros separan las consecuencias que el voto en el exterior traería hacia el interior de la comunidad mexico-americana. La mayor parte de ellos considera que traerá consecuencias benéficas:

- El 66.7 por ciento opina que el ejercicio del voto en el exterior servirá a los mexicanos indocumentados para que adquieran conciencia acerca de su potencial por el número millonario de indocumentados y exijan su legalización.
- Similarmente, el 79.2 por ciento cree que el esfuerzo de organización empoderará a los mexicanos residentes en EUA para hacer mayores demandas de participación política.

Separan claramente los aspectos de doble lealtad y supuesta pérdida de soberanía, en caso de que se implemente el voto en el exterior:

- El 87.5 por ciento ve improbable que México pierda parte de su soberanía por extender el voto de los mexicanos al exterior.
- Una cifra prácticamente igual (89.6%) tampoco cree que EUA vaya a perder parte de su soberanía si México implementa el voto de sus ciudadanos en su territorio.

- El 79.2 por ciento no considera que el ejercicio de un doble sufragio implique un problema de doble lealtad.
- El 89.6 por ciento está en desacuerdo con que los mexico-americanos que participen en las elecciones mexicanas sean desleales a EUA.
- El 70.8 por ciento no ve probable la aparición de conflictos para establecer prioridades de lealtad hacia México y/o EUA en la comunidad con doble nacionalidad.
- En esta misma línea de reflexión, aproximadamente la mitad de los consejeros cree que en caso de que existiese un conflicto de intereses entre México y EUA, la comunidad mexico-americana favorecería a los de nuestro país. El 87.5 por ciento considera como probable que esta comunidad tienda a asumir un papel conciliador entre ambos países.

Por último, el consenso entre la mayor parte de los consejeros gira en torno a que el gobierno de EUA debería adoptar medidas migratorias más comprensivas si el flujo migratorio continúa en incremento:

- El 83.3 por ciento está de acuerdo con que el gobierno de EUA reduzca los requisitos para adquirir el estatus de residencia permanente, contra un 81.3 por ciento que no favorece la aplicación de políticas migratorias restrictivas.
- El 72.9 por ciento considera que EUA debe aprobar un programa de legalización con amnistía para los trabajadores ilegales, contra un 64.4 por ciento que se opone a que sea sin amnistía.
- El 79.2 por ciento cree que EUA debe crear visas de trabajo temporales, con la posibilidad de adquirir la residencia permanente, contra 81.3

por ciento que no comparte la idea de que sean visas temporales sin la posibilidad de adquirir la residencia permanente.

- El 85.4 por ciento piensa que los gobiernos locales y estatales de EUA deben aceptar el uso de la *Matrícula Consular*.
- El 91.7 por ciento considera que EUA debe promover acciones específicas que alienten a los inmigrantes mexicanos elegibles para que obtengan la ciudadanía estadounidense.

Estos resultados, inisto aunque no estadísticamente generalizables, hablan de un consenso sobre la necesidad del VME, sin embargo, no existe un grado similar de consenso en torno a la posibilidad de que se haga efectiva una doble ciudadanía con el ejercicio completo de de votar y ser votado en ambos países.

A MANERA DE SÍNTESIS

El proceso organizativo de la comunidad mexicana en EUA ha sido largo, disperso y desarticulado. Es el cambio en los patrones de migración de los últimos años lo que ha desencadenado formas de organización más dinámicas, y aunque de alcance local principalmente, quizá por ello han resultado efectivas.

Sin ser el voto extraterritorial su principal demanda en EUA, no escapa a la atención de algunos liderazgos mexicanos de allá la potencia que la organización política puede dar al movimiento mexicano (o hispano) para la defensa de sus intereses inmediatos, como son derechos humanos, salud, educación, empleo y vivienda.

El potencial de colaboración que ofrecen esas organizaciones para la participación social, cultura, cívica y política y la movilización para la consecución de metas de interés común para los mexicanos, de allá y acá, merece ser desplegado y atendido, reconociendo, además, que el liderazgo puede venir de los mexicanos de fuera y/o de los mexicanos de dentro.

CAPÍTULO 2

CIUDADANÍA DE LOS MIGRANTES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El presente capítulo aborda el origen y la evolución del concepto de ciudadanía a partir de la desdibujada pertenencia territorial de los emigrados en un mundo de tendencia globalizadora. Se analizan las propuestas teóricas del multiculturalismo y de la ciudadanía transnacional que surgieron como alternativas frente a la ciudadanía como concepto tradicional atado al Estado-Nación. Se hace una revisión de la evolución teórica del concepto de ciudadanía hasta la actualidad. El capítulo introduce elementos presentes en el debate de la doble ciudadanía, en este sentido, se consideró necesario abordar la ciudadanía en relación con las nociones de identidad y lealtad, vistas bajo la perspectiva del contexto global actual.

CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE TRANSNACIONALIDAD

“Reconocer un tipo de membresía política a quienes no pertenecen formalmente a un territorio nacional, o se encuentran lejos de éste, pone en cuestionamiento las nociones de la principal construcción jurídico-política de nuestro tiempo: el Estado-Nación.” (Calderón, L., 2003, p. 19). Sin embargo, cada vez con más frecuencia, la ciudadanía, concepto antes restringido al Estado-Nación, se refiere al derecho a la participación cívica sin excluir la manifestación de identidades colectivas. El hecho de que la práctica política transnacional, en la que se considera el voto en el exterior, esté cada vez más extendida no sólo en democracias consolidadas sino también en países con incipientes procesos de democratización, marca la tendencia de que la

membresía política no puede seguir estando delimitada a la idea tradicional de Estado-Nación.

El continuo flujo migratorio internacional provoca que la pertenencia territorial sea una variable que se ha debilitado como esencia de la ciudadanía y la nación. En consecuencia, han surgido propuestas teóricas que plantean la existencia de una ciudadanía posnacional o transnacional, que reconocen los derechos políticos de los migrantes más allá de su pertenencia formal a un territorio.

La noción de transnacionalidad se refiere a un patrón migratorio en el que los individuos que se desplazan a través de las fronteras son capaces de formar vínculos sociales en los Estados receptores, pero al mismo tiempo mantienen un contacto intenso con sus comunidades de origen. En este contexto, se ha ampliado la demanda de los migrantes por el reconocimiento de sus derechos políticos transnacionales, como el derecho al voto en el exterior que rompe con la idea de que la participación política debe cumplir necesariamente con dos condiciones: la presencia en el territorio y la pertenencia a la nación.

Tomando en cuenta las poblaciones no europeas de migrantes que se han multiplicado desde 1960, Yasemin Soysal define como “posnacional” la creación de normas internacionales que ponen mayor énfasis en la persona y en su lugar de residencia, que en el reconocimiento único de la ciudadanía legal (Soysal, Y.N., 1994).

Desde la llegada al poder de los caudillos revolucionarios mediante el aparato político del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que al paso del tiempo se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el propósito de organizar las elecciones buscaba la legitimación del partido en el gobierno.

Prácticamente en todas las elecciones federales se hablaba de fraude, se documentaba con muchas dificultades, y en alguna medida se anulaban un número menor de casillas. Tras las elecciones de 1988, las fuerzas políticas fueron introduciendo reformas que llevaron a ciudadanizar el proceso electoral y a ganar confiabilidad internacional. A la vez, con gran lentitud y a lo largo de varias décadas, el régimen electoral ha sido cada vez más incluyente para reconocer la edad de 18 años como mínimo para votar, el derecho a votar de los analfabetas, de las mujeres, y de los mexicanos en tránsito (sólo en algunos casos de elección federal). Actualmente están excluidos (tienen suspendido el derecho) los mexicanos que tienen auto de formal prisión o que cursan pena de cárcel.

En la actualidad, este régimen incluyente y democrático, aún acota al voto extraterritorial que sólo puede ser ampliado por el Poder Legislativo y no por el ejecutivo. Por eso, no estoy de acuerdo con autores que expresan que “En el caso mexicano, la discusión sobre los derechos políticos de los ciudadanos en el extranjero está íntimamente vinculada a la gradual y todavía incompleta transición de un régimen autoritario y presidencialista.” (Martínez, J., 2004, p. 50) En lo que no hay discusión es en que la transición democrática está inacabada en nuestro país. El derecho pasivo a ser votado no está incorporado en la legislación secundaria, aunque la Constitución lo ofrece como garantía individual. En la vertiente activa, el mexicano en tránsito en el extranjero no puede votar. Los derechos políticos estuvieron limitados a los mexicanos con residencia en el país hasta junio de 2005 que se reconoció la posibilidad de que los connacionales mexicanos que viven en el extranjero, pudiesen votar en elecciones federales bajo ciertas provisiones (modalidad postal).

En el plano de los derechos fundamentales de la personas, amparados en las normas internacionales, se pueden distinguir al menos dos niveles. En un primer ámbito existen derechos sociales, económicos y civiles que la simple condición humana y las normas internacionales obligan a los Estados a otorgar a los nacionales y también a los extranjeros: sindicalización, libertad de empleo y residencia, acceso a seguros de desempleo, médico y a beneficios sociales, entre otros.

En un segundo nivel, pero todavía dentro de los derechos humanos de primera generación, se encuentran los derechos políticos. El debate en torno a la incorporación de los migrantes a la ciudadanía política, que implica la posibilidad de votar y ser votado, ha sido materia de acalorados debates y postergaciones, pese a la urgencia que ello supone para el fortalecimiento de la democracia política y a veces, de la gobernabilidad. En este sentido, la ausencia o letargo en la promoción de plenos derechos políticos plantea a la democracia desafíos teóricos y de viabilidad política (Calderón, L., 2003, p. 26).

En los países receptores, es una discusión vigente el reconocimiento u obstaculización de derechos los políticos (libertad de expresión, de asamblea, de voto) de quienes carecen de la condición de ciudadano. La ampliación de los derechos políticos, concretamente a través del voto, es una barrera que debe ser superada para que los extranjeros puedan participar plenamente en el sistema político en el cual viven y para que rompan con la marginalidad económica y política en la que se encuentra la mayoría, sólo así podrá hablarse de democracia. “El voto es la forma más simple y directa para influir en el sistema político; con el voto no acaba la desigualdad, pero sin él no hay forma

de redistribuir el poder y permitirle a los grupos marginados contar con cierta capacidad de influencia política”. (Calderón, L., 2003, p. 26)

En muchos casos, los migrantes han perdido su capacidad ciudadana tanto en el país receptor como en el país expulsor, por el desplazamiento a un territorio distinto al nacional (Mercado Ayala, A., 2004, p. 82). Los mexicanos en el exterior ejercen una vida cívica al organizarse políticamente en clubes y asociaciones o en el sistema escolar del condado, pero esta participación no es un ejercicio completo de ciudadanía; cuando por esa vía estos grupos inciden en decisiones importantes es por influencia indirecta y no por la fuerza de los sufragios.

Más de 80 naciones ya permiten el voto a sus ciudadanos radicados en el extranjero (Navarro, 2005). Esto indica que en muchas partes del mundo se están dejando atrás las limitaciones conceptuales y legales que implican los modelos de ciudadanía surgidos en siglos anteriores.

En casi todos los países de Latinoamérica y El Caribe se ha dado un proceso gradual de transición a la democracia con elecciones libres y partidos políticos profesionales. Con distintos ritmos y estilos, se sentaron las bases para que en el último tercio del siglo **xx** fueran posibles en la mayoría de las naciones cambios de régimen con protagonismo del sufragio democrático. En este contexto, una forma de refrendar la apuesta por el cambio fue extender la fuerza del voto a todo ciudadano (Calderón, L., 2004), mujeres, indios, analfabetas. En el marco del inicio de la transición política en América Latina, hacia la década de los ochenta se empezaron a aprobar leyes para permitir a los ciudadanos radicados fuera de su país votar en las elecciones nacionales.²⁷

²⁷En este trabajo sólo se ha documentado el proceso mexicano. Véase Capítulo 1.

Lo instauraron Brasil en 1965 y Argentina en 1993, tras las dictaduras militares; Honduras resolvió otorgar un tipo de voto parcial en el exterior permitiendo que sólo sus ciudadanos radicados en EUA pudieran sufragar. Aunque con variantes, este derecho político se volvió un tema central en la agenda democrática de los Estados en este continente.

ORÍGENES Y DESARROLLO DEL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

El concepto de ciudadanía en la época de la Ilustración, se constituyó en una de las características de la modernidad. La concepción moderna de ciudadanía apareció al mismo tiempo que las nociones de derechos humanos y Estado de Derecho. La Revolución Francesa fue una revolución de los ciudadanos (categoría política impulsada décadas antes por Rousseau, Voltaire, Diderot); a partir de la caída de la monarquía francesa, la idea de ciudadanía se asoció al conjunto de derechos y libertades que corresponden a los miembros de un Estado de Derecho.

Por modernidad se entiende:

[...] el conjunto de cambios en la esfera política, económica y social que han caracterizado los dos últimos siglos [...] como fecha del proceso podría mencionarse la Revolución Francesa de 1789 y la casi contemporánea Revolución Industrial en Inglaterra que iniciaron una serie de cambios interrelacionados de gran amplitud, en la esfera política y en la económica, respectivamente.

(BOBBIO Y MATTEUCCI, 1982, p. 1038)

En su sentido político, la modernidad existe cuando responde a tres características principales (Bobbio y Matteucci, 1982):

1. Hay modernidad política respecto de la población de una comunidad, cuando hay un cambio de una condición generalizada de súbditos a un número cada vez mayor de ciudadanos unidos entre sí por vínculos de

colaboración. Este cambio debe ir acompañado de la expansión del derecho al voto y de la participación política, además de una mayor sensibilidad y adherencia a los principios de igualdad.

2. Hay modernidad política respecto de las prestaciones gubernamentales y del sistema en su conjunto, cuando existe un aumento de la capacidad de las autoridades para dirigir negocios públicos, controlar las tensiones sociales y afrontar las demandas de los miembros del sistema.

3. Hay modernidad política respecto de la organización de la esfera política, cuando se verifica una mayor diferenciación estructural, una mayor especificidad funcional y una mayor integración de todas las instituciones y de organizaciones que forman parte de dicha esfera política.

En la concepción de la Ilustración, la ciudadanía es considerada una categoría jurídico-política en los Estados de Derecho liberales. El concepto se entiende como el vínculo entre un Estado y los nacionales que pertenecen a él. Esta situación implica que el ciudadano es el titular de una condición jurídica al poseer un conjunto de derechos y obligaciones.

La *Enciclopedia*,²⁸ texto de la modernidad ilustrada, plantea tres grandes principios de la idea de ciudadanía que prevalecen hasta la fecha:

1. La ciudadanía es una condición de la persona que vive en una sociedad libre. Para que esta condición se logre, es necesario garantizar un orden político democrático que permita el ejercicio de las libertades.

2. La ciudadanía es una condición voluntaria, por lo que no puede ser impuesta a ninguna persona. Su origen reside en el pacto social, un

²⁸ La *Enciclopedia*, tratado que consta de 10 volúmenes, fue editada en Francia entre 1751 y 1772 bajo la dirección de d'Alembert y Diderot. Sus principales colaboradores fueron Voltaire, Rousseau, Holbach y Turgot.

acuerdo libre en el que las personas aceptan integrarse y participar en un modelo de organización política.

Este principio se relaciona en la *Enciclopedia* con la existencia de un derecho natural a la emigración, ya que a nadie se le puede obligar a ser ciudadano de un determinado Estado. Toda persona tiene derecho a cambiar de ciudadanía y a elegir la que vaya de acuerdo a sus convicciones políticas. Desde la época de la Ilustración, se plantearon dos modalidades de ciudadanía: la originaria, que se posee por nacimiento, y la adquirida, que proviene de una manifestación expresa de voluntad.

3. La ciudadanía consiste en un conjunto de derechos y deberes que se otorgan a las personas que pertenecen a un determinado Estado. Sin embargo, en la *Enciclopedia* se negaba la ciudadanía a mujeres, niños y siervos.

El teórico alemán George Jellinek (2004) contribuyó a generar la distinción entre ciudadanía en derecho genérico (que abarca el conjunto de derechos públicos subjetivos, es decir, aquellos derechos que tienen los individuos por el simple hecho de serlo sin considerar su sexo, nacionalidad o edad, como son la igualdad, la libertad, la propiedad y la seguridad) y la ciudadanía en sentido estricto (que se refiere a la obtención de derechos políticos, como el derecho a votar y ser votado). De este modo, adquirieron importancia los derechos políticos regulados por el ordenamiento jurídico que faculta a los ciudadanos para ser electores y elegidos en los procesos democráticos y así dar vida a la voluntad política del Estado. La *voluntad política del Estado* que sólo mediante el sufragio efectivo e incluyente deja de ser una voz retórica.

El proyecto ilustrado de la modernidad intentó asegurar la igualdad formal de los ciudadanos. El Estado social de derecho se considera una prolongación de los ideales ilustrados, con el que se buscó eliminar los obstáculos y desequilibrios económicos para asegurar la igualdad real de todos los ciudadanos.

El origen del concepto moderno de ciudadanía se relacionó con el de nacionalidad en la Ilustración. En el Estado liberal de derecho, ser ciudadano equivalía a ser nacional del Estado. Sin embargo, en las sociedades complejas y plurales de la actualidad, la noción de ciudadanía se refiere al vínculo de pertenencia a un Estado de Derecho, que se concreta en el derecho a la nacionalidad y en los derechos de participación política que se derivan de esa condición jurídica.

Will Kymlicka (1995) ha realizado un planteamiento particular sobre el concepto de ciudadanía que se enmarca en el contexto de las sociedades actuales, integradas por colectividades multirraciales, multiculturales y plurilingüísticas, y por naciones diversas. El concepto de “ciudadanía diferenciada” de este autor propugna el reconocimiento de la diversidad cultural como fundamento de una diferenciación de los ciudadanos. Su obra plantea que la población de las sociedades democráticas actuales es heterogénea y se conforma por múltiples grupos que defienden rasgos identitarios particulares. Ante esto, la ciudadanía debe reconocer la diversidad de valores culturales que surgen dentro de los Estados.

Siguiendo los planteamientos de Kymlicka, Javier de Lucas (2001) critica el concepto liberal de ciudadanía, debido a su carácter ideal y abstracto. De

Lucas afirma que el Estado liberal debe hacerse cargo de las minorías, para que sus instituciones políticas no sufran un déficit de legitimidad democrática.

En la misma dirección, Pérez Luño apunta: “[...] una ciudadanía forjada al margen de las exigencias de reconocimiento identitario de las minorías nacionales, étnicas o lingüísticas afecta la legitimidad democrática en sociedades multiculturales” (Pérez Luño, 2004, p. 35).

De Lucas denuncia la instrumentalización de la ciudadanía para excluir a determinados grupos. De manera particular, menciona el uso excluyente que determinados Estados de Derecho liberales hacen del concepto de ciudadanía para marginar del acceso a los derechos a extranjeros e inmigrantes. El enfoque de De Lucas puede proyectarse a la situación de exclusión, marginación o desprotección que sufren los ciudadanos que han emigrado por voluntad personal, o por causas políticas o económicas.

La crisis y fragmentación de la idea de ciudadanía, propuesta por visiones multiculturalistas, han provocado que surjan posturas que plantean incluso la abolición del concepto. Según Luigi Ferrajoli (Ferrajoli, 2001), desde la Revolución Francesa se produce una disociación entre el hombre y el ciudadano y se distinguen dos tipos de derechos fundamentales:

- Los “derechos de la personalidad” a los que todos los seres humanos tienen derecho por su simple condición de individuos o personas.
- Los “derechos de ciudadanía” que están reservados exclusivamente a los ciudadanos.

En el mismo texto, Ferrajoli critica la propuesta de englobar en una única categoría los derechos del hombre y del ciudadano, a partir de una noción amplia de ciudadanía, por considerar que esta idea se contrapone a la

evolución natural de los derechos. Después de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948, la persona se convirtió en un sujeto titular de derechos universales, en contraposición con el ciudadano, que limitaba sus derechos a una relación del Estado con sus individuos. La exigencia de la igualdad de todos los individuos, para garantizar no sólo sus derechos individuales, sino también los de naturaleza económica y social, determinó la necesidad de sustituir los derechos de ciudadanía por los derechos de la personalidad. Según este teórico, el universalismo de los derechos humanos se ha puesto a prueba por la presión en las fronteras de nuevos pueblos, por lo que ser una persona ha dejado de constituir una condición suficiente para poseer dichos derechos. Sostiene que estos derechos, y cita al sociólogo Thomas Humphrey Marshall, se han convertido en “derechos de ciudadanía”.

Ferrajoli argumenta que el sentido estricto de la ciudadanía como un estatus para la titularidad de los derechos políticos, se ha enturbiado para hacerlo coincidir con la titularidad de todos los “derechos de la personalidad” (Ferrajoli, 2001).

En una época en la que resulta urgente que las sociedades democráticas atiendan el fenómeno de los crecientes flujos migratorios que existen en sus fronteras, Ferrajoli, como también lo hace De Lucas, argumenta que la ciudadanía es utilizada como un instrumento para negar derechos y libertades a los inmigrantes. Por ello, propugna por “[...] la superación de la ciudadanía, la definitiva desnacionalización de los derechos fundamentales y la correlativa desestatalización de las nacionalidades.” (Ferrajoli, 2001, p. 44).

Como se explicó antes, a partir de la modernidad, la ciudadanía significó el vínculo jurídico de pertenencia al Estado de Derecho, y hace alusión al

conjunto de derechos políticos que definen la participación de sus titulares en la vida estatal. Fenómenos actuales como el multiculturalismo, los flujos migratorios, la globalización o el impacto de las nuevas tecnologías inciden directamente en las formas de ser ciudadano en las sociedades democráticas del presente.

El filósofo John Rawls (1995) ayuda a comprender el contenido de la ciudadanía en las sociedades liberales. En su obra *Liberalismo político* sostiene que el pluralismo de distintas visiones del mundo, resulta un elemento esencial de los Estados de Derecho que se basan en el liberalismo político. La ciudadanía es el concepto jurídico que vincula, de forma estrecha e inmediata, al individuo con la comunidad política. Constituye el nexo básico de pertenencia y participación en una comunidad política.

Durante mucho tiempo se consideró que tal vínculo era único y exclusivo entre el individuo y el Estado. Sin embargo, teóricos como De Lucas (2001) y Kymlicka (1995) proponen la adopción de un modelo de ciudadanía multilateral. Esta idea avanza sobre el trabajo de Rawls (1995) que describe dos fenómenos que han transformado al Estado: el “[...] reconocimiento del desbordamiento político y jurídico del Estado debido a los fenómenos de *supraestatalidad*²⁹ y de *infraestatalidad*”.³⁰ El concepto de ciudadanía multilateral rebasa la noción clásica de pertenencia a un Estado y no sólo debe entenderse como la posibilidad de ser titular simultáneo de varias ciudadanías, sino de ejercerlas con mayor o menor intensidad según los sentimientos de cada ciudadano hacia cada una de estas comunidades políticas.

²⁹ Supeditación del Estado a organizaciones internacionales (Rawls, 1995)

³⁰ Asunción de competencias jurídico-políticas por entes menores que el Estado (Rawls, 1995, p. 22)

Todos estos autores reivindican los derechos políticos de los emigrantes en el contexto del reconocimiento de las garantías fundamentales de las minorías que en ocasiones no son tan amplias como aquéllas de las que gozan las mayorías en los Estados-nación. Las minorías pueden ser extranjeras o locales. Además en las democracias capitalistas, la igualdad política de un ciudadano no se equipara a su igualdad económica en una sociedad enraizada en la propiedad privada.

Marshall (1950) definió, al estudiar a la Inglaterra capitalista, lo que llamó las tres manifestaciones básicas de ciudadanía. En el siglo XVIII se conquistó el desarrollo de los derechos civiles de los individuos; en el XIX, los derechos políticos de los trabajadores en acceso creciente al proceso parlamentario; y en el siglo XX, el desarrollo de los derechos sociales que se convirtieron en la base para reclamar al Estado prestaciones sociales de bienestar. Marshall introdujo el concepto de “derechos sociales”.³¹ Aseguraba que un ciudadano es sólo un ciudadano completo si posee los tres tipos de derechos, y la posesión de todos esos derechos está ligada a la clase social.

Bryan Turner (1990) critica a Marshall por su análisis de ciudadanía que sólo estudió el caso británico. Abunda en que la lectura marshalliana del capitalismo no corresponde a la noción actual de capitalismo global o “capitalismo desorganizado” (Turner, 1995, p. 195) en el que el Estado tiene menos control.

³¹ Aunque no es muy ortodoxa esta apostilla, quiero mencionar aquí que me parece significativa la aclaración de los investigadores/colaboradores de Wikipedia quienes señalan que la idea de los *derechos sociales* introducida por Marshall en Inglaterra está muy ausente del pensamiento estadounidense sobre los derechos de los ciudadanos (*The idea of social rights, which Marshall introduced, is largely absent in North American thinking on the rights of citizens*). Véase: Thomas Humphrey Marshall *Ideas* (a partir de T.H. Marshall <http://en.wikipedia.org/wiki/T.H._Marshall>

Afirma que “el desarrollo de la ciudadanía en varias naciones puede llevar al reconocimiento de que existen varias formas de ciudadanía” (Turner, 1995) Turner introduce en la noción de responsabilidad política global el incremento de los reclamos de autonomía regional y localismos. Llama a investigar cómo ha evolucionado la ciudadanía en países étnicamente complejos y en los países en desarrollo.

DIFERENCIAS Y VÍNCULOS ENTRE LOS CONCEPTOS DE IDENTIDAD Y CIUDADANÍA

En la actualidad, debe reconocerse una dinámica de ruptura y al mismo tiempo, de recomposición entre los conceptos de identidad y ciudadanía que a lo largo de la historia moderna se han ido vinculando hasta volverse complementarios.

Pero la globalización es excluyente y desigual en materia de identidades. En teoría, la globalidad ha pretendido abrir terreno hacia identidades y derechos, pero no ha logrado la “fundamentación de marcos jurídicos que superen los particularismos que implica ejercer derechos individuales y colectivos, desde ciertos espacios sistémicos definidos” como lo es el Estado-Nación (Alarcón Olgún, 2001, p. 89).

La identidad no debe concebirse como expresión de una sola cultura homogénea y perfectamente distinguible. Es inevitable que los grupos humanos construyan múltiples identidades socio-territoriales en diversos niveles y que éstas coexistan. De tal manera que si surge una entidad supranacional como el caso de la Unión Europea, y ésta logra la aceptación y legitimidad por parte de los ciudadanos, tal identificación no necesariamente va a sustituir a otras identidades. El surgimiento de la Unión Europea, no ha igualado y mucho menos desvanecido, las entidades nacionales, ni las

identificaciones nacionales. Los sentimientos de apego a diferentes colectividades territoriales, más que estar en competencia, son complementarios o coexisten en distintos niveles de asimilación.

Dentro del marco de la globalización deben buscarse los elementos que permitan la presencia de identidades culturales capaces de acercarnos a una ciudadanía democrática que sustente el multiculturalismo y la coexistencia nacional plural.

La presencia de distintos grupos étnicos y sociales en el interior de un país no significa que no se produzca una asimilación parcial de elementos culturales entre las diferentes identidades. “El reconocimiento de la hibridación cultural sería el inicio de prácticas novedosas para responder a los usos contradictorios de las nuevas tecnologías, la transnacionalización de los mercados simbólicos y las migraciones masivas” (Béjar, R. y H. Rosales, 1999, p. 51)

En la globalidad, la identidad es paradójica: por un lado intenta establecer una identidad universal al permitir el acceso al reconocimiento de valores universales; pero, por otro, fortalece la identidad local por oposición, como mecanismo de defensa ante lo que resulta distinto; este caso aplica a los mexicanos emigrados. Los fenómenos de resistencia generan, por oposición, un reforzamiento de la identidad y una toma de conciencia de ésta. El enfrentamiento al otro que es distinto a nosotros, provoca la toma de conciencia de una identidad. A partir de aquí se establecen relaciones de oposición, se define quién es el extranjero, el ajeno a la comunidad, el que amenaza. La resistencia puede ir desde la xenofobia en los países receptores de migrantes hasta el rechazo de los inmigrantes a la asimilación a la nación huésped.

El concepto de identidad nacional se confronta en la actualidad al concepto de globalización, si este último se entiende como un fenómeno de uniformidad de los modelos de consumo y los estilos de vida. Sin embargo, la globalidad puede significar al mismo tiempo una búsqueda de igualdad, de nuevas formas de libertad y justicia accesibles a todos. Frente a la globalización de la comunicación mediatizada, aparece la resistencia cultural y el fortalecimiento de las identidades nacionales. Es el Estado el que debe hacerse responsable de articular visiones nacionales, que proporcionen identidad a sus miembros frente al fenómeno de la globalidad (Casas Pérez, 1999).³² En un mundo globalizado resulta difícil que las comunidades culturales logren defenderse y mantener su especificidad. Generalmente, estas identidades comunitarias se diluyen en la gran identidad global. El Estado debe velar por los intereses de todos los grupos sociales y organizaciones de la sociedad civil que forman parte de él.

No existe una identidad cultural única, ni *un* nacionalismo, sino concepciones diversas de asumirse como miembro de un país. La noción de identidad cultural debe ser expresada en términos de pluralidad, diversidad y alteridad. “La identidad es la resultante de las experiencias históricas compartidas y de los eventos que nos enfrentan al ‘otro’, a otras culturas, otras ideologías y otras concepciones del mundo” (Alduncín, E., 1999, p.12)

La identidad nacional mexicana se encuentra inmersa en un proceso de construcción y reconstrucción permanente. La problemática y el reto para nuestro país consiste en la erradicación democrática del autoritarismo y del atraso económico, lo cual “[...] implica el problema de superar el orgullo

³² Véase Casas Pérez (1999), en Béjar, Raúl y Héctor Rosales (coords.), *La identidad nacional mexicana como problema político y cultural*, México, Siglo XXI Editores

nacionalista para construir una identidad posnacional, basada en las formas pluriculturales y democráticas de una vida cívica que forme parte del mundo occidental.” (Casas Pérez, M., 2002, p. 25)

La identificación de lo mexicano en la región fronteriza no encierra tantas dificultades como suele ocurrir en el interior del país. En la frontera norte, lo mexicano es lo no estadounidense. En algunos casos, la otredad de lo estadounidense ayuda en la frontera norte a definir lo mexicano. La vecindad con el extranjero le da al fronterizo una ventaja en su identidad étnica; el referente de la cultura nacional es precisamente el contraste ante la presencia cultural del “otro lado”.³³

EL DEBATE DE LA NACIONALIDAD Y LA DOBLE CIUDADANÍA

Todavía en el siglo **xx** se consideraba que los conceptos de pueblo, ciudadanía, territorio y derechos políticos estaban indisolublemente relacionados. La globalización que impera en la actualidad y la constante movilización de personas que no respetan las fronteras territoriales de los Estados, han desafiado este paradigma. Ante esta realidad, no resulta sorprendente que los conceptos tradicionales de ciudadanía y nacionalidad sean fuente de debate y confrontación política.

Después de la Revolución Francesa, la homogeneidad cultural se convirtió en un requisito básico para la conformación de cualquier Estado-Nación europeo (Oommen, T., 1997, p. 135). En Europa, el proyecto estatal de unificar a la población provocó que intelectuales y políticos optaran por llevar a cabo una

³³ Hay otro punto del que hasta ahora no hemos hablado y que ha redefinido con inimaginable densidad las relaciones internacionales y en ello al fenómeno de la migración. La diferenciación cultural dentro de los Estados que era vista por los gobiernos como un peligro de ruptura y fragmentación es ahora magnificada bajo la lupa de la seguridad nacional. Véase Capítulo 3.

homogeneización lingüística, religiosa y racial. La concepción ideal de la nación se relacionaba con un Estado soberano, en el que sus habitantes tenían el derecho al voto y la obligación de servir en las fuerzas armadas de su país, convirtiéndose así en ciudadanos. El concepto constitucional de ciudadano apareció en Francia en 1791, aunque la Constitución no establecía distinción alguna entre nacionalidad y ciudadanía. La primera Constitución que diferenció entre nacionales y ciudadanos fue la peruana de 1823. En México, dicha distinción se incluyó en el orden constitucional desde 1836. Según Diego Valadés:

[...] la nacionalidad es una situación jurídica que establece la pertenencia de una persona a una comunidad determinada, mientras que la ciudadanía es un conjunto de derechos de naturaleza política atribuidos a una persona para que, en ejercicio de las funciones de soberanía popular, intervenga en la organización y en el funcionamiento de los órganos del poder en esa comunidad.

(VALADÉS, D., 2004, p.151).

La nacionalidad se traduce en una expresión de identidad y la ciudadanía en una expresión de soberanía. Con el surgimiento del Estado-Nación y la idea de que sus habitantes conformaban una comunidad imaginada que compartía ciertos intereses y un pasado común, se desarrolló una dicotomía entre el sujeto nacional y el extranjero. El primero fue considerado ciudadano con derecho a residencia y participación política dentro del Estado-Nación, mientras que al segundo se le restringió el ingreso al territorio, siendo necesario el permiso del Estado. Esta concepción aseguraba el resguardo de la soberanía nacional. Con el tiempo, la ciudadanía dejó de representar un simple conjunto de derechos y obligaciones para los habitantes de un Estado y se convirtió en un mecanismo para reforzar las fronteras de un territorio (Joppke, C., 1999).

No obstante, en la actualidad la globalización ha alterado las formas y dinámicas de las relaciones sociales y la conformación del Estado-Nación. Las naciones tradicionalmente se han construido también en su relación con el exterior, frente al que delimitan o afianzan su coherencia cultural y económica (Crofts, S., 2004). Los efectos de la globalización han provocado una crisis de la esfera nacional. El nuevo contexto global exige reconsiderar el concepto de nacionalidad desde la perspectiva de la migración, la regionalización y la multiplicidad cultural. También es necesario identificar las múltiples estructuras que definen el contexto donde se desarrolla la nacionalidad. En este sentido, es necesario considerar las críticas que el multiculturalismo (Kymlicka, 1995) planteado a los modelos de Estado nacionales construidos con base en ideologías homogeneizadoras.

En estas críticas se señala que a pesar de que la retórica nacional pudo resultar incluyente, en la práctica, los Estados modernos se han construido sobre la base de cuerpos legales altamente excluyentes respecto de vastas minorías. Estos estudios han puesto el énfasis en la necesidad del reconocimiento de Estados multinacionales y poliétnicos (Pal, A., 2004). Pese a ello, en muchos casos este reconocimiento se ha considerado una amenaza para la autonomía y soberanía de los Estados-nación.

La migración constituye uno de los factores por los que es necesario replantear la idea de Estados-nación homogéneos y atados a la noción de soberanía. En el contexto actual, la legislación y otras funciones que antes eran monopolio del Estado-Nación están siendo condicionadas por la existencia de tratados internacionales. Del mismo modo, las relaciones internacionales han dejado de

basarse exclusivamente en el resguardo de la soberanía de un Estado-Nación para dar paso a la aparición de un orden mundial consensuado.

La capilaridad de las fronteras nacionales causada por el fenómeno migratorio, indica que estamos presenciando la desaparición de la relación convencional entre el ciudadano y el Estado. Al mismo tiempo, la existencia de una única ciudadanía y nacionalidad está siendo reemplazada por el surgimiento de una doble o múltiple ciudadanía (Pal, A., 2004). La posibilidad del sostenimiento de una o más ciudadanías es una realidad aceptada cada vez más por muchos países. Ello significa que una persona puede tener todos o algunos de los derechos y responsabilidades que le corresponden como ciudadano en cada uno de los países en donde tiene ese estatus, sin importar el tiempo de residencia, la proximidad geográfica o los lazos económicos, culturales y políticos entre ambos países.

Sin embargo, en los debates en torno a la doble ciudadanía, han surgido posiciones que plantean interrogantes acerca de la posibilidad de que la doble ciudadanía provoque conflictos de doble lealtad, en particular en lo que respecta al otorgamiento del voto extraterritorial. En su sentido psicológico, lealtad significa mantener un lazo o un sentido de identificación hacia algo. La lealtad hacia una nación y los sentimientos de pertenencia comienzan desde que un ciudadano nace en un determinado territorio y se consolidan con el paso del tiempo. En este sentido, durante mucho tiempo se consideró que la doble ciudadanía podría ser fuente de conflictos diplomáticos en torno a leyes de nacionalidad entre Estados soberanos. Pero en la compleja realidad política y social actual, el concepto necesita ser redefinido para entender que la doble ciudadanía puede desempeñar también un papel constructivo en la sociedad,

sin perder su carácter conflictivo. A favor de esta medida, se considera que su existencia permite que los migrantes se mantengan unidos a sus países de origen e incentiva sentimientos de pertenencia con sus comunidades. En términos materiales, además, puede contribuir a facilitar el envío de remesas, la transferencia de tecnología y el desarrollo económico del Estado. Por eso mismo, la existencia de una doble ciudadanía no necesariamente debe ser vista como conflicto entre lealtades; en determinadas poblaciones, puede ser una fuente de beneficios. La doble ciudadanía en el Estado receptor ofrece al inmigrado un sentido de pertenencia y seguridad.

La siguiente Tabla sintetiza las posiciones de los países con respecto a la doble nacionalidad, que implica que han debatido filosóficamente, académica, mediática y legalmente el tema. De 186 Estados, 78 la aceptan, con excepciones: algunos lo hacen hasta la mayoría de edad, otros al llegar a la cesantía, o por matrimonio, otros la otorgan por género. 53 países reconocen la doble nacionalidad pero no necesariamente extienden plenos derechos políticos.

TABLA 2.1. PAÍSES ANTE LA DOBLE NACIONALIDAD

Posición ante la doble nacionalidad	Número de casos	Países
Países que la reconocen	53	Estados Unidos de América, Antigua y Barbuda, Australia, Barbados, Benin, Belice, Bulgaria, Burkina, Faso, Cabo Verde, Canadá, República Centroafricana, Chad, Colombia, Costa Rica, Chipre, Costa de Marfil, El Salvador, Eslovaquia, Francia, Granada, Honduras, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Jordania, Líbano, Maldivas, Malí, Mauricio, México, Marruecos, Nueva Zelanda, Nigeria, Paraguay, Perú, Portugal, Rumania, Rusia, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas,

		Sudáfrica, Siria, Suiza, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Tuvalu, Reino Unido, Uruguay
Países que no la reconocen	45	Argelia, Armenia, Bahrein, Bielorrusia, Bután, Burundi, China, República del Congo, Croacia, Cuba, Guinea Ecuatorial, Emiratos Árabes Unidos, Estonia, Gabón, Ghana, Guinea, India, Islas Gilberto, Indonesia, Kiribati, Kuwait, Laos, Latvia, Libia, Lituania (no la reconoce generalmente; no provee especificaciones), Malasia, Mónaco, Mongolia, Myanmar, Nepal, Níger, Palau, Polonia, Qatar, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Sudán, Swazilandia, Taiwán, Tonga, Ucrania, Uzbekistán, Vietnam, Yemen, Yibuti, Zimbabwe
Países que no la reconocen, pero que presentan una o más excepciones	78	Afganistán, Alemania, Andorra, Angola, Argentina, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Camboya, Camerún, Corea del Norte, Corea del Sur, Chile, Gambia, Congo, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Eritrea, Fiji, Finlandia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Holanda, Islandia, Irán, Japón, Kazajstán, Kenia, Lesotho, Liberia, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Malta, Islas Marshall, Mauritania, Micronesia, Moldavia, Mozambique, Namibia, Nauru, Nicaragua, Noruega, Omán, Pakistán, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Ruanda, Samoa, Arabia Saudita, Senegal, Seychelles, Singapur, Eslovenia, Islas Salomón, España, Sri Lanka, Suecia, Tanzania, Tailandia, Uganda, Vanuatu, Venezuela, Zambia,

Tabla de elaboración propia con ayuda de José Antonio Valdés.

FUENTE: United States Office of Personnel Management, *Citizenship Laws of the World*, American Immigration Lawyers Association. [Libro electrónico, archivo pdf] 230 pp. marzo, 2001, fecha de consulta: febrero 6 de 2006, <<http://www.opm.gov/extra/investigate/IS-01.pdf>>

LA CIUDADANÍA EN LOS PLANTEAMIENTOS DE LA ONU

El reporte del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la libertad, el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos, publicado el 21 de marzo de 2005, afirma que todos deben tener el derecho por nacimiento a escoger su forma de gobierno y sus gobernantes (Annan, K., 2005). El logro universal de este derecho se asume como un objetivo central de la Organización que es el máximo órgano multilateral.

En la Declaración del Milenio, cada Estado miembro se comprometió a reforzar su capacidad para implementar los principios y las prácticas de la democracia. En 2000, surgió la Comunidad de Democracias en Varsovia, como una coalición de más de 100 gobiernos democráticos, que se unieron con el objetivo común de reforzar los valores y las instituciones democráticas a nivel nacional, regional y global. En la Declaración de Varsovia se establece que la voluntad del pueblo debe ser la base de la autoridad de cualquier gobierno y debe ser expresada mediante los derechos de los ciudadanos para elegir a sus representantes, por medio de un sufragio igualitario y universal (*Council for a Community of Democracies*, 2000). Afirmaron su determinación para trabajar juntos en la promoción de la democracia.

La ONU promueve las instituciones y los principios democráticos alrededor del mundo. Los compromisos asumidos por diversos gobiernos necesitan ser llevados a la práctica, y las Naciones Unidas ayudan a las democracias emergentes con apoyo legal, técnico y financiero. Desde 1992, se creó la División de Asistencia Electoral, para coordinar las acciones de la organización referentes a la ayuda electoral. Paradójicamente, esta división está rezagada o

desbordada y esta asistencia no se remite a la implementación o al impulso del voto desde el extranjero.

Según un último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sobre la Democracia en América Latina, se entiende por ciudadanía:

[...] un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional.

(PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2004, p. 57).

De acuerdo con esta definición, la ciudadanía debe cumplir varios atributos:

- Carácter expansivo, basado en la concepción moral y legalmente respaldada del ser humano como responsable, razonable y autónomo.
- Condición legal de estatus que reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respaldados.
- Sentido social por la pertenencia a un espacio social común.
- Carácter igualitario, sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada.
- Inclusividad, ligada al atributo de nacionalidad que implica la pertenencia de los individuos a los Estados nacionales.
- Carácter dinámico, contingente y abierto, como producto de las luchas históricas por aumentar o disminuir el número de aquéllos a los que se reconoce.

La ciudadanía caracteriza una situación de inclusión en una “comunidad de ciudadanos.

Pero la ciudadanía no puede ser definida simplemente por el derecho de voto y la garantía de ver protegido cierto número de libertades individuales. La ciudadanía se caracteriza también por la existencia de un mundo común. Tiene necesariamente en otros términos una dimensión societal.

(PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2004, p. 50)

La unión de diversos gobiernos y organizaciones alrededor del mundo para lograr el desarrollo de la democracia, cómo lo declararon en Varsovia bajo la

convocatoria de la ONU, demuestra que la democracia como forma de organización política es una meta universal de nuestros tiempos y no es exclusiva de ningún país o gobierno en particular.

El despliegue de las Naciones Unidas para vincular la migración al desarrollo de los pueblos y de las regiones y el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración pueden ser semilleros para la gestación creativa de concepciones de ciudadanía que abarquen la diversidad cultural y multinacional y que propicien relaciones internacionales, que ya están trenzadas por las migraciones masivas, que promuevan la adopción de políticas de respeto a los derechos de los migrantes en una concepción más avanzada que la que lleva décadas siendo impulsada con poco éxito.

MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA TRANSNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA (UE)

En el ámbito económico, el mundo globalizado ha generado otra realidad más allá del Estado-Nación y de su identidad. Se trata de los bloques o regiones, es decir, la unión de dos o más naciones, generalmente con fines comerciales. El bloque más antiguo y avanzado en integración es la UE. El reto es el logro de una verdadera identidad regional y el primer paso para conseguirlo es la conciencia de la diferencia y el reconocimiento a la diversidad cultural.

La UE es el mejor ejemplo de una estructura transnacional de autoridad política (Painter, Joe, 1998). Dentro de la propia Unión, ya ha emergido una ciudadanía transnacional, en donde los habitantes de cada Estado miembro se están convirtiendo en ciudadanos de la UE, votan en las elecciones del Parlamento

Europeo y reclaman sus derechos en la Corte Europea de Derechos Humanos (Pogge, T., 2004).

El reto de las instituciones europeas ha sido armonizar las diferencias culturales y legales para que la Unión pueda ser concebida como una comunidad política en su conjunto. Aunque la aprobación de la Constitución Europea ha recibido reveses en Francia y Holanda, son vigentes las reflexiones sobre los dos asuntos principales que han recibido atención en la UE respecto a la migración: la participación política y la ciudadanía.

Desde el punto de vista normativo, diversos tratados de la UE definen los ámbitos en los que se aplican los derechos políticos de la ciudadanía de la Unión y las políticas respecto a los nacionales de terceros países.

El Tratado de la Unión Europea (firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entrado en vigor el 1º de noviembre de 1993) mantiene un vínculo entre la ciudadanía nacional y la ciudadanía de la Unión. Según el Tratado, el ciudadano de la UE tiene el derecho a moverse y a permanecer dentro de cualquier territorio de los Estados miembros, y tiene derecho a votar en las elecciones municipales y europeas dentro de un Estado miembro, sin que posea esa nacionalidad, basta con la residencia. Esta práctica ha garantizado los derechos políticos del ciudadano y ha convertido en realidad la noción de extraterritorialidad ciudadana.

Dentro del Tratado de Maastricht también quedó establecido que es interés común de los Estados miembros la política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados acerca de las condiciones de acceso y circulación al territorio de los Estados miembros; las condiciones de estancia en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la

reagrupación familiar; la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares o indocumentados.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE fue proclamada en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión, celebrada en Niza en diciembre de 2000. El propósito de dicha Carta fue promulgar, de forma unitaria y sistemática, los derechos ya vigentes de los ciudadanos de la UE, más que introducir o innovar derechos y libertades no reconocidos previamente. No abole las diferencias culturales de los distintos pueblos que habitan en los Estados Europeos, sino que ofrece un cauce de expresión que evite el conflicto y permita consolidar el proyecto integrador de Europa.

El texto de la Carta está conformado por un preámbulo y siete capítulos. Los cuatro primeros hacen referencia a los cuatro valores que se consideran fundadores de la propia Unión: la dignidad, la libertad, la igualdad y la solidaridad. El capítulo quinto es el dedicado a la ciudadanía. Dentro de las garantías que se ofrecen a los ciudadanos de la UE está el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo, así como en las elecciones municipales. También se reconoce el derecho a una buena administración y el derecho de acceso a documentos, además de que se establece la figura del Defensor del Pueblo como institución tutelar de los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE, o de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro. También se reconoce el derecho de petición, la libertad de circulación y de residencia, así como el derecho a la protección diplomática y consular. En relación a esto, se prevé que todo ciudadano de la UE podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado al que

pertenece, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado. Dentro de la Carta se indica que en los Estados integrantes de la Unión se distingue entre la categoría de los *derechos de los ciudadanos*, que sólo pueden ser ejercidos por los nacionales de los Estados miembros, y los *derechos humanos*, que deben ser reconocidos a todas las personas.

El derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a votar en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia

Las condiciones requeridas para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones del Estado miembro de residencia son las siguientes:³⁴

- ser ciudadano de la Unión (ser nacional de uno de los Estados miembros de la Unión);
- ser residente en el Estado miembro de la localidad en que se vaya a ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo, y
- atenerse a las disposiciones del Estado miembro de residencia relativas al ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo y aplicables a los nacionales (principio de igualdad y no discriminación entre electores y elegibles nacionales y comunitarios).

Los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro cuya nacionalidad no tengan y deseen participar en las elecciones municipales deberán solicitar su inscripción en la lista electoral. Para ello, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para permitir su inscripción en las listas electorales a tiempo antes del escrutinio. Por su parte, los ciudadanos

³⁴ Véase Unión Europea. *Elecciones municipales: derecho de sufragio activo y pasivo por parte de los ciudadanos de la Unión Europea*. [en línea] gratuito, no requiere registro. Consultado: 20 abril 2005, <<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l23026.htm>>

comunitarios deben aportar los mismos documentos acreditativos que se exigen a un elector nacional.

No se prohíben ni el voto ni la candidatura paralelos, es decir, el derecho de votar o presentarse como candidato simultáneamente en un municipio del Estado miembro de residencia y en otro del Estado miembro de origen. No obstante, los Estados miembros podrán disponer la incompatibilidad del cargo de electo municipal en el Estado miembro de residencia.

El derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a votar en las elecciones al Parlamento Europeo del Estado miembro de residencia

Las condiciones exigidas para ser titular del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo del Estado miembro de residencia son (Unión Europea, 1994):

- ser ciudadano de la Unión;
- ser residente en el Estado miembro del lugar de voto o de candidatura;
- cumplir las disposiciones del Estado de residencia relativas al derecho de sufragio activo y pasivo aplicables a los nacionales (principio de igualdad entre electores nacionales y comunitarios).

Cada Estado miembro debe indicar, en caso necesario, cuáles son las personas que deben considerarse como nacionales del mismo. A diferencia de las elecciones municipales, aquí se prohíbe votar dos veces y figurar en dos candidaturas. El elector comunitario sólo puede estar inscrito en el censo electoral del Estado miembro de residencia si anteriormente ha manifestado su voluntad en dicho sentido. El elector que opta por ejercer su derecho de sufragio en el Estado miembro de residencia renuncia a ejercer dicho derecho

n su Estado de origen. En los Estados miembros en los que el voto es obligatorio, los electores comunitarios que se hayan inscrito en el censo electoral de su Estado de residencia están sujetos a esta obligación.

LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL FORO DE MIGRANTES

Todos los Estados europeos se han convertido en países de migrantes, aunque cada uno ha adoptado políticas distintas. El modelo francés y español, por ejemplo, han desplegado una política de asimilación hacia todos los individuos convertidos en ciudadanos. El surgimiento de la Unión Europea creó un punto de convergencia, más allá de los marcos nacionales de cada país miembro para conformar la organización de una comunidad transnacional (Kastoryano, R., 1998). Las leyes de nacionalidad vigentes en la Unión Europea afectan los modos de participación. La ciudadanía definida en términos políticos para el caso de Francia, permite que los migrantes se involucren directamente en su comunidad nacional a través del voto.

Como se puede apreciar en lo expuesto hasta aquí, las estrategias de integración son cada vez más colectivas y los Estados europeos están usando la democracia como método para definir medidas políticas específicas que logren integrar las diferencias dentro de una comunidad nacional. Esta visión ha sido fomentada por iniciativas locales, por países de origen y por instituciones de la UE, en particular el Parlamento Europeo. Desde 1986, este órgano ha dado subsidios a asociaciones de migrantes para ayudarlos a coordinar sus acciones dentro de una nueva estructura transnacional llamada Foro de Migrantes.

El Foro de Migrantes de la Unión Europea es una organización no gubernamental internacional, financiada por la Comisión y que tiene como objetivo dar voz a los migrantes y a las minorías étnicas que residan legalmente en el territorio de la Unión.

El trabajo que realiza el Foro se basa en la información que sus grupos nacionales de apoyo recogen en cada Estado miembro. A su vez, estos grupos de apoyo reúnen a las asociaciones de migrantes y federaciones de asociaciones de migrantes que trabajan a nivel nacional. El Foro también cuenta con diez grupos de apoyo regionales, que reúnen a las asociaciones y federaciones de migrantes basadas en su región de origen. Las mujeres y los jóvenes están representados en dos grupos de apoyo específicos. El objetivo de las redes transnacionales de asociaciones de migrantes es alcanzar una representación política que sea definida a nivel nacional, para proteger sus derechos de residencia y empleo sin perder su identidad.

En 2000, el Foro de Migrantes representaba a los nacionales de aproximadamente 65 países y estaba integrado por 190 organizaciones y asociaciones nacionales, que representaban a más de 2,000 asociaciones de base de toda la Unión. El Foro defiende los derechos y las libertades de los migrantes y las minorías étnicas, y asesora a las instituciones europeas para la elaboración de orientaciones políticas en esta materia.

Las principales actividades del Foro son la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos de terceros países que residen en la Unión, ciudadanía y derechos políticos, igualdad social, respeto a la diversidad de culturas e integración en las sociedades europeas, acceso y libre circulación en

el territorio de los Estados miembros, lucha contra el racismo y ayuda al desarrollo de terceros países.

El Foro tiene la obligación de informar regularmente sobre sus actividades y las cuentas de los fondos asignados.

El Foro debe su creación a la Unión. El objetivo es obtener para los nacionales de otros Estados residentes en la UE, las mismas oportunidades y los derechos de la población autóctona.

Los diferentes niveles de ciudadanía en la Unión Europea

La UE está conformada por una gran variedad de filiaciones e identidades nacionales y etnoculturales. La Unión Europea es una región de inmigración de todas partes del mundo. Desde mayo de 2004, la Unión se compone de 25 Estados³⁵, cada uno relacionado a una historia nacional específica y a identidades nacionales concretas. Los Estados miembros comparten ciertos puntos de vista, pero al mismo tiempo cada uno defiende su especificidad en términos de lenguaje, sistemas políticos y sistemas legales. En cada Estado miembro existen grupos que reclaman su reconocimiento como minorías nacionales o que incluso exigen su independencia (como los vascos y los catalanes en España).

Dentro de la UE hay varias formas de entender la ciudadanía, la integración y el multiculturalismo. De manera general, en los temas de ciudadanía y diversidad cultural los Estados nacionales se han manifestado a favor de proteger su soberanía. Se propone que el modelo de ciudadanía multicultural

³⁵ En 2007 se integrarán dos más, Rumania y Bulgaria y la población de la UE llegará a 500 millones de personas. No podrá haber nuevas adhesiones hasta no ratificarse la Constitución Europea ya que en Niza en el año 2000 se estableció un techo de 27 Estados miembros.

en la Unión Europea se base en el respeto a la igualdad de derechos y obligaciones para todos sus residentes legales.

La introducción de la ciudadanía europea creó en la práctica tres niveles de ciudadanía (Martiniello, M., 2004):

- El primer nivel lo constituyen sólo los ciudadanos de un Estado miembro que viven dentro de las fronteras de su Estado nacional, quienes gozan de todos los derechos civiles, socioeconómicos y políticos. Ésta es la llamada ciudadanía completa.
- A un nivel más bajo, se encuentran los ciudadanos de un Estado miembro de la UE que se encuentran viviendo en otro Estado miembro diferente al suyo. Estos ciudadanos gozan de derechos políticos limitados, como el derecho a elegir y ser elegido a nivel local y europeo. Sus derechos civiles no son completos. Por ejemplo, no tienen total libertad para establecerse en otro Estado, ya que deben cumplir con dos condiciones: contar con independencia financiera y con independencia en términos de seguridad social. En realidad, la igualdad entre los nacionales de un Estado y los ciudadanos de otros Estados miembros no se ha logrado.
- La tercera categoría de ciudadanos que viven en la Unión Europea se divide en dos subcategorías (una no es propiamente una categoría de ciudadanos):
 - los llamados *denizens*, los ciudadanos de un tercer Estado, que están establecidos legalmente en Europa y que gozan de ciertos derechos civiles y socioeconómicos en la sociedad europea, sobre todo en materia laboral. Estos ciudadanos no gozan de derechos políticos significativos.
 - los *marginens*, con muy limitados o nulos derechos civiles y socioeconómicos porque viven en un Estado miembro de manera ilegal y no alcanzan la categoría de ciudadanos.

Esta es la estructura triangular de la ciudadanía en la Unión Europea, aunque existen algunas excepciones. El camino hacia la igualdad total de derechos para todos los residentes legales en la Unión Europea es complejo. En términos de obligaciones, el principio de igualdad significa que los nacionales

de terceros países deben respetar, como cualquier otro ciudadano de la Unión, la Constitución del Estado en el que viven, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Ley Europea, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Constitución Europea. Los valores reflejados en estos documentos deben ser compartidos por todos los ciudadanos de la Unión, independientemente de su identidad nacional o de su religión.

La creación de una ciudadanía multicultural en la UE debe suponer la existencia de una ciudadanía compuesta por ciudadanos activos que comparten los mismos derechos y obligaciones, el mismo espacio público, que apoyan un proyecto democrático común y que respetan los procedimientos legales y políticos de la Unión. Estos ciudadanos deben tener la posibilidad de mantener múltiples identidades y diferentes prácticas culturales.

EL CASO DE ESPAÑA Y SU POLÍTICA MIGRATORIA

España es la principal puerta de entrada a Europa para los inmigrantes ilegales y más de un quinto de los que arriban con éxito terminan en otros países de la UE. El fenómeno de la inmigración en España ha duplicado la población extranjera en cuatro años, representando un 7 por ciento de los 43 millones de habitantes del país. La mayoría de los inmigrantes provienen de países latinoamericanos como Ecuador, Colombia y Venezuela.

En 1996 se promulgó el reglamento de desarrollo de la Ley de Extranjería en el que se abordó la inmigración como un fenómeno estructural y se reconoció a los extranjeros una serie de derechos subjetivos. Entre éstos, el acceso a la educación, la igualdad y el derecho a la asistencia letrada y a contar con un intérprete frente a las autoridades. De igual manera, el reglamento fortaleció la

facultad que tienen los gobiernos regionales de proteger los derechos de los inmigrantes menores de edad y estableció un sistema de cuotas para los trabajadores temporales. Estableció las categorías de residente permanente y reunificación familiar.

El 12 de enero del 2000 entró en vigor la Ley Orgánica sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Ley 4/2000). Dicha ley es notable por su enfoque en pro de la integración y por haber reconocido la dimensión permanente de la inmigración. Al mismo tiempo, marcó en España la transición de una normativa centrada en controlar los flujos de inmigrantes (política de extranjería) a una que aborda desde una perspectiva más amplia la inmigración y la integración a aquel país (política de inmigración).

En el contexto de esta ley, España buscó la firma de acuerdos de cooperación con los principales países de donde proceden los emigrantes, para manejar los flujos migratorios desde su origen. El país ibérico ha suscrito diversos acuerdos bilaterales de este tipo con Ecuador, Colombia, Marruecos, República Dominicana, Nigeria, Polonia y Rumania, que se concentran en la negociación de fórmulas administrativas para el acceso a España y a su mercado laboral. Estos instrumentos contribuyen a mejorar los derechos laborales y sociales de los inmigrantes.

En mayo de 2000 se estableció en el Ministerio del Interior una Secretaría de Estado, la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. En 2002 se reformó el sistema de cuotas laborales con una cuota anual para los trabajadores extranjeros. Además, en un esfuerzo por reducir la inmigración

ilegal, sólo se contratan trabajadores extranjeros desde los países de origen con los que se han suscrito convenios bilaterales.

Ante la existencia de miles de extranjeros en España en situación irregular, el gobierno de aquel país diseñó una campaña de regularización. El proceso de regulación de trabajadores inmigrantes tuvo lugar del 7 de febrero al 7 de mayo de 2003, periodo en el que se presentaron más de 690,000 peticiones de normalización. Con esta iniciativa, el Presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero articuló una estrategia para que los inmigrantes ilegales salieran de la economía subterránea al otorgarles derechos y la obligación de pagar impuestos y contribuir a los fondos de pensiones.

La salida que encontró España es parecida a la que adoptó EUA en la última amnistía en la década de los 80. Sin embargo, las cifras de casi 700 mil indocumentados en España son muy distintas al reto que tiene EUA de legalizar a más de once millones de trabajadores irregulares. Las cuotas de trabajo y los convenios o acuerdos bilaterales son una medida que sí puede empezar a impulsarse para ordenar el flujo que sigue inmigrando a EUA aunque no resuelve el de los trabajadores ya radicaos en ese país.

ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO FRENTE A LA DOBLE CIUDADANÍA

La ley estadounidense establece que un ciudadano naturalizado se convierte automáticamente en miembro de esa sociedad, obteniendo los mismos derechos que un ciudadano nativo.

De acuerdo al Título 8 del Código 1401-1409 de Estados Unidos, de 1986, la ciudadanía de EUA³⁶ se puede obtener por nacimiento en territorio estadounidense, por ascendencia de padres estadounidenses, por naturalización y por “otras causas” como servicios militares. Los requisitos para naturalizarse son: tener 18 años de edad, haber permanecido por lo menos cinco años en EUA como residente legal permanente (sólo tres años para los extranjeros casados con estadounidense), hablar, leer y escribir inglés, poseer un buen carácter moral (*be of good moral character*), conocer la historia y cultura del país, guiarse por los principios de la Constitución de los Estados Unidos de América y haber renunciado a la anterior ciudadanía.

En este último punto, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, basada en la regulación 7 FM 1162 del Departamento de Estado, ha declarado que la doble ciudadanía es legal y que: “Una persona tiene el derecho a ejercitar los derechos de nacionalidad en dos países y ser sujetos de responsabilidades en ambos. El hecho de que acepte los derechos de una ciudadanía no implica que renuncie a la otra”, como quedó establecido en *Kawakita v. U.S.*, 343 U.S. 717 (1952).³⁷

Es mediante un juicio que el extranjero que cumple los requisitos obtiene el decreto de ciudadanía y pronuncia el Juramento de Lealtad:

Por este medio declaro, bajo juramento, que renuncio y abjuro, absoluta y enteramente a toda lealtad y fidelidad a cualquier príncipe extranjero, potestad, Estado o soberanía, de quien haya sido yo, hasta ahora, súbdito o ciudadano; sostentaré y defenderé la Constitución y Leyes de los Estados Unidos de América contra todos sus enemigos,

³⁶ Véase United States Office of Personnel Management (2001)

³⁷ *Kawakita v. United States*, 343 U.S. 717 (1952) U.S. Supreme Court Center [En línea] No requiere registro. Gratuito. Consultado el 27 de octubre de 2005 <<http://supreme.justia.com/us/343/717/case.html>>

externos o internos; sostendré verdadera fe y lealtad a las mismas; tomaré las armas en nombre de los Estados Unidos cuando la ley lo demande; prestaré servicio no combatiente en las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos cuando la ley lo demande; realizaré trabajo de importancia nacional bajo dirección civil cuando la ley lo demande. Tomo estas obligaciones libremente sin ninguna reserva mental o propósito de evasión.³⁸

En algunos casos, el *U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS)*³⁹ permite llevar a cabo el juramento sin las siguientes cláusulas:

[...] tomaré las armas en nombre de los Estados Unidos cuando la ley lo demande; prestaré servicio no combatiente en las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos cuando la ley lo demande.⁴⁰

En la ley estadounidense se establece que ningún ciudadano norteamericano pierde su ciudadanía por adquirir responsabilidades ciudadanas en otro país (Renshon, S., 2001). En la actualidad, se debaten las implicaciones de tener

³⁸ *I hereby declare, on oath, that I absolutely and entirely renounce and abjure all allegiance and fidelity to any foreign prince, potentate, state, or sovereignty of whom or which I have heretofore been a subject or citizen; that I will support and defend the Constitution and laws of the United States of America against all enemies, foreign and domestic; that I will bear true faith and allegiance to the same; that I will bear arms on behalf of the United States when required by the law; that I will perform noncombatant service in the Armed Forces of the United States when required by the law; that I will perform work of national importance under civilian direction when required by the law; and that I take this obligation freely without any mental reservation or purpose of evasion; so help me God.* Traducción libre al español de la autora.

³⁹ Esta nueva agencia y otras dos más sustituyeron en marzo de 2003 al *Immigration and Naturalization Service (INS)* del Departamento de Justicia cuando fue creado el Departamento de Seguridad Interior (*Department of Homeland Security*) tras el reordenamiento del aparato de inteligencia y seguridad de los EUA luego de los atentados de 11 de septiembre de 2001.

⁴⁰ Circuló en la 108 Legislatura una propuesta del Departamento de Seguridad Interna para modificar el Juramento de Lealtad con el siguiente texto que, por cierto, no prosperó: *"Solemnly, freely, and without mental reservation, I hereby renounce under oath all allegiance to any foreign state. My fidelity and allegiance from this day forward is to the United States of America. I pledge to support, honor, and be loyal to the United States, its Constitution, and its laws. Where and if lawfully required, I further commit myself to defend the Constitution and laws of the United States against all enemies, foreign and domestic, either by military, noncombatant, or civilian service. This I do solemnly swear, so help me God."* En español sería: "Solemne, libremente, y sin ninguna reserva mental, por este medio renuncio bajo juramento a toda lealtad a cualquier estado extranjero. Mi fidelidad y lealtad, de este día en adelante, son para los Estados Unidos de América. Prometo apoyar, honrar y ser leal a los Estados Unidos, su Constitución y sus leyes, donde sea y si la ley lo demanda. Me comprometo a defender la Constitución y Leyes de los Estados Unidos contra todos sus enemigos, internos y externos, ya sea con servicio militar, no combatiente o civil. Esto juro solemnemente. Que Dios me ayude." Traducción libre al español de la autora.

ciudadanos americanos con doble ciudadanía con la posibilidad de mantener las tradiciones culturales y cívicas estadounidenses, y además de vigilar sus intereses en política exterior.

En resumen, el Acta de Inmigración y Nacionalidad (*Immigration and Nationality Act*) no define ni toma posición a favor o en contra de la doble ciudadanía. En la legislación estadounidense no existe ninguna prohibición legal contra la doble ciudadanía. Aunque el gobierno de EUA reconoce el doble estatus no impulsa la doble ciudadanía como política por los conflictos que obligaciones contradictorias pueden imponerse al estadounidense con dos ciudadanía.⁴¹

Coincidentemente, en México la doble ciudadanía que implica la capacidad de sufragar en dos países tampoco está contemplada en el marco jurídico mexicano que carece de referencias acerca del derecho a votar por parte de los paisanos con doble nacionalidad.⁴² En cambio, tanto la Constitución como la Ley de Nacionalidad del 20 de marzo de 1998 contienen disposiciones explícitas que impiden a los mexicanos con otra nacionalidad desempeñar cargos de elección y otras funciones públicas (González, N., 2000).

No obstante, la aprobación del VME planteó en algunos círculos interrogantes sobre las reacciones que pudieran generarse en la clase política y la sociedad estadounidense. Tradicionalmente, Estados Unidos aceptaba la presencia de migrantes bajo el supuesto de que eventualmente se sentirían identificados con

⁴¹ Véase: United States Office of Personnel Management (2001)

⁴² Para agosto de 1998, el número de doble nacionales *de jure* ascendió a un total de 2,572 personas. Se estimó que para julio de 2000, el número potencial de doble nacionales *de facto*, residentes en los Estados Unidos de América, ascendería a 3.7 millones de personas; 1 millón de mexicanos por nacimiento naturalizados estadounidenses y 2.7 millones de personas nacidas en ese país de padres mexicanos. Este cálculo optimista vertido en el, *Informe final de la comisión de especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero* del IFE, fechado el 12 de noviembre de 1998, parece que no ha llegado ni a 100,000 mexicanos elegibles de reclamar su nacionalidad mexicana. Al momento de escribir esta tesis, la Cancillería no había hecho pública la actualización del dato.

los valores estadounidenses y serían nacionalizados. Ante la permisión de la doble ciudadanía en México, este supuesto se desdibujó y se reflexiona ahora sobre posibles conflictos generados por una doble ciudadanía. Los mexicanos que han adquirido la nacionalidad norteamericana continúan siendo reconocidos como ciudadanos del Estado mexicano por las reformas constitucionales de 1996. Sin embargo, para votar en elecciones mexicanas y validar su estatus de ciudadanos, necesitan, en algunos casos, recuperar la nacionalidad mexicana si renunciaron a ella antes de la reforma de la no pérdida de la nacionalidad mexicana; y en todos los casos, tramitar su CPVCF y registrarse en la LNMRE.

A MANERA DE SÍNTESIS

El ejercicio de doble ciudadanía puede ser visto como un factor de cooperación más que de conflicto abierto de intereses. En este sentido, los migrantes mexicanos en el exterior pueden convertirse en agentes de negociación y cabildeo con autoridades estadounidenses y mexicanas, en los tres niveles de gobierno, y en los Poderes Legislativos de ambos Estados, en asuntos políticos y económicos que afectan los intereses de ambos países (Renshon, S., 2001).

Estados Unidos se encuentra ante la era actual de la globalización y el posmodernismo que reconoce una realidad social pluralista y poliétnica. Por ello, es necesario considerar a la doble ciudadanía como un instrumento legal de protección a los derechos humanos capaz de contribuir a la lucha contra la discriminación y como una fuerza capaz de mantener los lazos de unión entre la diáspora y el país de origen. La Unión Europea es una muestra de la tendencia actual a reconocer la llamada ciudadanía múltiple, en donde los

ciudadanos pueden tener arreglos de doble ciudadanía con diversos países de manera simultánea (Unión Europea; 1994).⁴³ Este caso muestra que la doble ciudadanía de los migrantes no debe ser un obstáculo para que nuevos grupos sean considerados miembros de la sociedad que los recibe, con derechos y obligaciones políticas. Su membresía es adquirida gradualmente como resultado de su residencia en un país extranjero, sin importar si tienen o no la intención de regresar a su comunidad de origen.

La democracia actual debe enfrentar el reto de hacer posible una convivencia basada en el reconocimiento de la diversidad. Un Estado-Nación que pretenda homogeneizar a su población, sin reconocer la pluralidad y multiétnicidad, está destinado a exacerbar conflictos.

Distintos grupos étnicos y minoritarios pueden coexistir en un Estado democrático, siendo ésta la verdadera prueba de apertura política. El enemigo más evidente de la ciudadanía es la exclusión de personas de un origen o cultura distintos, mientras que su fortaleza reside en el reconocimiento de la heterogeneidad. Dentro del proceso de globalización actual, la única opción viable es aceptar la diversidad, fomentar el pluralismo y garantizar la igualdad (Oommen, T. K., 2001, p. 238). Y en las sociedades contemporáneas, el instrumento más factible para alcanzar la igualdad política de las minorías migrantes documentadas es el reconocimiento de la doble ciudadanía.

La Unión Europea ha contribuido con su práctica a demostrar que el antiguo concepto de Estado-Nación ya no resulta útil para describir la realidad actual. Pero la UE es un conjunto de Estados y naciones. En cambio, Estados Unidos de América, es un Estado multinacional que enfrenta el reto de incorporar

⁴³ *Ibid.*

legalmente a los casi 11 millones de indocumentados (Pew Hispanic Center; 2005c) que ya conviven en su territorio, reconocer una ciudadanía común para sus habitantes, mantener unida a su población, fortalecer su comunidad legal (Oommen, T., 1997, p. 45) y reducir su vulnerabilidad. En el capítulo siguiente se estudian las propuestas de política migratoria a partir de las iniciativas presentadas en el Congreso de EUA en el periodo 2003-2005.

Capítulo 3

DISCUSIÓN MIGRATORIA EN EL CONGRESO DE EUA

Tradicionalmente el tratamiento del fenómeno de las migraciones ha sido materia de las relaciones internacionales, este trabajo sostiene que en el marco de la globalización, los asuntos relativos a las políticas migratorias han cobrado cada vez más importancia en el ámbito doméstico de los países. Las políticas de migración que toma el estado receptor afectan las relaciones bilaterales con los estados expulsores. En este capítulo se estudia la regulación migratoria que intentó la 108 Legislatura de EUA y el interés de México por llevar al primer plano de las relaciones bilaterales la regularización de los migrantes mexicanos en EUA.

Muchos de los temas que debate el Congreso de EUA influyen en la relación con México, pero en el Capitolio son generalmente considerados asuntos domésticos. Los asuntos de migración y ciudadanía son materia de política interior de EUA aunque tengan repercusiones políticas, sociales y económicas en nuestro país. En este trabajo académico fueron analizadas las iniciativas de reforma migratoria para discriminar o confirmar si existían elementos que pudieran afectar a las comunidades de mexicanos en EUA ante la adopción del VME.

Antes de analizar la producción legislativa en materia de política migratoria, presentaré, en términos amplios, las características de la migración mexicana a EUA y los cambios en el patrón migratorio que se produjeron en los últimos años.

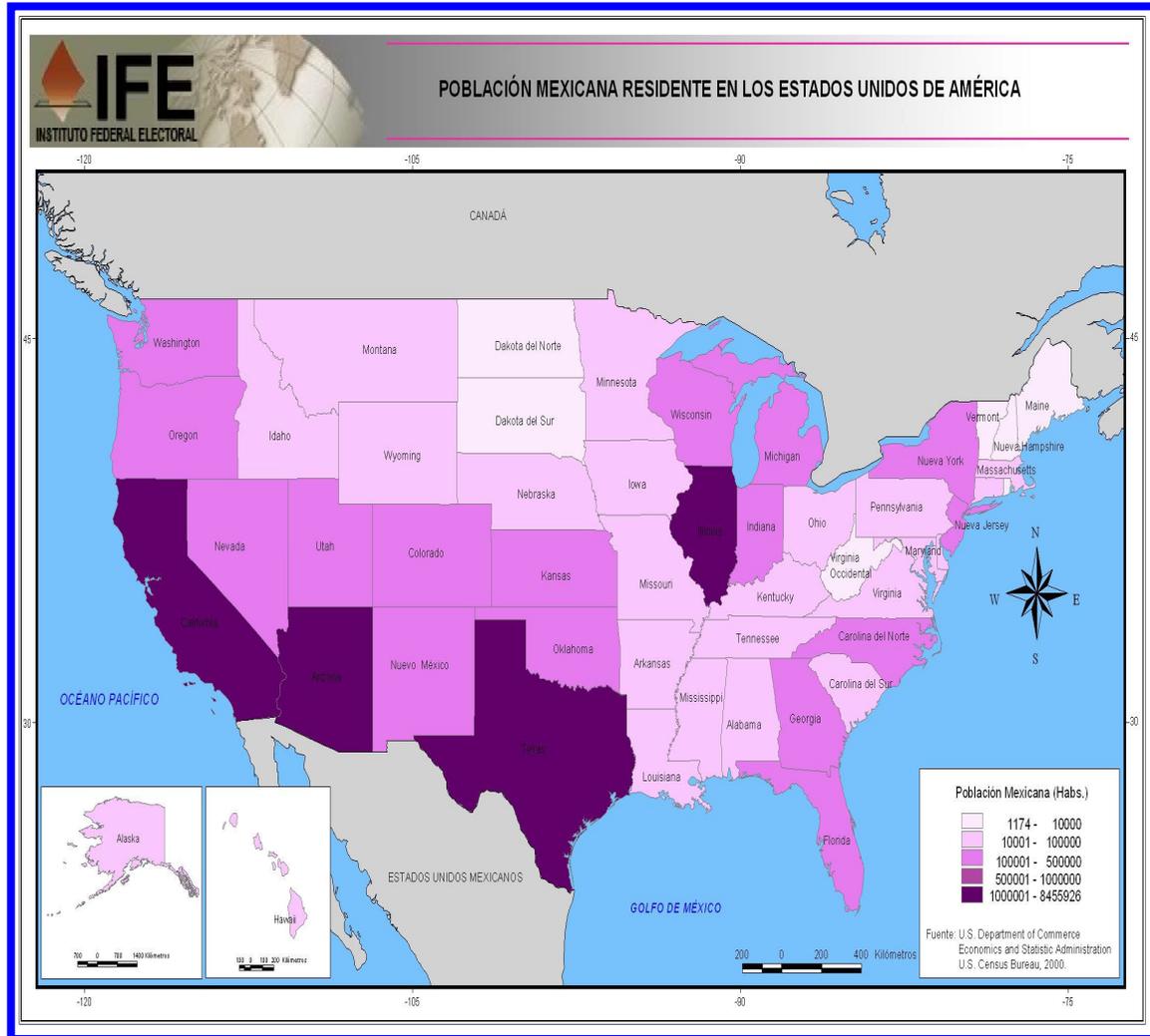
**TAMAÑO Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN
INDOCUMENTADA EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.
CASO MÉXICO.**

El último reporte del *Pew Hispanic Center* (2005c), sobre el tamaño y las características de la población indocumentada en EUA,⁴⁴ estimó para marzo de 2005 en casi 11 millones el número de residentes irregulares, de los cuales 6 millones (59%) eran mexicanos. Entre el 80 y 85 % de los migrantes mexicanos en EUA son indocumentados.

Extraoficialmente se estima que en el país del *American Dream* vivirán en el año 2007 entre 11 y 14 millones de migrantes ilegales de todo el mundo.

El estudio referido del *Pew Hispanic* indica que entre abril de 2000 y marzo de 2004 el número total de inmigrantes indocumentados en EUA aumentó en 1.9 millones de personas. Desde mediados de la década de 1990 se ha registrado un movimiento migratorio hacia nuevos destinos de asentamiento en estados que recibían muy poca migración extranjera como Arizona y Carolina del Norte. Aproximadamente dos tercios de la población indocumentada mexicana se concentra en ocho estados de la Unión Americana. En el mapa “Distribución de los mexicanos en EUA” se puede apreciar la presencia mexicana en los 50 estados de la Unión y la concentración en ocho entidades: California (24%), Texas (14%), Florida (9%), Nueva York (7%), Arizona (5%), Illinois (4%), Nueva Jersey (4%) y Carolina del Norte (3%).

⁴⁴Este reporte elaborado por el demógrafo Jeffrey Passell se basa en las estadísticas de la oficina del Censo y del Departamento del Trabajo de Estados Unidos de América de marzo de 2004. La muestra incluyó a más de 50,000 hogares.



El estudio destaca que entre las características sociodemográficas de la población mexicana indocumentada son mayoría los adultos jóvenes de sexo masculino (69%), aproximadamente una sexta parte son menores de edad y un 29% son mujeres. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (2004), la población inmigrante mexicana se caracteriza por su perfil predominantemente económico, con una concentración en las edades jóvenes y adultas (70% tiene edades entre 15 y 44 años). La presencia de hombres es dominante, a razón de 124 por cada 100 mujeres mexicanas.

Según el *Pew Hispanic Center* ⁴⁵ el promedio de edad de los trabajadores mexicanos en EUA es de 34 años, aunque los migrantes que llegaron después de 1990 tienen un promedio de edad de 29.7 años.

La cifra de mujeres mexicanas trabajando en EUA es de 1 millón 800 mil y en general, cuentan con mayor escolaridad que los hombres. Las mexicanas sin escolaridad que trabajan en territorio estadounidense representan el 1.2 por ciento, mientras que los hombres sin instrucción el 2.6 por ciento. En los niveles más altos de escolaridad, un 15 % de las mujeres migrantes cuentan con algún año de licenciatura, frente a un 10 % de hombres. El 6.2 % de las mujeres tiene un título superior, y 5.2 % los hombres.

La lógica del mercado y la demanda de trabajo existente en EUA determinan los patrones de inserción laboral de los mexicanos migrantes. Un 25.4 % de ellos se dedica al comercio, un 14 % a los servicios personales y un 17 % trabaja en la construcción. La agricultura emplea tan sólo a un 8.5 % del total de los mexicanos que laboran en EUA.

Las condiciones de trabajo de los mexicanos que trabajan en EUA se consideran de baja calidad; siete de cada diez mexicanos no cuentan con seguro médico y laboran en promedio 40 horas semanales. Sólo uno de cada diez pertenece a algún gremio de trabajadores. En promedio, un trabajador mexicano en EUA gana anualmente 17,200 dólares, que representa diez veces más de la media que se percibe en México en ocupaciones equivalentes.

CONAPO estima que de los 136.6 millones de personas ocupadas en EUA, 5.8 millones son nacidas en México, lo cual representa un 4.3% de la fuerza de

⁴⁵ Las cifras siguientes del *Pew Hispanic* fueron aportadas por José Woldenberg. Véase (Woldenberg, J., 2004)

trabajo total y 28.4% de la fuerza laboral inmigrante. La fuga de mano de obra y de cerebros ha llevado a que el 16% de la fuerza de trabajo mexicana labore en EUA.

Según la metodología, la danza de los números arroja distintos registros. Cerca de 600,000 mexicanos migran anualmente a los EUA (National Forum, 2005b), y el 68% de ellos regresa a México después de seis meses. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, en 2004 abandonaron el país cerca de 550,000 mexicanos para ir a trabajar temporalmente a EUA (CONAPO; 2004). El Colegio de la Frontera Norte en Tijuana señala que regresan voluntariamente con mayor frecuencia a territorio mexicano los migrantes originarios de Ciudad de México, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Zacatecas. Sin embargo, miles de migrantes son devueltos a México contra su voluntad. En el 2004, 515,000 mexicanos fueron detenidos por la Patrulla Fronteriza de EUA mientras intentaban cruzar la frontera. La mayor parte de ellos, 72 % fue regresado al estado de Sonora (Pew Hispanic Center, 2005c). En cuanto a la naturalización, los migrantes mexicanos elegibles no se distinguen por promover su ciudadanía. Una razón es que muchos de ellos llegan a EUA para trabajar temporalmente y regresar a México, otro es el costo de la de la solicitud de naturalización. La cuota de 95 usd. en 1998 ha subido a 400 usd. en la actualidad y para el 2007 será de 800 usd. si prospera la propuesta de la Oficina de Servicios de Inmigración y Ciudadanía de los EUA que tiene el mandato de ser autosustentable financieramente. La misma propuesta obligará a los aplicantes a entregar documentación adicional que

antes no se solicitaba, a aprobar pruebas más rigurosas de inglés⁴⁶ y civismo y a llenar un formato de 19 páginas en internet (dificultad adicional para muchos mexicanos de deprimida escolaridad).

En 1995, sólo 19% de los mexicanos que tenían posibilidades de convertirse en ciudadanos estadounidenses lo lograron. La tendencia es creciente según un trabajo del Instituto Urban, de Washington, D.C. (Capps y Fix, 2005) en el 2001, 34% de los mexicanos elegibles se naturalizaron. La investigación arrojó que en 2001 los mexicanos representaban el 28% de los casi 8 millones de inmigrantes en EUA que buscaban naturalizarse. Sin embargo, sólo 9% de los mexicanos logró obtener la ciudadanía estadounidense. En contraste, los asiáticos representaban 27% de los migrantes que deseaban ciudadanizarse, y en cifras finales, el 43% de los naturalizados fueron de origen asiático (National Forum, 2005a).

Con este panorama del universo de migrantes en EUA, principalmente indocumentados mexicanos, abordaré a continuación los debates en el Congreso de EUA que no tienen dedicatoria a México, al menos no necesariamente, pero que impactan profundamente en nuestro país.

MÉXICO EN EL CONGRESO ESTADOUNIDENSE

De acuerdo con Guadalupe González González (1993, p. 5), en el periodo de los once años de su estudio, comprendido entre 1981 y 1992, la atención del Congreso hacia México se dio de manera cíclica, es decir, sin una marcada tendencia progresiva ascendente. En la década estudiada, los temas frontera y

⁴⁶ La reforma migratoria de 1996 introdujo la prueba de inglés como trámite para aplicar a la ciudadanía estadounidense información de Lorraine McDonnell *cfr.* en *The cost of citizenship may go up; Immigrant rights groups say fee hikes and online filing would be a barrier* de Teresa Watanabe (2006) publicado en Los Angeles Times

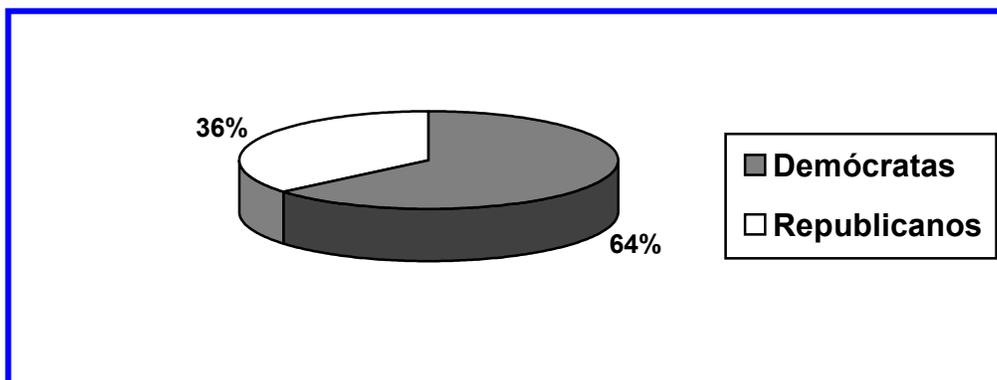
migración se distinguieron por no aparecer entre los más relevantes. Aún más, en esos años la migración perdió importancia como punto de debate entre los legisladores. En su estudio, González González advierte que el interés de los congresistas se puede calificar como fragmentado, dado que la relación bilateral no es considerada como un todo, sino que adquiere importancia a partir de asuntos específicos que la componen.

La Cámara de Representantes es la que emite el mayor número de opiniones sobre México. Independientemente de la composición partidista del Congreso, fueron los miembros del Partido Demócrata los que opinaron en un mayor número de ocasiones con respecto a nuestro país.

[...] puesto que los demócratas responden a una base electoral y política diversa y heterogénea, su agenda de interés suele centrarse en los problemas económicos y sociales de minorías y grupos de interés particulares. Una parte importante de la agenda demócrata se traslapa con los temas que dominan la relación entre México y Estados Unidos (comercio, migración, medio ambiente), mientras que el núcleo de la agenda republicana (política exterior, valores tradicionales, seguridad pública) tiene menos puntos de contacto con la agenda bilateral.

(GONZÁLEZ GONZÁLEZ, G, 1993, P. 34)

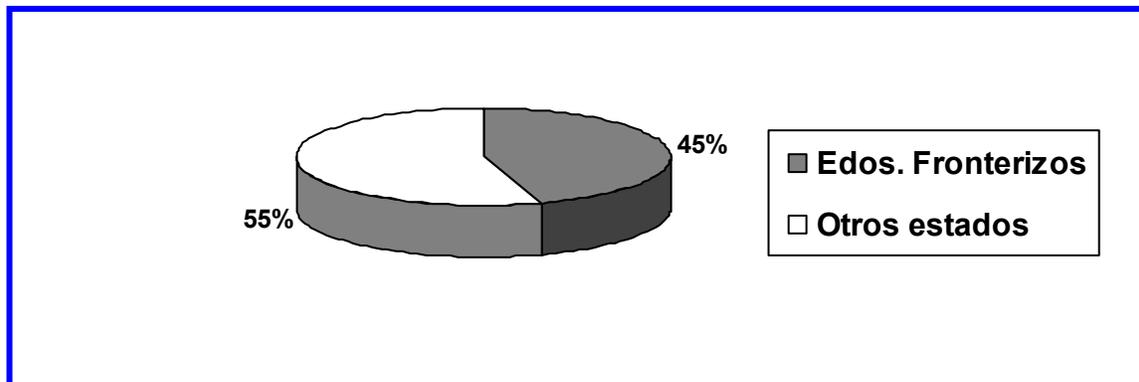
GRÁFICO 3.1. COMPORTAMIENTO PARTIDISTA ANTE TEMAS DE INTERÉS BILATERAL EN EL CONGRESO DE EUA



Fuente: González González, Guadalupe. "Banco de datos para el estudio de México en el Congreso de Estados Unidos (1981-1992): un primer acercamiento". *Documento de trabajo*. México: CIDE, 1993, No 6. Cuadro 3, p. 21.

En esta gráfica se aprecia el interés partidista que mantuvo el Congreso de Estados Unidos respecto a México durante sus sesiones de 1986 a 1991. La mayoría de los demócratas retomaron temas bilaterales; las menciones que hicieron los republicanos respecto a México fueron las menos.

GRÁFICO 3.2. ESTADOS DE EUA CON MAYOR INTERÉS EN LAS RELACIONES BILATERALES



Fuente: González, Guadalupe. "Banco de datos para el estudio de México en el Congreso de Estados Unidos (1981-1992): un primer acercamiento". *Documento de trabajo*. México: CIDE, 1993, núm. 6, Cuadro 10, p. 36.

Por otra parte, podemos observar que el 45 % de las opiniones fueron emitidas por congresistas que representan a alguno de los cuatro estados fronterizos (California, Arizona, Nuevo México o Texas). González concluye que:

[...] muchos de los asuntos que interesan a sus respectivas bases electorales se ven afectados por los acontecimientos en México y la relación bilateral. Sin embargo, no llegan a articular un frente de acción común o convergente dentro del Poder Legislativo estadounidense, aun cuando sí constituyen "movilizadores" de la atención hacia México.

(GONZÁLEZ, GONZÁLEZ, 1993, 37)

INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE REFORMA MIGRATORIA PRESENTADAS EN EL CONGRESO ESTADOUNIDENSE

La actividad congresista de la 108 Legislatura (2003-2005) trabajó en el contexto de la guerra con Irak y la reelección del Presidente George W. Bush. En el Senado, la composición era de 51 republicanos, 48 demócratas y un independiente. En la Cámara de Representantes, 222 republicanos, 211 demócratas y dos independientes.

Entre las propuestas debatidas por el Poder Legislativo norteamericano en materia de regulación de los migrantes expongo las principales. Ver Tabla 3.1. “Iniciativas de ley en migración en los últimos años en el Congreso estadounidense”

Border Security and Reform Act propuesta por los senadores John Cornyn (R) y Judd Gregg (R). Esta iniciativa S. 1387 presentada el 10 de julio de 2003 guarda cierta similitud con algunos elementos de la propuesta Bush⁴⁷ como la negativa a la amnistía y ciudadanía de los trabajadores migratorios, y la restricción de la movilidad laboral del empleado que estará supeditado al Departamento del Trabajo. Incluye a los indocumentados que actualmente viven dentro de EUA y obliga a los migrantes a inscribirse en el programa de trabajadores temporales en el primer año después de su promulgación, o enfrentar la deportación. En esta propuesta se contempla la posibilidad de que cualquier país pueda participar en el programa mediante un acuerdo con EUA.

Border Security and Immigration Improvement Act propuesta por los representantes Jim Kolbe (R) y Jeff Flake (R). Esta iniciativa (H.R. 2899) (S.

⁴⁷ Véase Plan de Migración del Presidente George W. Bush, en este mismo capítulo.

1461) y presentada el 25 de julio de 2003, permite a los trabajadores temporales solicitar residencia permanente al estar dentro de EUA. No impone límites anuales sobre la cantidad de visas de trabajo, permite movilidad laboral y limita las posibilidades de los trabajadores indocumentados que se encuentran en EUA ya que estos trabajadores sólo podrán solicitar una visa que tendrá vigencia únicamente de tres años sin renovación. Durante ese periodo, el trabajador no podrá cambiar su estatus de migrante y los familiares no podrán trabajar dentro de EUA. El costo de trámite de la visa será de 1,500 dólares; para los trabajadores indocumentados el lapso mínimo para acceder a la residencia permanente será de seis años.

Agricultural Job Oportunities, Benefits and Security Act de 2003 (AgJobs Bill) propuesta por los representantes Chris Cannon (R), Howard Berman (D) y 18 senadores de ambos partidos, fue presentada el 23 de septiembre de 2003 ante ambas Cámaras (en la de Senadores como S. 1645 y en la de Representantes como H.R. 3742). La principal ventaja de esta iniciativa es la delineación de una ruta clara para que los trabajadores agrícolas indocumentados puedan solicitar un ajuste migratorio, a los solicitantes se les otorgará un estatus de residente temporal, y de cumplir ciertos requisitos, podrán obtener la residencia permanente. Durante su estatus de temporal podrán viajar fuera de EUA y reingresar; además contarán con facilidades para tener otras ocupaciones laborales. El cónyuge y los hijos menores de edad tendrán la posibilidad de adquirir el estatus de residencia permanente una vez que el trabajador tenga dicho estatus; mientras tanto, no tendrán la posibilidad de trabajar.

Unity, Security, Accountability and Family Act (H.R. 440) propuesta por el representante Luis Gutierrez (D-IL) presentada el 29 de enero de 2003 plantea que los migrantes indocumentados puedan legalizarse en función del tiempo de residencia en EUA. El ajuste migratorio se permitiría a personas que prueben haber residido en Estados Unidos por cinco años o más de manera consecutiva, y estos beneficios se extienden a los cónyuges e hijos menores.

U.S. Employee, Family Unity, and Legalization Act (H.R. 200) también del representante Luis Gutierrez, del 7 de enero de 2003, propone la legalización de los migrantes residentes en EUA a través de la actualización de la fecha del registro en el SIN (Sistema de Inmigración y Naturalización) al 1 de enero de 1998.⁴⁸

Fairness for America's Heroes Act, la tercera propuesta por el representante Luis Gutierrez el 2 de abril de 2003 (H.R. 1567), pretende otorgar la ciudadanía inmediata a combatientes en activo y otorgar beneficios sociales a familiares, y también, la ciudadanía *post-mortem* cuando ocurra en servicio activo.

Citizenship Reform (H.R.1567) propuesta por el representante Nathan Deal (D) presentada el 2 de abril de 2003. Busca enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalización para negar la ciudadanía por nacimiento a EUA a los hijos de padres no residentes permanentes.

Wage Equity Act de2003 propuesta por el representante Virgil Goode (R) el 3 de abril de 2003 (H.R. 1606) intentaba imponer topes salariales a los trabajadores agrícolas.

⁴⁸ La INS se reestructuró en marzo del 2003 y fue subdividida en tres agencias bajo la égida del Departamento de Seguridad Interna.

En materia de ciudadanía, sólo en el periodo de 1996 a 1998 se presentaron dieciséis iniciativas en el Congreso estadounidense para normar el proceso de obtención de la ciudadanía estadounidense, seis de ellas de legisladores californianos y las demás por representantes de Texas, Illinois, Florida, Alabama y Arizona (Carpizo, 2002, p.121).

En 2004, la Legislatura 108 de EUA planteó tres grandes iniciativas de reforma migratoria: el Plan Migratorio propuesto por el Presidente George W. Bush el 7 de enero de 2004; la iniciativa bipartidista “Acta de Reforma Migratoria 2004” (S.2010) presentada ante el Congreso el 21 de enero de 2004 por los legisladores Chuck Hagel y Tom Daschle; y en tercer lugar, el Acta de Solicitud y Obtención Segura, Ordenada y Legal de Visas (SOLVE Act) introducida el 4 de mayo de 2004 por los demócratas Senador Edward M. Kennedy y los representantes Luis Gutierrez y Robert Menendez. A pesar del detalle y la viabilidad de las dos últimas propuestas, el debate en el Congreso no continuó. De 1995 a 2003, se presentaron 14 iniciativas (Tabla 3.1.) relacionadas con la agenda migratoria.

TABLA 3.1. INICIATIVAS DE LEY EN MIGRACIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS EN EL CONGRESO ESTADOUNIDENSE

Nombre	Patrocinador	Fecha	Síntesis	Estatus
S.2612	Chuck Hagel (R-NE) Mel Martínez (R-FL)	7/04/2006	<p>1) A bill to provide for comprehensive immigration reform and for other purposes.</p> <p>2) Propone regularizar a 7 millones de indocumentados.</p> <p>3) Penaliza la construcción, uso de túneles fronterizos.</p> <p>4) Criminaliza el empleo de trabajadores indocumentados.</p> <p>5) Autoriza fondos para procuración de la ley en condados hasta a 100 millas de las fronteras.</p> <p>6) Propone medidas contra extranjeros terroristas, bandas (<i>gangs</i>) callejeras, reentrada ilegal, contrabando de personas.</p> <p>7) Para la <i>AgJOBS Act of 2006</i> establece programa piloto (<i>Blue Card</i>) para ajustar el estatus de residente permanente de trabajadores agrícolas que califiquen.</p> <p>8) Impulsa la <i>DREAM Act of 2006 (Development, Relief, and Education for Alien Minors Act of 2006)</i>.</p>	No obtuvo los votos requeridos
S.2611	Arlen Specter (R- PA)	04/07/2006	<p>1) <i>Immigrant Accountability Act of 2006</i>.</p> <p>2) Propone la residencia permanente para indocumentados (cónyuge e hijos) que entraron antes de finalizar 2001 y han estado empleados (7 millones).</p> <p>3) Propone la creación de 200,000 visas de trabajo temporal por tres años, sujetas a una renovación. Después del cuarto año se puede optar por residencia. Se crean también visas para los familiares de los trabajadores migrantes temporales.</p> <p>4) Propone un programa para legalizar a 1.5 millones de trabajadores indocumentados en la industria agrícola, con opción a residencia luego de cinco años.</p> <p>6) Propone un programa de visas H2C con una admisión de tres años renovable otros tres.</p> <p>7) Visas H4 para esposas e hijos no inmigrantes.</p> <p>8) Penaliza la construcción, uso de túneles fronterizos</p> <p>9) Criminaliza el empleo de trabajadores indocumentados</p> <p>10) Autoriza fondos para procuración de la ley en condados hasta a 100 millas de las fronteras.</p>	Pasó con modificaciones por Yea Nay votos 62 - 36.

Nombre	Patrocinador	Fecha	Síntesis	Estatus
			<p>11) Propone medidas contra extranjeros terroristas, bandas (<i>gangs</i>) callejeras, reentrada ilegal, contrabando de personas.</p> <p>12) Para la <i>AgJOBS Act of 2006</i> establece programa piloto (<i>Blue Card</i>) para ajustar el estatus de residente permanente de trabajadores agrícolas que califiquen.</p> <p>13) Impulsa la <i>DREAM Act of 2006 (Development, Relief, and Education for Alien Minors Act of 2006)</i>.</p>	
S.2454	William H. Frist (R- TE)	16/3/2006	<p>1) <i>A Bill to Amend the Immigration and Nationality Act to provide for comprehensive reform and for other purposes</i></p> <p>2) Abarca a 10 millones de inmigrantes ilegales: 7 calificarían para residencia y tres para visas de trabajo temporales.</p>	Falló en su intento de obtener 60 votos necesarios para su aprobación "con blindaje", para evitar cambios o enmiendas posteriores
H.R. 4437	James Sensenbrenner (R-WI) Copatrocinadores: 35 republicanos.	06/12/2005	<p>1) Criminaliza la estada indocumentada</p> <p>2) Obliga a los patrones a verificar el estatus de sus trabajadores y entregar las listas al gobierno</p> <p>3) Cancela lotería de Visas</p> <p>4) Contempla construir más muros fronterizos</p> <p>5) Penaliza a quienes ayuden a inmigrantes indocumentados</p>	Pasó en segunda lectura al <i>Committee on the Judiciary</i> .
H.RES.440	Rep. Solomon Ortiz (TX 37)	14/11/03	<p>1) El Gobierno Federal debe eliminar la restricción de viaje de 25 millas a los mexicanos en EUA.</p> <p>2) Tomar en cuenta a las economías del TLCAN al desarrollar el Indicador Tecnológico de estatus de Inmigrante y Visitante a los EUA para puertos terrestres.</p>	Enviada al subcomité de migración, seguridad fronteriza y quejas. 10/12/03
H.RES.384	Rep. Hilda Solis (CA 32)	01/10/03	<p>1) La Cámara de Representantes apoya la labor de "Immigrant Workers Freedom Ride".</p> <p>2) Se reconoce y honra a los millones de trabajadores inmigrantes por su arduo trabajo, pago de impuestos y contribución social.</p>	Enviada al Subcomité de Migración, Seguridad Fronteriza y Quejas. 22/10/03
H.CON. RES.289	Rep. Silvestre Reyes (TX 16)	25/09/03	<p>1) Urge al Departamento de Seguridad Nacional Interna (DHS) a deportar a los mexicanos que han entrado ilegalmente en repetidas ocasiones a EUA.</p> <p>2) Llama al gobierno Americano a destinar más fondos a los programas migratorios, y al gobierno de México a colaborar en ellos.</p>	Enviada al subcomité de migración, seguridad fronteriza y quejas. 22/11/03
Prop. AgJOBS S.1645 H.R.3142	Sen. Larry Craig (ID). Rep. Chris Cannon (UT 3)	23/09/03	<p>1) Llama al DHS a ajustar el estatus de aquellos trabajadores agrícolas que hayan cumplido con su trabajo y con los requisitos de residencia:</p>	Leída dos veces y referida al Comité Judicial. 23/09/03

Nombre	Patrocinador	Fecha	Síntesis	Estatus
			<p>a) No-inmigrante temporal admitido legalmente.</p> <p>b) No-inmigrante permanente residente.</p> <p>2) Enmienda el Acta de Inmigración y Nacionalidad para asegurar los siguientes requisitos al otorgar permisos H-2A para trabajadores:</p> <p>a) Trabajo temporal.</p> <p>b) No se encontró a ningún americano que tomara el trabajo.</p> <p>c) Respeto al salario y beneficios que señala la ley.</p>	No aprobada
Dream Act S.1545 H.R.1684	Sen. Orrin Hatch (UT). Rep. Chris Cannon (UT 3)	31/07/03	<p>1) Enmienda la Reforma de Inmigración Ilegal y el Acta de Responsabilidad en la Inmigración para derogar la sección 505 y devolver a los Estados el derecho de determinar cuáles estudiantes son "residentes" legales.</p> <p>2) Busca evitar la deportación y permitir la regularización migratoria de ciertos estudiantes indocumentados que residen de manera permanente en Estados Unidos.</p> <p>3) Autoriza al DHS a cancelar la deportación de migrantes que:</p> <p>a) Entraron a EUA antes de cumplir 16 años, y cumplan cinco años de residencia.</p> <p>b) Tengan buen carácter moral.</p> <p>c) Hayan sido admitidas a la preparatoria o hayan obtenido ya su diploma.</p>	<p>El senador Hatch, del Comité Judicial, llenó el registro escrito. 09/02/04</p> <p>La versión 2005 se someterá a aprobación del Comité de Asuntos Jurídicos del Senado.</p>
HR.2671	Rep. Charlie Norwood (GA 9)	09/07/03	1) El personal para el cumplimiento de la ley a nivel estatal y local tiene plena autorización para perseguir, investigar, aprehender y deportar a aquellos que violen las leyes de migración.	Enviada al Comité Judicial de la Cámara. 09/07/03
H.R.502	Rep. Thomas Tancredo (CO 6)	29/01/03	1) Prohíbe a todas las entidades federales proveer de algún servicio o beneficio a personas que se identifiquen con un documento que no haya sido elaborado por una autoridad federal o estatal de EUA.	Enviada al Subcomité de Crimen, Terrorismo y Seguridad Interna. 06/03/03
H.R.47	Rep. John Jr. Conyers	07/01/03	<p>1) Realizar reportes periódicos sobre las personas detenidas después de sep. 11, 2001.</p> <p>2) El Secretario de Estado debe establecer una Junta de Apelaciones de Visas.</p> <p>3) Revisa provisiones de procedimientos generales de migración.</p> <p>4) El Comisionado del Servicio de Migración y Naturalización (INS) debe establecer una Oficina de Reclutamiento y detención para la Patrulla Fronteriza.</p>	Enviada al Subcomité de Migración, Seguridad Fronteriza y Quejas. 06/03/03
H.R.83	Rep. Sheila Jackson-Lee (TX 18)	07/01/03	1) Enmienda el Acta de Inmigración y Nacionalidad extendiendo la fecha de admisión para residencia permanente a ciertos extranjeros, incluyendo	Enviada al Subcomité de Migración, Seguridad

Nombre	Patrocinador	Fecha	Síntesis	Estatus
			extensiones adicionales de un año durante periodos específicos de tiempo.	Fronteriza y Quejas. 06/03/03
S.1534	Sen. Joseph Lieberman (CT)	11/10/02	1) Se crea el DHS. 2) La patrulla fronteriza deberá ser transferida a la jurisdicción del nuevo Departamento. El resto del INS debe mantenerse como una entidad separada.	Enviada al Comité del Senado. Leída dos veces y referida al Comité de Asuntos Gubernamentales. 11/10/02
HR.5600	Rep. Richard Gephardt (MO 3)	10/10/02	1) Enmienda el Acta de Inmigración y Naturalización para conceder el estatus de residente permanente a: a) Trabajadores residentes por largo plazo. b) Niños que estudian la secundaria.	Enviada al Subcomité de Migración, Seguridad Fronteriza y Quejas. 12/11/03
S.2794	Sen. Phil Gramm (TX) y Zell Miller (DA)	25/07/02	1) Se crea el DHS. 2) Para asistir al Secretario del Departamento debe crearse el Subsecretariado por la Seguridad de la Frontera y el Transporte. 3) El Subsecretariado administrará las leyes de migración y naturalización. 4) Todas las funciones del INS se transferirán al DHS. 5) El DHS tiene completo poder sobre el sistema de visas.	Enviada al Comité del Senado. Leída dos veces y referida al Comité de Asuntos Gubernamentales. 25/07/02
National Language Act HR.1005	Rep. Peter T. King (NY 3)	21/02/95	1) Establece al inglés como el idioma oficial del gobierno de EUA. 2) Abroga el Acta de Educación Bilingüe. 3) Termina con la Oficina de Educación Bilingüe y Asuntos de los idiomas minoritarios en el Departamento de Educación. 4) Deroga algunas provisiones del Acta de Derechos de los Votantes de 1965, permitiendo que las elecciones sean sólo en inglés.	Enviada al subcomité constitucional. 15/03/95
Abrogación del Acta de Requisitos de Votación Bilingüe H.R.351	Rep. John Edward Porter (IL 10)	04/01/95	1) Enmienda el Acta de Derechos de los Votantes de 1965 para eliminar algunos requisitos de votación bilingüe y las provisiones relacionadas.	Colocada en el calendario del Congreso No.389 31/07/1996

FUENTE: Elaboración propia con base en información de: THE LIBRARY OF CONGRESS THOMAS. *Bills, resolutions for the 109th Congress* [Archivo electrónico] Gratuito. No requiere registro. Fecha de consulta: 19 julio 2006. <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/>>

Las catorce iniciativas presentadas entre 1995 y 2003 en seis Legislaturas quedaron “congeladas”, como lo muestra la Tabla 3.1. Los temas

introducidos en las iniciativas no son precisamente “nuevos” de acuerdo a las necesidades que plantean los flujos migratorios que se desplazan por las fuerzas de la globalidad. En mayor o menor medida, las propuestas siempre son restrictivas y se ha puesto un mayor énfasis en “criminalizar” la migración.

Vale la pena detenerse en las tres grandes iniciativas de 2004 porque sintetizan las propuestas que se han discutido en el Capitolio sobre migración.

Plan de Migración del Presidente George W. Bush

El 7 de enero de 2004, el Presidente de Estados Unidos, George W. Bush, presentó un plan de migración (The White House, 2004). Este plan, excluye la amnistía bajo el razonamiento del Ejecutivo, de que recompensaría a los extranjeros que han violado las leyes estadounidenses, y que perpetuaría la migración ilegal. Propone que el Gobierno Federal estadounidense ofrezca el estatus de trabajador temporal a los inmigrantes indocumentados que actualmente laboran en Estados Unidos, y aquellos que todavía se encuentren en su país de origen y que hayan recibido ofertas de empleo en el país del norte. Los trabajadores que accedan a este programa deberán pagar una cuota única, cumplir las reglas, y regresar a su país de origen cuando concluya su periodo de trabajo, teniendo una sola oportunidad de renovación. En el futuro, solamente la gente que se encuentre fuera de Estados Unidos podrá adherirse al programa de trabajador temporal, y existirá un sistema organizado para satisfacer las necesidades tanto de empleados como de empleadores.

El plan está fundamentado en los siguientes principios:

- Proteger la seguridad interna mediante el control de las fronteras.
- Apoyar la economía estadounidense relacionando a trabajadores inmigrantes y empleadores americanos cuando no esté disponible un estadounidense que pueda realizar el trabajo.
- Promover la compasión: el programa debe garantizar a los trabajadores inmigrantes indocumentados actuales un estatus de trabajador temporal para prevenir la explotación. Los participantes tendrán una tarjeta de trabajador temporal que les permitirá viajar entre su país de origen y los Estados Unidos sin problema alguno.
- Otorgar incentivos para regresar al país de origen: los inmigrantes que acepten el programa deberán regresar a su país de origen cuando su periodo de trabajo haya concluido (al concluir el tercer año o al término de la única renovación).
- Proteger los derechos de los inmigrantes legales: este programa no facilita la obtención de la ciudadanía o residencia legal. Se argumenta que así, no se ofrecerán ventajas a los trabajadores indocumentados sobre aquellos que han seguido las reglas. Sin embargo, no descalifica a los participantes que busquen su residencia mientras sean trabajadores temporales.

Entre las previsiones principales de esta iniciativa migratoria propuesta por el Presidente Bush se encuentran las siguientes:

- Los estadounidenses van primero: los patrones deberán hacer todos los esfuerzos razonables para encontrar a un americano que ocupe el puesto antes que acudir a un trabajador extranjero.
- Cumplimiento por los estadounidenses de las leyes migratorias en el lugar de trabajo: se incrementarán los castigos a las compañías que violen la ley y contraten a trabajadores ilegales.
- Incentivos económicos a inmigrantes para regresar a casa: el gobierno estadounidense trabajará con otros países para otorgar crédito a los extranjeros que trabajan en Estados Unidos dentro del sistema de pensiones de su país de origen. Al mismo tiempo, se apoyará la creación de cuentas de ahorros con impuestos preferenciales, cuyos montos se entregarán a los trabajadores cuando regresen a su país de origen.

- Proceso justo y sustantivo de adquisición de ciudadanía: los trabajadores temporales no recibirán un trato injusto si deciden solicitar la ciudadanía Americana. Aquellos que opten por este camino deberán aprender los hechos e ideales que han dado forma a la historia de Estados Unidos.
- Aumento anual razonable de inmigrantes legales: para beneficiar a los que quieren ingresar a los EUA cumpliendo la ley, Bush propone aumentos anuales al límite de inmigrantes legales.

Con esta reforma, Bush argumentó que EUA obtendría los siguientes beneficios:

- Una economía más próspera al permitir a los trabajadores buscar trabajo, y a los patrones buscar trabajadores.
- Mayor seguridad interna al mejorar la eficiencia en el manejo de las personas que cruzan la frontera e identificar a los visitantes extranjeros e inmigrantes.
- Un sistema que llaman más *compasivo* para proteger con leyes, salarios justos y un ambiente laboral sano a todos los trabajadores en Estados Unidos.

La propuesta del Presidente George Bush va aparejada con un incremento de seguridad en la frontera. Los agentes de la Patrulla Fronteriza en el sur aumentaron de 9,788 el 11 de septiembre de 2001, a 10,835 el 1º de diciembre de 2003; creció en casi mil elementos.

Resulta importante notar que algunos centros especializados en asuntos migratorios han realizado señalamientos sobre el Plan Bush. El Centro Nacional de Leyes Migratorias (National LAB Center, 2004a) ha manifestado los siguientes defectos en la propuesta:

- No presenta un camino para la obtención de la ciudadanía. Esto desanimará a los migrantes que quieren ingresar legalmente, ya que al concluir su trabajo temporal serán más vulnerables a la repatriación.
- Demasiada burocracia. Un programa tan grande requerirá de constante monitoreo de los millones de trabajadores temporales.

- Problemas con programas de trabajadores visitantes. Programas temporales como el Bracero han sufrido de abusos que la presente propuesta no parece controlar.
- Inadecuada protección al trabajador. Vulnerabilidad a actos de presión y explotación por los patrones.
- No es comprensiva. No contempla la integración de los migrantes en el tejido social y económico americano; ni tampoco reduce el tiempo de espera para la reunificación familiar.

Proyecto de Acta de Reforma Migratoria

Una de las propuestas más importantes que ha analizado el Congreso de Estados Unidos en esta materia es la iniciativa S.2010 presentada por sus principales patrocinadores, los senadores Chuck Hagel (R-NE) y Tom Daschle (R-SD) (National Law Center, 2004b) . Con catorce días de diferencia en sus fechas de introducción en 2004, ambas iniciativas, la de Bush y la de Hagel/Daschle intentaron dar una solución al fenómeno migratorio. A la senatorial se le vio como una contrapropuesta al Plan Bush.

Las principales “novedades” son:

- Proveer un mecanismo para otorgar estatus de residente legal a la mayoría de los trabajadores indocumentados actuales.
- Reducir significativamente el tiempo de espera de los migrantes que desean viajar a Estados Unidos para reunirse con familiares americanos o residentes permanentes.
- Crear un nuevo programa de trabajadores temporales que especifique la trayectoria a seguir para obtener el estatus de permanencia.

La propuesta del senador Hagel puede resumirse en los siguientes puntos:

- Reunificación familiar. Reclasificación de las esposas e hijos menores de edad de los residentes legales permanentes como “parientes inmediatos”, lo cual los excluirá de los límites de visado por país de origen.
- Programa de trabajador dispuesto:

- Modificación del programa actual H-2b y creación del H-2c. En conjunto, los programas otorgarán 350,000 visas temporales cada año.
- La esposa e hijos del participante lo acompañarán, aunque no podrán trabajar, a menos que realicen sus propios trámites.
- Las visas temporales no estarán disponibles para trabajadores indocumentados que hayan vivido de forma ilegal por más de seis meses en EUA, ya que la solicitud deberá hacerse desde el extranjero y los ilegales podrían ser sujetos de los obstáculos de tres y 10 años.
- El empleador o el sindicato podrá pedir en cualquier momento que un trabajador se establezca de forma permanente en EUA.
- Después de tres años de trabajo, el propio trabajador podrá hacer su solicitud de residencia.
- Los patrones que hagan uso del programa deberán pagar una cuota por trabajador y deberán cumplir con las leyes para su protección.
- Se incluye la cláusula de “portabilidad” que implica cambio de patrón sin que los trabajadores pierdan el derecho a permanecer en EUA.
- Ajuste ganado:
 - Se otorgará la residencia legal a los trabajadores que demuestren presencia física continua desde por lo menos cinco años antes de la introducción (y que hayan trabajado por lo menos tres de esos cinco años, así como cuando menos un año después del decreto), que paguen una multa de \$1,000 USD más intereses, y que cumplan con ciertos requisitos como el pago de impuestos, un registro criminal limpio, y conocimiento del idioma inglés y civismo.
 - Existirá un programa adicional de trabajador transaccional, disponible para inmigrantes indocumentados que no cumplan con los requisitos anteriores pero que hayan trabajado en EUA al menos dos de los cinco años anteriores a la introducción. Se otorgará el estatus temporal por tres años y en el futuro podrá calificar para obtener la residencia permanente.

Este proyecto de reforma fue excepcional, ya que miembros del Congreso asumían los riesgos políticos de crear una seria y detallada reforma

bipartidista (incorporaba algunos elementos de la anterior iniciativa también bipartidista S.1645 *AgJobs*). Sin embargo, en círculos especializados se señalaron los vacíos de la propuesta. No proveía disposiciones de protección para los trabajadores americanos e inmigrantes frente a patrones que abusaran del nuevo programa. La propuesta se basaba en las declaraciones de los empleadores y en remedios administrativos, sin permitir al trabajador acceder a la Corte a quejarse de alguna violación. Finalmente, la reforma no contemplaba la provisión de instrucción del idioma inglés, ni la seguridad social, ni el estudio del desarrollo económico creado por la productividad de los migrantes.

Acta de solicitud y obtención segura, ordenada y legal de visas (SOLVE Act)

El 4 de mayo de 2004 fue introducida la segunda iniciativa de reforma integral al Congreso, con la firma del Partido Demócrata. Con el nombre “Acta de Solicitud y Obtención Segura, Ordenada y Legal de Visas (*SOLVE Act*)” (National Law Center, 2004c), el senador Edward M. Kennedy y los representantes de origen hispano, Luis V. Gutierrez y Robert Menendez, presentaron este plan a sus respectivas Cámaras. El principal objetivo de *SOLVE Act* es proteger la situación laboral de todos los trabajadores en Estados Unidos.

Para cumplir con su tesis de que una reforma migratoria integral debe eliminar la posibilidad de explotación de trabajadores plantearon:

- Crear un “programa de ajuste ganado” en el cual la mayoría de los trabajadores indocumentados puedan acceder a la residencia legal y permanente.
- Otorgar un estatus de transición para los trabajadores indocumentados que no cumplan con los requisitos del programa anterior.

- Crear un nuevo programa de trabajador temporal basado en las declaraciones de los patrones y la protección al trabajador.
- Revocar la decisión de la Suprema Corte en el caso *Hoffman Plastic Compounds v. NLRB*.⁴⁹

Con más detalle enlisto los puntos del *SOLVE Act*:

- Ajuste ganado:
 - Podrán obtener el estatus de residente permanente legal aquellos trabajadores indocumentados que hayan estado en EUA al menos cinco años antes de la fecha de introducción, que hayan trabajado cuando menos dos de esos cinco años (sin importar que sea con el mismo empleador), que paguen impuestos y que posean habilidades básicas de civismo, historia e idioma inglés.
 - Son también candidatos aquellos trabajadores que cubran los requisitos anteriores, a pesar de haber estado en contacto con el Departamento de Seguridad Nacional o haber estado en una corte de inmigración, incluso si se ha ordenado su repatriación.
 - La esposa e hijos solteros menores de edad del trabajador pueden solicitar su cambio de estatus. También lo pueden hacer las mujeres cuyo ex-esposo es elegible, y que hayan terminado la relación por violencia doméstica o extrema crueldad.
- El número de visas otorgadas por el programa no se incluirá en los límites anuales.
- La información otorgada por el solicitante no podrá ser usada para otros efectos.
- Los patrones de trabajadores indocumentados no serán procesados por darles empleo.
- Los candidatos podrán apelar ante la Corte el fallo sobre su estatus. También

⁴⁹ El 27 de marzo de 2002, la Suprema Corte de Justicia estadounidense decidió en el Caso *Hoffman Plastic Compounds v. NLRB* que los empleados indocumentado pueden ser despedidos sin reivindicaciones salariales ni jubilación por ser indocumentados o por participar en la organización de un sindicato. *Cfr.* en La Prensa San Diego, “Trabajadores conozcan sus derechos”

podrán recibir asesoría legal.

- Estatus transicional para trabajadores inmigrantes no comprendidos en el programa de ajuste ganado:
 - Estatus válido por cinco años para quienes hayan estado en EUA desde la fecha de introducción pero no cumplan los requisitos del ajuste ganado.
 - Permiso para trabajar y viajar al extranjero.
 - Después de trabajar con permiso por dos años, y de cumplir con los requisitos, los trabajadores transicionales podrán solicitar su residencia legal permanente.
 - Reunificación familiar:
 - Reclasificación de las esposas e hijos menores de edad de los residentes legales permanentes como “parientes inmediatos”, lo cual los excluirá de los límites de visado por país de origen.
 - Otorgar inmediatamente el visado a parientes que hayan esperado por más de cinco años.
 - Cambiar a 21 años la edad límite para adquirir la ciudadanía americana derivada.⁵⁰
- Programa de trabajador temporal:
 - Creación del programa H-1d para trabajadores empleados en puestos de bajo entrenamiento. Incluirá la ruta para acceder a la residencia legal y mayores provisiones para asegurar buenas condiciones laborales. Se otorgarán 250,000 visas válidas por dos años y con posibilidad de renovación por dos periodos.
 - Se revisará el programa H-2b para otorgar 100,000 visas a trabajadores inmigrantes no agrícolas. La vigencia inicial será de nueve meses y se podrán renovar hasta por 40 meses.
 - Trabajadores de ambos programas podrán tener un “trabajo portable”; es decir, podrán cambiarse a otro tipo de trabajo con su mismo visado

⁵⁰ La ciudadanía americana derivada, como su nombre lo indica, es la ciudadanía que *deriva* automáticamente en los menores cuyos padres son estadounidenses por nacimiento o naturalización.

después de tres meses.

- Ambos tipos de programas incluirán una vía para la obtención del estatus de residente permanente legal. El patrón podrá llenar inmediatamente una petición de visa de residente permanente para su empleado; o después de dos años de trabajo, el propio inmigrante podrá iniciar el trámite.

En la Tabla 3.2. bajo el apartado “provisiones clave” extraigo las categorías sobre las que se pronuncian las iniciativas legislativas y con esa disposición se pueden observar las principales diferencias entre las propuestas migratorias del Presidente Bush, Hagel/Daschle y Kennedy/Gutierrez.

TABLA 3.2. COMPARATIVO DE LAS TRES PROPUESTAS DE REFORMA MIGRATORIA EN LA LEGISLATURA 108 DEL CONGRESO ESTADOUNIDENSE (ENERO 2003 A ENERO 2005)

Provisiones clave	Plan Bush	Hagel/Daschle	Kennedy/Gutierrez
Otorgar legalización a los trabajadores indocumentados.	No	Disponible si trabajó por tres años antes de la introducción de la iniciativa, y un año después de su aprobación.	Disponible si trabajó por dos años antes de la introducción de la iniciativa; no hay requisitos futuros de trabajo.
Residencia legal para sus esposas e hijos	No	Sí	Sí
Reunificación familiar	No	Algunas provisiones	Provisiones más comprensivas
Programa transicional de legalización	No	Disponible si ha sido empleado por más de dos años, pero menos de tres de los cinco años después de la introducción.	Disponible si ha sido empleado por lo menos dos de los cinco años después de la introducción.
Tamaño del programa de trabajador temporal	Un programa, número ilimitado de visas por año.	250,000 visas H-1D y 100,000 visas H-2B por año; programa elaborado para cinco años.	250,000 visas H-1D y 100,000 visas H-2B por año; programa sin tiempo límite.
Prueba del	No	Llama al estudio.	Estudio detallado

Provisiones clave	Plan Bush	Hagel/Daschle	Kennedy/Gutierrez
mercado de trabajo			examinando los niveles de desempleo.
Reclutamiento de trabajadores de EUA	Proceso confirmado, con pocos requisitos.	Declaración o pronunciamiento, con requisitos estrictos.	Declaración o pronunciamiento, con requisitos más estrictos.
Esquema de trayectoria para la obtención de la residencia legal para trabajadores temporales	No	Sí, después de tres años de trabajo	Sí, después de dos años de trabajo
Esquema de aplicación para la obtención de la residencia legal	Desconocido	Proceso de querrela ante juez administrativo, tipo de aplicación FLSA	Proceso de querrela ante juez administrativo, más el derecho a objetar en la corte el tipo de aplicación FLSA y las multas y penalidades más altas por violaciones
Cálculo del salario	Prevalece el salario	El más alto del Acta de Servicio David Bacon, negociación colectiva, o cálculo mediante el salario prevaleciente actual	Salario prevaleciente más alto que en el Acta de Servicio David Bacon, negociación colectiva, o consolidación del cálculo salarial DOL
Solución a la decisión de Plásticos Hoffman	No	No	Sí

FUENTE: Elaboración propia en el año 2005 con base en información del Congreso de EUA <<http://thomas.loc.gov/>>

Una primera lectura permite apreciar que los tres programas están dirigidos a atender a los migrantes en su estatus de trabajadores. Sin embargo, las propuestas de los congresistas Hagel/Daschle y Kennedy/Gutierrez, están orientadas a la población residente en EUA, mientras que la del Presidente Bush está pensada para programas de trabajo a futuro (es decir población que pueda ingresar como trabajadora temporal al país). En el caso de las propuestas de los congresistas se puede advertir que están más cerca de

permitir la integración de la población trabajadora indocumentada en el país, algo que está ausente en la propuesta de Bush.

En julio de 2004, la Comisión 9/11 presentó su informe final y urgió a la Casa Blanca a realizar mayores esfuerzos para aumentar sus estándares de seguridad en la frontera y colaborar con otros gobiernos en la lucha contra el terrorismo. Las versiones de la Resolución S. 2845, fueron introducidas de manera separada por el Senado y la Cámara de Representantes para implementar las recomendaciones de la Comisión 9/11. La Resolución contenía medidas concretas para aumentar el control fronterizo, endurecer las acciones del personal migratorio y reforzar los estándares de los documentos válidos de identificación. Después de largas negociaciones, se aprobó un Reporte en el Senado y la Cámara de Representantes en diciembre de 2004 y se convirtió en la ley conocida como Reforma de los Servicios de Inteligencia y Prevención del Terrorismo. Esta legislación prevé un control más riguroso de la frontera estadounidense, mayor monitoreo de la entrada y salida de extranjeros, establece estándares para validar los documentos de identificación y para la expedición de licencias de conducir para migrantes.

Sin tener ninguna reforma aprobada llegaron las elecciones legislativas de 2004. La Legislatura 109 del Congreso estadounidense inició labores el 4 de enero de 2005, con los temas migratorios y la agenda bilateral México-EUA entre sus principales pendientes. Durante su discurso a la nación estadounidense, el 2 de febrero de 2005, el Presidente Bush declaró que el sistema migratorio de EUA no correspondía con los valores y las necesidades económicas de su país y planteó la urgencia de adoptar una

política migratoria que permitiera a trabajadores temporales desempeñar trabajos que los estadounidenses no estaban dispuestos a aceptar. Nuevamente inició el desfile de congresistas abanderando sus propuestas migratorias.

Proyecto de ley Real ID (2005)

El proyecto de ley *Real ID* 2005 fue introducido en la Cámara de Representantes el 26 de enero de 2005 por el congresista republicano James Sensenbrenner de Wisconsin. En diciembre del año anterior había intentado incluir las reformas que contiene la *Real ID Act* dentro del proyecto de ley de Reforma de los Servicios de Inteligencia y Prevención del Terrorismo de 2004.

La Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley el 5 de mayo, por 368 votos a favor y 58 en contra. El 10 de mayo, el Senado de EUA aprobó la cláusula *Real ID* en una votación por unanimidad, ya que formaba parte de un paquete para autorizar 80,000 millones de dólares urgentes para diversas operaciones militares y humanitarias del país estadounidense.

El propósito de esta ley es, de manera general, establecer e implementar regulaciones para las licencias de conducir estatales, así como estándares más estrictos de seguridad para los documentos de identificación, con el fin de prevenir “el abuso” de las leyes de asilo de EUA por terroristas y para unificar acciones en contra del terrorismo. La *Real ID* incluye también la construcción de una barda en las fronteras de EUA.

Los puntos más importantes de la ley *Real ID* pueden resumirse de esta manera:

- Restricciones sobre asilo
 - Los solicitantes de asilo deben demostrar que el principal motivo de sus perseguidores ha sido la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular o una determinada opinión política.

- Según la Real ID, un terrorista que solicite asilo sería rápidamente identificado, debido al tipo de información requerida para dicha aplicación y a la identificación de sus huellas digitales.
- Suspensión de leyes federales para construir barreras o cercas a lo largo de las fronteras de EUA
- La *Real ID* otorga al Secretario de Seguridad Nacional de EUA la autoridad necesaria para acelerar la construcción de barreras, cercas y caminos en los alrededores de las fronteras del territorio estadounidense.
- Al mismo tiempo, el Secretario tiene el poder para eximirse de toda ley en materia de medio ambiente, salario mínimo, seguridad en el lugar de trabajo, entre otras, con el fin de construir una cerca de lo largo de toda la frontera de EUA. La *Real ID* prohíbe la revisión jurídica de estos proyectos, eliminando la posibilidad de realizar inspecciones al Departamento de Seguridad Nacional.
- Ordena la construcción de otros 5.5 kilómetros del llamado "muro de seguridad de San Diego"⁵¹ y exige aplicar un programa piloto para probar tecnología de vigilancia terrestre en Tucson, Arizona.
- Deportación
 - Una persona puede ser deportada por haber ofrecido ayuda a grupos terroristas, incluso sin saberlo. Los inmigrantes acusados tendrían que demostrar con evidencias claras que no apoyaron actividades o grupos terroristas.
 - Asimismo, la ley *Real ID* ordena la deportación de las esposas e hijos de los acusados, a menos que puedan demostrar que no tenían conocimiento de las actividades terroristas de las que se acusa a su familiar.
 - Restricciones en el acceso de los inmigrantes a las cortes federales
 - La *Real ID* impide que las cortes federales revisen las acusaciones realizadas por el Departamento de Seguridad Nacional en el campo de la inmigración.
 - Suspende el recurso de orden judicial de *Habeas Corpus*, por lo que elimina el último recurso disponible de los inmigrantes para que sus casos sean revisados.

⁵¹ En 1990 se inició la construcción del primer muro de 66 millas en San Diego ,California.

- De esta forma, la ley permite la deportación de solicitantes de asilo, residentes permanentes y otros inmigrantes antes de que culmine la revisión de sus casos en la corte federal.
- Mayores poderes para afianzadores
- Esta ley otorga a los afianzadores la posibilidad de perseguir, arrestar y detener a inmigrantes que no hayan completado sus trámites de deportación.
- La *Real ID* obliga a cualquier agencia del gobierno a nivel federal, estatal y local, a revelar cualquier información que resulte útil para detener a esos inmigrantes.
- Documentos de identidad
- Restricciones en el acceso de los inmigrantes a licencias de conducir y al uso de documentos de identificación personal
- Para obtener una licencia de conducir será necesario proporcionar el número de seguro social, acta de nacimiento y un documento que señale la dirección del solicitante. De este modo, las oficinas de expedición están obligadas a comprobar la ciudadanía o residencia legal del solicitante.
- La *Real ID* crea un sistema de tres niveles para otorgar distintos tipos de licencias de conducir: a. Para ciudadanos de EUA, residentes permanentes (los que poseen *Green Card*), asilados y refugiados. b. Para inmigrantes con visas temporales, personas con estado de protección temporal y otras personas no ciudadanas que permanezcan en EUA de manera legal. Este tipo de licencias se vencen cuando expira la visa. c. Según la *Real ID*, un estado podría emitir licencias a inmigrantes indocumentados, pero dichas licencias tendría que ser distintas e indicar que no fueron emitidas para fines de identificación personal.
- La *Real ID* limita la documentación que las personas nacidas en el exterior pueden utilizar para probar su identidad, sólo se acepta el uso de pasaportes.
- Los inmigrantes no pueden usar documentos de identidad, certificados de nacimiento, matrículas, licencias de conducir o cualquier otro documento emitido en su país de origen para obtener una licencia de conducir en EUA.

- También se incluyó una enmienda de la Senadora demócrata Barbara Mikulski, que modificaba el límite de las visas H-2B para trabajadores temporales no profesionales, especialmente de los sectores turístico y de servicios.

Proyecto de ley para un país seguro y una inmigración ordenada

El 12 de mayo de 2005, los senadores John McCain y Edward Kennedy, junto con los representantes Jim Kolbe, Jeff Flake y Luis Gutierrez, introdujeron el proyecto de ley para un País Seguro y una Inmigración Ordenada (*Secure America and Orderly Act*) de 2005 (S. 1033/ H.R. 2330). La propuesta legislativa contiene diversas disposiciones referentes al tema migratorio, sobresalen las siguientes:

- Creación de una estrategia nacional para la seguridad fronteriza
 - El proyecto de ley ordena el desarrollo y la implementación de planes e informes que se ocupen del intercambio de información, la coordinación internacional, federal, estatal y local, la lucha contra el tráfico y otras iniciativas de seguridad fronteriza.
 - Autoriza la creación de un Comité Asesor sobre Seguridad Fronteriza que ofrezca recomendaciones al Departamento de Seguridad en relación con la seguridad fronteriza y otros temas relacionados con la vigilancia.
 - Requiere el desarrollo de acuerdos multilaterales para establecer un perímetro de seguridad norteamericano y la mejora de la seguridad fronteriza.
- Reautoriza el Programa Estatal de Asistencia a Delincuentes Extranjeros para los años 2005 a 2011 y dispone que sus fondos sólo podrían emplearse para fines correccionales.
- Establece un nuevo programa de visas para trabajadores, con las siguientes características:
 - La nueva visa temporal (H-5A) permitiría a los trabajadores extranjeros entrar en EUA para cubrir empleos disponibles que requieren escasa o ninguna calificación.

- Los solicitantes tendrían que demostrar la disponibilidad de un empleo en EUA, pagar una tasa de 500 dólares, además de las tasas de solicitud y pasar los controles de seguridad, médicos y otros.
- La visa sería válida durante tres años y podría renovarse una vez, durante un total de seis años. Al finalizar este periodo, el trabajador tendría que regresar a su país o ingresar a la lista de espera para una tarjeta verde. La visa sería trasladable.
- El máximo inicial de visas H-5A sería de 400, 000, con un ajuste gradual del tope anual en función de la demanda en años posteriores.
- Un empleador podría patrocinar al titular de una visa H-5A para que obtenga la residencia permanente. Después de acumular cuatro años de trabajo con esta visa, el trabajador también podría solicitar su regularización.
- El proyecto de ley prevé la creación de un grupo de trabajo para evaluar el programa de H-5A y hacer recomendaciones.
- Vigilancia
 - Se establece que las visas emitidas por la Secretaría de Estado y los documentos emitidos por la Secretaría de Seguridad del Territorio Nacional deben ser biométricos, de lectura mecánica y resistente a la falsificación.
 - Ordenaría el establecimiento de un nuevo Sistema de Confirmación de la Elegibilidad para el Empleo que reemplazaría gradualmente al sistema I-9 existente.
 - Ampliaría la autoridad del Departamento de Trabajo para que realice inspecciones de empleadores y garantice el cumplimiento de las leyes laborales.
- Patrones circulares de migración
 - El proyecto de ley autorizaría la creación de Cuentas de Ahorro Independientes para los participantes en el nuevo programa de trabajadores temporales.

- Autorizaría el establecimiento de programas para facilitar el flujo de ciudadanos extranjeros a empleos en EUA.
- Fomentaría que el gobierno de EUA colabore con México en la promoción de oportunidades para ciudadanos mexicanos en su país de origen, esto con el fin de reducir las presiones y los costos de la migración
- El proyecto de ley dispone un mecanismo por el cual los inmigrantes indocumentados elegibles presentes en EUA en el momento de la promulgación de la ley, pueden obtener la condición temporal de no inmigrante (H-5B) con un periodo inicial de estancia de seis años.
- Los solicitantes tendrían que someterse a controles de antecedentes penales y de seguridad, presentar huellas y otros datos, pagar una multa y establecer un historial laboral previo en EUA. Los cónyuges e hijos también podrían regularizarse.
- Se dispone un mecanismo subsiguiente, mediante el cual los no inmigrantes (H-5B) podrían obtener la residencia permanente si cumplen el requisito de un posible empleo, pagan una multa y cumplen otros criterios de elegibilidad. Los cónyuges e hijos también podrían obtener la residencia.
- El proyecto de ley intenta prevenir el fraude migratorio, definiendo quién es un representante autorizado para fines de representación en una cuestión migratoria.
- También se prevé la integración ciudadana, autorizando la creación de una Fundación sobre la Ciudadanía de Estados Unidos, además de un programa de donaciones para financiar clases de civismo e inglés.
- El proyecto de ley promovería el acceso a la atención sanitaria extendiendo la autorización del reembolso federal a los hospitales que ofrecen atención sanitaria a inmigrantes indocumentados.
- Por último, se dispondría la condición de inmigrante especial a mujeres y niños que corran riesgo de daño.

LA MIGRACION MEXICANA Y LAS INICIATIVAS DE REFORMA MIGRATORIA

Frente a las propuestas debatidas en el Congreso de EUA, en las que se pone énfasis en regular la migración y establecer programas de radicación temporal, resulta pertinente tomar en cuenta cuáles son las preferencias que la población afectada manifiesta ante las implicaciones de estas propuestas. Para ello se consideran los resultados de la encuesta realizada por el *Pew Hispanic Center* (2005b).⁵² Esta encuesta revela la disposición de la mayoría de los migrantes mexicanos en EUA para participar en un programa de trabajadores temporales que contemple su retorno a México al vencerse el permiso. El sondeo registró que un 59% de los inmigrantes mexicanos desea permanecer indefinidamente en EUA. Con otra medición estadística, un 71% de los encuestados señaló su deseo de ingresar a un programa temporal para trabajar legalmente en Estados Unidos y cruzar la frontera con México en cualquier momento. De los migrantes que respondieron que deseaban permanecer en EUA el mayor tiempo posible o el resto de su vida, el 68% respondió que estarían dispuestos a participar en un programa temporal aunque tuvieran que regresar a México.

La aceptación de cualquier iniciativa de legalización, ya sea temporal o permanente sugiere que los inmigrantes mexicanos están dispuestos a aceptar cualquier oferta de regularización.

⁵² El sondeo se llevó a cabo en los consulados mexicanos de siete ciudades estadounidenses (Los Ángeles, Nueva York, Chicago, Atlanta, Dallas, Raleigh y Fresno) del 12 de julio de 2004 al 28 de enero de 2005. Un total de 4, 836 individuos respondieron un cuestionario de 12 páginas en español. Todos ellos se encontraban presentes en los consulados para gestionar la obtención de sus matrículas consulares. El sondeo ofrece indicadores sobre nuevas tendencias y características de la migración mexicana, y permite conocer las opiniones de los indocumentados en torno al debate político sobre su futuro.

Un 72% de los encuestados contestaron que aceptarían participar en un programa que ofreciera residencia permanente a los migrantes que tuvieran cinco años de permanencia en EUA, siempre y cuando siguieran empleados y no tuvieran problemas con autoridades legales. Un 79% contestó que a sus parientes y amigos les interesaría laborar legalmente en Estados Unidos de América, mediante un programa de trabajo temporal.

El 45% de los consultados indicó tener seis o más familiares en EUA, sin contar los cónyuges o hijos. Esto demuestra que las redes familiares de los inmigrantes se han extendido cada vez más.

En cuanto a las razones para adquirir la matrícula consular, el 43% de los entrevistados respondió que la utiliza para viajar a México.

Aunque no se registró cuántos de los encuestados eran indocumentados, el 80% de quienes aseguraron haber llegado a EUA hace menos de dos años manifestaron que no tienen ningún documento estadounidense. Sólo el uno por ciento de los encuestados respondió que ya eran residentes legales o ciudadanos de EUA.

La principal conclusión a que conducen estos datos es que, más allá de las expectativas iniciales que los migrantes se plantean al llegar a EUA (permanecer allí por tiempo indefinido, por ejemplo) la necesidad de salir de la ilegalidad puede llevar a modificar esos planes, aceptando a cambio propuestas que impliquen el retorno al país de origen. En ese sentido, es importante resaltar que los mexicanos no desean llevar vidas clandestinas. Roberto Suro, director del *Pew Hispanic Center*, concluyó que los migrantes desean salir de la "ilegalidad" sin importar de qué forma. Otra vertiente para interpretar esta conclusión del *Pew* tiene que ver con el endurecimiento de

las políticas de inmigración de EUA que hacen cada vez más difícil, oneroso y arriesgado cruzar la frontera. Además, muchos mexicanos encuentran mayores niveles de bienestar una vez estabilizados con empleo en EUA y prefieren permanecer en el país vecino.

CAPÍTULO 4

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO (VME): DEBATES Y APROBACIÓN DE LA LEY

En este capítulo se analiza la discusión acerca del VME desde varias perspectivas: en el debate dentro del territorio mexicano se consideran las principales posiciones a favor y en contra; en relación a lo dispuesto por EUA, se detalla la posición del Departamento de Estado sobre la realización de eventos políticos de otros países en su territorio. Por otra parte, el análisis del debate discurre por otros dos caminos. Por un lado se analizan, en forma exhaustiva, los contenidos de la prensa estadounidense recogidas por el servicio informativo (*Lazos*) del Instituto de los Mexicanos en el Exterior que concentra la información periodística estadounidense relativa a México.⁵³ Por el otro, se analizan las posiciones de los Consejeros de IME a partir de la aplicación de una encuesta diseñada para documentar la posición de estos actores frente a la preocupación de algunos detractores del VME que preveían un potencial choque de lealtades de la población mexicana que ha accedido a la nacionalidad norteamericana y que con el VME tendría incidencia política en ambos países.

Se incluye en este apartado el estudio de las propuestas para permitir el voto a distancia debatidas en el Congreso Mexicano atendiendo a la exposición de motivos y a los planteamientos que contienen. Este análisis se realizó con base en las iniciativas presentadas en el periodo 1998-2004, lapso que comprende las Legislaturas LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006). En el

⁵³En total se analizaron 370 números de la publicación *Lazos* correspondientes al periodo del 2 de julio de 2003 al 19 de noviembre de 2004.

análisis, se destaca la participación de varias instituciones y los compromisos puestos en juego para el desarrollo de los comicios extraterritoriales, así como los debates sobre la igualdad ante la ley y la secrecía del voto y se examinan los acuerdos que permitieron la aprobación del VME en la modalidad postal.

INICIATIVAS Y VOCES: ¿QUIÉN DIJO QUÉ SOBRE EL VME?

Aunque la reglamentación del sufragio en el extranjero como derecho político se inició en Inglaterra en 1951, su popularización llegó en la década de los ochenta. En el caso mexicano, José Vasconcelos en 1929⁵⁴ propuso el voto extraterritorial, sin embargo, fue hasta los años noventa cuando se discutió el tema en la agenda política mexicana por todos los partidos políticos. Esta evolución está ligada a las reformas constitucionales que permitieron el voto en un distrito distinto al del domicilio y la promulgación de la Ley de no pérdida de la nacionalidad mexicana en 1996.⁵⁵ Desde 2003, surgió una segunda acometida para reglamentar el derecho al VME hacia los comicios de 2006. Las llegadas al poder de George W. Bush y de Vicente Fox estuvieron marcadas por el interés de ambos por retomar el tema migratorio; sin embargo, la preocupación por la seguridad y el terrorismo, disparados por los hechos del 11 de septiembre de 2001, modificaron los términos de la discusión.

A partir de 1996 y después, los migrantes mexicanos fundaron varias organizaciones dedicadas a cabildear el tema; las creadas *exprofeso* fueron la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero (CDPME) y el Comité de los Mexicanos en el Exterior. El Congreso mexicano

⁵⁴ La referencia vasconcelista es de 1929 de Santamaría, A., *et al*, 2001, p. 23.

⁵⁵ Más allá de la modificación en la Constitución, artículo 36 (1996), y del artículo octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), no han habido otras modificaciones en la Constitución para establecer el voto extraterritorial.

recibió 18 iniciativas de ley para normar el VME, incluida una del Presidente Vicente Fox en 2004 que había sido una promesa de campaña.

De 1996 a la fecha, se ha producido una gran cantidad de literatura sobre estas dos grandes olas de debate sobre el derecho de los mexicanos a sufragar en el extranjero. Hacia el 2004, nadie expresaba que se debiera impedir el voto, pero señalaban menores o mayores obstáculos para hacerlo viable. Existieron voces a favor de reglamentarlo (Calderón, L., 2003 y 2004, Zebadúa, E., 2000a y 2000b; Ross, R., 1999; Santamaría, A., 2001 y 2003; Cornelius, W., 2004; Marcelli, E y Cornelius, W. 2003) y otras, que pusieron el acento en las dificultades y riesgos potenciales (Carpizo, J, 2002; Carpizo, J. y Valadés, D., 2002; Valadés, D., 1998 y 2004; Díaz de Cossío, 2004) o las que proponía soluciones graduales (Santibáñez, J., 2004; Bustamante, J., 2004a; 2004b y 2004c).

La Comisión de Especialistas para Estudiar las Modalidades para la Implementación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, que trabajó para el IFE por mandato congresional en 1998, generó numerosos estudios, que a excepción del trabajo demográfico realizado por El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) a principios de 2004 sobre la población migrante (Corona, R. y Santibáñez, J., 2004), no fueron actualizados por las autoridades, ni por los partidos. Por otro lado, no se dio tampoco un seguimiento académico sustancial a la base documental producida por esa Comisión.

A la literatura sobre el VME, se sumaron otros análisis relevantes centrados en la migración y en la evolución del tratamiento del tema por parte de los dos gobiernos. Varios estudios apuntaron las modificaciones registradas en la evolución del fenómeno migratorio, en magnitud y organización por la defensa

de los derechos de los mexicanos “de allá” (Imaz, C., 2003; González Gutiérrez, 2002, Cano, G.) y de las iniciativas mexicanas por regularizar el flujo (Fernández de Castro, R., 2003, Rozenhal, A., 2003, Ayon, D., 2001). Uno de los ángulos del tratamiento formulaba posibles de posiciones agresivas y discriminatorias que consideran a los inmigrados una amenaza a la cohesión identitaria de los ciudadanos de Estados Unidos de América. Bajo esta perspectiva, uno de los principales retos que enfrentan los actores políticos estadounidenses estriba en la conciliación entre la seguridad interna y la integración o asimilación de los migrantes.⁵⁶ Desde otro ángulo de análisis, destaca la permeación de la lucha electoral que busca el voto latino para engrosar las bases políticas de demócratas y republicanos en el debate migratorio. Finalmente, en el campo de los estudios sobre el Capitolio, existe un banco de datos (González González: 1993) para el estudio de México en el Congreso de Estados Unidos que explora el periodo de 1981 a 1992, que no ha sido actualizado, pero que sirve de referencia para documentar la escasa presencia de la relación entre México y EUA en las discusiones legislativas.

Voces a favor: argumentos y contraargumentos

Los principales argumentos a favor de legislar sobre el VME encontrados en el debate político y la bibliografía académica son los siguientes:

1. La reforma en 1996 al artículo 36 de la Constitución posibilita la

⁵⁶Carlos González Gutiérrez alerta que por razones de política interna estadounidense, es previsible que los grupos más conservadores de EU continúen acusando a los líderes mexicano-americanos de doble lealtad, o al gobierno de México de obstruir el proceso de asimilación de inmigrantes; para ello —dice— hay que asegurarse que las actividades del Instituto de los Mexicanos en el Exterior y su Consejo no contribuyan a alienar al liderazgo latino tradicional, ni a los sectores moderados del espectro político de EUA. (González Gutiérrez, 2002, p.172)

instauración del voto extraterritorial.⁵⁷

2. El voto en el extranjero es un derecho político de los mexicanos, que siguen siendo ciudadanos de la nación mexicana cuando viajan o residen en el extranjero; la Constitución consigna el voto como una garantía individual (Zebadúa, Emilio, 2000).

3. Retrasar la facilitación del voto en el extranjero implica limitar⁵⁸ la consolidación de la democracia.⁵⁹ Las definiciones tradicionales de Estado-Nación y de soberanía fuera del territorio nacional⁶⁰ se han visto sacudidas por el fenómeno migratorio que no se puede disociar de la globalización. Si la soberanía reside en el pueblo, y el pueblo es el que vota, muchos Estados impulsaron sus democracias otorgando el voto a sus ciudadanos migrados (Calderón, L., 2003; 2004; Santamaría, 2001).

⁵⁷ En julio de 1996 se legisló la primera reforma legal que incorporaba elementos para permitir el derecho al VME. El Congreso de la República modificó el artículo 36 constitucional que señalaba: "son obligaciones de los ciudadanos mexicanos... *III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda.*" Después del cambio aprobado en la Cámara de Diputados, la Constitución establece que: "son obligaciones de los ciudadanos mexicanos... *III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la Ley.*" De esta manera el ciudadano quedó en libertad para ejercer el sufragio en un distrito distinto al de su residencia. En noviembre de ese mismo año se reformó el Código Federal Electoral (COFIPE) en el que se introdujo el artículo octavo transitorio que condicionaba el voto de los mexicanos en el extranjero a algunas tareas; entre ellas, la creación de un Registro Nacional Ciudadano y una Cédula de Identidad Ciudadana (que a la fecha no se han armado). Otra, fue la creación de una Comisión de Especialistas para el estudio de las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero que instaló el Consejo General del Instituto Federal Electoral por mandato del Congreso.

⁵⁸ "Implementar la reforma electoral de 1996 mediante la autorización a los expatriados para emitir su voto en los consulados o por otros medios, sin duda, incrementará la propensión a participar y representará un paso importante hacia adelante en la consolidación de la democracia mexicana" Cfr. Marcelli, E. y Wayne Cornelius (2003: 27)

⁵⁹ El derecho al voto en el extranjero "toca la esencia del significado de la democracia en tiempos de globalización. La migración contemporánea tiene un carácter dinámico [...] creando "comunidades transnacionales". Es por esto, que el estado mexicano debe generar un marco jurídico para abrir nuevos canales de participación y acción política" (Calderón, L; 2004:20-27 y Calderón, L; 2003: 27-32).

⁶⁰ " [...] justo en el momento en que los Estados nacionales enfrentan el reto de incorporar a su estructura nuevas formas de representación política. [...] votar para los migrantes, se ha convertido en una forma de mantener la membresía política aún estando lejos." (Calderón, 2004. 20)

4. El monto de las remesas⁶¹ enviadas, segunda fuente de ingresos del país,⁶² hace incuestionable la participación de los emigrantes en el desarrollo económico y, por tanto, México está en deuda con ellos.

5. Además de esta aportación económica, por los fuertes lazos culturales y políticos que mantienen los emigrados con México se les debe reconocer formalmente su membresía en la comunidad política y restituirles el derecho al sufragio (Calderón, L., 2003, p. 20).⁶³

6. En una democracia, el sufragio es un derecho básico de todo ciudadano. Los migrantes mexicanos no han perdido la condición ciudadana, “nadie se las ha retirado” (Ross, 1999, p.122), tienen el derecho y la obligación.⁶⁴ El sufragio es la manera más civilizada de participar en la vida pública del país.

7. El ejercicio del sufragio de los migrantes es el mejor instrumento legal y político en la defensa de sus derechos, ya que obligaría al Estado mexicano a sostener una relación distinta con ellos, que en la mayoría de los casos les ha excluido de la toma de decisiones nacionales (Santamaría, 2001, p. 23).

8. El voto de los mexicanos en el exterior abriría las condiciones para que los migrantes tuvieran un espacio de negociación social y política dentro de EUA (Santamaría, 2001, p. 26; Calderón, 2003, p. 22).

⁶¹ El 18 por ciento de la población adulta mexicana recibe remesas, poco más de un millón de hogares mexicanos. *Cfr. en* Instituto de los Mexicanos en el Exterior. (2004a)

⁶² “Después de los ingresos por la exportación de petróleo, las remesas familiares representan la segunda fuente de divisas para México, con más de 20,035 millones de dólares (mdd) en 2005 (2.59% del PIB), desplazando a los flujos por Inversión Extranjera Directa (IED) y por la actividad turística, que el año pasado ascendieron a 17,805 mdd y 11,795 mdd, respectivamente” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2006)

⁶³ Votar para los migrantes “[...] significa sentirse parte de una colectividad y complementar la identidad nacional con la ciudadanía, ser parte de la patria en el sentido amplio y no sólo desde la reproducción de valores, tradiciones y nostalgias acumuladas.” (Calderón, 2004, p. 20).

⁶⁴ Art. 36 constitucional: “Son obligaciones del ciudadano de la República. ...III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”

9. El argumento de que el sufragio migrante puede ser sea determinante en una elección constriñe un derecho constitucional por temor al sentido del voto de los ciudadanos (Zebadúa, 2000; Calderón L., 2003, pp. 20-21).

Voces en contra: argumentos y contraargumentos

Entre las principales posiciones que se esgrimen en contra del VME, se encuentran las siguientes:

1. Los migrantes pueden definir una elección (Carpizo, 2002, p.80)
2. El sufragio debiera impedirse a los descendientes de mexicanos nacidos en EUA o a los emigrados que han adquirido la ciudadanía estadounidense y el derecho a sufragar en esa nación. "[...] se trata de que millones de ciudadanos norteamericanos (estarían participando) en la elección del Presidente de México. Carece de justificación política y jurídica que en las elecciones mexicanas voten quienes también lo hacen en elecciones extranjeras" (Valadés, D., 1998)
3. Si se concede el derecho al voto en el extranjero también se debatirá el otorgamiento del derecho pasivo del voto; es decir, el derecho de los emigrantes a ser votados y electos para puestos públicos, esto acarrearía conflictivas implicaciones jurídicas en la doble ciudadanía.⁶⁵
4. Los emigrantes que viven fuera de México no deberían ejercer la ciudadanía en igualdad de circunstancias que los nacionales que viven en el país, pagan aquí sus impuestos, viven los problemas domésticos, y en este sentido, no sólo están informados sino directamente implicados en las

⁶⁵ Como se expone en este trabajo ya existen precedentes en la normativa mexicana en esta materia en Zacatecas y Michoacán.

decisiones de los gobiernos por los que votaron a favor o en contra (Carpizo, J., 2002, p. 77).

5. La ley mexicana no puede ser aplicada extraterritorialmente⁶⁶ sin infringir los principios jurídicos tradicionales y el de la reciprocidad en las relaciones internacionales (Díaz de Cossío, R, 1998, p. 9; Bustamante, J, 2004).

6. La garantía constitucional de acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos mexicanos para informar a la ciudadanía tendría que extenderse a los connacionales en EUA. En el caso contrario, la información quedaría a criterio de los medios de comunicación de EUA que “dictarían la agenda electoral mexicana” (Valadés, D., 2002, p. 33). El IFE —que tantos recursos ha absorbido para eliminar el escepticismo sobre la confiabilidad de los resultados electorales— no podría velar por las garantías de equidad, imparcialidad y neutralidad en la difusión de la información por parte de los medios de comunicación estadounidenses (Valadés, D. 2002, pp. 32-34)

7. Uno de los argumentos más defendidos entre políticos y académicos de ambas naciones señalaba que la magnitud que implica nueve millones de electores potenciales en EUA podría disparar sentimientos discriminatorios o de nativismo contra los emigrados y dificultarles la

⁶⁶ Existen varios cuerpos normativos mexicanos, además de la Constitución y el COFIPE, que necesitarían reformas por repercutir en el campo internacional como la Ley de Extradición Internacional, la Ley de Nacionalidad y la Ley sobre la Celebración de Tratados. Las modificaciones jurídicas deberán incorporar el Derecho Internacional: "Si bien el Derecho Internacional reconoce el derecho de los Estados a legislar normas cuyos efectos o aplicación son extraterritoriales, cualquier intento de tomar medidas para asegurar la ejecución, observancia y cumplimiento de esas normas en el Estado extraterritorial requiere del consentimiento y cooperación de este último, respecto al principio de que las únicas autoridades de pueden efectuar actos de autoridad que hace en los derechos e intereses de las personas, independientemente de su nacionalidad, son las autoridades competentes de ese Estado conforme a las leyes locales. Véase IFE (1998a).

adquisición de un estatus legal en ese país y obstaculizar reformas y políticas migratorias y de ciudadanía incluyentes (Carpizo, J., 2002, p.121).⁶⁷ Los mexicanos (los migrantes en general) en EUA podrían ver recortadas sus posibilidades de acceder a la ciudadanía⁶⁸ y voto estadounidense. La doble ciudadanía y la doble nacionalidad conllevan riesgos no del todo sopesados (Carpizo y Valadés, 2002, pp. 126-127).⁶⁹

8. El artículo 39 constitucional dispone que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce por medio de los poderes de la Unión, así que “[...] en tanto que en la integración de uno de esos poderes participen ciudadanos extranjeros, resultará inequívoco que la soberanía mexicana residirá, a partir de ese momento, en el pueblo de México y en parte del norteamericano” (Valadés; D., 2002, p. 58) y “[...] habría entonces ciudadanos extranjeros participando como parte del poder constituyente mexicano” (Valadés, D., 2002, pp. 59-60).

9. La permisión del VME viola la equidad constitucional, debería permitirse a todos los mexicanos que estuvieran fuera de su entidad federativa, pero en territorio nacional, votar en la modalidad que se permita a los

⁶⁷ En EUA también se levantarían suspicacias que podrían dañar la relación bilateral y empeorar el trato que se les da a los mexicanos: los estadounidenses verían una aplicación extraterritorial de las leyes electorales mexicanas; se alimentaría el fantasma de la “reconquista”; las campañas abiertas de los candidatos mexicanos podría conmocionar políticamente localidades o entidades enteras; se fortalecerían los sentimientos antimexicanos por la “creciente fragmentación étnica” Aguayo, S. (1998) citado en Carpizo, J (2002, p.120).

⁶⁸ La lucha de los mexico-americanos durante años para conseguir la ciudadanía en aquel país ha costado décadas y muertos. Su peso y poder se mostró en la reelección de Clinton porque, aunque sólo eran el 5% del electorado, sus votos fueron decisivos en estados como California y Texas. Si los mexicanos de allá también pueden sufragar en México, se les ayuda a los conservadores xenófobos que tienen miedo del *browning of America*. (Díaz de Cossío, 1998, p. 5)

⁶⁹ Carpizo y Valadés (2002, pp. 126-127) señalan que incluso entre los líderes mexico-americanos se advierten varias sospechas y reticencias: los procedimientos de naturalización de los mexicanos podrían verse afectados; la comunidad mexicana en EUA necesita estar unida y la doble ciudadanía y el doble voto la dividen; los mexicanos indocumentados correrían el riesgo de ser identificados y deportados; en EUA está creciendo la corriente contra la doble ciudadanía. Autores como Peter Schuck (1998 citado en Carpizo, J, 2002, p. 65) ya están proponiendo que “[...] a los doble ciudadanos se les obligue, en el futuro, a jurar que en caso de conflicto de intereses aceptan la primacía y superioridad de los americanos, y que en caso de infracción de ese compromiso se les expulse del país”.

expatriados, léase voto electrónico o postal, en caso contrario habría discriminación (Valadés, D., 2004, p. 20).

10. El argumento de las remesas es inválido pues implica identificar al país con una corporación cuyas acciones están a la venta (Carpizo, 2002, p. 79).

11. Pocos indocumentados votarían por temor a ser delatados. Los ilegales representan alrededor de la mitad de los votantes (Díaz de Cossío; 1998, p. 8).

12. Se tendría que asignar más dinero al IFE y a los partidos a cambio de muy pocos votos, además de que las elecciones en EUA podrían tener un costo superior en 5 ó 6 veces a las mexicanas (Díaz de Cossío, 1998, p. 9)

José Woldenberg (2004, pp. 7-9), ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral, se pronunció sobre asignaturas pendientes que en su opinión eran claves para avanzar en la expansión de los derechos políticos extraterritoriales:

- Legislación sobre asuntos políticos, en especial la regulación del financiamiento y medios de comunicación
- Conceptos que necesitaban ser definidos por los legisladores: nacionalidad, ciudadanía, residencia, doble nacionalidad y esclarecimiento del origen de la derivación de esos derechos políticos
- Garantías de que el voto ofrecería la misma confianza alcanzada en los resultados electorales al interior de México

***El Voto de los Mexicanos en el Extranjero
en la prensa escrita estadounidense***

Ya que no se pudo la encuesta directa a los legisladores una manera de rastrear posibles preocupaciones sustantivas en los actores políticos estadounidenses fue la consulta de declaraciones de esos actores políticos (legisladores federales y locales, gobernadores, oficiales del gobierno de EUA) a la prensa escrita de aquel país. No hubo recursos para hacer una revisión sistematizada en medios electrónicos estadounidenses.

El debate del voto de mexicanos residentes en el extranjero mereció una amplia cobertura en la prensa mexicana, inversamente proporcional a la que recibió en los medios estadounidenses. En México se registraron diversas editoriales en periódicos nacionales, que cuestionaban la viabilidad económica y las consecuencias del voto extraterritorial en las elecciones en nuestro país. Reiteradamente, se mencionaban los muchos obstáculos para permitir el VME. Fueron frecuentes las notas que registraron el activismo de organizaciones de mexicanos en el exterior y de consejeros del IME, para que el Congreso mexicano legislara el voto de los migrantes. La iniciativa del Presidente Vicente Fox para reformar el Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE) recibió atención, al igual que la opinión de los consejeros electorales del IFE, del Canciller y del tribunal electoral del poder Judicial de la Federación quienes consideraron viable y posible el voto de los mexicanos en el extranjero para 2006.

En contraste, el VME fue escasamente cubierto por la prensa norteamericana; en el periodo analizado sólo se encontraron cinco noticias sobre el tema. Una nota publicada en el *San Diego Unión Tribune* del 22 de abril de 2004 consigna

la propuesta para que los migrantes mexicanos voten desde el extranjero. La nota puntualizaba el desconocimiento de cuántos mexicanos residentes en EUA podrían votar efectivamente en las elecciones.

El *Washington Post* el 17 de junio de 2004 abundaba en que los políticos estadounidenses no eran los únicos que buscaban el voto hispano en EUA, ya que los políticos de México también querían que los mexicanos residentes en el extranjero votaran en sus elecciones locales. La nota aseverado que el VME no había prosperado por la gran cantidad de migrantes indocumentados y por el temor a un posible fraude. Dos consejeros del IME declararon al diario que la voz de los migrantes mexicanos debía ser escuchada en su país de origen.

El 23 de abril de 2004 apareció en el diario *La Opinión* una amplia nota sobre la demanda de consejeros del IME por incluir en la iniciativa un programa de credencialización en el extranjero y la inclusión del voto por senadores de representación proporcional. El artículo hacía también un breve recuento histórico sobre la lucha por conseguir el voto de los migrantes en México.

En el periódico *La Estrella* se recuperaron dos notas sobre el voto de mexicanos en el extranjero. La primera, publicada en marzo de 2004, menciona brevemente que los miembros del Movimiento Mexicanos en Estados Unidos pidieron a las fracciones parlamentarias del país crear una iniciativa única para permitir que los mexicanos en el exterior puedan votar y ser votados. La segunda, que apareció en septiembre del mismo año, explica que una delegación de migrantes mexicanos viajó a la Ciudad de México para promover la aprobación del VME.

Un tema tratado con menor frecuencia es el de la minoría hispana en EUA. Se reconoce el crecimiento demográfico de los hispanos en EUA, pero también se

asegura que se trata de una minoría que no ejerce demasiada influencia en la política norteamericana. Debido a las elecciones de noviembre de 2004 se publicaron notas sobre los acercamientos de demócratas y republicanos con la comunidad hispana, algunas aseguraban que el interés en favorecer propuestas migratorias era una fórmula para ganar votos hispanos. También fueron comentadas las elecciones del Estado de California, ganadas por el republicano Arnold Schwarzenegger y su negativa a reconocer la propuesta de ley SB1160 que otorgaba la licencia de conducir a los ilegales residentes en esa entidad.

Otros temas que recibieron menor cobertura en la prensa fueron las reformas a la constitución del estado de Zacatecas que permitía la participación migrante y las críticas a México por imponer barreras comerciales a EUA.

A través del análisis de artículos publicados en la prensa mexicana y norteamericana, y recopiladas por *Lazos*, se ratificó la preocupación en el Congreso estadounidense por legislar sobre el tema de la migración. Sin embargo, el tema del voto de los mexicanos en el exterior fue escasamente cubierto por la prensa norteamericana, la cual no concedió mayor importancia al asunto. Simplemente se limitó a difundir algunas declaraciones sobre el tema y a cubrir el activismo de funcionarios y organizaciones mexicanos que buscan impulsar la aprobación del voto extraterritorial. En ninguna nota se habla sobre las implicaciones que tendría el voto de los mexicanos en el extranjero en las políticas migratorias de EUA, y tampoco resultó posible identificar las opiniones de los congresistas norteamericanos sobre esta materia.

**Análisis de notas publicadas en Lazos sobre la relación
México-Estados Unidos de América**

Lazos es un servicio informativo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La síntesis informativa que distribuye consiste en una selección de notas periodísticas publicadas en los principales periódicos nacionales y estadounidenses, sobre temas que afectan a la población mexicana e hispana en EUA.

Se revisaron 370 números de *Lazos* (desde su primer número del 2 de junio de 2003 hasta el del 19 de noviembre de 2004). Se recuperaron, principalmente, las notas que incluían información sobre la relación bilateral y congresistas norteamericanos, con el objetivo de analizar su actuación frente a las políticas migratorias de EUA y su opinión acerca del voto de los mexicanos en el extranjero.

Los temas abordados en las notas seleccionadas tienen que ver esencialmente con las propuestas de ley planteadas en EUA respecto a:

- la migración y las negociaciones entre México y EUA para lograr un acuerdo migratorio
- el uso de la matrícula consular en EUA
- el voto hispano en las elecciones presidenciales de EUA.

En el periodo de análisis, no se verifica interés en la prensa norteamericana en relación al eventual voto de los mexicanos en el extranjero. Sólo en cinco de los 370 números aparecen notas relativas a este tema en las que se advierte que no es considerado central en el debate migratorio. Subdividiré los hallazgos en tres apartados.

1. *La migración y las negociaciones entre México y Estados Unidos para lograr un acuerdo migratorio*

En las notas revisadas se identifica una clara tendencia de los congresistas demócratas por beneficiar a los migrantes mediante la formulación de diversas iniciativas que mejoren la situación de los extranjeros residentes en EUA. Constantemente se publican notas en las que los demócratas reclaman al Presidente George W. Bush el poco interés que ha mostrado para lograr un acuerdo migratorio con México.⁷⁰ Los congresistas de este partido afirman en sus declaraciones que mantienen su compromiso con la comunidad de origen hispano y que lucharán a favor de la legalización de millones de inmigrantes indocumentados. Frecuentemente, los demócratas se muestran optimistas sobre la aprobación de diversas iniciativas en EUA a favor de los migrantes. La iniciativa demócrata de mayo de 2004, basada en la legalización de los trabajadores que ya residen en EUA, la reunificación familiar y un programa de trabajadores huéspedes, tuvo cobertura extensa en la prensa mexicana y norteamericana.

Un tema recurrente en las notas revisadas es el cabildeo de congresistas estadounidenses y legisladores mexicanos con la mira en la firma de un acuerdo migratorio. Las noticias dan también seguimiento a las reuniones entre funcionarios de México y EUA donde se tratan asuntos relacionados con migración, seguridad pública y el desarrollo económico en la frontera común. Ampliamente cubierta fue la reunión interparlamentaria México-EUA, en la que el Presidente Vicente Fox estableció una alianza de trabajo con legisladores y funcionarios estadounidenses para promover los intereses de la comunidad

⁷⁰ Para los demócratas era redituable reproducir ese discurso por motivos políticos y electoreros y para atacar a los Republicanos en el gobierno.

mexicana. La prensa también concedió importancia a la 21 reunión de la Comisión Binacional México-EUA celebrada después de la reelección de Bush. En la prensa, se registra que después del 11 de septiembre Washington había estancado las pláticas respecto a la reforma migratoria y menciona también que EUA reintrodujo en su agenda con México el tema de la reforma migratoria. La gran mayoría de las notas analizadas tratan sobre las iniciativas de ley en la materia presentadas en el Congreso de EUA. Recibió especial atención la propuesta del senador republicano John Cornyn, quien pidió otorgar un permiso temporal de trabajo a los inmigrantes indocumentados en EUA, garantizándoles los mismos derechos que reciben los empleados estadounidenses. La propuesta de John McCain y otros dos republicanos, incluía una regularización de largo plazo para indocumentados. Dentro de las noticias revisadas, apareció también la presentación de la iniciativa bipartidista S.1645 que proponía la regularización de hasta medio millón de trabajadores agrícolas indocumentados. La cobertura de la iniciativa migratoria presentada por el líder de la minoría demócrata del Senado, Tom Daschle, y por el senador republicano Chuck Hagel, de Nebraska, destacaba el programa de legalización temporal para reducir retrasos burocráticos y el incremento de fondos para la vigilancia fronteriza.

La iniciativa más comentada en la prensa mexicana y norteamericana fue la del Presidente George W. Bush, quien propuso contratar a trabajadores migratorios huéspedes. De acuerdo con los medios estadounidenses, esta reforma migratoria fue considerada insuficiente por legisladores demócratas, mientras que los republicanos la calificaron de demasiado ambiciosa. En otra nota, Bush advirtió que los sueños de los trabajadores indocumentados debían

cumplirse en sus países de origen, por lo que continuaría trabajando con el Presidente Vicente Fox para disminuir la inmigración ilegal. Por su parte, el *New York Times* afirmó que la propuesta de Bush creó una ruptura al interior del Partido Republicano, y en las últimas notas analizadas se adelantaba que la iniciativa no sería aprobada por falta de apoyo.

En diversos artículos se destacaba el hecho de que hubiera legisladores republicanos involucrados en propuestas que beneficiaban a los trabajadores indocumentados, cómo las que buscaban reducir los derechos de los migrantes. Un tema debatido fue el Programa de Repatriación a México de indocumentados encontrados en Arizona y Texas.

Se reportó la enmienda aprobada en la Cámara de Representantes que autorizaba el envío de tropas a las fronteras de Estados Unidos con México y Canadá para evitar el ingreso de terroristas, narcotraficantes e inmigrantes indocumentados. El congresista republicano Tom Tancredo, fue frecuentemente mencionado en la prensa. El diputado propuso imponer un impuesto del 5 por ciento a las remesas enviadas por los inmigrantes, apoyó la militarización de la frontera y se mostró en contra de la ley californiana que permitía otorgar licencias de conducir a indocumentados. En una entrevista publicada en el periódico *Milenio* en noviembre de 2003, Tancredo afirmó contar con una coalición de al menos 160 legisladores que bloquearían cualquier intento por alcanzar un acuerdo migratorio.

2. El debate sobre la matrícula consular en la prensa estadounidense

La cobertura sobre la matrícula consular en la prensa mexicana y norteamericana presentó argumentos en contra y a favor de su reconocimiento en EUA. Los congresistas hispanos defendieron la validez del documento,

mientras que algunos republicanos reprobaron su uso por considerar la matrícula una tarjeta de identificación de ilegales. En particular, se menciona una propuesta hecha por los republicanos Hostettler, Gallegly y Tancredo, quienes pidieron restringir la emisión de matrículas consulares de México en EUA. Se informó el rechazo congresista a la iniciativa que habría impedido a inmigrantes mexicanos usar las matrículas consulares para abrir cuentas bancarias en aquel país.

3. El voto hispano en las elecciones presidenciales de EUA en la prensa estadounidense

En el tema de las elecciones en Estados Unidos, las notas se centraron principalmente en las propuestas de los candidatos presidenciales Kerry y Bush para mejorar la vida de los migrantes en su territorio. Tras la reelección de George W. Bush, aparecieron notas en donde se afirmaba que el mandatario estadounidense mantenía como alta prioridad en su segunda administración el compromiso de lograr una reforma migratoria integral.

POSICIÓN Y NORMATIVIDAD RESPECTO A LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES EXTRATERRITORIALES EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La embajada mexicana en Washington (2003) realizó un estudio sobre el tratamiento que EUA había dado a las elecciones que en su territorio efectuaron otros países.

En materia de comicios extranjeros en su territorio, Washington siempre ha respetado esos procesos aun cuando:

1. El sistema electoral federal de Estados Unidos —compuesto por un conjunto de leyes y precedentes judiciales— no prevé que autoridades electorales de otros países organicen elecciones en suelo estadounidense.

2. El grado de participación de las misiones diplomáticas y consulares de los países que organizan actividades electorales en territorio estadounidense es variable: van desde el simple registro de electores en los consulados, hasta la instalación de casillas en iglesias, escuelas y centros comunitarios (Embajada de México en Washington, D.C., 2003).

Cuando inició en México la discusión por el sufragio en el extranjero, no existía ninguna disposición oficial del gobierno estadounidense en materia de procesos electorales organizados por otros países en su territorio. Sin embargo, en abril de 2003 y a petición del gobierno italiano, el Departamento de Estado fijó su postura sobre el voto extranjero en su territorio (Embajada de México en Washington D.C., 2003). Los pronunciamientos fueron diversos:

A. El Departamento considera que la ley FARA (*Foreign Agents Registration Act*) es aplicable a la organización de campañas políticas en EUA. Esta ley impone la obligación de registrarse y reportar al Departamento de Justicia toda actividad política realizada dentro de territorio estadounidense por agentes -por ejemplo, funcionarios de campaña- que realizan actividades políticas por cuenta de demandantes extranjeros -por ejemplo, partidos políticos, organizaciones o candidatos-.

B. El Departamento de Estado considera que las leyes sobre financiamiento de campañas tienen aplicación exclusiva para comicios organizados bajo las leyes de EUA. Sin embargo, las leyes estatales y municipales podrían obligar a los organizadores de las campañas a reportar y revelar sus costos.

C. Con relación a la entrada a territorio estadounidense de funcionarios de campaña y candidatos extranjeros, el Departamento sostiene

que su admisión se ajustará a las leyes migratorias.

D. Sobre la organización de eventos públicos, como manifestaciones o desfiles, el Departamento de Estado ha tomado la postura que tanto la federación como los estados y municipios pueden imponer limitaciones para garantizar el orden público y la seguridad de los participantes.

E. El Departamento de Estado ofreció garantías, al menos por lo que respecta a las elecciones italianas, de que el proceso electoral en territorio estadounidense sería conducido en condiciones de igualdad, libertad y confidencialidad.

F. El Departamento de Estado ha enfatizado que las leyes de EUA no contemplan como causal de pérdida de la ciudadanía estadounidense que un doble nacional vote en comicios organizados por el otro país que le confiere ciudadanía.

G. Por otra parte, si un doble nacional es candidato a un cargo de elección popular, o recibe un nombramiento por parte de un gobierno extranjero, no perderá la ciudadanía estadounidense si ha expresado su intención de retenerla y mantiene vínculos con Estados Unidos (como residencia).

H. El gobierno de EUA también ha indicado que la participación de extranjeros como candidatos en comicios organizados bajo leyes extranjeras podría crear un conflicto de intereses, si el candidato es empleado del Gobierno Federal estadounidense.

La Ley FARA debería aplicarse en actividades proselitistas siempre y cuando se trate de lineamientos de autoridades federales y locales.

La Ley FARA y la respuesta del Departamento de Estado al *Memorandum* de la Embajada de Italia en Washington sientan la única posición oficial que se conoce de EUA sobre el voto extraterritorial y ninguno contiene provisiones que alerten de riesgos bilaterales por el ejercicio de esa práctica democrática.

¿PODRÍAN PERDER LA CIUDADANÍA ESTADOUNIDENSE LOS DOBLE NACIONALES QUE VOTEN EN OTRO PAÍS?

En 1951, un ciudadano naturalizado estadounidense de origen polaco participó en las elecciones legislativas del *Knesset* (Parlamento) en territorio de Israel. Nueve años después, buscando renovar su pasaporte estadounidense, el Departamento de Estado norteamericano rechazó su solicitud en virtud de que la sección 401(e) de la Ley de Nacionalidad de 1940 establecía que un estadounidense perdería su ciudadanía al votar en elecciones políticas extranjeras. El individuo de nombre Beys Afroyim inició un juicio alegando que la sección 401(e) era anticonstitucional por atentar contra la Decimocuarta Enmienda ("todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos [...] son ciudadanos de los Estados Unidos") que garantiza la ciudadanía salvo que expresamente un ciudadano renuncie a ella. Ni la Decimocuarta Enmienda ni la Constitución otorgan al Congreso el poder para retirar la ciudadanía a ningún individuo estadounidense. Afroyim sostenía que seguía siendo ciudadano por haber renunciado voluntaria y expresamente a esa ciudadanía. Afroyim solicitó además que la sección 401(e) fuera prohibida por la Constitución de EUA, por perjudicar a las minorías residentes en Estados Unidos⁷¹.

⁷¹ El caso se resolvió en 1967, cuando la minorías era afro-americana, hoy beneficia a la mayor minoría que es de origen hispano.

Cuando Beys Afroyim interpuso su juicio contra Dean Rusk, Secretario de Estado, la Corte de Distrito y el Tribunal de Apelación rechazaron su argumento sosteniendo que el Congreso estadounidense sí tenía autoridad constitucional para retirarle la ciudadanía basándose en su poder para decidir sobre asuntos relacionados con el extranjero. Sostuvieron que el solicitante perdía su ciudadanía sin importar si había o no intención de hacerlo, tal como había sostenido en un caso similar —Pérez v. Brownell— diez años atrás. Desde la resolución de aquel controvertido caso, decidido por votación de 5-4, la Corte había retirado la ciudadanía a varios individuos.

El razonamiento vencedor en el caso Pérez explicaba que el Congreso detentaba poder para ocuparse de asuntos extranjeros como cualidad imprescindible de la soberanía; por lo tanto, este poder, más una cláusula apropiada, le autorizaban a regular la votación de los ciudadanos estadounidenses en elecciones extranjeras, incluyendo la expatriación involuntaria.

Tras un exhaustivo y extenso análisis del caso Afroyim v. Rusk, el Tribunal Supremo declaró que el Congreso no puede privar a una persona de la ciudadanía una vez que adquiere ese estatus (U.S. Supreme Court, 1967). Resolvió que la sección 401(e) de la Ley de 1940 era inconstitucional e impuso, así, los derechos civiles de los ciudadanos sobre el Poder Legislativo:

La naturaleza misma de nuestro gobierno libre hace totalmente incongruente tener una norma legal bajo la cual un grupo de ciudadanos en una oficina pueda privar a otro grupo de ciudadanos de su ciudadanía. Sostenemos que la Decimocuarta Enmienda fue diseñada para proteger a cada ciudadano de esta nación de cualquier intento del Congreso para privarlo de su ciudadanía, cualquiera que sea su credo, color o raza. Con esto no hacemos sino garantizar al ciudadano lo que de hecho es suyo: el derecho constitucional de seguir siendo ciudadano de un país libre a menos de que voluntariamente la abandone: se invalida Pérez v. Brownell. El juicio ha sido revertido.

Otro argumento importante que llevó al Poder Judicial a modificar la ley, fue el razonamiento de que privar a una persona de su ciudadanía podría significar dejarlo sin protección de ningún país, en otras palabras, un individuo sin país. Y abundó, la ciudadanía es un asunto cooperativo, los ciudadanos son el país y el país es sus ciudadanos.

La Decimocuarta Enmienda garantiza el derecho a conservar la ciudadanía en EUA si no desea abandonarla voluntariamente. El derecho de expatriación se convirtió en un derecho propio y único del ciudadano. Las únicas excepciones por las cuales un ciudadano estadounidense puede perder la ciudadanía, establecidas en la sección 349 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad,⁷² que no contempla el voto en el extranjero son: hacer juramento u otra declaración formal a un Estado extranjero o sus subdivisiones políticas; servir a las fuerzas armadas de un Estado extranjero en hostilidades con Estados Unidos o servir como oficial comisionado o no comisionado en sus fuerzas armadas; aceptar empleo con un gobierno extranjero si se tiene la nacionalidad de ese país o se requiere una declaración de la lealtad para aceptar el puesto, renunciar formalmente a la ciudadanía ante un oficial consular de los EUA fuera del país, o dentro de los Estados Unidos solamente en época de guerra, ser condenado por un acto de traición y obtener la naturalización en un estado extranjero (U.S. Supreme Court, 1952).

Este último punto sigue siendo controversial. Si bien a nadie se le puede retirar la ciudadanía por votar en elecciones de otro Estado, es controversial el riesgo de perderla por obtener la naturalización de otro país. La tesis que domina la

⁷² Véase United States Office of Personnel Management (2001)

materia establece que para perder la ciudadanía realizando alguna de dichas acciones, el individuo debe manifestar la intención expresa de abandonarla.

INICIATIVAS DE REFORMA ELECTORAL PARA PERMITIR EL VOTO A DISTANCIA EN MÉXICO

A principios del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), el Estado mexicano reconoció a la diáspora⁷³ como parte de la nación mexicana en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:⁷⁴ “La Nación Mexicana rebasa el territorio que contiene sus fronteras”. Esta declaración sentó las bases para un nuevo tipo de relación entre Estado, gobierno y emigrados y reforzó la idea de la construcción de una comunidad transfronteriza. Desde entonces, se han debatido diversas propuestas para dotar de derechos políticos a la comunidad de mexicanos en el extranjero.

De 1998 a la fecha se presentaron 17 iniciativas de reforma electoral en comisiones del Congreso, que preveían distintas versiones para extender el voto allende nuestras fronteras, sólo la última de ellas permitió la elaboración de un dictamen (véase Tabla 4.1).⁷⁵ La Comisión de Especialistas del Instituto Federal Electoral previó factores técnicos, orientados a los procedimientos de

⁷³ Diásporas: “Aquellas comunidades que tienen una población diseminada en diferentes regiones del mundo y que mantiene vínculos y lazos de identidad entre sí. Supone una herencia cultural pero no necesariamente alude a una relación con el territorio o Estado-Nación”. (Calderón, L., 2003, p. 23).

⁷⁴En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el expresidente Ernesto Zedillo formuló la iniciativa *Nación Mexicana* que contemplaba “promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado”. Ésta se consolidó el 20 de marzo de 1997 con la reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución, y se estableció que “Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”.

⁷⁵ De forma adicional a estas iniciativas, en abril del 2003, un grupo de mexicanos residentes en el extranjero entregó a las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión, una Propuesta Ciudadana, que pide la ampliación gradual del VME: “en el 2006, el voto para presidente; en el 2009, el derecho a ser votados; en el 2012 el ejercicio pleno de votar y ser votados” Cfr. “Exposición de Motivos” de la Iniciativa de Decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada al Congreso por Ejecutivo Federal, el 22 de marzo de 2004, México, D.F.

registro, voto, organización electoral y fiscalización postelectoral en 1998⁷⁶. El debate del VME se centró básicamente en quién, cómo (Martínez, J., 2003, p.115), y en qué elecciones votar (además de las presidenciales, se planteó extender el sufragio a los comicios de gobernadores y legisladores). Se discutió la creación de una sexta circunscripción y un Libro Noveno del Código Federal de Instrumentos y Procedimientos Electorales (COFIPE) para reglamentar ese derecho político.

En el otro lado de la frontera, en el año 2000, se creó el Movimiento por el Voto cuyo lema era “Nunca más un México sin nosotros” en un juego de palabras con la traducción de “nosotros” que en inglés es “us”, igual que las siglas *U.S.* de *United States*. Este movimiento tuvo seguidores en las ciudades de Chicago, Los Ángeles y Houston y lograron impulsar el tema en la agenda política mexicana (Cano, G., 2002).

La siguiente Tabla 4.1 es un comparativo que elaboré sobre las 17 iniciativas⁷⁷ para reformar el COFIPE y otros ordenamientos para permitir el voto de los mexicanos desde el extranjero. Subrayo que esta tabla recoge las distintas categorías que presenta la Exposición de Motivos de cada uno de los proyectos de ley analizados. El periodo de estudio comprende de 1998 a 2004. En ocho años y tres Legislaturas, el PAN fue el partido que introdujo el mayor número

⁷⁶Entre sus resultados se presentaron seis modalidades para el voto, aunque la más viable consideraba la presentación de la credencial para votar (requisito de ciudadanía) y estar inscritos en el Padrón Electoral o en un registro especial. El estudio mostró que el 22% de los encuestados tenía la credencial. Con esos parámetros, se calculó que, para el año 2000 habría entre 1.3 y 1.5 millones de mexicanos en EUA con credencial para votar” (Corona, R. y Tuirán, R.; 1998).

⁷⁷ Fueron 18 iniciativas. Con fecha 21 de abril de 2005, los Senadores panistas César Jáuregui Robles y Rafael Gilberto Morgan Álvarez, presentaron una Iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para regular el voto presidencial de los mexicanos en el extranjero, tanto en embajadas y consulados, como en la frontera. Se introduce esta iniciativa 18 cuando ya estaba muy avanzado el proceso de discusión de la Minuta en la Cámara Revisora y no tuvo ningún trámite legislativo más allá de la introducción. De hecho una semana después, el 27 de abril, los senadores aprobaron la Minuta que devolvieron a la Colegisladora.

de proyectos de ley, presentó siete iniciativas, una promovida por el Presidente Vicente Fox, y una octava copatrocinada. El PRD presentó siete iniciativas, dos de ellas copatrocinadas con otros partidos. El PRI presentó tres. El PT dos copatrocinadas, el PVEM una copatrocinada y Convergencia ninguna.

En la LVII Legislatura el PAN fue el partido más activo con la introducción de cinco proyectos de Ley. Aunque el PRD llevó dos, fue el primer partido en abanderar una propuesta de VME en el Congreso. El PRI no registró ninguna.

En la LVIII Legislatura, el PRD presentó cuatro, el PAN, tres y una más del Presidente Fox. El PRI apareció en 2002 con dos proyectos.

Finalmente en la LIX Legislatura sólo se presentó una en 2004 por el PRI, la cual, con muchas modificaciones sustantivas, fue legislada por ambas Cámaras. En 2005, el PAN introdujo una cuando ya estaba en discusión una minuta que después sería votada Ley.

En la dos siguientes tablas, “Comparativo de las iniciativas para el voto de los mexicanos en el extranjero presentadas en el Congreso Mexicano (1998-2005)” una se centra en comparar la exposición de motivos de cada iniciativa y la otra las propuestas para legislar el voto. En ambas enlisto al legislador o legisladores y partidos de afiliación respecto de cada iniciativa. Distingo las modalidades presenciales y a distancia que cada proyecto propuso, analizo las disposiciones legales que debían ser modificadas según la iniciativa, el tipo de elección presidencial o legislativa por la que podían sufragar los emigrados, la modalidad del voto, las impugnaciones previstas y otras características técnicas y políticas de cada proyecto de ley.

La última iniciativa sobre la que se legisla el VEM, de la diputada del PRI, Laura Elena Martínez, proponía, entre otras cosas, la modalidad del voto en casillas.

El proyecto de reforma que presentó la legisladora priísta y que dictaminó la Cámara de Diputados fue modificado en el Senado tras las comparecencias del Consejero Presidente del IFE, el Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Secretario de Relaciones Exteriores. Entre las modificaciones sustantivas se introdujo la variante postal como la única permitida para el voto en la elección presidencial de 2006. El dictamen que regresó a la Cámara de origen fue finalmente votado con las modificaciones de los Senadores.

4.1 TABLA COMPARATIVA DE LAS INICIATIVAS PARA EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO PRESENTADAS EN EL CONGRESO MEXICANO (1998-2004)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

No.	Fracción y fecha	Representante	Antecedentes Históricos	Antecedentes jurídicos en México	Antecedentes internacionales	Motivos políticos y sociales	Motivos económicos
1	PRD y PT 30/04/98	Dip. Lázaro Cárdenas Batel	-	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio de territorio no causa suspensión de derechos • Art. 133: Estado debe garantizar derechos ciudadanos. • Reforma al Art. 36. • Consejo General del IFE designó Comisión de Especialistas para estudiar modalidades del voto en el extranjero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voto extraterritorial es práctica extendida en el orbe. • Declaración Universal de Derechos Humanos: ciudadanos deben participar en el gobierno de su país. • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. • Convención Americana sobre Derechos Humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia contemporánea: extensión del sufragio popular. • Ejercicio de ciudadanía es el sustento del poder del Estado. 	-
2	PAN 17/11/98	Dip. José de Jesús González Reyes	-	<ul style="list-style-type: none"> • COFIPE, Art. 4: votar en las elecciones es derecho y obligación del ciudadano. • Reforma al Art. 36. • COFIPE, Art.140: credencial para votar es indispensable para ejercer voto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 23: ciudadanos con derecho a votar y ser elegidos. • Declaración Universal sobre la Democracia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voto en el extranjero es una necesidad de la ciudadanía. • El Estado debe garantizar el goce de derechos civiles y políticos. 	-
3	PAN 17/11/98	Dip. Rafael Castilla Peniche	<ul style="list-style-type: none"> • Palabra voto tiene origen religioso, era una promesa hecha a los 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 35 y 36 de la Constitución establecen que voto es un derecho y una obligación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes de otros países permiten el voto extraterritorial: Colombia, Perú, Brasil, Portugal, 	<ul style="list-style-type: none"> • Voto es instrumento de cohesión social y derecho político para participar en asuntos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantes contribuyen al bienestar de familias y a la economía

No.	Fración y fecha	Representante	Antecedentes Históricos	Antecedentes jurídicos en México	Antecedentes internacionales	Motivos políticos y sociales	Motivos económicos
			dioses.	<ul style="list-style-type: none"> Reforma al Art. 36 y al octavo transitorio La Constitución no señala expresamente la posibilidad del voto en el exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> España, Holanda y Suecia. Historia universal de la extensión del sufragio. 	<ul style="list-style-type: none"> Perfeccionar la democracia. Defensa de soberanía no incompatible con extensión del voto. Migrantes mantienen vínculos con el país. Derecho electoral es el primer derecho en la democracia. Fortalecer nexo con compatriotas, reafirmar su sentido de pertenencia. 	<ul style="list-style-type: none"> nacional. Consejo Nacional de Población: 1 de cada 20 hogares recibe remesas. Propiedades de migrantes en México pagan impuestos. Remesas constituyen tercera entrada de divisas.
4	PAN 15/04/99	Dip. Rafael Castilla Peniche	<ul style="list-style-type: none"> Las leyes se transforman a través del tiempo y deben responder a los reclamos de la comunidad política. 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma al Art. 36. 1998, Consejo General del IFE designó Comisión de Especialistas: voto en el extranjero viable. Reforma propuesta por Dip. Lázaro Cárdenas Batel. Adición al artículo 35 de la Constitución reconoce el voto en el extranjero. 	<ul style="list-style-type: none"> Derecho comparado reconoce como derecho inherente a la condición de ciudadano elegir y ser electo. 	<ul style="list-style-type: none"> Migrante conserva lazos, la tecnología permite mantener contacto. Comunidades transnacionales resuelven problema de doble lealtad. Voto es forma de expresión política y derecho inherente a miembros de sociedad política. Consolidar régimen democrático. 	<ul style="list-style-type: none"> Migrantes constituyen el tercer ingreso en divisas para el país.
5	PRD, PAN, PVEM, PT e independientes	Pablo Gómez, Carlos Medina Plascencia, Jorge Emilio González Martínez, Marcelo Ebrard	<ul style="list-style-type: none"> Después de 1997, se consolidó régimen multipartidista en México. 	<ul style="list-style-type: none"> Modelo jurídico mexicano con democracia. Reforma al Art. 36 y octavo transitorio. Artículos 35 y 36: voto es derecho y 	-	<ul style="list-style-type: none"> Voto es expresión de la soberanía popular. Democracia contemporánea requiere extensión del sufragio a todos los ciudadanos, sin 	-

No.	Fracción y fecha	Representante	Antecedentes Históricos	Antecedentes jurídicos en México	Antecedentes internacionales	Motivos políticos y sociales	Motivos económicos
	22/04/99	Casaubond, entre otros.		obligación. <ul style="list-style-type: none"> Residir en extranjero no causa suspensión de derechos. Plan Nacional de Desarrollo: migrantes pertenecen a la nación mexicana. Art. 133: Estado garantiza derechos. 		importar residencia. <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer nexo con compatriotas, reafirmar sentido de pertenencia a la patria. 	
6	PAN 27/04/00	Dip. Felipe de Jesús Preciado Coronado	-	<ul style="list-style-type: none"> Reforma al Art. 36. 	<ul style="list-style-type: none"> Países como Francia y Colombia permiten que sus nacionales en el exterior sean electos para Senadores y Diputados. 	<ul style="list-style-type: none"> Migrantes mantienen lazos familiares y culturales con México. Más de 20 millones de mexicanos han emigrado, la mayoría a EUA. La soberanía nacional se deposita en todos los ciudadanos de una patria. 	<ul style="list-style-type: none"> Remesas constituyen la tercera entrada de divisas. Migrantes efectúan inversiones. PIB que perciben migrantes es casi igual que el producto nacional.
7	PRD 6/09/01	Dip. Sergio Acosta Salazar	-	<ul style="list-style-type: none"> PRD ha presentado diversas iniciativas para defender derechos de los migrantes. Reforma al Art. 36. 	-	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar democracia. Voto es derecho público subjetivo de naturaleza política. Fortalecer lazos entre migrantes y nación. Reafirmar sentido de pertenencia. Voto universal para ciudadanos sin importar residencia. Igualdad es pilar de Estado de derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> Migrantes han dejado país por desempleo y faltas de oportunidad. Dejan su patrimonio en México, pagan impuestos, contribuyen a la economía nacional.

No.	Fracción y fecha	Representante	Antecedentes Históricos	Antecedentes jurídicos en México	Antecedentes internacionales	Motivos políticos y sociales	Motivos económicos
8	PRD 04/10/01	Dip. Gregorio Urías Germán	<ul style="list-style-type: none"> Hegemonía del régimen de partido del Estado fue obstáculo para reconocer derechos de migrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Art. 35: ciudadano tiene el derecho a votar y ser votado. 	<ul style="list-style-type: none"> Estados que permiten voto en el extranjero: Argentina, Brasil, Canadá, EUA, Colombia, Perú y Venezuela. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares: derecho a votar y ser elegidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Mexicanos han emigrado por circunstancias ajenas a su voluntad. Cambiar de territorio no los priva de derechos ciudadanos. Soberanía reside en el pueblo. 	<ul style="list-style-type: none"> Migrantes envían más de 9 mil millones de dólares a sus familias; sólo por IVA el gobierno capta 1 350 millones de dólares al año. Contribución de migrantes a obras públicas.
9	PRI 12/06/02	Sen. Genaro Borrego Estrada	<ul style="list-style-type: none"> Ciudadanos en el exterior demandan desde hace 20 años el derecho a votar. Existe deuda histórica con migrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma al artículo 36. 	<ul style="list-style-type: none"> Declaración Universal de Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Firma de tratados internacionales. Más de 40 países otorgan el derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> Voto extraterritorial es compromiso hacia población migratoria. Mexicanos en el exterior no rompen nexos con su país de origen. Migrantes buscan el avance del país y una mejor calidad de vida para sus familias. Estado mexicano debe fortalecer su soberanía y enriquecer democracia. 	<ul style="list-style-type: none"> En el 2001, las remesas ascendieron a 8 900 millones de dólares.
10	PRD 24/07/02	Dip. Miguel Bortolini	-	<ul style="list-style-type: none"> Senadores aceptan que deben reconocer derecho al voto en el extranjero. 	<ul style="list-style-type: none"> El voto extraterritorial es reconocido en más de 35 países, entre ellos España, 	<ul style="list-style-type: none"> Debate político no es si tienen o no el derecho, sino cómo regularlo. 	-

No.	Fracción y fecha	Representante	Antecedentes Históricos	Antecedentes jurídicos en México	Antecedentes internacionales	Motivos políticos y sociales	Motivos económicos
				<ul style="list-style-type: none"> • PRD incluye en sus estatutos derechos de migrantes. • Reforma al Art. 36 y al octavo transitorio. • Comisión de Especialistas: voto viable. 	<p>Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Canadá, Suecia, Francia y Holanda.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tendencia dominante en escenario internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión de democracia a migrantes. • Mexicanos en exterior representan 14.2% de población en edad ciudadana. 	
11	PAN 13/12/02	Sen. Luis Alberto Rico Samaniego	<ul style="list-style-type: none"> • Lucha por derechos políticos de mexicanos en el exterior desde finales de 1920. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al Art. 36 y al octavo transitorio. • Comisión de Especialistas: voto técnicamente viable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Otros países ya permiten el voto de sus ciudadanos en el extranjero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia participativa fundada en voto universal. • Soberanía mexicana. • Sufragio es base de organización del poder. • Facultad de elegir y ser elegido es derecho subjetivo de naturaleza política. • EUA concentra 98.7% de mexicanos en el exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mexicanos emigran para mejorar calidad de vida y encontrar empleo.
12	PRI 18/03/03	Dip. Irma Piñeyro Arias	-	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al artículo 36. 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Universal de Derechos Humanos. • Convención Americana de Derechos Civiles. • Pacto Internacional de Derechos Civiles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantes ligados a comunidad de origen. • Más de 8 millones de residentes en EUA nacieron en México. • Prescindir de autoritarismos. • Voto es derecho político legítimo. • En foros realizados en Oaxaca, Chicago, Illinois y Los Ángeles, los migrantes demandaron voto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantes contribuyen a economía familiar mexicana.
			<ul style="list-style-type: none"> • Revolución 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al artículo 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración 	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia: libertad 	-

No.	Fracción y fecha	Representante	Antecedentes Históricos	Antecedentes jurídicos en México	Antecedentes internacionales	Motivos políticos y sociales	Motivos económicos
13	PAN 28/04/03	Dip. Eduardo Rivera Pérez	<p>Mexicana: lucha por voto directo; dirigentes exiliados en EUA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1953: voto mujeres. • 1920: inicia demanda de voto en el exterior. • 1988: resurge demanda por derechos políticos. 	<p>36.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Especialistas. 	<p>Universal de Derechos Humanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. • Más de 40 países reconocen derecho al voto extraterritorial. 	<p>de sufragio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voto es derecho público subjetivo de naturaleza política. • Voto es universal y expresión de soberanía popular, es derecho y obligación. • 9.8 millones de mexicanos viven en 11 estados de EUA. • Consolidar democracia, fortalecer nexos con compatriotas, reafirmar sentido de pertenencia. 	
14	PRD 30/04/03	Sen. Raymundo Cárdenas Hernández	<ul style="list-style-type: none"> • Desde 1917 discriminación impide que mexicanos naturalizados sean electos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter dinámico del derecho electoral. • Iniciativa del Sen. Genaro Borrego. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Superar sistema presidencial, fortalecer Poder Legislativo. • Consolidar democracia. • Evitar discriminación a mexicanos con doble nacionalidad. 	-
15	Poder Ejecutivo Federal 15/06/04	Presidente Vicente Fox Quesada	-	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al Art. 36. • Comisión de Especialistas. • Se han presentado 14 iniciativas. • 2003: Propuesta ciudadana para ampliar derechos políticos. • Art. 39: soberanía reside en el pueblo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Países americanos han legislado derecho: Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Colombia, EUA, Perú • 70 países reconocen este derecho. • Convención Internacional sobre la Protección de los 	<ul style="list-style-type: none"> • Voto en el extranjero es compromiso con la nación. • Migrantes mantienen lazos económicos y afectivos con México. • Grupos organizados de migrantes han solicitado derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantes apoyan a familias y al país con remisión de recursos pecuniarios.

No.	Fracción y fecha	Representante	Antecedentes Históricos	Antecedentes jurídicos en México	Antecedentes internacionales	Motivos políticos y sociales	Motivos económicos
				<ul style="list-style-type: none"> • Art. 34: condiciones para ser ciudadano. • Art. 38: ausentarse no es causa para perder derechos. 	Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.		
16	PRD 14/09/04	Dip. Juan José García Ochoa	-	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al artículo 36 y al octavo transitorio. • Comisión de Especialistas: voto técnicamente viable. • Existen iniciativas de ley ante el Congreso. • Artículo 32 no permite que mexicanos con otra nacionalidad sean candidatos. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Transición democrática: ampliación de derechos políticos. • Soberanía nacional reside en el pueblo. • 13 millones de mexicanos en exterior no votan: discriminación. • Ampliar legitimidad del Estado Mexicano. • Voto permitirá que migrantes exijan sus derechos. • Globalización: migraciones masivas. • Migrantes son parte de nación mexicana. 	-
17	PRI 04/11/04	Dip. Laura Elena Martínez Rivera.	<ul style="list-style-type: none"> • Siglo XIX: pueblo, ciudadanía y territorio ligados. • 1920-1929: migran en busca de trabajo. • 1942-1964: programa de braceros, ingresan 4.65 	<ul style="list-style-type: none"> • 1926, Diario <i>La Opinión</i>, Los Ángeles: propone voto extraterritorial; su fundador es el vasconcelista Ignacio Lozano: busca respeto a derechos políticos de migrantes. • Reforma al artículo 36. • Comisión de 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantes continúan siendo nacionales. • Constante flujo mundial de personas. • Ciudadano transnacional: Unión Europea. • Migración en la actualidad tiende a residencia permanente. • Se han creado programas de apoyo 	-

No.	Fracción y fecha	Representante	Antecedentes Históricos	Antecedentes jurídicos en México	Antecedentes internacionales	Motivos políticos y sociales	Motivos económicos
			<p>millones de trabajadores temporales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1970: migración indocumentada, desplazamiento circular. • 1988-1994: clubes de migrantes. 	<p>Especialistas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 30 indica quién es mexicano. • Artículo 34 define quiénes son ciudadanos. • Cambio de residencia no ocasiona pérdida de nacionalidad. 		<p>y nuevos consulados.</p>	
18	PAN 21/04/05	Senador Rafael Gilberto Morgan Álvarez Y César Jáuregui	<p>El Colegio de la Frontera Norte, aseveró, de los aproximadamente 10 millones de mexicanos que residen en EUA, casi el 60 por ciento vive a menos de dos horas de transporte terrestre, de la frontera con México</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma a la fracción III del Artículo 36 constitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares 	<ul style="list-style-type: none"> • El derecho al voto de los mexicanos está por encima de la ubicación geográfica del elector. • “Un ciudadano, un voto” es la base de la democracia. • Nada puede vulnerar el sentido de pertenencia a una nación. • Voto para mexicanos en tránsito y residentes en el exterior. 	-

Fuente: Elaboración propia con base en información de los portales de la Cámara de Diputados (<http://www.camaradediputados.gob.mx/>) y de Senadores (<http://www.senado.gob.mx/>) del H. Congreso de la Unión. Elaborada en el año 2004 y revisada en el 2005.

TABLA 4.2. COMPARATIVO DE LAS INICIATIVAS PARA EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO PRESENTADAS EN EL CONGRESO MEXICANO (1998-2005) PROPUESTAS

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campañas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
<p>PRD y PT</p> <p>30/04/98</p> <p>Diputados: Lázaro Cárdenas Batel, Porfirio Muñoz Ledo, Carlos Heredia Zubieta, María del Carmen Escobedo Pérez, Jesús Martín del Campo, Pablo Gómez Álvarez, Samuel Maldonado Bautista, Álvaro Arceo Corchera, Socorro Aubry Orozco, Patria Jiménez Flores, Martha Dalia Gastélum, Julieta Gallardo Mora, Saúl Solano Castro.</p> <p>Por el PT: Gerardo Acosta Z., Luis Patiño Pozas, María Mercedes Maciel Ortiz.</p>	COFIPE, Art. 6, 82, 223 y octavo transitorio	Sólo para elección de Presidente de la República.	Establecer Instrumentos para ejercer el voto.	NA	Credencial de elector sólo puede ser emitida por Registro Federal de Electores	NA	Ciudadanos en extranjero podrán ejercer voto en los términos que determine el Consejo General.	NA	NA	NA	NA
<p>PAN</p> <p>17/11/98</p> <p>Diputado José de Jesús González Reyes.</p>	COFIPE, Art. 118, 119, 126, 193, 196, 197, 199, 200, 205, 207, 223,	Sólo para elección de Presidente de la República.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con SRE. • IFE conocerá infracciones de Servicio 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con IFE. • Titulares de embajadas y 	Credencial para votar del IFE es el único instrumento válido de acceso al	Casillas especiales en consulados y embajadas mexicanos.	Se instalarán hasta 2 casillas por institución (consulado y embajada) según determine el IFE.	NA	NA	NA	NA

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campañas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
PAN 17/11/98 Diputados: Rafael Castilla Peniche, Carlos Camacho Alcázar, Javier Algara Cossío, María de la Soledad Baltasar Segura, Baldemar Tudón Martínez, Margarita Pérez Gavilán, César Jáuregui Robles, Francisco Vera González, Carlos Arce Macías, Juan Bueno Torio, Fernando Castellanos Pacheco, María del Carmen Díaz Amador, José Espina von Roehrich, Eduardo Mendoza Ayala,	238, 242, 250, 252, 253, 254 y 267. Constitución, Art. 35: ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a mexicanos en el extranjero.	NA	Exterior Mexicano. • Consejo General encargado de capacitar a miembros del Servicio Exterior Mexicano, además de documentación e integración de expedientes de cómputo. Supervisar a miembros del Servicio Exterior Mexicano.	consulados integrarán mesas directivas de casilla, con auxilio del Servicio Exterior Mexicano. Servicio Exterior Mexicano ayudará a representantes de embajadas y consulados en el proceso electoral.	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campanas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
------------------	-------------------	------------------	---------------	---------------	------------	----------	--------------------	---------------------------	---------------	-----------------------	-------------

Francisco Suárez Tánori,
 Felipe Carero Escobedo,
 Eliher Flores Prieto,
 Felipe Urbiola Ledesma,
 Rubén Mendoza Ayala,
 Gloria Ocampo Aranda,
 Arturo Saiz Calderón
 García, Ramón Corral
 Avila, Pilar Valdés
 González, Felipe
 Preciado Coronado,
 Edgar Ramírez Pech,
 Flavio Valdés García,
 Julio Faesler Carlisle,
 Gerardo Buganza
 Salmerón, Samuel
 Gustavo Villanueva
 García, Espiridión
 Sánchez López,
 Adalberto Valderrama
 Fernández, Baldemar
 Dzul Noh, María Cruz
 Muñoz, Ramón María
 González, Rocío Morgan
 Franco, Porfirio Durán
 Reveles, Joaquín
 Montaña Yamuni,
 Francisco Javier
 Reynoso Nuño, Alberto
 González Domene,
 Sergio Salazar Salazar,
 Alberto Cifuentes
 Negrete, Fauzi Hamdam
 Amad, Santiago Creel
 Miranda, Carlos Medina
 Plascencia, Abelardo
 Perales Meléndez, José
 Antonio Herrán Cabrera,
 Leticia Villegas Nava,
 Antonio Galaviz Oláis,

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campanas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
------------------	-------------------	------------------	---------------	---------------	------------	----------	--------------------	---------------------------	---------------	-----------------------	-------------

Emilio González Márquez, Jorge Humberto Zamarrita Díaz, Jorge Esparza Carlo, Fernando González Corona, Patricia Espinosa Torres, María Antonia Durán López, Rogelio Sada Zambrano, Constancio Rivas Sánchez, Juan Miguel Alcántara Soria, Juan José Rodríguez Prats, Juan Carlos Espina von Roehrich, José Jesús García León, Álvaro Elías Loredo, Armando Rancel Hernández, José Antonio Álvarez Hernández, Martín Contreras Rivera, María del Carmen Corral Romero, José Armando Jasso Silva, Felipe de Jesús Rangel Vargas, Mario Guillermo Haro Rodríguez, Luis Guillermo Villanueva Valdovinos, Juan Carlos Gutiérrez Fragoso, Fortunato Álvarez Enríquez, Manuel Peñúñuri Noriega, Samuel Gustavo Villanueva García, Ricardo Ontiveros y Romo, Jesús Torres León, Ricardo Ortiz Gutiérrez, Gustavo Vicencio Acevedo, Juan

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campañas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condicionantes
------------------	-------------------	------------------	---------------	---------------	------------	----------	--------------------	---------------------------	---------------	-----------------------	----------------

Carlos Ruiz García,
Francisco Javier Díez de
Sollano.

PAN

15/04/99

Diputados: Rafael Castilla Peniche, Javier Algara Cossío, Felipe Urbiola Ledesma, Lázaro Cárdenas Batel, Carlos Heredia Zubieta Cureño, José Luis Gutiérrez, Ricardo Cantú Garza, Marcelo Ebrard Casaubón, Alvaro Elías Loredó, José Antonio Muñoz Serrano, Felipe Carero Escobedo, José Jesús Montejo Blanco, José Antonio Alvarez Hernández, María Elena Cruz Muñoz, Fernando Castellanos Pacheco, Margarita Pérez Gavilán, Baldemar Tudón Martínez, Espiridión Sánchez López, Joaquín Montaña Yamuni, Eliher Flores Prieto, Francisco Javier Reynoso Nuño, Carlos Iñiguez Cervantes, Arturo Saiz Calderón, Constancio Ríos Sánchez, Humberto Treviño Landois, Juan José Rodríguez Prats, Abelardo Perales

COFIPE
Art. 136 y
adición
del Libro
Noveno.

NA

- Creación de Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero.
- Consejo General a través de SRE, celebrará acuerdos internacionales con autoridades de cada país destino.
- Acuerdos de cooperación con medios internacionales para permitir sondeos de opinión.
- Solicitar apoyo de fuerzas de seguridad locales para resguardar documentación.

- Gestionar ante gobiernos de países destino autorizaciones necesarias para facilitar el proceso.
- Apego a convenios y tratados internacionales.

- Uso de credencial para votar con foto del IFE.
- Expedición de credencial para votar en el extranjero.

- Instalar mesas en núcleos de concentración de mexicanos en el país respectivo.
- Centro de votación: reunión de 5 mesas de votación.
- Una casilla especial por cada embajada y consulado de México en el exterior para atender a mexicanos en tránsito.

- Casillas.
- Voto vía postal, resulta viable y recomendable para comunidades mexicanas dispersas en el exterior.

- Gastos para campañas en el exterior se harán por medio del IFE.
- Se prohíbe a partidos políticos recibir recursos de personas de nacionalidad distinta a la mexicana o con doble nacionalidad.

Los costos de las campañas serán facturados al IFE.

NA

- Debate sobre doble lealtad: mexicanos que han votado en elecciones de otro país no pueden hacerlo en elecciones de México.
- Hijos de padres mexicanos nacidos en el exterior deben demostrar algún vínculo con México.
- Aplicación extraterritorial de leyes mexicanas.

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campanas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
------------------	-------------------	------------------	---------------	---------------	------------	----------	--------------------	---------------------------	---------------	-----------------------	-------------

Meléndez, María de la Soledad Baltasar
 Segura, Ricardo
 Fernández Candia, Juan
 Carlos Gutiérrez
 Fragoso, Víctor Alejandro
 Vázquez Cuevas, Samuel Gustavo
 Villanueva García, Luis
 Guillermo Villanueva
 Valdovinos, José de
 Jesús García León, Raúl
 Monjarás Hernández, Felipe Preciado
 Coronado, Armando
 Rancel Hernández, Juan
 Carlos Ruiz García, Alberto Cifuentes
 Negrete, Germán
 Martínez Cázares, Rubén Mendoza Ayala,
 José Ángel Frausto Ortiz,
 Patricia Espinosa Torres,
 Marco Antonio Adame
 Castillo, María del
 Carmen Corral Romero,
 Juan Bueno Torio,
 Gerardo Buganza
 Salmerón, Adalberto
 Balderrama Fernández,
 Felipe de Jesús Rancel
 Vargas, Ramón M. Nava
 González, Javier Castelo
 Parada, Felipe Vicencio
 Álvarez, Jorge Gómez
 Mérida, Pablo Gutiérrez
 Jiménez, Martín
 Conteras Rivera,
 Benjamín gallegos Soto,
 Jorge López Vergara,

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campanias y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
------------------	-------------------	------------------	---------------	---------------	------------	----------	--------------------	----------------------------	---------------	-----------------------	-------------

Felipe Cantú Rodríguez,
 Haydee García Acedo,
 Carlos Camacho Alcázar,
 Jorge Esparza Carlo,
 José Armando Jasso
 silva, Porfirio Durán
 Reveles, José Espina
 von Roehrich, Eduardo
 Mendoza Ayala, Nicolás
 Jiménez Carrillo, Elodia
 Gutiérrez Estrada,
 Fernando Covarrubias
 Zavala, Héctor Flavio
 Valdés García, Sandra
 Segura Rancel, Fauzi
 Hamdam Amad, Jeffrey
 Max Jones, Margarita
 Chávez Murguía, Manuel
 Peñúñuri Noriega, Mario
 Guillermo Haro
 Rodríguez, Jesús Torres
 León, Martín Matamoros
 Castrillon, Trinidad
 Escobedo Aguilar, Julio
 Castillón Valdés, Javier
 Corral Jurado, Alberto
 González Domene,
 Baldemar Azul Noh,
 Martín Mora Aguirre,
 Alberto López Rosas,
 Jesús Martín del Campo,
 Juan José González
 Davar, Laura Itzel
 Castillo, Julieta Gallardo,
 Alfonso Ramírez Cuellar,
 Carmen Escobedo
 Pérez, Germán Rufino
 Contreras, César A.
 Pineda Castillo, Joaquín
 A. Hernández Correa,

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campanias y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
------------------	-------------------	------------------	---------------	---------------	------------	----------	--------------------	----------------------------	---------------	-----------------------	-------------

Rosalío Hernández,
 Fernando Elías
 Hernández Mendoza,
 Alfonso González
 Zamora, Santiago Padilla
 Arriaga, Gilberto López y
 Rivas, Antonio Soto,
 José Luis García Cortés,
 Angélica de la Peña,
 Felipe Rodríguez, Saúl
 Solano Castro, Roselia
 Barajas Olea, Elba
 Capuchino, Antonio
 Lagunas, Martha Dalía
 Gastélum, Alvaro Arceo,
 Marcelino Díaz de Jesús,
 Isael Petronio Cantú
 Nájera, Plutarco García
 Jiménez, María de la Luz
 Núñez, Enrique Bautista
 Villegas, Miguel Solís
 Lezo, Lenia Batres
 Guadarrama, Cristina
 Portillo Ayala, Esperanza
 Villalobos, Jorge León
 Díaz, Mariano Sánchez
 Farias, Alma Vucovich
 Seele, Juan Antonio
 Guajardo Anzaldúa, Luis
 Meneses Murillo, María
 Guadalupe Sánchez
 Morales, Pedro Magaña
 Gutiérrez, José Octavio
 Díaz, Luis Rojas Chávez,
 Patria Jiménez Flores,
 Silvia Olivia Fragoso,
 Violeta Margarita
 Vázquez Osorno, Fabiola
 Gallegos Arango y Luis
 David Gálvez.

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campañas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
PRD, PAN, PVEM, PT e independientes 22/04/99 Diputados: Pablo Gómez Álvarez, Francisco José Paoli y Bolio, Ricardo Cantú Garza, Jorge Emilio González Martínez, Marcelo Ebrard Casaubón, José Luis Gutiérrez Cureño, Demetrio Sodi, Jesús Martín del Campo, Carlos Medina Plascencia, César Jáuregui, Rafael Castilla Peniche, Felipe de Jesús Cantú, Jorge León Díaz, Antonio Cabello, Lázaro Cárdenas Batel, Clara Brugada, Armando Aguirre Hervis, Miguel Alonso Raya, Sergio Valdés Arias, Joaquín Hernández, Enrique Santillán, Adolfo González Zamora, Cristina Portillo, Rodrigo Maldonado Ochoa, Samuel Lara Villa, Bernardo Segura Rivera, Laura Itzel Castillo Juárez, Gonzalo Rojas, Gonzalo de la Cruz, Santiago Padilla, Antonio Prats, Claudia Fragoso López, Olga Medina,	COFIPE, Art. 6, 49, adición de 3 artículos transitorios y derogación del octavo transitorio .	Ciudadanos mexicanos en el exterior ejercerán derecho al voto para la elección de Presidente de la República.	NA	NA	Es necesario contar con credencial para votar con fotografía del IFE.	Casillas especiales deben sujetarse a lo planteado en el COFIPE.	NA	Evitar que ciudadanos mexicanos en el exterior se vean impedidos de realizar aportaciones a los partidos políticos, mediante el rubro financiamiento de simpatizantes.	NA	NA	NA

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campanas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
------------------	-------------------	------------------	---------------	---------------	------------	----------	--------------------	---------------------------	---------------	-----------------------	-------------

Martha Dalia Gastelum,
Luis Meneses Murillo,
Saúl Solano Castro,
Benito Mirón Lince,
Carlos Heredia Zubieta,
Antonio Soto Sánchez,
Socorro Aubry, Rosalía
Barajas Olea, Norma
Argaiz Zurita, Carlos
Morales, Manuel Pérez
García, Juan González,
María de la Luz Núñez
Ramos, Carmen
Escobedo Pérez, Julieta
Gallardo Mora, Carmelo
Enríquez Rosado,
Plutarco García Jiménez,
Antonio Lagunas Angel,
Samuel Maldonado,
Violeta Margarita
Vázquez Osorno,
Francisco de Souza
Machorro, Martha Irene
Luna Calvo, Antonio
Palomino Rivera y Aarón
Quiroz Jiménez.

PAN

27/04/00

Dip. Felipe de Jesús
Preciado Coronado, Julio
Faesler Carlisle, Ramón
María Nava González,
Rafael Castilla Peniche y
Jorge Esparza Carlo.

Constitución, Art.
53-55.

Sexta circunscripción
formada
por
mexicanos en el
exterior:
10 diputados por
representación
proporcional.

NA

NA

NA

NA

NA

NA

NA

NA

Para ser
candidatos
deben tener
residencia de
más de 6
meses fuera
del territorio
nacional.

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campañas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
PRD 6/09/01 Diputado Sergio Acosta Salazar	Reforma diversos artículos de la Constitución y del COFIPE.	Art. 35: mexicanos en el exterior votarán para la elección de Presidente.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos en coordinación con SRE para garantizar derecho al voto. • Consejo General: realizar cómputo y capacitar a Servicio Exterior Mexicano. • Conocer infracciones del Servicio Exterior. 	Coordinar con el IFE.	Mexicanos que no tengan credencial del IFE, Consejo General decidirá con qué documentos oficiales se permitirá voto.	En embajadas y consulados mexicanos; sus titulares dispondrán la integración de las mesas directivas.	NA	NA	NA	NA	NA
PRD 04/10/01 Diputado Gregorio Urías Germán	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución: Art. 52-56 y 60. • COFIPE, adición del Libro Noveno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Votar en elecciones de Presidente, Senadores y Diputados. • Sexta circunscripción que represente a mexicanos en el extranjero. 	Consejo General creará una Comisión Especial para el proceso de la sexta circunscripción.	NA	Presentar credencial para votar con foto del IFE y exhibir documento que pruebe su residencia en país extranjero.	<ul style="list-style-type: none"> • Instaladas en 10 principales ciudades de EUA y en 50 condados con mayor número de mexicanos. • En capitales y ciudades donde vivan más de 5 000 mexicanos. • Se instala casilla a petición formal de por 	Voto por correo para mexicanos que vivan a más de 200 Km. de la casilla más cercana.	NA	NA	Impugnación deberá presentarse directamente en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	<ul style="list-style-type: none"> • Candidatos a diputados deben ser originarios de una entidad mexicana, poseer credencial del IFE y acreditar vecindad de al menos 3 años en el extranjero. • Impedimento para postularse: prestar servicios en

	Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campanias y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
PRI	12/06/02	Senadores: Genaro Borrego Estrada, Jeffrey Max Jones Jones, Serafín Ríos Álvarez, Emilia Patricia Gómez Bravo.	Adición de un artículo transitorio al COFIPE.	• Aumentar a 540 número de diputados y elevar en 10 el número de senadores. • Partidos políticos: promover participación de mexicanos en el exterior a diputaciones federales por representación proporcional. • Incluir en listas al menos a un mexicano en el exterior.	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
PRD	24/07/02		Constitución: Art. 35, 52, 53, 54, 55, 115 y	Creación de sexta circunscripción electoral	Consejo General: nombrará Consejo Electoral en	Para votar deberán contar con credencial para votar	lo menos 200 mexicanos.	NA	NA	NA	NA	NA

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campañas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
Diputados: Miguel Bortolini Castillo, Ramón León Morales, Jesús Ortega Martínez, Rutilio Cruz Escandón.	116.	para que mexicanos en el exterior, elijan a 40 diputados por representación proporcional.	el Extranjero con mismas atribuciones que un Consejo Local.		con foto y estar inscritos en el Registro Federal Electoral.						
PAN 13/12/02 Senador Luis Alberto Rico Samaniego	Adición de un Libro Noveno al COFIPE.	Mexicanos en el exterior podrán votar por Presidente, Senadores y Diputados por el principio de representación proporcional.	NA	NA	NA	Centros de votación electrónica en los condados de EUA que a juicio del IFE cuenten con mayor población mexicana, así como en Canadá y en las principales embajadas del mundo.	Centros de votación electrónica.	NA	NA	En caso de impugnación se aplicará la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	NA
PRI 18/03/03 Diputados: Irma Piñeyro Arias, Abel Trejo González, Jaime Larrazábal Bretón, Lilia Mendoza Cruz, Ildelfonso Zorrilla Cuevas, Cándido Coheto Martínez, Miguel	Se reforman y adicionan diversas disposiciones del COFIPE.	Votación para Presidente, además de Diputados y Senadores por el principio de representación	<ul style="list-style-type: none"> Mantener registro de ciudadanos mexicanos en el exterior. Otorgar atribuciones al Consejo General para regular voto en el exterior. 	NA	Es necesario tener credencial expedida por el IFE.	Consejo General será quien determine la ubicación de centros de voto y logística.	Casillas.	<ul style="list-style-type: none"> Candidatos y partidos políticos podrán hacer campañas en el extranjero a través de medios electrónicos o electromagnéticos o en lugares conve- 	NA	NA	NA

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campañas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condicionantes
<p>Ángel Moreno Tello, Ángel Artemio Meixueiro González, José Soto Martínez, Edith Escobar Camacho, Francisco Castro González, Rafael Rodríguez Barrera, César Duarte Jáquez, Manuel Añorve Baños, José Feliciano Moo y Can, José Antonio Arévalo González, Jaime Alcántara Silva, Araceli Domínguez Ramírez, Jaime Barrón Fonseca, Luis Rubio Valdez, Jaime Vázquez Castillo, Víctor M. Gandarilla Carrasco, Martha Ofelia Meza Escalante, Patricia Aguilar García, Rosario Oroz Ibarra, Martha Silvia Sánchez González, Alejandro García Sainz, Arturo León Lerma, Enrique Priego Oropeza, Hortensia Aragón Castillo, María Elena Chapa Hernández, Adela del Carmen Granel Campos, Adela Cerezo Bautista, Benito Vital Ramírez, Olga Haydeé Flores Velásquez.</p>	<p>Se reforman y adicionan diversas disposiciones</p>	<p>proporcional. Elec-ción para Presidente de la República.</p>	<p>• Un fin del IFE será asegurar derechos político-electorales a mexicanos en el exterior. • Confor-mar Padrón Electoral de Ciudadanos en el Exterior.</p>	<p>• Coordina-ción con el IFE. • Derecho internacio-nal.</p>	<p>• Uso de credencial para votar del IFE. • Se contará</p>	<p>• Instalar en núcleos de concen-tración de mexicanos en exterior,</p>	<p>Casillas y casillas especiales para mexicanos en tránsito.</p>	<p>nidos con otros países. • Recursos otorgados a candidatos serán aplicados en el lugar donde se otorguen, prohibida su introducción al país. • Partidos políticos inhabilitados para recibir recursos de personas</p>	<p>• Rigurosos o mecanismos de fiscalización.</p>	<p>• Máxima autoridad es Tribunal Electoral del Poder Judicial de la</p>	<p>• Resulta imposible utilizar técnica censal para Catálogo</p>
<p>PAN 28/04/03 Diputados: Eduardo</p>											

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campañas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condicionantes
Rivera Pérez, Mario Sandoval Silvera, Víctor León Castañeda, Juan de la Cruz Alberto Cano Cortezano, Martha Patricia Martínez Macías, Neftalí Escobedo Zoletto, Sonia López Macías, Francisco Arano Montero, Armando Salinas Torre, Tomás Coronado Olmos, María Teresa Gómez Mont y Urueta.	-nes del COFIPE.	<ul style="list-style-type: none"> • Contará con participación de la SRE. • Realizar gestiones oficiales pertinentes para facilitar proceso. 	nal permite que estados legislen con efectos extraterritoriales. <ul style="list-style-type: none"> • Acordar con gobiernos de países destino. 	con credencial para votar en el extranjero y deberán aparecer en lista nominal de electores. <ul style="list-style-type: none"> • Emisión de credencial costará una cantidad igual al costo de la matrícula consular expedida. 	lugares públicos de fácil acceso. <ul style="list-style-type: none"> • Por cada 750 se instalará una casilla: sección electoral. • Más de 5 casillas serán un centro de votación. • Casillas especiales en consulados mexicanos para mexicanos en tránsito. • No instalar casillas en oficinas públicas. 	físicas o morales extranjeras y por parte de organizaciones internacionales. <ul style="list-style-type: none"> • Tope a gastos de campaña en el extranjero. • IFE contratará tiempos en radio y televisión en el extranjero y los distribuirá. • Campañas se sujetarán a acuerdos que el IFE establezca por medio de SRE, con autoridades del país destino. 	<ul style="list-style-type: none"> • Labores serán realizadas por Consejo General del IFE. 	Federación. <ul style="list-style-type: none"> • Se aplicará Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 	General de Electores. <ul style="list-style-type: none"> • No podrán votar los nacionales que hayan sufragado en la elección de autoridades del país donde residen en la actualidad. 		
PRD 30/04/03 Senador Raymundo Cárdenas Hernández	Reforma y adicional Art. 52-56 de la Constitución.	<ul style="list-style-type: none"> • Crear sexta circunscripción para mexicanos en exterior. • Integrada por 20 diputados 	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	Deberá reconocerse el derecho a ser electos como Diputados o Senadores a mexicanos por naturalización que tengan como

	Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campañas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condicionantes
Poder Ejecutivo Federal	15/06/04	Reforma y adiciona diversos artículos del COFIPE y crea Libro Noveno.	asignados a partidos políticos por representación proporcional. Voto para Presidente de la República a partir del 2006.	<ul style="list-style-type: none"> • IFE otorgará facilidades. • Consejo General: investigar irregularidades y responsable de emisión, recepción y cómputo de votos. • Elaborar Lista Nominal de Electores en el Extranjero. • Establecer Junta Ejecutiva para instrumentar el proceso. • Establecer Consejo Especial para operar voto en el exterior. • Creación de Junta 	NA	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos que cuenten con credencial deben notificar al IFE su intención de votar. 	NA	Consejo General integrará comisión para proponer modalidad del voto de entre: electrónico postal o en casillas.	<ul style="list-style-type: none"> • Partidos políticos no podrán realizar actos públicos de campaña o difundir su propaganda electoral en medios masivos fuera de México. • Realizar campañas o contratar espacios en medios extranjeros será infracción grave a legislación electoral. 	NA	Congreso debe reformar Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para que los recursos puedan ser promovidos por vía electrónica.	NA
PRD		Se reforman	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de Junta 	NA	<ul style="list-style-type: none"> • Se reconoce 	NA	<ul style="list-style-type: none"> • Voto a distancia 	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibir a partidos 	Modalidad es de	Impugnación ante Tribunal	NA

mexicanos al menos diez años.

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campañas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
14/09/04 Diputado Juan José García Ochoa	y adicionan diversas disposiciones de la Constitución y del COFIPE.	votar por Presidente, además de Diputados y Senadores por representación proporcional. • Creación de sexta circunscripción plurinominal para elegir a 3 senadores en el exterior. • Ciudadanos en tránsito votarán por Presidente y lista nacional de Senadores	Ejecutiva Especial para organizar las elecciones en el exterior. • Crear Listado Nominal de Electores en el Exterior. • Vigilar realización de campañas y contratación de propaganda en el exterior.	Acuerdos binacionales entre	credencial del IFE, pero mexicanos deben inscribirse al Padrón Electoral de Votantes en el Exterior. • Permite credencialización en el exterior.	Casillas en lugares de fácil acceso,	electrónicamente, telefónico, postal y en casillas especiales. • En cada comunidad el IFE deberá determinar la modalidad.	políticos la contratación de medios y propaganda en el exterior, esto será monopolio del IFE. • Se prohíben aportaciones económicas del extranjero.	campañas restringidas y vigiladas por el IFE.	Electoral de la Federación.	NA
PRI	Se reforman y	Elec.-ción para Presiden-	• Creación de Consejos Locales y		• Se reconoce credencial		Casillas.	• Se permiten campañas en el exterior.	IFE destinará 10% más	Autoridades electorales mexicanas	

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campañas y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
04/11/04 Diputada Laura Elena Martínez Rivera.	adicionan diversas disposiciones del COFIPE. Adición de un Libro Sexto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo	te de la República. Elec.-ción para Presidente de la República.	Extraordinarios en el Extranjero. • Juntas Locales Ejecutivas en el Exterior, para supervisar y evaluar el proceso. • Registro Federal de Electores en el Extranjero: Catálogo de Electores y Padrón Electoral. • Consejo General podrá aplicar técnica censal para obtener información. • El IFE realizará en territorio nacional, todos los actos necesarios para hacer posible el ejercicio del derecho al voto en el extranjero.	autoridades nacionales y autoridades de cada país destino. La SRE deberá coadyuvar, oportunamente, con el IFE para el cumplimiento de las tareas establecidas en el nuevo Libro	del IFE y deberán estar inscritos en Registro Federal de Electores. • IFE realizará cada año una campaña para actualizar Catálogo General de Electores. • Credencial para votar en el extranjero. • Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que decidan ejercer su voto deberán estar previamente inscritos en el padrón electoral y	se prefieren escuelas y oficinas públicas.	NA Voto postal.	• Se autoriza organización de eventos y colocación de propaganda. • No habrá campañas electorales en el extranjero.	de los recursos que ordinariamente se entregan a los candidatos. La fiscalización de los recursos financieros se realizará con base a lo dispuesto actualmente por	intervendrán en caso de impugnación. Los partidos políticos podrán impugnar las listas nominales de electores residentes en el extranjero ante el Tribunal Electoral.	NA

Fracción y fecha	Leyes a modificar	Tipo de elección	Funciones IFE	Funciones SRE	Credencial	Casillas	Modalidad del voto	Campanías y financiamiento	Fiscalización	Medios de impugnación	Condiciones
	al ejercicio del derecho al voto por los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.		<ul style="list-style-type: none"> • Pondrá a disposición de los interesados el formato para dar aviso de la intención de voto. • Registro Federal de Electores elaborará las listas nominales de electores residentes en el extranjero. • Aprobará formatos de boleta electoral, ordenará la impresión de boletas electorales y preparará los envíos. 	Sexto.	contar con credencial para votar. <ul style="list-style-type: none"> • Elimina la fotocredencialización en el extranjero. 				el COFIPE.		

Fuente: Elaboración propia con base en información de los portales de la Cámara de Diputados (<http://www.camaradediputados.gob.mx/>) y de Senadores (<http://www.senado.gob.mx/>) del H. Congreso de la Unión. Tabla elaborada en 2005.

DEBATE Y APROBACIÓN DE LA INICIATIVA DE REFORMA AL COFIPE SOBRE EL VME

El 9 de noviembre de 2004, la diputada plurinominal priísta por Coahuila Laura Elena Martínez Rivera, presentó al Pleno de la Cámara de Diputados, a nombre propio y de los diputados David Hernández Pérez, Claudia Ruiz Massieu Salinas, Emilio Badillo Ramírez, Jaime Fernández Saracho, Heliodoro Carlos Díaz Escárraga y Omar Bazán Flores, la Iniciativa con Proyecto de Decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones del COFIPE, en materia de voto de mexicanos en el extranjero, haciendo uso de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la misma sesión, la iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios para su estudio y dictamen.

En sesión del 14 de diciembre de 2004, las Comisiones Unidas presentaron a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el dictamen correspondiente para su primera lectura. El martes 22 de febrero de 2005, el pleno de la Cámara de Diputados lo aprobó en lo general con 391 votos a favor, 5 en contra y 22 abstenciones. Para efectos constitucionales, la Presidencia dispuso que se turnara a la Colegisladora el dictamen que establecía la reforma y adición de 35 artículos del COFIPE y la incorporación de un Libro Noveno.

De las propuestas incluidas en el dictamen remitido al Senado algunas concordaban y otras se diferenciaban de la iniciativa inicial de la propuesta tricolor.

Concordancias

- Se permitiría la instalación de casillas para los comicios en territorio extranjero. Las estructuras electorales para organizar el voto serían de carácter temporal y la coordinación correría a cargo del Consejo General del IFE.
- El IFE negociaría con autoridades extranjeras los acuerdos que permitieran realizar la jornada electoral en el extranjero, una vez que entraran en vigor las reformas.
- La Dirección de Registro Federal de Electores establecería mecanismos para la credencialización de aquellos mexicanos que radicaran en Estados Unidos o en otro país.
- Habría una credencial para votar en el extranjero que contendría datos como el país y la ciudad que correspondieran al domicilio, ciudad y sección electoral, nombre completo, edad y año de registro, clave de registro, lugar para asentar la firma, huella digital y fotografía del elector.
- El voto de mexicanos en el extranjero sólo sería posible para la elección del Presidente de la República.
- Se establecerían juntas del IFE por cada país y ciudad extranjera donde se llevaría a cabo la votación.
- Las autoridades electorales mexicanas tendrían la facultad de intervenir en caso de impugnaciones por delitos u omisiones presentadas desde el exterior.
- Se autorizaría a los candidatos a hacer campaña en otros países, organizar eventos y colocar propaganda electoral.

- Para calcular el límite de gastos de campaña se usaría la regla actual, esto es, la cantidad que resultase de multiplicar por 2.5 el costo para la campaña de diputado federal. Para las campañas en el extranjero, el IFE destinaría un 10 por ciento adicional a los recursos que ordinariamente se entregan a los candidatos.

- El día de la elección se instalarían mesas directivas de casilla que funcionarían del mismo modo que las instaladas en territorio nacional. En ellas también habría representantes de partidos políticos.

Modificaciones

- La Dictaminadora integró a la iniciativa una fracción al actual artículo 4º. para establecer con precisión la posibilidad del ejercicio del voto a los ciudadanos mexicanos que se encontraran fuera del territorio nacional para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- En cuanto a la posibilidad de realizar campañas electorales en el extranjero, la Dictaminadora agregó que los partidos políticos no podrían contratar tiempo en emisoras de radio y televisión de propiedad extranjera, sino que sólo podrían hacerlo en medios nacionales y sus repetidoras, ya sea en territorio nacional o extranjero.

- Se eliminó la aplicación de la técnica censal que decretaba la iniciativa, y se propuso el establecimiento de centros de votación en los lugares que decidiera el Consejo General del Instituto, tomando en cuenta las recomendaciones de las juntas extraordinarias en el extranjero. De esta manera se instituirían un centro de votación por cada 15,000 ciudadanos registrados, y una casilla por cada 750 ciudadanos.

- Para las elecciones de 2006, se formaría el Catálogo General de Electores en el Extranjero con la inscripción de ciudadanos mexicanos que ya dispusieran de credencial de elector y notificaran a los módulos su decisión de participar en la jornada electoral desde el extranjero. Estos módulos se instalarían en territorio nacional y en el extranjero, y funcionarían de junio de 2005 al 15 de enero de 2006. De esta forma, se actualizaría el Padrón Electoral en el Extranjero.
- Se implementaría una campaña de fotocredencialización en el extranjero para incorporar al Catálogo General y Padrón Electoral en el Extranjero al mayor número de ciudadanos mexicanos que están fuera del país. De preferencia, esta campaña se realizaría en consulados y embajadas.
- Se previó la instalación de casillas en consulados y embajadas, cuando no fuera posible hacerlo en escuelas, oficinas u otros lugares públicos permitidos.
- Los procedimientos para instrumentar el voto de mexicanos en el extranjero para la elección de 2006 iniciarían a partir de 2005, de acuerdo con la disponibilidad que señalase el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En sesión ordinaria de fecha 24 de febrero de 2005, el Pleno de la Cámara de Senadores recibió la minuta referida turnándose a las Comisiones Unidas de Gobernación; de Relaciones Exteriores, América del Norte y de Estudios Legislativos para su análisis y posterior dictamen.

Esa minuta fue nuevamente modificada tras las comparecencias al Senado en 2005 de las máximas autoridades electorales del país y el Canciller. La Tabla 4.3 “Matriz

comparativa de las observaciones realizadas al dictamen sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, por parte del IFE, la SRE y el TEPJF”, sintetiza las preocupaciones que vertieron los funcionarios ante las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos.

Tabla 4.3. Matriz comparativa de las observaciones al dictamen sobre el VME por parte del IFE, la SRE y el TEPJF

	Dr. Luis Carlos Ugalde, Presidente del IFE	Dr. Luis Ernesto Derbez Secretario de Relaciones Exteriores	Magistrado Eloy Fuentes Cerda, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Observaciones en materia jurídica			
El voto de los mexicanos en el extranjero será técnicamente viable si se cumplen los objetivos constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.	✓	✓	✓
Existe una aplicación extraterritorial de la ley al replicar la organización de las elecciones en el exterior.	✓	✓	
Es necesario firmar convenios de colaboración con gobiernos extranjeros para organizar elecciones en su territorio.	✓	✓	
Los tiempos son limitados, pues las negociaciones deben concluir antes de octubre de 2005, esto es 90 días antes del inicio formal del proceso electoral, en junio de 2006.	✓	✓	
La Minuta mandata al IFE a definir los países donde se instalarían centros de votación, lo cual podría vulnerar el principio jurídico de equidad en materia electoral.	✓		
En el caso de la impugnabilidad política de decisiones administrativas, la Minuta contempla que el Consejo General sería la autoridad responsable de definir los países y las ciudades en el extranjero en las que se permitiría el sufragio. Las decisiones del Consejo General en esta materia podrían ser impugnadas ante la instancia jurisdiccional electoral.	✓	✓	✓
Existe la posibilidad de que se presente un delito electoral que no podría ser sustanciado en México, ni bajo nuestras leyes, por ejemplo,		✓	

	Dr. Luis Carlos Ugalde, Presidente del IFE	Dr. Luis Ernesto Derbez Secretario de Relaciones Exteriores	Magistrado Eloy Fuentes Cerda, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
recibir donativos extranjeros.			
El Artículo 345 del dictamen establece que la SRE debe notificar al IFE dentro de 10 días sobre fallecimientos de ciudadanos y otras resoluciones. Actualmente, la Cancillería cumple con algunas de estas obligaciones, pero lo hace en tiempos que se ajustan a lo establecido para las comunicaciones desde el extranjero, y que no corresponden al plazo dictaminado por el artículo citado.		✓	
Celebrar elecciones mexicanas en EUA podría reforzar la posición de sectores conservadores y anti-inmigrantes.		✓	
La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral Vigente no es compatible con el proyecto de reformas al COFIPE contenido en la Minuta.	✓		✓
Para que el precepto concuerde con el proyecto de reforma, es necesario modificar el ámbito de aplicación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente, en los términos del Artículo 1 del COFIPE para que la observancia de la ley comprenda las controversias derivadas de actos relacionados con la elección de Presidente de la República, fuera de territorio nacional.			✓
Debe modificarse lo previsto en el Artículo 85 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para que las autoridades federales, así como los órganos en el extranjero del IFE brinden el auxilio necesario para hacer efectivo el derecho al sufragio, en los casos de indebida exclusión de la lista nominal o la falta de la expedición de la credencial para votar con fotografía.			✓
Observaciones sobre logística del proceso			
Según la Minuta, existirían dos tipos de funcionarios en el Servicio Profesional Electoral, los permanentes y los que no lo son.	✓		
El IFE no tiene facultades legales ni mapas cartográficos para elaborar el padrón electoral en el extranjero	✓		
El modelo de centros de votación busca facilitar la logística para organizar una elección, reducir los costos de organización, pero a la vez, se dificultaría el acceso a la casilla por parte de los electores, ya que algunos tendrían que	✓		

	Dr. Luis Carlos Ugalde, Presidente del IFE	Dr. Luis Ernesto Derbez Secretario de Relaciones Exteriores	Magistrado Eloy Fuentes Cerda, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
trasladarse a centros que podrían estar a distancias considerables.			
Para las elecciones del 2006, no se cuenta con el tiempo necesario para definir el universo de votantes.	✓	✓	
Para credencial izar a 6 millones de mexicanos en el extranjero, los módulos tendrían que atender a un millón de personas cada mes en promedio; las instalaciones de la red consular mexicana no tienen esa capacidad.	✓	✓	
En el caso de Los Ángeles, una sola Junta Extraordinaria tendría que atender el mismo número de casillas que en México atienden 9 Juntas Distritales.	✓	✓	
Para un escenario de 10 millones de votantes, el cálculo sería de una estimación de cerca de 13 mil 500 casillas y 162 mil ciudadanos a capacitar en el extranjero, para que funjan como funcionarios de esas casillas electorales.	✓		
El número potencial de votantes mexicanos en EUA hace virtualmente imposible que los consulados y embajadas sean acondicionados para instalar centros de votación, en caso de no permitirse la instalación de casillas en los lugares que establece la iniciativa.		✓	
En EUA puede surgir discusión sobre cuál es el documento de identificación válido, si la matrícula consular o la credencial de elector.		✓	
Existe el riesgo de que las autoridades migratorias de EUA instrumenten un operativo durante la jornada electoral para identificar a indocumentados mexicanos.		✓	
Respecto de las notificaciones, se estima que podrían incluirse los servicios de fax y mensajería internacional, además de otras formas de comunicación procesal, como los medios electrónicos.			✓
Sería conveniente establecer que tratándose de actos o resoluciones emitidos por los órganos del IFE en el extranjero o en territorio nacional que deban surtir efecto en el extranjero, relacionados con la elección del Presidente de la República, su conocimiento y resolución corresponderá únicamente a la Sala Superior del Tribunal.			✓
A la Sala Superior del Tribunal también le compete conocer y resolver el juicio promovido			✓

	Dr. Luis Carlos Ugalde, Presidente del IFE	Dr. Luis Ernesto Derbez Secretario de Relaciones Exteriores	Magistrado Eloy Fuentes Cerda, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
por ciudadanos mexicanos en el exterior respecto de la protección de sus derechos político-electorales.			
El Tribunal estaría facultado para emitir resoluciones respecto a medios de impugnación por actos que nuestras leyes califican de ilegales, pero que en territorio extranjero son legales.			✓
Bajo el modelo de organización que contiene la Minuta para el IFE, se estima que no sería necesario instalar salas extraordinarias en territorio extranjero, en tanto que la Sala Superior conocería y resolvería todos los medios de impugnación inherentes a la elección de Presidente de la República.			✓
Observaciones en materia presupuestal y económica			
El dictamen no señala las atribuciones del IFE respecto a la fiscalización en el exterior y no se definen plazos para que partidos políticos informen de sus ingresos y gastos.	✓	✓	
La Minuta no establece los topes de recursos que los partidos deben respetar para los gastos de campaña.	✓		
Organizar elecciones en el exterior tendría un costo de poco más de 3 mil 557 millones de pesos para el proceso 2005-2006; el presupuesto de egresos establece una partida de 200 millones de pesos para organizar las elecciones	✓		
El IFE tendría que contratar 10 mil 727 funcionarios por honorarios, este número equivale al 78% del personal que actualmente labora en el IFE en todo el país.	✓		
Se calcula que el impacto presupuestario directo a la SRE de realizar las campañas de fotocredencialización, sería de aproximadamente un millón de dólares mensuales.		✓	
Se estima un impacto presupuestal de 12 millones de dólares anuales originado por una disminución de los ingresos de la SRE si los mexicanos dejan de tramitar su matrícula consular. El costo de la matrícula consular es de 28 dólares, de acuerdo con la Ser.		✓	
Corresponde al IFE la aplicación de las normas jurídicas nacionales en materia de			✓

	Dr. Luis Carlos Ugalde, Presidente del IFE	Dr. Luis Ernesto Derbez Secretario de Relaciones Exteriores	Magistrado Eloy Fuentes Cerda, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
financiamiento de partidos y campañas en el exterior, ya que el Tribunal sólo ejerce una función jurisdiccional.			
El Tribunal tendría jurisdicción y competencia para conocer y resolver recursos interpuestos en materia de contratación de propaganda electoral en medios electrónicos, en caso de que las regulaciones legales mexicanas no fuesen respetadas en el extranjero.			✓
Propuestas			
Resulta necesario revisar y modificar ordenamientos jurídicos relevantes como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Código Penal Federal, el COFIPE, entre otros	✓	✓	✓
La instalación de casillas o módulos de fotocredencialización dentro de las representaciones podría derivar en violaciones administrativas de ciertos reglamentos. Por ello, de aprobarse la Minuta, se deberá prever una sólida estrategia de seguridad así como la contratación de seguros de cobertura amplia.		✓	

Fuente: Tabla de elaboración propia con base en las comparecencias de los funcionarios al Senado de la República en el año 2005.

Se presentaron coincidencias en las observaciones exhibidas ante comisiones del Senado de la República sobre el dictamen de los funcionarios acerca del VME. El acuerdo central fue la disposición para expandir el derecho al voto a los mexicanos en el extranjero. Las tres instancias concurrieron en que la celebración de comicios fuera del territorio nacional era técnicamente viable, bajo el cumplimiento de los objetivos constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Para llevar a cabo la organización de

elecciones fuera del país resultaba necesario garantizar el mismo nivel de certidumbre técnica, política y jurídica que existía en México. Sin embargo, las observaciones de los tres funcionarios concluían que la minuta aprobada por la Cámara de Diputados y turnada al Senado planteaba desafíos jurídicos, económicos y logísticos.

El TEPJF, la SRE y el IFE coincidieron en que era necesario revisar, y en algunos casos modificar, varios ordenamientos jurídicos, como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley General de Radio, Televisión y Cinematografía, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley sobre la Celebración de Tratados, entre otros.

Concluyeron que en los términos planteados en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, no se ofrecían las condiciones e instrumentos para organizar elecciones en el extranjero con plena legalidad y certeza, ratifican que el VME era un derecho político legítimo por lo que se debían buscar nuevas vías que lo garantizaran.

El Senado de la República, en su sesión ordinaria del 27 de abril de 2005, aprobó por 91 votos en pro, 2 en contra y 1 abstención el dictamen correspondiente. Se instruyó devolver el expediente a la Cámara de Diputados conforme al protocolo legislativo.

La minuta correspondiente se recibió en la Cámara de Diputados, en la sesión del 28 de abril de 2005 y fue turnado a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios para estudio y dictamen.

Las variantes que introdujo el Senado

El Senado propuso el modelo de voto vía postal. Esta decisión cambió la figura del voto consular propuesta por los diputados. Se estableció que no habría campañas electorales en el extranjero para reducir los costos del proceso y evitar el riesgo de que autoridades de otros países pudieran intervenir en el proceso electoral mexicano. La fiscalización de los recursos financieros se realizaría con la normativa en vigor del COFIPE. No se duplicaría una infraestructura del IFE en el exterior para credencializar. En lugar de Libro Noveno, las nuevas disposiciones del COFIPE se incorporaron en un Libro Sexto, ya que los libros Séptimo y Octavo habían sido derogados años atrás. Por último, planteaba la integración de una lista nominal de electores en el extranjero con los nombres de los ciudadanos que contaran con CPVCF vigente (y por tanto, registrados en el padrón electoral) y enviaran su solicitud de inscripción al IFE antes del 15 de enero de 2006 para votar fuera del territorio nacional.

Entre las limitaciones de la propuesta se señaló en comisiones que la modalidad postal y la eliminación la fotocredencialización en el extranjero reduciría el universo de votantes.

El nuevo proyecto fue totalmente distinto al que el 22 de febrero envió la Cámara de Diputados, que se basaba en casillas electorales, campañas electorales, “clonación” del IFE en el exterior y aumento de financiamiento, entre otros aspectos.

Al haberse presentado modificaciones en el Senado, instancia revisora, por mandato constitucional el proyecto regresó a la cámara de origen con los diputados. Esta vez fue la Cámara de Diputados quién convocó al Consejero Presidente del IFE y a los Secretarios de Comunicaciones y Transportes y de Relaciones Exteriores (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2005c).

Los tres funcionarios coincidieron en que la minuta que envió el Senado a la Cámara de Diputados sobre el voto por correo, era una opción viable para el VME en las elecciones presidenciales. Aseguraron que esta propuesta superaba las dificultades logísticas, jurídicas y bilaterales que contenía la iniciativa original.

El Canciller Luis Ernesto Derbez aclaró que la participación de la cancillería mexicana se limitaría a coadyuvar con el IFE y SEPOMEX. Rechazó cualquier injerencia directa del Ejecutivo Federal en el proceso; el papel de las embajadas y consulados de México se limitaría a firmar convenios con empresas y servicios postales de países donde radicaran mexicanos, así como a la difusión de la información provista por el IFE.

El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola, aseguró que el Servicio Postal Mexicano podía garantizar la efectividad de los tiempos en el manejo de los documentos electorales necesarios para el voto de los mexicanos en el extranjero. Explicó que en la modalidad del correo certificado, se mantiene seguimiento y control de cada una de las piezas postales. Según Cerisola, Sepomex maneja más de 1,000 millones de correos ordinarios al año y 23 millones de correos certificados con un tiempo de entrega entre siete y diez días, con un nivel de eficiencia de 99.9 por ciento.

Luis Carlos Ugalde llamó a la corresponsabilidad entre los partidos políticos, los candidatos y el IFE para garantizar la correcta aplicación de esta nueva normatividad.

El acuerdo priísta para que los cambios hechos a la minuta en el Senado se aceptaran en sus términos por los diputados de este partido sufrió convulsiones. En la discusión del dictamen en las Comisiones de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios surgió un diferendo entre diputados tricolores. Unos pidieron admitir la minuta senatorial y concluir de ese modo el trámite legislativo. Otros pretendieron modificar lo aprobado por los senadores, lo que equivalía a cancelar la reforma. Se sugería que para evitar la eventual suplantación de los votantes, en vez de depositar el sobre postal con el voto en una oficina postal, los mexicanos, previa identificación, lo colocaran en un buzón especial en los consulados. Finalmente, la fracción parlamentaria del PRI decidió retirar su propuesta de modificaciones para destrabar la aprobación del dictamen.

Las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados aprobaron el 28 de junio, sin cambios, la minuta enviada por el Senado sobre el voto de los mexicanos en el extranjero vía postal. Los integrantes de las Comisiones de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, aprobaron por unanimidad la minuta, mientras que en la Comisión de Gobernación se registró la abstención del diputado priísta Hugo Rodríguez Díaz. El mismo día 28 de junio de 2005 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la minuta, con 455 votos a favor, seis en contra y seis abstenciones, misma que fue enviada al Ejecutivo para convertirla en Decreto

Presidencial. El Presidente Vicente Fox publicó el 30 de junio de 2005, en edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el decreto de reformas al COFIPE que permitía el voto extraterritorial. Quince años después de haber iniciado el trabajo legislativo se aprobó la ley reglamentaria de la materia. Entró en vigor el 1º de julio y empezó la carrera contra el reloj. En 90 días había que planear la logística, diseñar el procedimiento e implementar los primeros pasos. En 90 días iniciaba el proceso electoral federal del 2006⁷⁸ y había que informar a los mexicanos en el extranjero del nuevo derecho que tenían para votar y del procedimiento para hacerlo efectivo. Había que encontrar a esos millones de emigrados los sin tener ninguna base de datos o información censal que centralizara la información. La labor fue titánica. No se tiene registro de ningún país que haya salido al extranjero a buscar a sus nacionales con tan breve tiempo para encontrarlos, explicarles el trámite y convocarlos a ejercer su derecho. El 98 por ciento de los mexicanos estaba en EUA, pero el coloso es un país muy grande y los mexicanos están dispersos en prácticamente la totalidad de los condados de aquel país. Muchos de ellos son indocumentados y no querían ser encontrados.

Como se explicó, las críticas en relación al dictamen para permitir el voto de los mexicanos en el extranjero vía postal giraron en torno al debate de asegurar la igualdad ante la ley y la secrecía del voto. Sin embargo, también se criticó la

⁷⁸ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (2005) Libro Sexto, México, Instituto Federal Electoral.

reducción del universo de votantes y la eliminación de una posible campaña de fotocredencialización.

El coordinador de la Subcomisión del Voto de los Mexicanos en el Extranjero de la Cámara de Diputados, Heliodoro Díaz Escárraga (PRI, Oaxaca), lamentó que el Senado haya eliminado 108 artículos de la iniciativa de reforma electoral enviada originalmente por los diputados.

El Servicio Postal Mexicano advirtió que existían limitaciones financieras y logísticas, y que no estaba en condiciones de garantizar la seguridad del voto por correo, pero la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cabeza del sector, aseguró la viabilidad del proceso.

María de los Ángeles Fromow Rangel, titular de la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), reiteró que en México no existía una regulación que permitiera sancionar algunos ilícitos electorales que pudieran cometerse en el extranjero. La fiscal especial sugirió buscar nuevos acuerdos en materia de investigación, asistencia jurídica y en temas como la extradición, con los países donde votarían los mexicanos para no dejar espacios a la impunidad.

Los consejeros del IFE advirtieron que cambiar la modalidad de voto por casilla a correo postal, significaba aceptar una nueva cultura en términos de voluntad ciudadana, ya que la secrecía estaría depositada en la confianza del ciudadano, quien sería el responsable de garantizar dicho principio.

Dos aspectos adquirieron importancia durante el debate por la aprobación del voto postal: la igualdad ante la ley y la secrecía del voto.

El debate sobre la igualdad ante la ley

El estudio realizado por el *Center for Strategic and International Studies* y el ITAM (2004)⁷⁹ señaló que la modalidad del voto por correo planteada desde 1998 por el Grupo de Expertos convocado por el IFE implicaba un régimen excepcional frente a los ciudadanos mexicanos que residen y sufragan en territorio nacional. En cuanto a la igualdad ante la ley, un aspecto relevante era la justificación para establecer un sistema de voto por correo en el extranjero distinto al que existe en territorio nacional. Se señaló que la ley admite excepciones para establecer las diferencias o modalidades necesarias para regular situaciones jurídicas. La posibilidad del voto por correo se consideró únicamente para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, es decir, que los ciudadanos en tránsito o los que no tienen residencia en el extranjero, no podrían votar a través de esta modalidad.

A juicio de las Comisiones Unidas del Senado, la modalidad del voto por correo reunió las características necesarias para asegurar ante la ley la igualdad de los ciudadanos. La modalidad de voto postal propuesta para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero ofrecía una forma de igualarlos con los

⁷⁹ En este estudio se analizó la naturaleza jurídica de los principios constitucionales y legales que rigen la función estatal de organizar las elecciones y el ejercicio del voto en el extranjero. El 14 de abril, el Centro de Estudios de Derecho Público del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, entregó un estudio a las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, en la Cámara de Senadores, sobre la posibilidad de que los mexicanos residentes en el exterior pudieran votar en las elecciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho análisis destacó que era técnicamente viable llevar a cabo una elección presidencial con la participación de votantes mexicanos en el exterior, *siempre y cuando existieran las condiciones logísticas, presupuestales y jurídicas que garantizaran los mismos niveles de cobertura, seguridad y equidad que prevalecen en las elecciones en territorio nacional.*

que residen en territorio nacional, preservando los principios constitucionales que se aplican durante la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones. Las Comisiones Unidas del Senado consideraron que la igualdad ante la ley estaba garantizada porque el dictamen establecía, de manera general, los mismos requisitos para el ejercicio del derecho al voto para todos los ciudadanos mexicanos: estar inscrito en el Padrón Electoral y contar con credencial para votar. Además, el voto por correo igualaba a los ciudadanos en el extranjero en su posibilidad de votar, ya que este derecho dependería de tener un domicilio para el traslado postal de los documentos electorales involucrados en el proceso. Por otro lado, se consideraba que el uso del correo es una práctica cercana a las costumbres de los migrantes como medio de comunicación y envío de remesas. Los argumentos contrarios a que el voto por correo garantizara la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley fueron manifestados por diversos diputados y senadores. De manera particular, el PRD había explicado que la minuta enviada por los diputados a la Cámara de Senadores era mucho más amplia que la Ley aprobada, pues incluía la posibilidad de credencializar, efectuar campañas en el extranjero reguladas por el IFE y la emisión del sufragio en urnas. El diputado Emilio Zebadúa González (PRD, plurinominal) se manifestó contra el voto vía postal exclusivo para los poseedores de una CPVCF pues restringía el derecho de los mexicanos que carecieran del documento.

En contraste, la senadora Sara Isabel Castellanos Cortés (PVEM, plurinominal) admitió que la propuesta de los senadores no incluía todo el universo de mexicanos residentes en el extranjero, pero era la modalidad que más garantías

otorgaba al sistema jurídico nacional para iniciar un proceso gradual hacia la cobertura total.

Francisco José Paoli Bolio, Comisionado para el Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, explicó que el voto en el extranjero vía postal, representaba una forma viable de ejercer este derecho, que se había incluido la iniciativa del Ejecutivo y pronosticó que en un futuro se adoptaría el voto electrónico.

El debate sobre la secrecía del voto

El estudio realizado por el ITAM también se refirió a la secrecía del voto, su calidad de directo, y la certeza para el elector de que su sufragio sería legalmente computado. De acuerdo al estudio, cada uno de los ciudadanos que ejerciera su voto en el extranjero debía saber que cuidar la secrecía de voto directo era su responsabilidad y que en caso necesario, debería denunciar cualquier anomalía.

Con los procedimientos necesarios, la autoridad electoral podría garantizar el secreto del voto emitido por los ciudadanos residentes fuera de México. En territorio nacional, el IFE realizará todos los actos necesarios para posibilitar el voto desde el extranjero; sólo la emisión del sufragio se llevaría a cabo en el extranjero. Con las normas y procedimientos necesarios, la autoridad electoral podría garantizar la secrecía que hubieran observado los ciudadanos residentes en el extranjero, desde el momento en que la boleta electoral contenida dentro

del sobre cerrado llegara a la custodia del IFE. Las Comisiones aclararon que cualquier modalidad de voto en el exterior implicaba riesgos.

Senadores del PAN y PRI argumentaron que el voto postal garantizaba el principio de la secrecía, ya que el ciudadano elector tiene la responsabilidad de hacer un buen uso de su voto y para ello, contaría con un instructivo para seguir paso a paso el procedimiento de llenado y envío de su voto.

Sin embargo, diputados federales del PRI, PAN y PRD manifestaron sus dudas respecto a la viabilidad técnica del llamado voto postal aunque también reconocieron que su aprobación representaba un avance para beneficiar a millones de mexicanos emigrados. El senador Manuel Bartlett Díaz (PRI, plurinominal), quien votó en contra de las reformas que permiten el voto por correo desde el extranjero, explicó que: "[...] esa modalidad no garantiza los principios por los que hemos luchado por mucho tiempo, entre ellos que el voto sea secreto." (Herrera, J., 2005).

El senador Raymundo Cárdenas Hernández (PRD, Zacatecas), aseguró durante la discusión del dictamen, que la modalidad de voto por correo fuera garantía de secrecía. En un intento por modificar el dictamen, el perredista planteó establecer mesas de certificación en donde se registraran los migrantes que quisieran participar. Insistió en que el correo es un medio que está desapareciendo en el mundo, por lo que esta modalidad debía ser provisional. Argumentó que la "derecha" en EUA podría inconformarse y actuar en contra de los migrantes mexicanos, por lo que el Estado mexicano podría promover la organización de los mexicanos en EUA para reforzar la capacidad de defensa de los derechos de

los migrantes. En su opinión, el voto presencial o el voto en centros de certificación habría estimulado esta organización.

En contraste, las senadoras del PRI Silvia Hernández Enríquez y Dulce María Sauri Riancho aseguraron que el voto postal cumplía con todos los principios democráticos de certeza y secrecía. Las legisladoras adelantaron la existencia de candados de seguridad que permitirían mantener en secreto el voto por correspondencia. Explicaron que la boleta que se enviaría a los mexicanos en el extranjero no tendría folio que se pudiera permitir el rastreo en el escrutinio y cómputo del mismo y que el diseño del sobre evitaría que una vez cerrado pudiera ser alterado.

El consejero Marco Antonio Gómez Alcántar, presidente de la Comisión de Prerrogativas del Instituto Federal Electoral (IFE), negó que el uso del servicio postal arriesgara la secrecía del voto de los mexicanos en el extranjero. La ley prohíbe que la correspondencia sea abierta por alguien distinto al destinatario. Aunque reconoció que la propuesta reducía el universo de votantes, también señaló su viabilidad, ya que garantizaba la certeza y legalidad del proceso electoral. En opinión del consejero, la utilización del servicio postal no implicaba que la emisión del voto dejara de ser libre, secreta y personal, porque para tener acceso a la boleta el interesado primero debería solicitarla por escrito al Instituto, tener un domicilio y contar con la credencial de elector con fotografía.

**SENTIDO DE LAS VOTACIONES EN EL
TRAYECTO LEGISLATIVO DEL VME**

En la sesión del 22 de febrero de 2005 de la Cámara de Diputados el proyecto de dictamen fue votado de la siguiente manera: 391 votos a favor, 5 en contra y 22 abstenciones.

En la sesión del 27 de abril de 2005 de la Cámara de Senadores el proyecto de dictamen a la minuta fue aprobado así: por 91 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención.

En la sesión de 28 de junio de 2005, de la Cámara de Diputados la votación fue la siguiente: 455 votos en pro, 6 en contra y 6 abstenciones

**PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN POSTAL
DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

El dictamen aprobado en la Cámara de Diputados y promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* establece el siguiente procedimiento para el voto vía postal de los mexicanos en el extranjero:

- Contar con credencial de elector con fotografía y un documento que acredite su residencia en otro país.
- Manifiestar al IFE su deseo de participar en los comicios del 2 de julio del 2006. La autoridad electoral expedirá las solicitudes entre el 1° de octubre y el 15 de enero de 2006. En ese mismo periodo, los mexicanos en el extranjero deberán remitir su solicitud, y anexar a ella una copia de ambos lados de su

credencial para votar con firma autógrafa para cotejarla contra la de la credencial.

- Recibidas las solicitudes, y verificado el cumplimiento de los requisitos de ley, el Registro Federal de Electores elaborará la Lista Nominal de Electores residentes en el extranjero, y los dará de baja temporalmente de la lista que corresponda a la sección electoral del distrito en que se encuentra ubicado su domicilio en México. El Registro Federal de Electores (RFE) elaborará las listas nominales de electores residentes en el extranjero, ordenados conforme a su domicilio, sección y distrito en territorio nacional, según los datos asentados en la credencial para votar.
- Los partidos políticos tendrán derecho a revisar las listas nominales de electores residentes en el extranjero, pero ese derecho lo ejercerán exclusivamente en las oficinas centrales del Registro Federal de Electores. Por razones de seguridad y confidencialidad de la información que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero proporcionen al IFE, no se entregará a los partidos copia de esos listados ni impresos ni electrónicos.
- Entre el 20 de abril y 20 de mayo de 2006, e IFE responderá a las solicitudes con una autorización por escrito, y enviará vía correo certificado dos sobres al mexicano en el extranjero. En el primero estará la boleta, la cual no contiene folio pero sí la leyenda que precisa que es un documento electoral exclusivo para el mexicano residente en el extranjero. En el segundo sobre, el interesado deberá guardar la papeleta con el voto.

- El segundo sobre deberá enviarse por correo certificado prepagado a la dirección que establezca el IFE para que ingrese al sistema de cómputo distrital. La recepción del voto postal deberá mandarse al IFE entre el 2 de abril y las 08.00 hs. del 1º de julio de 2006.
- El mexicano en el exterior debe doblar la boleta, de tal forma que no se conozca el sentido de su voto, ya que al momento de abrir el sobre con la boleta inmediatamente se vaciará en una urna, para que ninguna autoridad de la casilla o representante de partido sepa por quién sufragó.
- El IFE dispondrá lo necesario para seleccionar y capacitar a los ciudadanos que actuarán como funcionarios en mesas de escrutinio y cómputo que serán instaladas el día de la jornada electoral en el Distrito Federal. Los partidos políticos designarán a un representante por cada mesa, además de los representantes generales. Habrá al menos una mesa de escrutinio y cómputo por cada distrito electoral para el que existan electores registrados en el extranjero. Cada mesa será responsable del escrutinio y cómputo de hasta 1,500 votos.
- Al concluir el escrutinio y cómputo de las mesas correspondientes a cada distrito electoral, los funcionarios del IFE, en presencia de representantes de los partidos políticos, sumarán los resultados asentados en las respectivas actas para obtener el resultado distrital de la votación proveniente del extranjero.
- Cuando se concluya el escrutinio y cómputo de los votos y se elaboren las actas distritales, el Secretario Ejecutivo del IFE dará a conocer al Consejo General los resultados totales, y los resultados por distrito obtenidos en la

votación emitida en el extranjero para Presidente de la República. Posteriormente, ordenará la incorporación al programa de resultados preliminares de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de cada mesa, ordenados conforme al distrito electoral que corresponda.

- Para dar cumplimiento a la disposición del artículo 41 de la Constitución, que establece que el cómputo de la elección presidencial debe realizarse en cada uno de los distritos electorales, el Secretario Ejecutivo del IFE deberá remitir, antes del miércoles siguiente al del día de la elección, copia del acta de cómputo correspondiente a cada distrito.
- Como lo consigna el COFIPE, el miércoles siguiente al día de la jornada electoral, cada Consejo Distrital sumará al resultado del cómputo correspondiente a las casillas de su demarcación el resultado consignado en el acta de cómputo de la votación recibida del extranjero para determinar el resultado total. Para finalizar el proceso, los paquetes electorales correspondientes a la votación recibida del extranjero, serán remitidos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

EL VOTO EXTRATERRITORIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

El voto extraterritorial es una práctica aceptada por muchos países. En general, en América Latina esta práctica cobró importancia en los procesos de transición para fortalecer a las democracias nacientes. En esta tabla se establece un

comparativo de las modalidades existentes en torno a la realización de comicios extraterritoriales en 69 países.

TABLA 4.4. COMPARATIVO DE PAÍSES SOBRE EL VOTO EXTRATERRITORIAL

País	Elección	Requisitos	Modalidad
1. Alemania	Legislativas Parlamento Europeo	Residencia de mínimo de 3 meses de manera continua en Alemania y residencia en otro país miembro de la Unión Europea, o bien, en cualquier otro país siempre que no hayan transcurrido más de 25 años desde su salida. Estar inscrito o solicitar inscripción en la lista de un colegio electoral.	Voto por correspondencia
2. Argelia	Presidenciales Legislativas Referendos Locales	Inscripción en la lista electoral de una demarcación dentro del país, a través de la embajada u oficina consular correspondiente.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados. Voto por procuración, por causa justificada y en elecciones locales.
3. Argentina	Presidenciales Legislativas	Residencia efectiva y permanente en el extranjero, efectuar cambio de domicilio en su documento cívico e inscribirse en el RERE ante la representación diplomática o consulado correspondiente.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
4. Armenia	Presidenciales Legislativas	Inscribirse en registro electoral que integran las representaciones diplomáticas y consulares.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
5. Australia	Legislativas Referendos	Inscribirse en registro electoral ordinario y en su caso, solicitar su registro como "elector elegible en el extranjero" hasta un año después de su salida del país.	Voto personal anticipado en sedes de embajadas y consulados. Voto por correspondencia. Voto por fax (sólo electores en el Antártico).
6. Austria	Presidenciales Legislativas Parlamento Europeo Referendos y Plebiscitos	Inscribirse en el registro electoral de la municipalidad correspondiente y solicitar un formato de votación por correspondencia.	Voto por correspondencia
7. Azerbaiyán	Legislativas	Inscripción en registro electoral de la representación diplomática o consular correspondiente.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
8. Bangladesh	Legislativas	Solicitar al oficial electoral de la demarcación correspondiente a su lugar de residencia la emisión del voto dentro de los 15 días siguientes a la promulgación de la	Voto por correspondencia

País	Elección	Requisitos	Modalidad
		convocatoria.	
9. Belarús	Legislativas	Ciudadanos matriculados en el registro consular son automáticamente incluidos en una lista electoral.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
10. Bélgica	Legislativas Parlamento Europeo	Solicitar inscripción en el registro especial de residentes en el extranjero, llenar y firmar formato para votar por procuración.	Voto por procuración.
11. Bosnia y Herzegovina	Presidenciales Legislativas Locales	Estar inscrito en el censo de 1991 y tramitar la inclusión en el registro de electores.	Voto por correspondencia excepto para residentes de Croacia y la República Federal de Yugoslavia. Voto personal en mesas de votación, para el caso de esos dos países.
12. Botswana	Legislativas	Solicitar registro en una representación diplomática o consular según los términos que fije la Comisión Electoral Independiente.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
13. Brasil	Presidenciales	Estar inscrito en el registro consular y comunicar su condición de elector y lugar de residencia 30 días antes de los comicios.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
14. Bulgaria	Presidenciales Legislativas	Inscripción en el registro electoral de una representación diplomática o consular.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados o sitios habilitados para tal efecto.
15. Cabo Verde	Presidenciales Legislativas	Inscripción en el censo electoral del consulado o embajada correspondiente.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
16. Canadá	Legislativas Referendos	Solicitar inscripción en el registro de canadienses no residentes hasta 6 días antes de las elecciones. Tener menos de 5 años consecutivos de residencia en el extranjero, a menos que esté desempeñando una función oficial	Voto por correspondencia.
17. Chad	Presidenciales Referendos	Inscripción en matrícula consular y en la lista electoral correspondiente.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados. Voto por procuración para miembros de las fuerzas públicas.
18. Colombia	Presidenciales Legislativas	Inscripción de cédula de ciudadanía o pasaporte vigente ante la embajada o consulado hasta 15 días antes de las elecciones.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
19.	Presidenciales	Inscripción en el registro consular	Voto personal en sedes de

País	Elección	Requisitos	Modalidad
Costa de Marfil		correspondiente.	embajadas y consulados.
20. Croacia	Presidenciales Legislativas	Solicitar registro como elector en el extranjero ante la Comisión Electoral de Zagreb (a través de autoridades locales o representaciones en el extranjero).	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
21. Dinamarca	Legislativas Referendos Locales	Inscribirse en el registro electoral de una municipalidad y comprobar su identidad al momento de votar.	Voto postal, emitido en sedes de embajadas, consulados y a bordo de embarcaciones marítimas.
22. Eritrea	Consulta de 1993 sobre independencia	Disponer de cédula de identidad y credencial de elector.	Voto personal en recintos especialmente habilitados.
23. Eslovenia	Legislativas	Inscripción en el registro disponible en representaciones diplomáticas y consulares.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados. Voto por correspondencia.
24. España	Legislativas Autonómicas Parlamento Europeo Municipales	Inscripción en el Censo de Residentes Ausentes en el Extranjero (CERA).	Voto por correspondencia.
25. Estados Unidos de América	Presidenciales Legislativas Locales (depende de cada estado)	Solicitar la inclusión en el registro electoral y/o una papeleta de voto ausente a la autoridad de la demarcación electoral donde el ciudadano es elegible para votar.	Voto por correspondencia.
26. Estonia	Legislativas	Presentar solicitud para votar por correspondencia ante alguna representación diplomática o consular.	Voto por correspondencia.
27. Fiji	Parlamentarias	Solicitar registro como elector postal ante el supervisor electoral correspondiente.	Voto postal o por correspondencia.
28. Finlandia	Presidenciales Legislativas Parlamento Europeo Municipales	Presentar solicitud para votar por correspondencia ante alguna representación diplomática o consular.	Voto por correspondencia que debe emitirse y depositarse en representación diplomática o consular.
29. Francia	Presidenciales Referendos Parlamento Europeo	Solicitar inscripción en la lista electoral de un centro de votación en el extranjero.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
30. Gabón	Presidenciales Referendos	Inscripción en la lista electoral de su último lugar de residencia en el país.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
31. Ghana	Presidenciales Legislativas	Inscripción en el registro consular.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
32. Guinea	Presidenciales Legislativas	Haber salido del país hasta 19 años antes de la promulgación de	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.

País	Elección	Requisitos	Modalidad
		la ley o residir en el extranjero en virtud de una función estatal y estar inscrito en el registro electoral.	
33. Honduras	Presidenciales	Solicitud de inscripción ante oficinas consulares presentando tarjeta de identidad y efectuando cambio de domicilio.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
34. Indonesia	Legislativas	Tener 17 años o estar casado y solicitar inscripción en el registro electoral de una embajada o consulado.	Voto personal o por correo en sedes de embajadas y consulados.
35. Irlanda	Legislativas	Solicitar inscripción en la lista de votantes por correspondencia	Voto por correspondencia.
36. Islandia	Presidenciales Legislativas Municipales	Inscripción en el registro electoral de una municipalidad.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
37. Israel	Legislativas Ejecutivo	Inscripción en la lista electoral de la embajada o consulado correspondiente.	Voto personal anticipado en sedes de embajadas, consulados y a bordo de navíos.
38. Japón	Legislativas	Inscripción en el registro disponible en embajadas y consulados.	Voto por correspondencia, que se emite y deposita en sedes de embajadas y consulados.
39. Kazajstán	Presidenciales Legislativas Locales	Disponer de pasaporte válido y solicitar inclusión en listado de votantes ante la representación correspondiente.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados, y a bordo de embarcaciones.
40. Kosovo	Asamblea	Tramitar registro electoral en oficinas habilitadas por la Organización Internacional para la Migración (OIM).	Voto personal en oficinas habilitadas en Serbia y Montenegro. Voto por correspondencia en el resto del mundo.
41. Lesotho	Legislativas	Inscribirse en registro electoral y solicitar voto en ausencia hasta 10 días antes de las elecciones.	Voto por correspondencia.
42. Letonia	Legislativas	Inscripción en el registro consular.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
43. Lituania	Presidenciales	Inscripción en el registro en embajadas y consulados.	Voto por correspondencia.
44. Luxemburgo	Legislativas Parlamento Europeo	Inscripción en el listado electoral de una comuna y solicitar voto por correspondencia al burgomaestre. Tener carta de nacionalidad emitida por Ministerio de Justicia.	Voto por correspondencia.
45. Malasia	Legislativas Locales	Inscripción en un registro electoral nacional.	Voto por correspondencia.
46. Malí	Presidenciales Legislativas	Inscripción en lista electoral de la comuna correspondiente a su	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.

País	Elección	Requisitos	Modalidad
		último domicilio y en el registro consular.	
47. Namibia	Presidenciales Legislativas	Disponer de cédula de votación para la elección de que se trate (registro electoral doméstico)	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
48. Níger	Presidenciales Referendos	Inscripción en la lista electoral de la embajada o consulado correspondiente.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
49. Noruega	Legislativas Municipales	Inscribirse en registro de población (implica inscripción por 10 años) y, después de 10 años de residir fuera del país, debe solicitarse inscripción en lista electoral de una municipalidad.	Voto por correspondencia emitido y depositado en sede diplomática o navío.
50. Nueva Zelandia	Legislativas Referendos Locales	Inscribirse en registro electoral y solicitar una boleta para votación especial en el extranjero.	Voto por correspondencia.
51. Países Bajos	Legislativas Parlamento Europeo	Dirigir solicitud para votar por correspondencia en la elección de que se trate al Alcalde de la Haya.	Voto por correspondencia.
52. Perú	Presidenciales Legislativas Referendos	Inscripción en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, quien elabora el Padrón de Electores Residentes en el Extranjero.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
53. Polonia	Presidenciales Legislativas	Contar con pasaporte válido y presentar solicitud de inscripción en el listado de electores integrado por los consulados hasta 3 días antes de las elecciones.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados y a bordo de embarcaciones marítimas.
54. Portugal	Legislativas Presidenciales (no reglamentado)	Inscripción en el censo de embajadas y consulados.	Voto por correspondencia.
55. Puerto Rico	Ejecutivo Legislativas Referendos y Plebiscitos Primarias y especiales	Presentar solicitud de voto ausente ante la Comisión Estatal de Elecciones hasta 60 días antes de los comicios.	Voto por correspondencia. Voto anticipado dentro de territorio nacional.
56. Reino Unido	Parlamentarias Parlamento Europeo	Ser ciudadano británico, estar inscrito en un registro electoral municipal y tramitar solicitud para emitir un voto postal.	Voto postal o por procuración.
57. República de Moldova	Presidenciales Legislativas	Inscripción en el registro disponible en embajadas y consulados.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
58. Rumania	Presidenciales Legislativas	Inscripción en registro electoral de la demarcación de nacimiento o último lugar de residencia.	Voto personal en sedes de embajadas, consulados e instalaciones oficiales o a

País	Elección	Requisitos	Modalidad
			bordo de embarcaciones marítimas.
59. Rusia	Presidenciales Legislativas Locales	Inscripción en el registro de una sección electoral dentro del país.	Voto personal en sedes de embajadas, consulados y unidades militares o a bordo de embarcaciones marítimas.
60. Santo Tomé y Príncipe	Presidenciales Legislativas	Inscribirse en registro electoral que integra cada representación diplomática o consular.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
61. Senegal	Presidenciales Legislativas	Inscripción en registro consular y en lista electoral de la representación diplomática o consular correspondiente.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
62. Sudáfrica	Legislativas	Tramitar oportunamente el registro dentro de una demarcación electoral del país.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
63. Suecia	Legislativas Parlamento Europeo	Inscripción en una lista electoral.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados. Voto por correspondencia sólo en Alemania y Suiza.
64. Suiza	Legislativas Referendos e iniciativas populares Cantoniales	Inscripción en el registro consular y en la lista electoral de una comuna por medio de la representación diplomática respectiva.	Voto por correspondencia.
65. Timor Oriental	Consulta sobre independencia	Solicitar inscripción en el registro electoral de centros especiales en el extranjero.	Voto personal en locaciones especiales del extranjero.
66. Ucrania	Presidenciales Legislativas	Solicitar inscripción en registro nacional de votantes (integrado por el Ministerio del Interior), ante el Ministerio de Asuntos Exteriores.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
67. Uzbekistán	Presidenciales Legislativas Referendos	Inscripción en el registro electoral de la representación diplomática o consular correspondiente.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados.
68. Venezuela	Presidenciales	Registro ante las representaciones diplomáticas y consulares mediante la exhibición de la cédula de identidad.	Voto personal en sedes de embajadas y consulados (voto automatizado).
69. Zimbabwe	Legislativas	Inscribirse en registro electoral, solicitar la emisión de un voto por correspondencia y requisitar toda la documentación en presencia de dos testigos competentes.	Voto por correspondencia.

Fuente: Navarro Fierro, Carlos, *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*, Estudio realizado para el Instituto Federal Electoral, [Libro electrónico, archivo pdf] 1998, Fecha de consulta: 29 de diciembre de 2005. <<http://www.ife.org.mx/documentos/votoext/comparado-votoex.pdf>>

De acuerdo a Carlos Navarro, autor del estudio en el que se basa la tabla precedente, entre los años 1998 y 2006, el número de países que han aprobado el voto extraterritorial aumentó a 83 (Tabla 4.5), 7 lo tienen en debate legislativo (Tablas 4.6 y 4.7) y 95 naciones no lo han incorporado (Tabla 4.8).

TABLA 4.5. PAÍSES QUE HAN REGULADO Y APLICADO ALGÚN DISPOSITIVO DE VOTO EN EL EXTRANJERO

AFRICA 19 (23%)	AMÉRICA 10 (12)	ASIA 16 (19%)	EUROPA 34 (41%)	OCEANÍA 4 (5%)
1. Argelia	20. Argentina	30. Afganistán	46. Austria	80. Australia
2. Botswana	21. Brasil	31. Armenia	47. Belarús	81. Islas Cook
3. Cabo Verde	22. Canadá	32. Azerbaiyán	48. Bélgica	82. Fiji
4. Chad	23. Colombia	33. Bangladesh	49. Bosnia y Herzegovina	83. Nueva Zelanda
5. Eritrea	24. República Dominicana	34. Timor Oriental	50. Bulgaria	
6. Gabón	25. Honduras	35. Georgia	51. Croacia	
7. Ghana	26. Perú	36. India	52. República Checa	
8. Guinea	27. Puerto Rico	37. Indonesia	53. Dinamarca	
9. Costa de Marfil	28. EUA	38. Iraq	54. Estonia	
10. Lesotho	29. Venezuela	39. Israel	55. Finlandia	
11. Mali		40. Japón	56. Francia	
12. Mozambique		41. Kazajstán	57. Alemania	
13. Namibia		42. Malasia	58. Hungría	
14. Niger		43. Filipinas	59. Islandia	
15. Santo Tomé y Príncipe		44. Tailandia	60. Irlanda	
16. Senegal		45. Uzbekistán	61. Italia	
17. Sudáfrica			62. Kosovo	
18. Túnez			63. Latvia	
19. Zimbabwe			64. Lituania	
			65. Luxemburgo	
			66. Países Bajos	
			67. Noruega	
			68. Polonia	
			69. Portugal	
			70. República de Moldava	
			71. Rumania	
			72. Federación Rusa	
			73. Serbia y Montenegro	
			74. Eslovenia	
			75. España	
			76. Suecia	
			77. Suiza	
			78. Ucrania	
			79. Reino Unido	

FUENTE: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero y Coordinación de Asuntos Internacionales. Instituto Federal Electoral (2005) México.

TABLA 4.6. PAÍSES EN LOS QUE EXISTE ALGUNA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL O LEGAL SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO

ÁFRICA (3)		AMÉRICA (4)		EUROPA (1)	
1.	Angola	3.	Bolivia	7.	Grecia
2.	Congo	4.	Ecuador		
		5.	México		
		6.	Nicaragua		

Nota: En estos países no se ha aplicado el voto extraterritorial por estar pendiente de conclusión algún procedimiento del proceso legislativo.

FUENTE: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Instituto Federal Electoral (2005) México

TABLA 4.7. COMPARATIVO SOBRE EL VOTO EXTRATERRITORIAL POR CONTINENTE

CONTINENTE	ADOPTADO	NO REGLAMENTADO*	NO ADOPTADO	TOTAL
África	19	2	28	49
América	10	4	23	37
Asia	16	0	23	39
Europa	34	1	10	45
Oceanía	4	0	11	15
Total	83	7	95	185

* Países que ya consideran alguna legislación sobre el particular, pero aún no se ha adoptado.

FUENTE: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero y Coordinación de Asuntos Internacionales. Instituto Federal Electoral (2005) México.

TABLA 4.8. PAÍSES QUE NO CONTEMPLAN NINGUNA DISPOSICIÓN SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO

ÁFRICA (28)	AMÉRICA (23)	ASIA (23)	EUROPA (10)	OCEANÍA (11)
1. Benin	29. Antigua y Barbuda	52. Bahrein	75. Albania	85. Kiribati
2. Burkina Faso	30. Aruba	53. Camboya	76. Andorra	86. Islas Marshall
3. Burundi	31. Bahamas	54. Irán	77. Chipre	87. Micronesia
4. Camerún	32. Barbados	55. Jordania	78. Liechtenstein	88. Nauru
5. República Centroafricana	33. Belice	56. Kuwait	79. Macedonia	89. Palau
6. Comores	34. Chile	57. Kirguistán	80. Malta	90. Papua Nueva Guinea
7. Djibouti	35. Costa Rica	58. Laos	81. Mónaco	91. Samoa
8. Egipto	36. Cuba	59. Líbano	82. San Marino	92. Islas Salomón
9. Guinea Ecuatorial	37. Dominica	60. Maldivas	83. Eslovaquia	93. Tonga
10. Etiopía	38. El Salvador	61. Mongolia	84. Turquía	94. Tuvalu
11. Gambia	39. Granada	62. Nepal		95. Vanuatu
12. Guinea Bissau	40. Guatemala	63. Corea del Norte		
	41. Guyana	64. Oman		

13. Kenya 14. Madagascar 15. Malawi 16. Mauricio 17. Mauritania 18. Marruecos 19. Nigeria 20. Ruanda 21. Seychelles 22. Sierra Leona 23. Sudán 24. Suazilandia 25. Tanzania 26. Togo 27. Uganda 28. Zambia	42. Haití 43. Jamaica 44. Panamá 45. Paraguay 46. Saint Kitts y Nevis 47. San Vicente y Granadinas 48. Santa Lucía 49. Surinam 50. Trinidad y Tobago 51. Uruguay	65. Pakistán 66. Singapur 67. Corea del Sur 68. Sri Lanka 69. Siria 70. Taiwán 71. Tayikistán 72. Turkmenistán 73. Vietnam 74. Yemen		
---	---	---	--	--

FUENTE: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Coordinación de Asuntos Internacionales. Instituto Federal Electoral (2005) México

Como se ve en la Tabla 4.9. de los 83 países con algún tipo de voto en el exterior, 45 lo aplica en comicios federales y el número asciende a 81 si son combinadas con elecciones locales y /o consultas populares.

TABLA 4.9. TIPO DE ELECCIONES EN LAS QUE SE PERMITE EL VOTO EMITIDO EN EL EXTRANJERO

TIPO DE ELECCIONES	CASOS	PAÍSES
Nacionales, locales y consultas populares ²⁷	8	Argelia, Belarús, Dinamarca, Irlanda, Nueva Zelanda, Federación Rusa, España y Suiza.
Nacionales y consultas populares	18	Australia, Austria, Canadá, Chad, Estonia, Francia, Gabón, Italia, Latvia, Lituania, República de Moldova, Niger, Perú, Polonia, Puerto Rico, Eslovenia, Ucrania, Uzbekistán
Nacionales y locales	10	Bosnia y Herzegovina, Finlandia, Islandia, Kazajstán, Kosovo, Malasia, Noruega, Sudáfrica, Reino Unido y EUA.
Sólo nacionales	45	Afganistán, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, Bélgica, Botswana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Colombia, Islas Cook, Croacia, República Checa, República Dominicana, Fiji, Georgia, Alemania, Ghana,

TIPO DE ELECCIONES	CASOS	PAÍSES
		Guinea, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Iraq, Israel, Costa de Marfil, Japón, Lesotho, Luxemburgo, Mali, Mozambique, Namibia, Países Bajos, Filipinas, Portugal, Rumania, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia y Montenegro, Suecia, Tailandia, Túnez, Venezuela y Zimbabwe.
Sólo consultas	2	Eritrea y Timor Oriental.

NOTA: Se refiere a los distintos instrumentos de democracia directa que resulten aplicables a cada país: referendos, Plebiscitos, iniciativas populares.

Como se ve en la Tabla 4.10. la mayoría de los países con régimen parlamentario han adoptado el voto en el exterior. Casi el 20 por ciento menos de los presidencialistas lo han incorporado. La tabla sin embargo, adolece de estudiar si en el tiempo algún régimen de gobierno ha marcado una tendencia para adoptar esta extensión de derechos políticos.

TABLA 4.10. CORRELACIÓN ENTRE VOTO EN EL EXTRANJERO Y FORMA DE GOBIERNO

FORMA DE GOBIERNO	CASOS	PAÍSES	CORRELACIÓN
Parlamentaria	43	Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Islas Cook, Croacia, República Checa, Dinamarca, Timor Oriental, Estonia, Fiji, Finlandia, Alemania, Hungría, Islandia, India, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Latvia, Lesotho, Lituania, Luxemburgo, Malasia, República de Moldova, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia y Montenegro, Eslovenia, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza, Tailandia, Reino Unido.	Positivo: 40 casos Negativo: tres casos (Lituania, Serbia y Montenegro y Sudáfrica)
Presidencial	34	Argelia, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Botswana, Brasil, Cabo Verde, Chad, Colombia, República Dominicana, Gabón, Georgia, Ghana, Guinea, Honduras, Indonesia, Costa de Marfil, Kazajstán, Mali, Mozambique, Namibia, Niger, Perú, Filipinas, Federación Rusa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Túnez, Ucrania, EUA, Uzbekistán,	Positivo: 30 casos Negativo: cuatro casos (Azerbaiyán, Botswana, Mozambique y Zimbabwe)

FORMA DE GOBIERNO	CASOS	PAÍSES	CORRELACIÓN
		Venezuela y Zimbabwe.	
Semi-presidencial	1	Francia	Positivo

Nota: No se incluye a los siguientes países: Eritrea, Kosovo, Puerto Rico, Afganistán e Iraq.

FUENTE: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero y Coordinación de Asuntos Internacionales. Instituto Federal Electoral (2005) México.

El sufragio por precepto constitucional es una obligación y un derecho en México. Sin embargo, no se sanciona la omisión de este mandato. En muchos países, la obligación es observada y quien la incumple es sujeto de penas aunque resida en el extranjero. La siguiente tabla muestra los 32 países en que el sufragio es obligatorio.

TABLA 4.11. PAÍSES CON VOTO OBLIGATORIO

PAÍSES CON VOTO OBLIGATORIO
Argentina, Australia, Austria (sólo para elecciones a Presidente), Bélgica, Bolivia, Brasil, Chile (registrarse es opcional, una vez registrado, es obligatorio), República Democrática del Congo, Costa Rica, Chipre, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Fiji, Grecia, Guatemala, Honduras, Italia, Líbano (obligatorio sólo para hombres), Libia, Luxemburgo, México (no implementado), Nauru, Panamá, Paraguay (voluntario a partir de los 75 años), Filipinas, Perú, (voluntario a partir de los 70 años), Singapur, Suiza (sólo un cantón), Tailandia, Turquía, Uruguay.

Tabla de elaboración propia con la ayuda de José Antonio Valdés.

FUENTES:

Compulsory Voting. Wikipedia, [en línea], gratuito, no requiere registro. San Petesburgo, Florida. Fecha de consulta: febrero 6 de 2006. <http://en.wikipedia.org/wiki/Compulsory_voting>
 Compulsory Voting. Internacional IDEA, [en línea], gratuito, no requiere registro. Estocolmo. Fecha de consulta: febrero 6 de 2006. <http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm>

Como se comenta en otras partes de este trabajo, el voto extraterritorial, también llamado en ausencia, puede tener distintas modalidades. Algunas presenciales como la concurrencia a casillas en consulados, embajadas, lugares públicos, o por medios remotos: fax (Australia), correo ordinario, certificado, paquetería, o Internet. Y las modalidades pueden variar no sólo para la remisión de la boleta electoral por parte del sufragante, sino incluso para que el elector se registre y la autoridad electoral le envíe su boleta.

De manera genérica se puede advertir que aquellos países cuyas migraciones están concentradas en regiones específicas han adoptado una modalidad de voto personal (generalmente en embajadas y consulados). Por el contrario, las naciones que tienen a su población más dispersa, se han inclinado por el voto postal. Los sistemas mixtos ocupan poco más de la cuarta parte de los casos.

TABLA 4.12. MODALIDAD DE EMISIÓN DEL SUFRAGIO EXTRATERRITORIAL

MODALIDAD	CASOS	PAÍSES
Voto personal	41	Afganistán, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Botswana, Brasil, Bulgaria, Colombia, Croacia, República Checa, República Dominicana, Timor Oriental, Eritrea, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Guinea, Honduras, Islandia, Iraq, Israel, Costa de Marfil, Kazajstán, Mali, República de Moldova, Mozambique, Namibia, Niger, Perú, Polonia, Rumania, Federación Rusa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia y Montenegro, Sudáfrica, Túnez, Ucrania, Uzbekistán y Venezuela.
Voto postal	24	Alemania, Austria, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Dinamarca, Islas Malvinas, España, Fiji, Gibraltar, Guernsey, Irlanda, Isla del Hombre, Islas Marshall, Italia, Jersey, Lesotho, Luxemburgo, Malasia, México, Noruega, Países Bajos, Suiza y Zimbabue
Mixta (personal, postal, por mandato u otras.	24	Argelia, Australia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Chad, Islas Cook, Estonia, Hungría, India, Indonesia, Japón, Kosovo, Latvia, Lituania, Nueva Zelanda, Filipinas, Portugal, Eslovenia, Suiza, Suecia, Tailandia, Reino Unido, Estados Unidos.

FUENTE: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Exterior. Instituto Federal Electoral. (2005) México

Para dar validez a sus resultados comiciales, los países han debido optar entre registros de electores realizados en territorio nacional o en el extranjero. Cómo apuntan Patricio Vallados y Manuel Palma, funcionarios de la COVE, lo atípico del caso México no es que el registro de electores se realice en el extranjero y que el voto se emita por correo, sino el requerimiento de un registro doble (en México y en el extranjero). Los únicos casos similares son Mali y Suiza. En Suiza, además con una ventaja, el registro de electores en territorio nacional también puede solicitarse desde el extranjero vía sus representaciones diplomáticas.

Yuri Beltrán, funcionario de la COVE, encontró que los listados nominales de electores en el extranjero se integran de distintas maneras, lo cual afecta de forma decisiva su tamaño (Tabla 4.13.) y su cobertura global. Por ejemplo, en EUA el listado lo compone cada demarcación territorial, mientras que en España basta con estar inscrito como residente en el extranjero para ser considerado elector foráneo.

Se tienen datos de los listados nominales y/o electores participantes en 37 elecciones extraterritoriales recientes. México, con un listado nominal de electores residentes en el extranjero de aproximadamente 50,000 ciudadanos, quedó colocado en los lugares 19 y 20 de esa distribución. Insisto en subrayar que el registro mexicano se logró en un récord mundial de sólo 90 días. El

número aumentará en la siguiente elección, con un margen de tiempo menos constreñido al calendario electoral, como fue el caso en esta primera ocasión.

TABLA 4.13. EMPADRONADOS EN LAS LISTAS NOMINALES DE ELECTORES

LISTADOS MENORES A 50,000			LISTADOS MAYORES A 50,000		
NUM	PAÍS	LISTADO	NUM	PAÍS	LISTADO
1	Sudáfrica (1999) *	2,206	19	República Dominicana (2004)	52,431
2	Botswana (2004)	2,436	20	Australia (2001)	65,086
3	Estonia (2003) #	3,100	21	Polonia (2000)	69,625
4	Moldova (1998) #	3,202	22	Suiza (1999)	70,063
5	República Checa (2002) #	3,763	23	Senegal (1998)	80,844
6	Estonia (1999)	9,100	24	Ucrania (1999)	121,201
7	Japón (2000) #	9,899	25	Kosovo (2001)	147,451
8	Honduras (2001)	10,800	26	Colombia (2002)	165,631
9	Nueva Zelanda (1999) *	11,860	27	Portugal (1999)	183,351
10	Venezuela (2000)	11,873	28	Finlandia (1999)	204,917
11	Armenia (1996)	19,033	29	Francia (1995)	245,317
12	Argentina (1997)	23,389	30	Perú (2001)	248,790
13	Suecia (1994) *	25,000	31	Iraq (2005)	280,303
14	Bosnia y H (2004)	27,000	32	Croacia (2000)	360,110
15	Canadá (2000) *	31,116	33	Indonesia(2004)	405,000
16	Georgia (2003)	42,000	34	España (1996)	526,065
17	Mozambique	46,966	35	Italia (2003)	619,000
18	Brasil (1998)	47,961	36	Federación Rusa (2004)	1,326,000
			37	Estados Unidos (1996) *	2,401,000
MEDIANA = 52,431; MEDIA =213,591; DESVIACIÓN ESTÁNDAR= 446,039					

Por las características del régimen electoral y las disposiciones y modalidades aplicables al voto en el extranjero, en países como Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Suecia y Sudáfrica no es posible integrar un registro de los electores en el extranjero, por lo que se utilizó la correspondiente a los electores que votaron.

No se obtuvo información sobre el número de electores registrados, por lo que se utilizó la correspondiente a los electores que votaron.

FUENTE: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Exterior. Instituto Federal Electoral. (2005) México.

Muy parecida a este cuadro, la Tabla 4.14, “Comparativo entre registrados y electores” muestra que México quedó en la posición 17 (marcada con amarillo) con 32,632 votantes y 81 por ciento de participación.

TABLA 4.14. COMPARATIVO DE PARTICIPACIÓN ENTRE REGISTRADOS Y VOTANTES

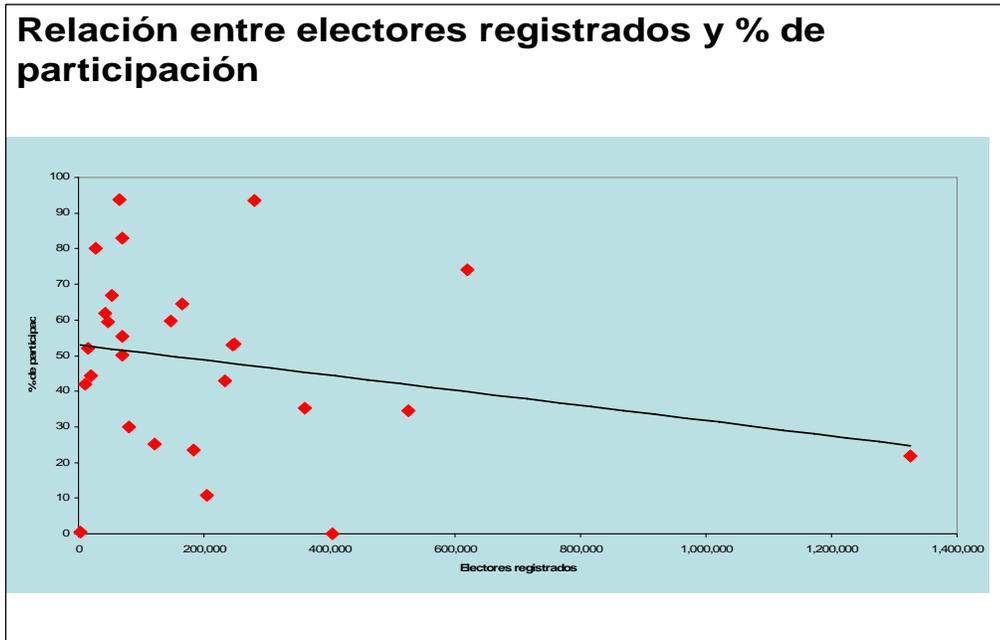
PAÍS	ELECTORES	VOTANTES	PARTICIPACIÓN
1. Sudáfrica (1999) *	2,206	2,206	0
2. Botswana (2004)	2,436	1,214	49.50
3. Estonia (2003) *	3,100	3100	0
4. Moldova (1998) *	3,202	3,202	0
5. República Checa (2002) *	3,763	3,763	0
6. Japón (2000) *	9,899	9,899	0
7. Honduras (2001)	10,800	4,541	42
8. Nueva Zelanda (1999) *	11,860	11,860	0
9. Venezuela (2000)	15,269	7,969	52.1
10. Armenia (1996)	19,033	8,438	44.3
11. Argentina (1997)	23,389	5,700	24.4
12. Suecia (1994) *	25,000	25,000	0
13. Bosnia y H(2004)	27,000	0	80
14. Canadá (2000) *	31,116	31,116	0
15. Georgia (2003)	42,000	27000	61.9
16. Mozambique	46,966	27,969	59.5
17. México (2006) #	50,000	32,362	81
18. República Dominicana (2004)	52,431	35,042	66.83
19. Australia (2001)	65,086	61,016	93.7
20. Polonia (2000)	69,625	57711	82.9
21. Brasil (2002)	69,937	38,618	55.4
22. Suiza (1999)	70,063	35,102	50.1
23. Senegal (1998)	80,844	24,246	29.9
24. Ucrania (1999)	121,201	30,598	25.2
25. Kosovo (2001)	147,451	88,127	59.7
26. Colombia (2002)	165,631	106,931	64.6
27. Portugal (1999)	183,351	43,040	23.5
28. Finlandia (1999)	204,917	22,424	10.9
29. Bosnia y H, (2000)	232,739	99,996	43
30. Francia (1995)	245,317	130,036	53
31. Perú (2001)	248,790	132,406	53.2
32. Iraq (2005)	280,303	265,148	93.6
33. Croacia (2000)	360,110	126,841	35.2
34. Indonesia(2004)	405,000	230000	55

PAÍS	ELECTORES	VOTANTES	PARTICIPACIÓN
35. España (1996)	526,065	181,741	34.5
36. Italia (2003)	619,000	459,545	74.2
37. Federación Rusa (2004)	1,326,000	288,641	21.8
38. Estados Unidos (1996) *	2,401,000	2401000	0
NOTAS: *A falta de listado nominal, se utilizaron los datos de votantes. # Cifra preliminar			

FUENTE: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero y Coordinación de Asuntos Internacionales. Instituto Federal Electoral (2006) México.

En la siguiente tabla 4.15. se puede advertir que los países que utilizan sistemas registrales más laxos (ej. España, con registro automático en la embajada) presentan mayores listados nominales de electores, pero menores niveles de participación. Por el contrario, aquellos países con sistemas más rígidos (ej. Mali y Suiza, con registro de electores en el país y en el extranjero) presentan niveles de participación superiores.

TABLA 4.15. RELACIÓN INVERSA ENTRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS REGISTROS DE ELECTORES Y LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN



FUENTE: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Exterior. Instituto Federal Electoral (2005) México

En México el registro fue estricto; obtuvo una participación del 81 por ciento de los registrados en la LNMRE (sin contar los 479 sobres con boletas electorales que fueron invalidados por no cubrir los requisitos legales). Los mexicanos en el exterior no votaron ni más ni menos que otros expatriados, el porcentaje de participación alcanzado está en la media mundial nuestro país reflejó la tendencia internacional, con la diferencia de que en esta primera experiencia, México sólo tuvo 180 días para la difusión de la información, y dentro de ese periodo sólo había 90 días para registrarse en la LNMRE.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

Para este trabajo elegí un tema de actualidad que está en movimiento, y que por ello requiere un análisis continuo. En esta investigación corroboré la hipótesis de trabajo: el debate del VEM, no sólo es un debate diferente de la discusión migratoria en EUA, sino que ni siquiera fue un tema en los trabajos de la 108 Legislatura. La discusión de la reforma migratoria se ha atorado por la falta de planteamientos que satisfagan a ambas Cámaras, prioritariamente, sobre las garantías de mejores controles fronterizos y mayor seguridad nacional en EUA para, después o paralelamente, abrir espacio a una regularización de los flujos de migrantes indocumentados.

En la otra vertiente de este trabajo hay que señalar que el contexto en que evolucionó la adopción del VME no se puede disociar de la perspectiva electoral de México en 2006: tres años de precampaña en los que para unos partidos continuar la transición democrática significaba sacar al PAN del gobierno y para los albiazules conservar el poder. La agitación política contribuyó poderosamente a avivar el proceso legislativo para la aprobación de esa ley y su puesta en ejecución en las elecciones generales del país en el 2006. Finalmente de todas las expectativas generadas por los partidos políticos en el debate del VEM, prácticamente ninguna configuró en México o en EUA la posibilidad de que la votación de los mexicanos residentes en el exterior no superara los sesenta mil sufragios.

De cualquier manera, más allá de su expresión cuantitativa el VME revela la consolidación de un proceso democrático que cada vez más involucrará a la

quizá mayor diáspora del mundo. Diáspora que ha ido adquiriendo un robusto peso y creciente influencia no sólo política y económica sino también cultural en el proceso más profundo de civilizaciones diversas que, en su contacto, están produciendo el fenómeno social de la construcción de una nación intermedia. Una nación intermedia y no una tercera nación entre EUA y México porque no tiene y no tendría expresión política propia sino sólo a través de estos dos países que comparten a mexicanos indocumentados, documentados, residentes legales, doble nacionales, doble ciudadanos, mexico-americanos, y estadounidenses de origen mexicano. Una nación intermedia que, sin abandonar raíces, combinan en el país de origen y de destino aspectos ciudadanos específicos y novedosos como es, precisamente ahora, el voto extraterritorial.

Plantearé las conclusiones en dos grandes apartados sobre los temas que desarrollé en este trabajo. El primero, sobre el voto extraterritorial, los resultados de la votación, los hallazgos de este ejercicio democrático, las recomendaciones para una legislación más inclusiva. El segundo apartado de las conclusiones versará sobre el actual debate de la reforma migratoria que se discute en el congreso de EUA y la política de México en la relación bilateral y un subapartado, donde más allá de la óptica México EUA reflexiono sobre la migración como fenómeno global y sus múltiples ángulos de análisis considerados en los foros multilaterales, centrada particularmente en la ciudadanía trasnacional.

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO REFLEXIONES FINALES

EL OTORGAMIENTO DEL VME EN LA MODALIDAD POSTAL

Todos los grupos parlamentarios legislaron sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, sin reformas constitucionales, con las siguientes condicionantes: sólo para ejercer el sufragio en las elecciones federales de 2006 y sólo para Presidente de la República, mediante la inscripción a un padrón temporal de electores⁸⁰ en el extranjero que tuvieran Credencial para Votar con Fotografía. Por lo tanto, para las próximas elecciones federales intermedias del 2009 o presidenciales del 2012 no hay previsión legislada.

En junio de 2005 se aprobaron las reformas al COFIPE que permitieron el VME en la modalidad postal. Las discusiones en el Congreso Mexicano, que finalmente llevaron a la aprobación del VME, estuvieron centradas en la definición de la modalidad bajo la que se efectuaría el voto. Allí hubo dos modalidades en discusión: 1) la instalación de casillas en territorio extranjero (incluyendo la credencialización en el exterior), o 2) el voto emitido por correo. Una de las prioridades que dominó a las discusiones fue la de asegurar la viabilidad del voto, bajo condiciones logísticas, presupuestales y jurídicas que garantizaran los mismos niveles de cobertura, seguridad y equidad que prevalecen en las elecciones en territorio nacional. La modalidad postal incluyó en el proceso a varias dependencias y organismos estatales. Para que el VME

⁸⁰ Conforme al artículo 276 del COFIPE, una vez concluido el proceso electoral, el IFE reinscribe a los ciudadanos del registro en el extranjero a la Lista Nominal de Electores correspondiente a la sección electoral que aparece en la credencial de votar del ciudadano para que el individuo pueda participar en las siguientes elecciones federales legislativas, presidenciales, o de su entidad de residencia.

fuera aprobado se necesitó el compromiso de estas entidades. A continuación, en la Tabla 6.1 se muestran los principales acuerdos que hicieron posible la aprobación del VME.

TABLA 5.1. ACUERDOS E INSTITUCIONES IMPLICADAS EN EL LOGRO DEL VME		
Institución	Responsable	Compromisos
Instituto Federal Electoral	Luis Carlos Ugalde Consejero Presidente	Organizar una elección con participación de mexicanos en el exterior basada en la infraestructura confiable y personal profesional del IFE, siempre que el Congreso destinara recursos financieros especiales. Creación de una unidad técnica responsable de la organización del VME.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Pedro Cerisola Secretario	Garantizar que la estructura del Servicio Postal Mexicano en un plazo máximo de 10 días podía realizar el traslado y entrega del voto postal al IFE de acuerdo a cada una de las etapas del calendario electoral.
Secretaría de Relaciones Exteriores	Luis Ernesto Derbez Secretario	Brindar la red consular con el fin de coadyuvar con el IFE y SEPOMEX. Con el IFE proveer apoyos en la difusión de la información que el IFE elabore al respecto y en la distribución de las solicitudes de registro de electores en el extranjero. Entre el IFE y Sepomex facilitar la firma de convenios con empresas y servicios postales de otros países en los que se registraran mexicanos para el envío por correo del voto.
Congreso de la Unión		La aprobación inicial de 264 millones de pesos para facilitar la posibilidad del VME en el 2005 y otra partida para el 2006*.

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Congreso de la Unión.

* En la operación, las cifras fueron ajustadas drásticamente a la baja. El presupuesto aprobado por el Congreso para el VME se basó en el universo potencial de 4 millones de votantes. Finalmente la inversión total del primer ejercicio del VME fue de 217 millones de pesos, 53% de los recursos originalmente presupuestados.

De las instituciones señaladas en la Tabla 5.1, el IFE fue la más comprometida por misión y responsabilidad institucional en la tarea de construir y garantizar la credibilidad y éxito en el proceso. Una vez aprobada la Ley del VME, la

participación del Congreso fue marginal. La mayoría de las críticas que recibió la autoridad electoral por los mexicanos en el extranjero no podían ser solucionadas por el IFE, puesto que su causa residía en los términos restrictivos en que quedó aprobada la Ley. Las dos principales restricciones se refirieron a la credencialización en territorio mexicano y a la prohibición de campañas políticas en el extranjero, limitantes impuestas en la normativa aprobada por los legisladores de los partidos políticos en el Congreso.

Según lo señala la reforma al COFIPE “[...] los mexicanos en el extranjero que cuenten con su credencial para votar con fotografía, hayan solicitado por escrito su inscripción en el listado nominal y registrado un domicilio para recibir la boleta electoral estarán en condiciones de participar en las próximas elecciones presidenciales de México”.⁸¹ La Verificación Nacional Muestral (VNM) al padrón electoral en 2005 (realizada previamente a la aprobación del voto postal) estimó que hasta 4.2 millones de mexicanos en el exterior podrían contar con su credencial de elector.⁸² La VNM es un ejercicio rutinario para validar el Padrón Electoral de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en el que se encuestan, con base en una muestra nacional casa por casa en los 300 distritos federales electorales de las 32 entidades, a ciudadanos elegidos aleatoriamente en el Padrón. Básicamente se registran cambios de domicilio y defunciones. Recientemente se introdujo la variante de preguntar si el ciudadano credencializado se había mudado de país de residencia. El cuestionario no profundizaba en conocer si el emigrado se había

⁸¹ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Libro Sexto. Título Único. Artículo 274. Fracción 1. Párrafos I y II.

⁸² La magnificación de este número también fue alimentada por los resultados de otra muestra del mismo año 2005, la del *Pew Hispanic Center* (2005b), en la que el 42 por ciento de los mexicanos encuestados en cinco consulados de los EUA declaró que sí llevó a territorio estadounidense su CPVCF, contra el 54 por ciento, que respondió negativamente.

llevado su credencial, si ésta estaba actualizada, si la había extraviado, si la había reportado perdida, si había iniciado un nuevo trámite, si la había destruido, etcétera. Es decir, el instrumento no recaba en su versión actual toda la información pertinente para estimar el número de credenciales en manos de los migrantes. Por lo tanto, los resultados de la VNM no tenían un respaldo sofisticado de recuperación de información para poder precisar estadísticamente el número realista de mexicanos con posibilidades de votar desde el exterior. Por lo tanto, el número de 4.2 millones de votantes potenciales resultó un dato aventurado que se magnificó mediáticamente y generó expectativas falsas sobre la incidencia del VME en este primer ejercicio. Adicionalmente, no hubo una estrategia de comunicación oportuna para contrarrestar este número frío con los datos sólidos de la media internacional en participación de voto extraterritorial. Generalmente se registra para sufragar sólo el uno por ciento de la población emigrada, salvo contados casos de democracias muy arraigadas, o de ciudadanos de países con voto obligatorio que ejercen sanciones contra los abstencionistas (como Perú).

Adicionalmente, en EUA fue constante la precaución de mexicanos indocumentados de evitar revelar el domicilio de residencia para protegerse de ser ubicados por la “migra” y prefirieron prescindir de su voto.

La prohibición de campañas electorales en el exterior (COFIPE Art. 182 y 296) fue paradójica. Anterior a la aprobación del voto en el extranjero, no existían restricciones para que los políticos mexicanos hicieran campañas de proselitismo fuera del país. Paradójica pero no sorpresiva porque la reforma aprobada es muy conservadora. La prohibición resultó acertada y pragmática

dado el breve plazo (90 días) para ajustar todo el aparato electoral a este nuevo ejercicio;

Aún falta trabajo logístico y operativo para garantizar el derecho a votar de todos los mexicanos que viven fuera del país. Queda pendiente la credencialización en el extranjero o sustituir esa identificación por un documento especial para fines electorales en el exterior. Falta legislar sobre el derecho de los migrantes a ser votados en elecciones federales. Adicionalmente, aun cuando pudimos verificar que no existió una vinculación de la cuestión migratoria y el VME, la preocupación de que los grupos antiemigrantes utilicen la iniciativa para revivir viejas acusaciones de lealtad dividida no queda del todo descartada, sobre todo si consideramos el clima de agitación del 2006 y el protagonismo que la comunidad migrante adquirió partir de las masivas movilizaciones en EUA.⁸³ También fue preciso devolver los reflectores a la agenda migratoria como un tema de repercusiones políticas y sociales y como un efecto de un mercado laboral global, en medio de un debate migratorio que se analizaba preponderantemente bajo la lupa de la seguridad nacional y terrorismo.

En síntesis, la aprobación del voto de los mexicanos en el extranjero, vía postal, constituye un avance limitado en el desarrollo democrático de México y en la participación política de los migrantes.

⁸³ He hecho referencia en otros apartados de este trabajo a los acontecimientos de abril y las movilizaciones de mayo del 2006 en las ciudades con mayor presencia de migrantes en EUA. Entre las principales banderas de los organizadores era la demanda de una “amnistía” para los migrantes indocumentados y la no criminalización de los indocumentados y sus empleadores (imponiéndoles detenciones); los “reclamos” se hicieron por medio de demostraciones públicas sin precedente (centenares de miles de personas) y llamados a boicots (simbólicos) a la economía norteamericana. Estas masivas movilizaciones se llevaron a cabo como una forma de presión hacia el Congreso de Estados Unidos que debatía polémicas reformas a las leyes de migración norteamericanas principalmente la H.R. 4437 de James Sensenbrenner y la S. 2611 de Arlen Specter, copatrocinadas por McCain, Kennedy, Hagel, Martinez, Brownback, Graham.

**DIMENSIONES DE ANÁLISIS DEL VME ABORDADAS EN EL TRABAJO:
PRINCIPALES HALLAZGOS**

El trabajo de indagación empírica relativo al debate sobre el VME se desarrolló en tres ejes: 1) se consideró necesario revisar dentro de EUA las repercusiones que la posibilidad del VME tuvo dentro de la clase política norteamericana: esta tarea se llevó a cabo por medio de escrutinio de las iniciativas de ley discutidas en la 108 Legislatura del Congreso Norteamericano (2002-2004). Además, para completar la visión sobre la discusión política que este tema pudo acarrear en EUA, se analizaron las noticias de la prensa norteamericana recogidas en *Lazos* (servicio informativo del IME que reúne la principal información periodística en relación a los intereses mexicanos en EUA). 2) Se elaboró una encuesta dirigida a captar las opiniones de los Consejeros del IME, en la medida en que se consideró que éstas podrían servir para configurar un panorama de las implicaciones que el VME pudiera tener en EUA. 3) Se analizó la discusión en torno al VME en México. Este debate se abordó considerando las principales opiniones a favor y en contra de la comunidad política y académica mexicana. En relación al debate político, se compiló la totalidad de las iniciativas de ley respecto del voto extraterritorial mexicano, presentadas y debatidas en el Congreso de la Unión desde 1998 hasta la iniciativa aprobada, bajo la modalidad postal, en 2005. En relación al debate académico se realizó una búsqueda prácticamente exhaustiva de material académico y periodístico en donde constaran las razones de los especialistas en el tema para aprobar o rechazar el VME.

Respecto al primer eje de análisis, la revisión no arrojó elementos para considerar que la implementación del VME afectara las decisiones que EUA analizaba en materia migratoria. Se distinguió claramente que en las preocupaciones que guiaban el debate migratorio en EUA, el tema del voto extraterritorial mexicano estaba ausente. Esta conclusión se aplica también para los resultados encontrados en la prensa norteamericana, dada la escasa presencia que el tema del VME tuvo en los medios impresos en el periodo de análisis comprendido entre junio de 2003 y noviembre de 2004.

Sin embargo, esta distinción que pudimos establecer en el trabajo no fue claramente corroborada por las opiniones de los Consejeros del Instituto de los Mexicanos en el Extranjero. Dentro del conjunto de los entrevistados, el alto nivel de acuerdo hallado respecto del VME (el 90 por ciento de los entrevistados se manifestó a favor de que los mexicanos nacionalizados en EUA sufrague en ambos países) no coincidió con el impacto que la aprobación del VME pudiera tener en el futuro en la política migratoria de EUA. En este punto, la opinión estuvo prácticamente dividida, aunque prevaleció débilmente la percepción de posibles efectos negativos. El 47.9 por ciento se inclinó a pensar que el VME y una reforma migratoria podrían vincularse; mientras que el 43.8 por ciento de los consejeros entrevistados no asoció una liga entre el VME y una eventual reforma migratoria perjudicial para los emigrados. Esta división de opiniones dentro de los consejeros, también se verificó en el caso del debate político-académico mexicano. En la prensa de EUA, la cuestión migratoria y el VME no se presentaron como un problema integrado. Se verificó que la preocupación es la reforma migratoria sin detenerse en el tema del VME. Sin embargo, en México, esta vinculación sin base en los hechos, produjo

declaraciones contrarias a la aprobación del voto extraterritorial en México.

Dificultades estructurales del proceso de registro de los mexicanos en el exterior

En los comicios del 2006 fueron contundentes dos condicionantes para explicar la coyuntura de participación de los electores radicados foráneamente:

1. El escaso número de mexicanos emigrados con una credencial para votar con fotografía vigente

2. El periodo de 90 días, a partir de la aprobación de la ley, y literalmente, el inmediato inicio del calendario electoral para instrumentar el VME y convocar al mayor número posible de mexicanos a registrarse para sufragar.

Una de las grandes incógnitas para idear y construir una arquitectura electoral mexicana en el extranjero es información verídica, respaldada en estudios estadísticos, sobre el número de mexicanos residentes en el extranjero y sus características. Lo que es indiscutible es que ningún instrumento censal o estadístico podría conducir razonablemente a conocer a fondo las características y el número de mexicanos interesados y dispuestos a votar en las elecciones; ignoramos quiénes son y dónde están, condición básica para la organización de un proceso electoral federal. Y sin embargo, se deben diseñar esquemas que no arriesguen los sistemas de seguridad que México ha introducido en el sistema comicial para eliminar el fraude y otras irregularidades.

Recordemos que el nuevo sistema electoral mexicano tuvo como punto de partida la elaboración, en 1990, de un nuevo padrón electoral federal de base

ceros; es decir, elaborado con la aplicación de la técnica censal total. Un censo de mexicanos en Estados Unidos es impensable.,

Los expertos demoscópicos consultados por el IFE en México y EUA concluyeron que sistematizar la información de los mexicanos residentes en EUA era difícil por el diseño y costo de las muestras necesarias. Mencionaré sólo unas cuantas de las dificultades para el diseño de una muestra y la aplicación de un cuestionario con validez: millones de indocumentados no quieren ser identificados. Abordarlos por muestra de vivienda enfrenta a posible negación para reconocer el número real de personas en convivencia colectiva bajo un techo. Las encuestas telefónicas representan un costo menor que las hechas casa por casa, pero muchos indocumentados no tienen teléfono o varias familias comparten una sólo casa y la línea telefónica. Los entrevistadores tendrían que ser de habla castellana, pues hay rechazo o desconfianza a entrevistadores con acento o a anglófonos. Muchos mexicanos viven en regiones muy remotas, como Alaska, y están dedicados a los servicios o a la agricultura o la pesca que los aleja de su vivienda. Muchos también, constantemente se desplazan dentro de EUA según la cosecha de productos estacionales, otros viven en *trailer homes*, o en refugios temporales que les dan sus empleadores y sólo tienen un apartado postal. Pero sobre todo, está el enorme elenco de aquéllos que no quieren ser identificados como mexicanos.

La mayoría de las encuestas que pretende tener validez "nacional" y que se practican a los mexicanos de allá, se aplican en las 10, 15 ó 25 principales ciudades con mayor concentración de mexicanos, para las que se contrata a mexicanos, con acento mexicano, para entrevistar a los encuestados en lugares de reunión (mercados, iglesias, campos deportivos, escuelas, centros

de trabajo). No se hacen casa por casa a nivel nacional excepto cuando son muestras genéricas de hispanos.

El diseño de una muestra para nuestra población emigrada es una tarea fabulosa y desafiante, probablemente se puede hacer con el trabajo de varios especialistas, pero no es sencilla. Definitivamente, no se podría haber realizado, aunque hubiera habido mandato del Congreso Mexicano, en los 90 días efectivos que el IFE tuvo para organizar este proceso electoral inédito. Lo que sí fue un hecho constatable empíricamente, que no tiene aún documentación estadística, es la gran mayoría de mexicanos que vive en EUA desinformada e inmovilizada cívicamente.

Para la siguiente elección, la posibilidad de votar desde el exterior será una información ya conocida entre un significativo número de mexicanos en el extranjero que también sabrán que es necesaria la credencial para votar desde el exterior.

Ya he mencionado que hubo varias limitaciones para que un mayor número de mexicanos se inscribiera al registro nominal de electores. Aquí sistematizo esas restricciones.

1. Posesión de la CPVCF vigente

Como es obligatorio para todos los mexicanos radicados en México o en el extranjero, solo podían registrarse quienes tuvieran credencial para votar vigente. Muchos mexicanos en el extranjero no tenían su credencial porque:

- a. No la llevaron a su nuevo lugar de residencia o destino
- b. La destruyeron al cruzar la frontera (levanté testimonios orales de indocumentados que me aseguraban que los polleros y coyotes recomiendan expresamente destruir todos sus documentos, como estrategia para evitar ser identificados como mexicanos y retrasar la deportación, en caso de ser detenidos por las autoridades estadounidenses). Ésta es una práctica de todos los inmigrantes indocumentados en el mundo

- c. A pesar de contar físicamente con la CPVCF, el documento no era vigente pues el emigrado lo había reportado como extraviado o robado. Aunque encontrara la credencial, el hecho de haberla reportada había significado baja en el Padrón. Si había iniciado el trámite para reponerla, incluso por cambio de domicilio, y la nueva credencial no había sido recogida antes de emigrar, la credencial con el domicilio anterior había perdido validez
- d. La tramitaron, pero no pudieron recogerla en los 30 días promedio que lleva el proceso de producción de las CPVF
- e. La extraviaron en las mudanzas
- f. La llevaron con ellos y la tienen traslapada en algún expediente, caja, cajón, clóset, etcétera.
- g. No se las pueden mandar desde México por fax o paquetería porque el elector no recuerda dónde la dejó, está extraviada o no tiene quien le remita una fotocopia de esa credencial por fax, o el envío físico del documento por correo o mensajería

Para credencializar hay varias opciones, con distintos costos⁸⁴ y logística, muchos de ellos previstos ya en las iniciativas que se debatieron en el Congreso.

Considerar la recomendación que hizo en noviembre de 1998 la Comisión de Especialistas del IFE, sobre la expedición de un documento sólo para fines electorales de los mexicanos en el extranjero, es viable mediante un cambio a la legislación secundaria vigente.

Credencializar en el extranjero, con los mismos candados que la credencial de México significa desafíos sustantivos de logística y altísimos costos para la realización de este trámite:

- En locales que instale el IFE ex profeso para replicar las medidas de seguridad que tiene la emisión de la credencial;
- En los consulados mexicanos. La actual estructura consular mexicana trabaja al límite de su capacidad en EUA con la atención de protección a migrantes y con la expedición de documentos, pasaportes, actividades de registro civil (tramitación de actas de

⁸⁴ Los senadores de las Comisiones Unidas en el Dictamen remitido a la Cámara de Diputados expresaron " La búsqueda de un texto legal ideal o el costo de implementación no deben ser razones por las que se hagan nugatorios los derechos de persona alguna, ya sea que se trate de sus derechos políticos o de otros de naturaleza distinta" (2003)

nacimiento, defunción, matrimonio, divorcio), poderes generales y poderes especiales, así como matrículas consulares. Ante la expectativa de la cantidad de nacionales que pudieran solicitar la credencial, se necesitarían recursos adicionales en capital humano, infraestructura y espacio físico para tramitarla. También esto implicaría un cambio de legislación, o la firma de un convenio entre IFE y SRE y la transferencia de recursos etiquetados del Congreso.

2. Tiempos muy limitados entre la aprobación de la ley y el inicio del proceso electoral federal de 2006

Otro punto de capital relevancia para el bajo registro de emigrados resultó el empalme de los tiempos de aprobación de la Ley en el Congreso el 28 de junio de 2005, último día de sesiones del periodo ordinario la Legislatura LIX y decretada por el Presidente el 30 de julio de 2005, víspera del inicio del proceso electoral⁸⁵. Al IFE le quedaron sólo 90 días para organizar procesos, procedimientos, planear, presupuestar, reclutar a la estructura humana que haría el trabajo, diseñar las estrategias de promoción y difusión, introducir la reglamentación pertinente de artículos sobre los que tenía que pronunciarse el Consejo General como fueron los Acuerdos del Consejo General sobre los artículos 296⁸⁶ y 297⁸⁷ del COFIPE, diseñar los formatos y distribuirlos y acusar recibo a todo el mundo.

⁸⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, edición vespertina, Secretaría de Gobernación, tomo DCXXI, núm. 23, México, jueves 30 de junio de 2004.

⁸⁶ Artículo 296. Párrafo 1. *Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el artículo 182 de este Código. Párrafo 2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.*

⁸⁷ Artículo 297. Párrafo 1. *La violación a lo establecido en el artículo anterior podrá ser denunciada, mediante queja presentada por escrito, debidamente fundada y motivada, aportando los medios de prueba, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto, por los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General. Párrafo 2. Para el desahogo de las quejas señaladas en el párrafo anterior, serán aplicables, en lo conducente, las disposiciones del Título Quinto, del Libro Quinto y los artículos 49-A y 49-B de este Código. Párrafo 3. Si de la investigación se concluye la existencia de la falta, las sanciones que se*

El sábado 1º de octubre de 2005 dio comienzo el periodo de inscripción para los mexicanos residentes en el extranjero, con la apertura de las cajas que contenían los formatos de registro, previamente distribuidos a las 143 representaciones diplomáticas de México en el extranjero. Así iniciaba la siguiente carrera de otros 90 días, ya que el 15 de enero, por calendario oficial reglamentado en el COFIPE, se cerraría el registro; cinco meses y medio antes de la elección cuando ni siquiera las campañas políticas formales habían iniciado en México. Oficialmente empezaron el 19 de enero de 2006. (En cambio, las precampañas que no están reglamentadas fueron particularmente largas en este proceso electoral, pero en el extranjero entre la población mexicana no habían tenido mayor eco).

El 15 de enero fue el cierre de registro en concordancia con el calendario oficial que en esa fecha clausura en territorio nacional el periodo de inscripción al registro nacional de electores.

Algunas asignaturas pendientes a introducir en la siguiente legislación del VME

Los senadores reconocían que se habían introducido iniciativas más ambiciosas a la que fue aprobada, pero argumentaban también que la reforma presentada buscaba evitar, en la medida de lo posible, problemas relacionados con la aplicación y acción extraterritorial de la legislación mexicana, la formalización de convenios y acuerdos previos con instancias en el exterior y el

impondrán al partido político responsable serán las establecidas en el artículo 269 de este Código, según la gravedad de la falta.

despliegue de un trabajo logístico nunca realizado allende las fronteras del país.

Desde el texto del Dictamen del Senado (2003) y luego en la Ley, los legisladores advierten que la propuesta era sólo *un primer paso* en un camino de *avances graduales*.

Entre los posibles *siguientes pasos* habría que valorar estos posibles *avances graduales*:

- *Ampliación de facilidades para la credencialización*

Cómo ya se dijo, vía la normativa de autorizar un documento ex profeso para el voto en el exterior, sea mediante la credencialización en el extranjero con sus retos logísticos y presupuestales.

- *Definición sobre la pertenencia de los emigrados a una distritación.*

Todo el sistema electoral mexicano está diseñado sobre una división del país, en cinco circunscripciones y 300 distritos electorales. Los legisladores y técnicos del IFE deberán decidir donde ubican a los mexicanos residentes en el extranjero para mantener el equilibrio distrital en las circunscripciones. El asunto no es menor porque los distritos comprendidos en cada circunscripción son la geometría fundacional de la cartografía electoral mexicana para expedir a cada mexicano una credencial que corresponde a una entidad, un distrito y a una sección electoral. La alternativa es la creación de una sexta circunscripción con sus dificultades.

- *Voto electrónico*

Las dudas extendidas entre muchas autoridades electorales en el mundo sobre la seguridad del voto electrónico contribuyeron a que México se abstuviera de esta opción en el 2006. Sin embargo, sigue siendo una modalidad en

estudio⁸⁸ en varios países, y algunos ya la aplican⁸⁹. De no autorizarse el voto electrónico, podría ponderarse al menos, incorporar la facilidad de hacer la inscripción al registro de electores residentes en el extranjero por Internet y no por correo certificado.

- *Domicilio*

Falta incorporar alguna facilidad para que los mexicanos que cambien de domicilio, ya iniciado el proceso electoral, lo puedan notificar a la autoridad para que ésta le haga llegar la boleta electoral al domicilio actualizado.⁹⁰ La provisión de desechar los apartados postales (*P.O.Box*) debe ser reconsiderada. Muchos mexicanos en EUA, por vivir en *trailer-homes* o en las barracas de sus empleadores tienen como única dirección postal un apartado. Pero la precaución de la ley impide que se entreguen documentos electorales en un apartado, sin la certeza (la firma autógrafa) de quién los está recibiendo. Recuérdese que en la modalidad postal no se constata quién manda el correo, mientras que en la urna se verifica que la persona que detenta la credencial sea la misma que está fotografiada en la mica y en el listado nominal con fotografía.

Más aún, en este proceso electoral en algunos lugares los empleados postales de EUA tuvieron que volver a ser capacitados en el procedimiento del correo registrado, por ser un servicio poco solicitado (el correo ordinario estadounidense es más económico que el registrado e igualmente seguro para

⁸⁸ En el estado de Coahuila, en México, también se ha estudiado la seguridad de esta modalidad.

⁸⁹ Véase comparativos de voto extraterritorial.

⁹⁰ Valga como anécdota, terrible pero real. Algunos de los mexicanos que fueron evacuados por los huracanes Katrina y Rita en los estados de Louisiana y Mississippi y desplazados a otros sitios, perdieron su credencial y de comprobante de domicilio para registrarse. Para ellos, la prioridad no estuvo en el voto pero hubo quienes sí pidieron asesoría para resolver su caso particular.

el usuario). En otros países como Panamá, al menos en 2005, el sistema postal sólo distribuía correo sólo a apartados postales y no a domicilios. El mismo caso se presentó en algunos Estados de Medio Oriente.

- *Mexicanos en tránsito*

Habría que proponer procedimientos para que los mexicanos en el exterior en tránsito, no residentes, pudieran también ejercer el derecho.

- *Discutir la pertinencia de limitaciones al voto de los emigrados*

Este tema podría causar gran escozor entre mexicanos residentes en el exterior, organizaciones de derechos civiles y partidos políticos. Pero es un camino recorrido en otros países que han limitado la posibilidad de ejercer el voto a algunos ciudadanos que no han conservado lazos efectivos con su país de origen. Por ejemplo, Canadá reconoce el derecho al voto a residentes en el exterior que tras su migración hayan regresado al país natal en un lapso no mayor a cinco años. Si vuelve a salir, se llevan nuevamente esa aptitud legal.

- *Ser votado*

La Constitución marca en el artículo 35 Fracciones I y II como prerrogativas del ciudadano mexicano votar y ser votado en las elecciones populares. En la actual reforma⁹¹ no se ha respetado la garantía constitucional de ser votado, aunque el candidato radique en el exterior.

- *Permitir el voto a otros puestos públicos de elección popular*

Varias iniciativas sobre el VEM abrían la posibilidad, como de hecho lo permiten varios países,⁹² de reconocer a los connacionales ausentes la

⁹¹ Salvo en Zacatecas donde sí lo permite la legislación local.

⁹² Ver tabla de comparativos de voto extraterritorial.

participación en elecciones de senadores y/o diputados federales, y/o gobernadores.

PREVISIONES CON LA ACTUAL LEGISLACIÓN

Si el Congreso decidiera no modificar esta ley y extenderla para los próximos comicios hay previsiones que se pueden materializar.

- *Correo prepago desde la solicitud de registro a la LNMRE*

Para la próxima elección, sin cambios a la ley, los paisanos podrán disponer de las solicitudes de registro en sobres prepagados.

En esta ocasión fue técnica y materialmente imposible en 90 o en 180 días suscribir convenios postales con todos los países donde México tiene connacionales. Simplemente con EUA, el convenio más importante por el número de mexicanos allí radicados, tomó meses de negociaciones. Más aún, fue el primer convenio postal sobre correo registrado en la historia de Estados Unidos que firma con algún país. El servicio postal de EUA desconocía el volumen de piezas postales electorales que manejaría y el IFE tampoco tenía el dato duro. La estimación de manejar hasta 400,000 piezas de correo registrado en los 90 días de registro, significaba el volumen que traslada el servicio postal de EUA en ¡un año! La USPS (*United States Postal Service*) no podía ofrecer ante datos poco verificables el estándar de calidad que la distingue mundialmente, y que probablemente, de haberse cumplido la profecía, los habría obligado a desplegar infraestructura adicional y contratar y capacitar capital humano para el servicio.

Para la mayoría de los países, se firmó un acuerdo con Unión Postal Universal (UPU) para adquirir sellos de correo que sirvieran para prepagar el importe de la boleta electoral remitida a México.

- *Apartado postal*

Tendría que encontrarse una opción para no inhibir la participación a causa de los apartados postales.

- *Paquetería*

Podría introducirse la petición que hicieron varios connacionales de mandar por paquetería su registro. En 2006, se aceptó que el ciudadano remitiera la boleta electoral por paquetería pero no su solicitud de registro e inscripción al LNMRE.

- *Formatos*

El formato de registro fue autorizado por todos los partidos presentes en la Comisión del Voto en el Exterior, y diseñado por los técnicos del IFE, quienes introdujeron las modificaciones planteadas por los representantes de los partidos. Sin embargo, el formato, aunque aparentemente fácil de llenar, no sirvió para facilitar el registro de muchos paisanos con analfabetismo funcional. Aunque los campos a completar eran pocos y sencillos, el resto del díptico de registro tenía mucha información, a veces redundante y desalentaba la lectura del documento. Fue necesario organizar talleres para ayudar personalmente a los paisanos a llenar el formato. Estas estrategias las desarrolló el IFE en los consulados, en los consulados móviles y con la ayuda voluntaria de las organizaciones promotoras del voto que convocaron *rallies* y maratones en varios puntos de EUA.

- *Ayuda de la Secretaría de Relaciones Exteriores*

La estricta supervisión que realizó la Cancillería al convenio de colaboración firmado con el IFE, que delimitaba el apoyo que podía recibirse de los consulados, podría tener características más flexibles. En momentos, fueron inevitables fricciones entre personal de la Cancillería y funcionarios del IFE por la verticalidad y rigidez que impuso SRE a la observancia del convenio.

Es entendible la posición de esa dependencia del Ejecutivo en este primer ejercicio, por la historia de ciudadanía del IFE y por los temores que entre algunos surgieron por una probable intromisión —que no se dio— de la Cancillería. Es probable que los términos en un próximo convenio pudieran abrir nuevos o más amplios canales de cooperación, especialmente con otros “amigos de México” y con una instrucción expresa de facilitar a los funcionarios del IFE su función informativa en las circunscripciones consulares mexicanas en EUA.

RESULTADOS DEL VME EN LA ELECCIÓN 2006

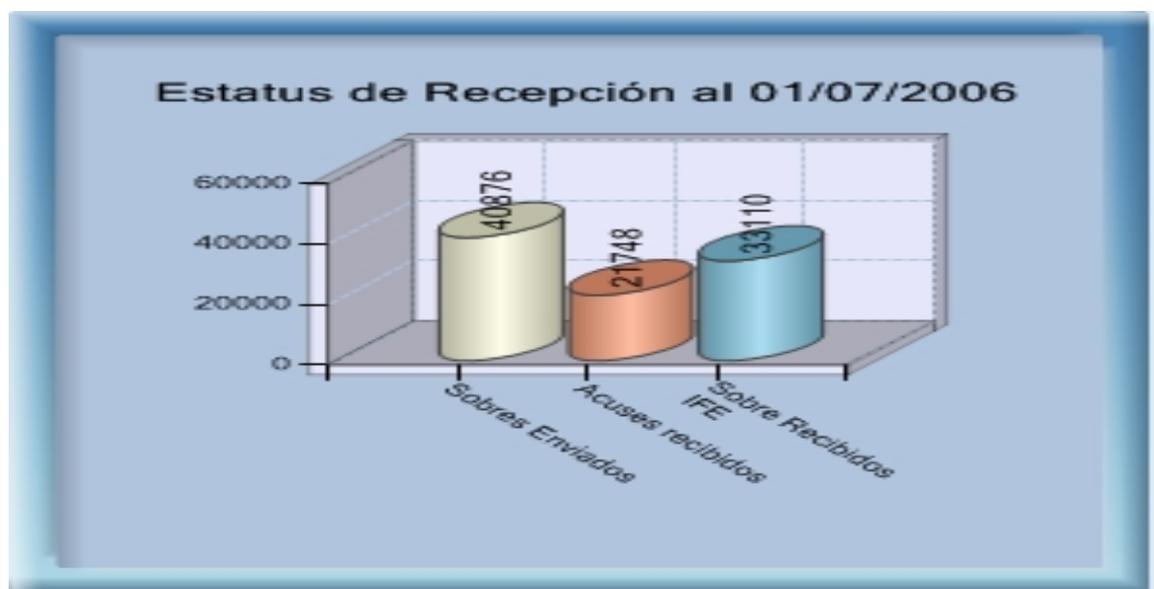
Superadas todas las dificultades prácticas y cubiertos todos los requisitos legales culminaron exitosamente su trámite 32,632 ciudadanos residentes en el extranjero⁹³ que pudieron votar de 56,749 piezas postales que llegaron al IFE.

De la recepción de solicitudes y sobres electorales

⁹³ Instituto Federal Electoral (2006) *Se turnaron a escrutinio y cómputo 32 mil 632 sobres del voto de los mexicanos en el extranjero*. México. Comunicado de prensa del 2 de julio.

Llegaron 56,749 piezas⁹⁴ postales de 86 países de los cinco continentes. La LNMRE quedó con 40,854 electores validados en 79 países. El dato es singular, porque habla de la dispersión de los mexicanos en el extranjero y de la capacidad que tuvieron el IFE, los medios de comunicación y los mexicanos entre sus redes de conocidos en el extranjero y en el país, de divulgar el derecho a votar por primera vez desde el exterior. Los resultados, que llegan a la media internacional del número de emigrados inscritos, si bien tienen que ver con las limitaciones ya señaladas en una elección en la que no había precedente —posesión de una CPVCF vigente y sólo 90 días para el registro— hablan sobre todo, en el caso de EUA, de las motivaciones y dinámica política de los mexicanos en EUA.

GRÁFICO 5.1. ENVÍO –RECEPCIÓN DE BOLETAS ELECTORALES



FUENTE: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores 1o. julio 2005. México. Informe de recepción de sobres con boleta electoral. IFE.

⁹⁴ Instituto Federal Electoral (2006) *Inicia la segunda etapa del proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. México. Comunicado de prensa Número 027. 22 de febrero.

El registro del IFE para integrar la LNMRE por calendario oficial cerró el 15 de febrero; casi el 20 por ciento de las solicitudes fueron devueltas al elector por ser inconsistentes con los requisitos legales. Un número poco significativo, 403 paquetes electorales⁹⁵ (PEP) no fueron entregados al residente en el exterior por causas diversas (Ver Tabla 5.2.)

TABLA 5.2. PEP'S DEVUELTOS

CAUSA DEVOLUCIÓN	PEP'S DEVUELTOS
ATTEMPTED-NOT KNOWN	154
BOX CLOSED-NO ORDER	2
INSUFFICIENT ADDRESS	13
MOVED, LEFT NO ADDRESS	49
NO DELIVERABLE AS ADDRESSED	50
NO MAIL RECEPTABLE	5
NO SUCH NUMBER	6
REFUSED	4
UNCLAIMED	118
VACANT	2
TOTAL	403

NOTA: Se mantiene la nomenclatura universal utilizada por UPU en el mundo con la cual se registran en inglés las causas de las devoluciones.

Fuente: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, Informe que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores de la devolución del paquete electoral postal (1 de julio de 2006). México. Instituto Federal Electoral.

De los resultados de la votación de los mexicanos en el exterior

Votaron 32,632 ciudadanos residentes en el extranjero. Originalmente se habían recibido 33,111 sobres (Ver Gráfico 5.1.), de los cuales 479⁹⁶ no fueron

⁹⁵ El paquete electoral, PEP, es un sobre que contiene el recibo, un sobre anexo prepagado donde se encuentra la boleta electoral, un instructivo para el voto y un cuadernillo de las plataformas de los partidos políticos, con el perfil de los candidatos. Además tiene otro paquete con un CD o DVD con los mensajes de los candidatos y una pulsera para los votantes, que dice "Con mi voto, México está completo".

⁹⁶ *Ídem*

turnados a escrutinio y cómputo por no cumplir requisitos de ley. Ocho sobres no fueron contabilizados por llegar extemporáneamente al plazo legal⁹⁷. Esos documentos, sin abrir, fueron destruidos frente a representantes de partidos políticos como lo marca el artículo 288, párrafo 2 del COFIPE.

El escrutinio y cómputo de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero arrojó los siguientes resultados:

Partido Acción Nacional,	19 mil 016 votos	58.29 %
Coalición Alianza por México,	mil 360	4.17 %
Coalición por el Bien de Todos,	11 mil 090	34.0 %
Partido Nueva Alianza,	128	0.39 %
Alternativa Socialdemócrata y Campesina	887	2.72 %
Candidatos no registrados:	29	0.08 %
Votos nulos	111	0.34 %

De estos números se desprende que prácticamente el sufragio calderonista fue dos a uno frente al lopezobradorcista. La tendencia de los mexicanos frente al voto extraterritorial fue conservadora. La asimilación de los mexicanos a los patrones de voto del *establishment* estadounidense, o la observación del comportamiento político-electoral de los estadounidenses en un sistema bipartidista conservador pudo haber influido en el razonamiento (si es que hubo tal) de los mexicanos de “contribuir” a mantener el *status quo*. Aunque los partidos no hicieron campaña en el exterior, los medios de comunicación dieron amplísima cobertura a la guerra “sucía” de promocionales donde la disyuntiva planteada fue votar por el “chavismo mexicano” o por mantener la estabilidad.

⁹⁷ Es decir, después de las 08:00 del 1º. de julio.

Otras posibilidades caben para abstenerse de votar: la desinformación, la desmovilización política, la deliberada renuncia a la participación cívica, el desprecio por la política, la desconfianza, etc.

El 90 por ciento de los votos llegó proveniente de EUA (28,335 votos, la mayoría de California, Texas e Illinois), seguidos de España (1,108), Canadá (823), Reino Unido (428), Alemania (368) y Francia (309).

TABLA 5.3. PAÍS DE RESIDENCIA DEL MEXICANO RESIDENTE EN EL EXTERIOR QUE ENVIÓ SU BOLETA ELECTORAL EN LA ELECCIÓN DE 2006

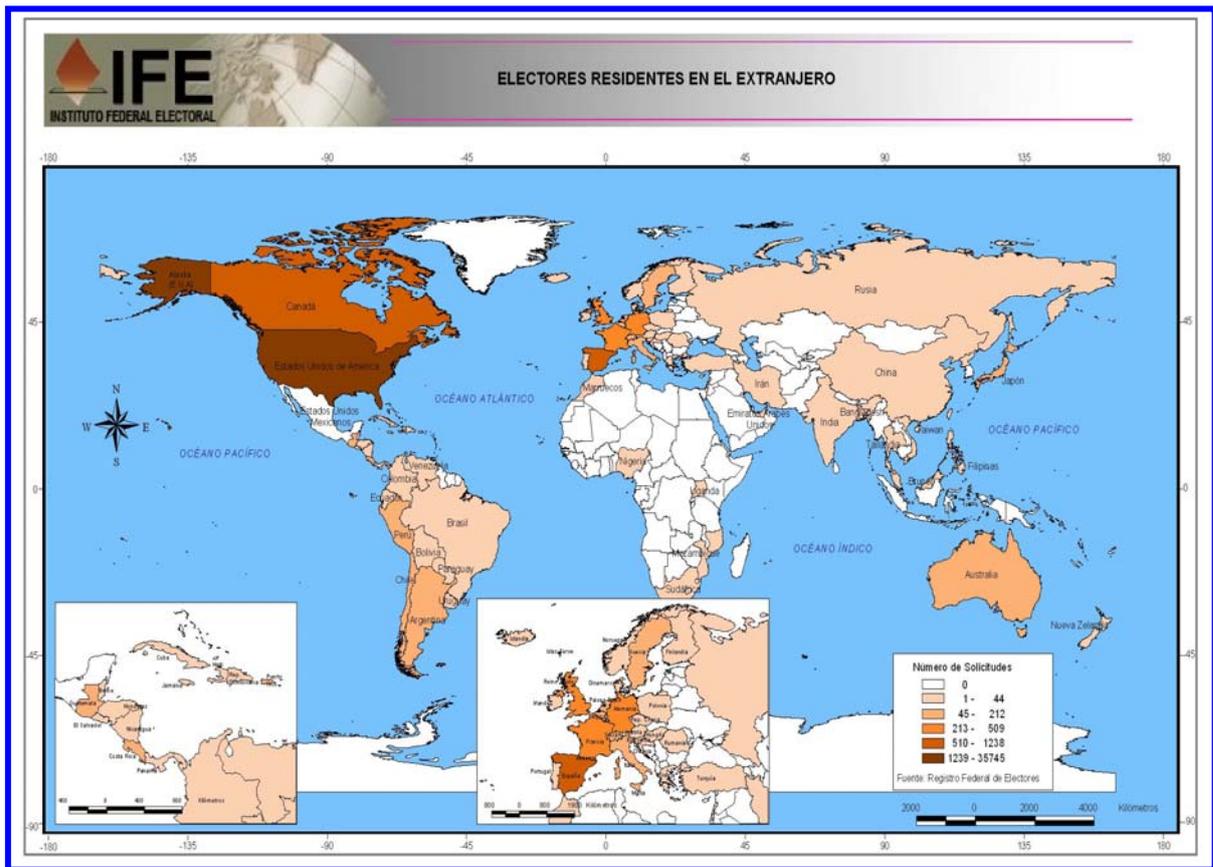
País de residencia	PEP's	Sobres	Porcentaje de recepción
ANDORRA	1	1	100%
BANGLADESH	1	1	100%
BELICE	3	3	100%
BOLIVIA	5	5	100%
ESLOVENIA	2	2	100%
FEDERACIÓN RUSA	3	3	100%
FEROE ISLAS	1	1	100%
HAITI	2	2	100%
ISLANDIA	4	4	100%
LÍBANO	2	2	100%
MALTA	1	1	100%
PARAGUAY	4	4	100%
RUMANIA	2	2	100%
TAIWAN PROVINCIA DE	3	3	100%
TURQUÍA	1	1	100%
UGANDA	3	3	100%
URUGUAY	14	14	100%
VIETNAM	1	1	100%
REINO UNIDO	447	428	96%
CANADÁ	863	823	95%
ALEMANIA	15	14	93%
CHILE	76	70	92%
JAPÓN	50	45	90%
PUERTO RICO	29	26	90%
ESPAÑA	1238	1108	89%
PORTUGAL	8	7	88%
GRECIA	7	6	86%
IRLANDA	21	18	86%
ISRAEL	14	12	86%
PANAMA	14	12	86%
PERU	52	44	85%

País de residencia	PEP's	Sobres	Porcentaje de recepción
EL SALVADOR	31	26	84%
NORUEGA	19	16	84%
CHINA	23	19	83%
TAILANDIA	6	5	83%
CHECA REPÚBLICA	22	18	82%
PAÍSES BAJOS	100	80	80%
SUIZA	188	151	80%
ESTADOS UNIDOS DE	35763	28335	79%
GUATEMALA	60	46	77%
NICARAGUA	13	10	77%
SUECIA	62	48	77%
COSTA RICA	49	37	76%
ECUADOR	25	19	76%
CUBA	8	6	75%
VENEZUELA	34	25	74%
AUSTRALIA	78	57	73%
BRASIL	44	32	73%
HUNGRÍA	15	11	73%
FINLANDIA	18	13	72%
COREA REPÚBLICA DE	7	5	71%
SINGAPUR	24	17	71%
BELGICA	83	57	69%
ARGENTINA	58	39	67%
HONG KONG	3	2	67%
JAMAICA	3	2	67%
POLONIA	6	4	67%
AUSTRIA	31	20	65%
COLOMBIA	23	15	65%
ITALIA	212	137	65%
DOMINICANA REPÚBLICA	14	9	64%
HONDURAS	14	9	64%
FRANCIA	510	309	61%
DINAMARCA	20	11	55%
CROACIA	2	1	50%
INDIA	2	1	50%
MARRUECOS	6	3	50%
SUDÁFRICA	2	1	50%
LUXEMBURGO	3	1	33%
MALASIA	3	1	33%
EMIRATOS ÁRABES UNIDOS	1	0	0%
FILIPINAS	3	0	0%
GRENADA	1	0	0%
IRAN REPÚBLICA ISLÁMICA	2	0	0%
MOZAMBIQUE	1	0	0%
NIGERIA	1	0	0%
POLINESIA FRANCESA	1	0	0%
SAINT KITTS AND NEVIS	1	0	0%
SANTA LUCIA	1	0	0%
Totales	40876	32632	80%

FUENTE: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores 1° julio 2005, Informe de recepción de sobres con boleta electoral, México, IFE.

NOTA: El paquete electoral, PEP, es un sobre que contiene el recibo, un sobre anexo prepagado donde se encuentra la boleta electoral, un instructivo para el voto y un cuadernillo

de las plataformas de los partidos políticos, con el perfil de los candidatos. Además tiene otro paquete con un CD o DVD con los mensajes de los candidatos y una pulsera para los votantes, que dice “Con mi voto, México está completo”.



La mayoría de los sufragantes desde EUA se concentraron en California, Texas e Illinois.

TABLA 5.4. NÚMERO DE MEXICANOS RESIDENTES INSCRITOS PARA VOTAR Y QUE EJERCIERON SU DERECHO EN EUA

Estado	Ciudadanos inscritos por estado	Porcentaje de ciudadanos inscritos por estado	Sobres recibidos por estado*	Porcentaje de sobres recibidos por inscritos por estado	Boletas electorales no contabilizadas*
ALASKA	17	0.05%	15	88.24%	2
ALABAMA	72	0.20%	57	79.17%	15
ARKANSAS	144	0.40%	92	63.89%	52
ARIZONA	1476	4.13%	1,121	75.95%	355
CALIFORNIA	13,506	37.77%	11,264	83.40%	2,242
COLORADO	674	1.88%	543	80.56%	131
CONNECTICUT	147	0.41%	128	87.07%	19
DISTRICT OF COLUMBIA	102	0.29%	92	90.20%	10
DELAWARE	43	0.12%	35	81.40%	8
FLORIDA	1,132	3.17%	927	81.89%	205
GEORGIA	817	2.28%	592	72.46%	225
HAWAII	13	0.04%	10	76.92%	3
IOWA	98	0.27%	75	76.53%	23
IDAHO	91	0.25%	73	80.22%	18
ILLINOIS	3,603	10.07%	2831	78.57%	772
INDIANA	308	0.86%	230	74.68%	78
KANSAS	159	0.44%	108	67.92%	51
KENTUCKY	79	0.22%	59	74.68%	20
LOUISIANA	52	0.15%	32	61.54%	20
MASSACHUSETTS	163	0.46%	153	93.87%	10
MARYLAND	235	0.66%	195	82.98%	40
MAINE	2	0.01%	2	100.00%	0
MICHIGAN	395	1.10%	334	84.56%	61
MINNESOTA	239	0.67%	202	84.52%	37
MISSOURI	118	0.33%	90	76.27%	28
MISSISSIPPI	32	0.09%	20	62.50%	12
MONTANA	3	0.01%	1	33.33%	2
NORTH CAROLINA	716	2.00%	564	78.77%	152
NORTH DAKOTA	2	0.01%	2	100.00%	0
NEBRASKA	179	0.50%	142	79.33%	37
NEW HAMPSHIRE	24	0.07%	23	95.83%	1
NEW JERSEY	529	1.48%	447	84.50%	82
NEW MEXICO	187	0.52%	145	77.54%	42
NEVADA	661	1.85%	478	72.31%	183
NEW YORK	1,107	3.10%	860	77.69%	247
OHIO	144	0.40%	115	79.86%	29
OKLAHOMA	125	0.35%	76	60.80%	49
OREGON	445	1.24%	372	83.60%	73
PENNSYLVANIA	230	0.64%	195	84.78%	35
PUERTO RICO	18	0.05%	14	77.78%	4
RHODE ISLAND	28	0.08%	22	78.57%	6
SOUTH CAROLINA	128	0.36%	92	71.88%	36
SOUTH DAKOTA	5	0.01%	3	60.00%	2
TENNESSEE	210	0.59%	154	73.33%	56
TEXAS	5,812	16.25%	4,124	70.96%	1,688
UTAH	246	0.69%	195	79.27%	51
VIRGINIA	354	0.99%	302	85.31%	52
VERMONT	2	0.01%	1	50.00%	1
WASHINGTON	589	1.65%	493	83.70%	96
WISCONSIN	286	0.80%	219	76.57%	67
WEST VIRGINIA	11	0.03%	11	100.00%	0
WYOMING	5	0.01%	5	100.00%	0
Total	35,763	100%	28,335	79%	7,428

* La diferencia es marcada por:

Abstencionismo. Ciudadanos que no regresaron sus boletas electorales.

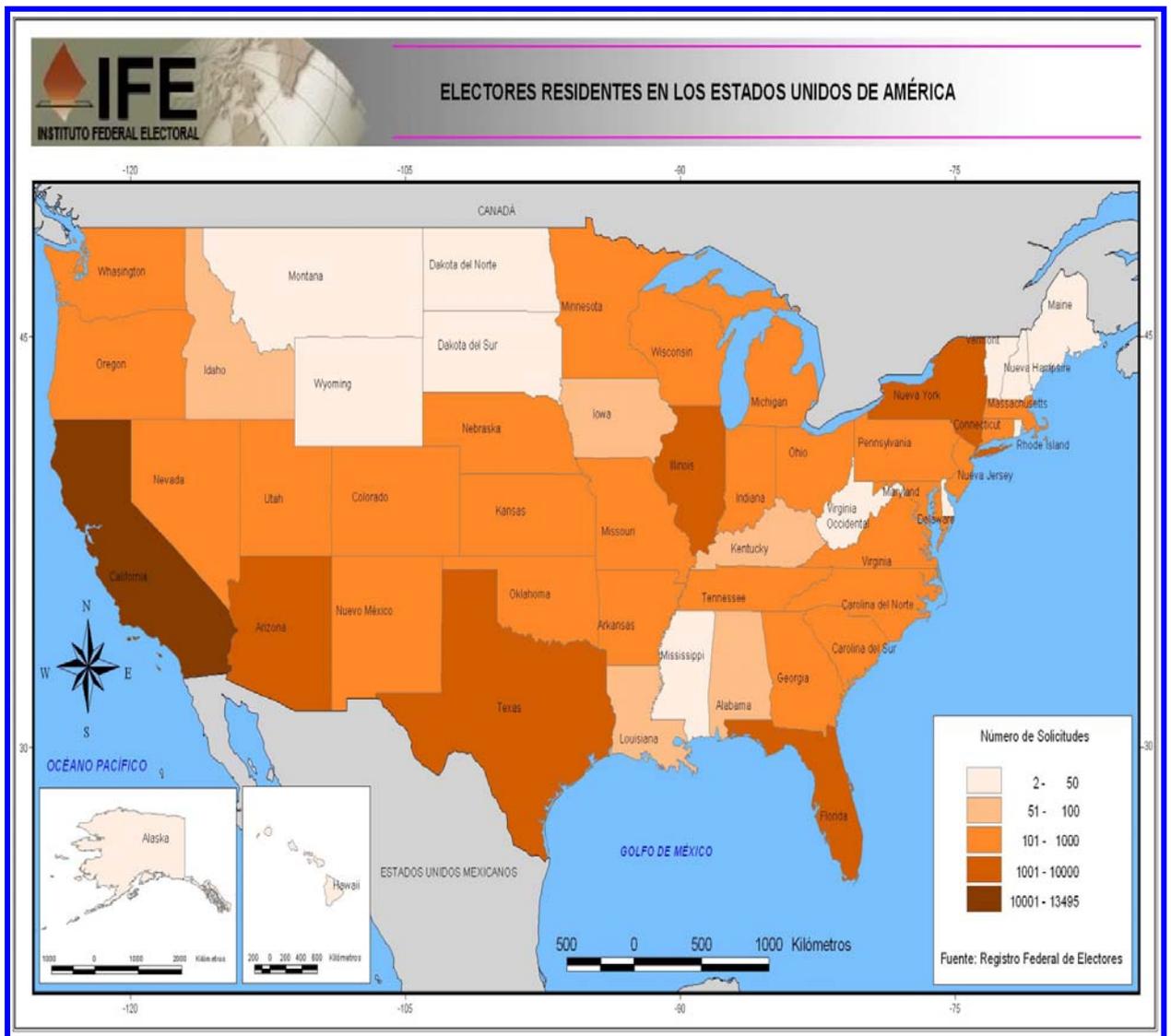
Extemporaneidad. Realizaron todo el trámite pero la boleta llegó fuera del calendario oficial.

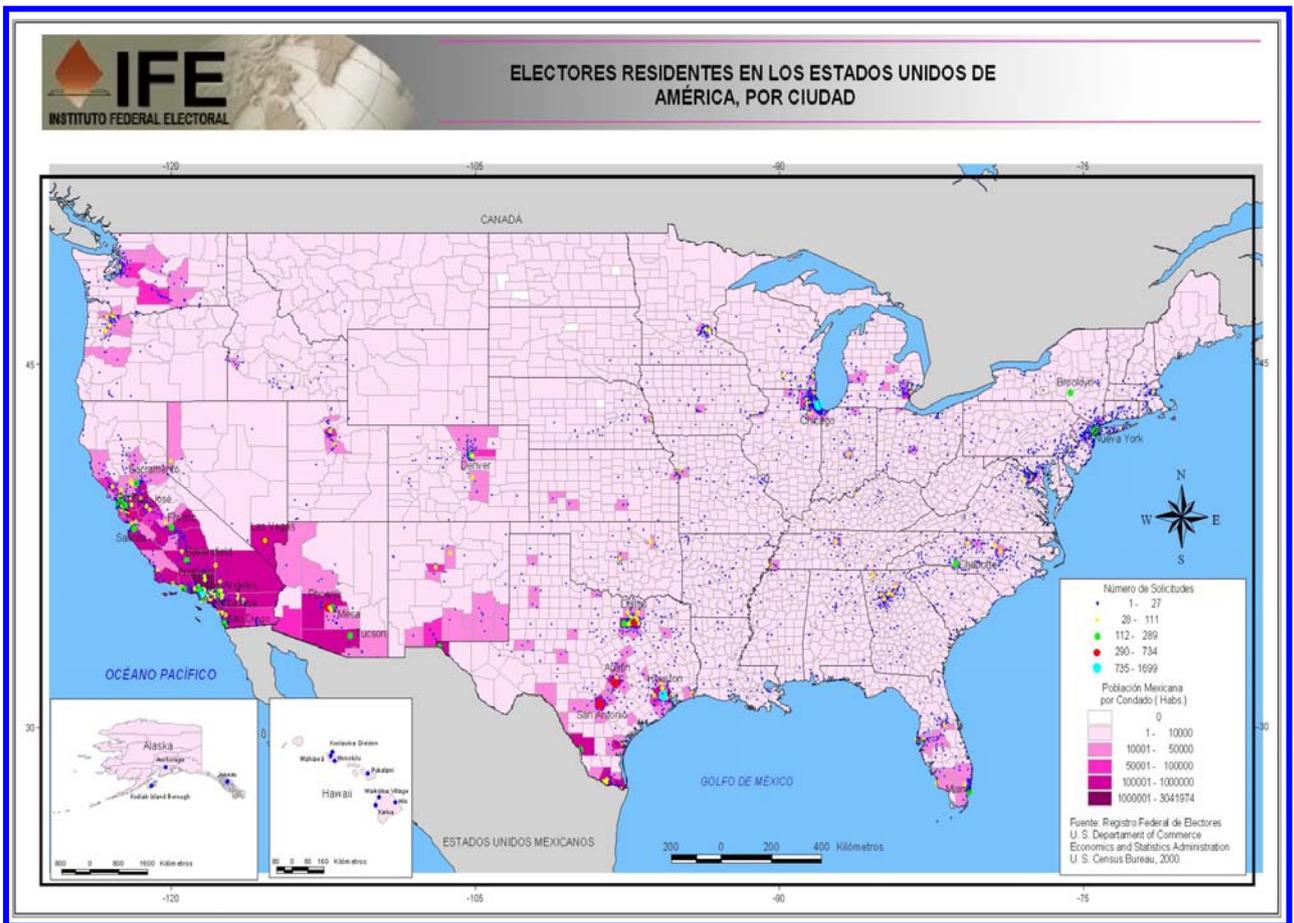
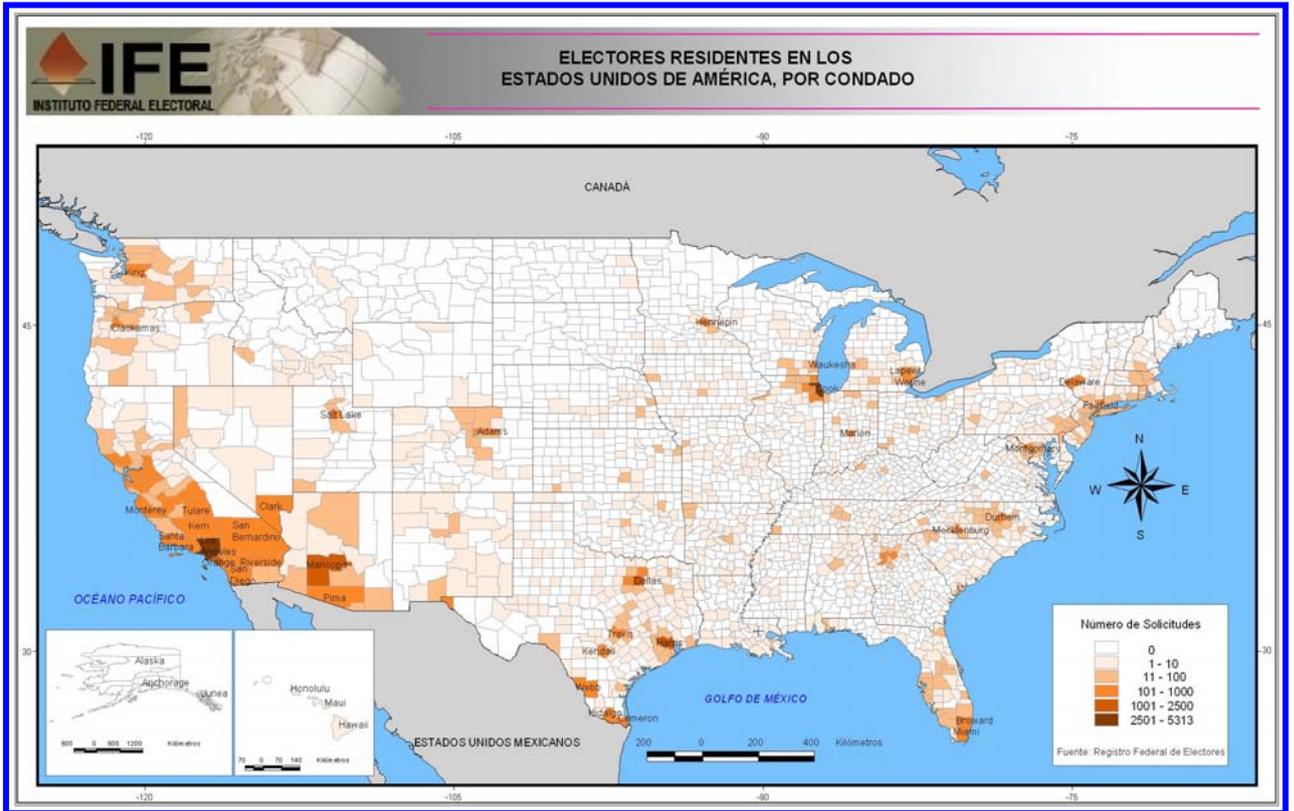
Fallas en el trámite.

Boletas no que fueron recogidas en las oficinas postales.

Fuente: Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, (1 de julio de 2006). Tabla: *Ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores residentes en el extranjero y sobres de envío registrado recibidos, correspondientes a Estados Unidos de América, agrupados por estado de residencia.* México. Instituto Federal Electoral.

En los siguientes mapas se aprecia: 1. La distribución de los electores residentes en EUA según solicitaron la inscripción al RFE; 2. Electores residentes en EUA por condado, y 3. Electores residentes en EUA por ciudad.





El intervalo para enviar la solicitud de inscripción al LNMRE duró quince semanas ó 107 días. En total, 37 días prácticamente fueron inhábiles: quince domingos, dieciséis sábados (días en que pocas oficinas postales abren), seis días feriados y otras fiestas cívicas y religiosas con “puentes”: *Columbus Day (puente)*, *Veterans Day (puente)*, *Día de Muertos*, *Thanksgiving (puente)*, *Navidad (puente al 26 de diciembre)*, *Año Nuevo (puente al 2 de enero)*.

El tiempo de traslado de los correos en el mundo fue desigual; una breve numeralia: la pieza que más tardó entre la emisión y llegada a México en veintidós días hábiles fue de Francia; pieza emitida en EUA que más tardó en llegar fue catorce días hábiles; el promedio que tarda una pieza de correo registrado en llegar de EUA a México es cuatro días.⁹⁸

Desde las primeras semanas de la distribución de formatos fueron evidentes los huecos que había dejado la ley: favorecía la cobertura global, pero no facilitaba la multiplicación de la distribución; la búsqueda de solicitudes por parte de los mexicanos en las 139 representaciones diplomáticas era insignificante. Apenas 742 piezas postales habían llegado al IFE al 31 de octubre. Se diseñaron estrategias no previstas en la ley, siempre contra el reloj, para incrementar la participación.

⁹⁸ Instituto Federal Electoral “Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva del IFE respecto del proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero” (Enero 2006) México.

Difusión en México⁹⁹

Medios de comunicación. Aprovechando la existencia de canales permanentes de comunicación entre los migrantes y sus comunidades de origen, se promovió en territorio nacional una campaña llamada “Pasa la voz” para que los mexicanos informaran a sus conocidos en el extranjero que ya podían votar. La campaña, además, tuvo la cobertura incidental de las retransmisiones televisivas que tienen las cadenas mexicanas en EUA.

Atención en México a comunidades en el exterior. Se instrumentaron *call centers*; líneas telefónicas gratuitas para llamar al IFE desde cualquier país; portal de internet; dirección de correo electrónico para respuestas a dudas, difusión electrónica de dos boletines semanales, via *Lazos*, a líderes comunitarios, estudiantes, sindicatos y medios de comunicación hispanos en el exterior.

Bases de datos. Por correo electrónico se envió una carta invitación y el formato para registrarse en la LNMRE a los registrados en las bases de datos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); de universidades mexicanas con estudiantes y ex alumnos mexicanos en el exterior; de universidades extranjeras con estudiantes mexicanos, así como a los miembros de las cámaras de comercio bilaterales en varios países, como *US Mexico Chamber of Commerce*, *US Hispanic Chamber of Commerce* y con la Cámara de Comercio México-Guatemala.

⁹⁹ Todos los datos respecto a las estrategias de promoción no contempladas en la ley están referidas en el ya citado “Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva del IFE respecto del proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero” (Enero 2006) y en “Voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Informe de actividades de la Vocería. Promoción del registro para inscribirse en el LNMRE”. (6 de febrero de 2006) México. IFE

Difusión a migrantes indígenas. Con el apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se grabó una serie de cápsulas promocionales y explicativas sobre el trámite de registro que fueron transmitidas en español y en lenguas nativas en las 25 radiodifusoras de zonas indígenas, algunas con retransmisión en EUA.

Distribución de formatos en territorio nacional. Considerando la llegada decembrina de más de un millón de mexicanos, el IFE puso en operación módulos de asistencia en aeropuertos, centrales camioneras, puntos del programa Paisano y en 12 centros de internación temporal de vehículos. Se cubrió toda la ruta de los paisanos, su ingreso al país, tránsito, llegada al lugar destino y retorno a los EUA. En todos estos centros se distribuyeron solicitudes y se apoyó a los ciudadanos en su llenado. Además, se dotó en esas locaciones de portes pagados, a fin de evitar a los ciudadanos el costo del correo certificado. La cobertura incluyó 15 módulos de atención nacional ciudadana y 36 módulos distritales. Como resultado de esas acciones en territorio nacional y con el porte postal cubierto por el IFE, México -como país- ocupó el 2º lugar desde el que se envió el mayor número de solicitudes.

Difusión en EUA

Red de promotores del voto. En un proceso sin precedente, el IFE estableció vínculos con 138 organizaciones sociales en EUA que de manera gratuita colaboraron en la distribución de solicitudes y en la promoción del derecho; 197,200 formatos de solicitud fueron entregados a las organizaciones y éstas celebraron 42 “maratones” con “talleres” para ayudar a los paisanos al llenado de formatos. De estas iniciativas resultaron ocho “caravanas del voto” organizadas

por líderes comunitarios y organizaciones de migrantes en California, Texas e Illinois que trajeron a México solicitudes de inscripción desde EUA y acceder así a los portes pagados.

Programa de distribución focalizada. Personal del IFE se trasladó a 14 zonas de alta concentración de mexicanos para distribuir 500 mil formatos a líderes comunitarios, así como en pequeños comercios y cadenas comerciales.

<i>Programa de distribución focalizada</i>	14nov- 2dic	4dic- 15dic	19dic- 23dic	5ene- 13ene
Áreas metropolitanas cubiertas				
Los Angeles, Riverside, Orange County	■	■		■
Dallas, Housto, Austin, San Antonio	■	■		■
San Francisco, Salinas, Sacramento, Stockton	■			
Chicago, Gary, Kenosha	■			
Arizona, Nevada	■			
New York--Northern New Jersey--Long Island				
Fresno, Bakersfield, Visalia, Tulare, Porterville	■	■		
San Diego		■		
McAllen, Brownsville, Edimburg, Mission			■	
Atlanta				■
Denver, Boulder, Greeley				
El Paso			■	
Raleigh, Charlotte, Greensboro				■

FUENTE: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Exterior (2005) México. *Programa de distribución focalizada* . IFE.

Grandes empresas y consorcios. Se incrementó el número de puntos de distribución en EUA en almacenes de artículos electrónicos (*Radio Shack*), empresas de aviación (Mexicana, Aeroméxico), instituciones bancarias (*California Commerce Bank, Bancomer de California, Laredo National Bank*) y *remeseras*.

Explorando la heterodoxia. Se distribuyeron solicitudes de inscripción y folletos informativos en los puntos de llegada del recorrido de la “La Antorcha Guadalupana” y en los partidos de la selección nacional de fútbol en Estados Unidos, en las ligas de fútbol y béisbol locales, en bailes populares, en

universidades, en sindicatos, en centros comunitarios de derechos humanos, en estéticas, en restaurantes, en tiendas, y hasta en las posadas navideñas.

Medios de comunicación. Hasta diciembre la promoción en medios de comunicación en EUA se hizo sin compra pautas.

- **Sin compra de espacio publicitario**

Se realizaron maratones de promoción del voto que gratuitamente organizaron televisoras en EUA para atender llamadas de televidentes. Destacó principalmente “34 a tu lado” de Univision, Los Ángeles.

En todas las estaciones de Univision TV, Telemundo, Azteca América, Galavision, Telefutura y Entravision se grabaron anuncios (*spots*) y cápsulas informativas para promover el voto de los mexicanos que residen en el extranjero y se difundieron en sus *carriers* o en su programación en los diversos géneros de la televisión: noticia, entrevista, reportajes, comentario, debate, mesa redonda, entretenimiento (*Don Francisco*), etc.

Se promovió la cobertura más allá del género noticioso en programación en inglés para mexicanos que no son usuarios de medios hispanos. Se logró participar en CNN en su programación estadounidense y continental y en estaciones locales de NBC, ABC y FOX.

Bajo la figura del *Public Service Announcement (PSA)* se transmitieron promocionales y/o cápsulas informativas en las estaciones de *Univision Radio*, *CNN Radio*, *National Public Radio*, *Hispanic Communications Network*, *La Qué Buena*, *Radio La Ley*, *Radio La Invasora*, *Radio Independiente de Dallas*, *Radio Kumbia*, *La Preciosa 92.3*, *Radio Bronco*, *Radio Lobo*, *Radio KAMA*, *Radio Med 1490 AM*, *Radio Xeny*, *Radio Manantial*, *Radio Stereo Latino*, *La Voz Latina*, *Radio Líder*, *Radio La Tremenda*, *Radio La Ley*, *Radio ¿Qué pasa?*, *La*

Buena Onda, La Nueva FM, Radio la 740 La W, Radio Campesina, La Gran D, Radio Sol, Radio Magia, Radio 930 AM, KPB Radio. Funcionarios del IFE participaron en vivo y con teléfono abierto en diversos programas radiofónicos dirigidos a público mexicano y en los programas radiofónicos de los consulados de México en Estados Unidos de América.

En prensa escrita, con la revista *Vista Magazine* se negoció la publicación gratuita del formato de registro a la lista nominal. Esta publicación cuenta con un tiraje semanal de un millón 100 mil ejemplares y se encarta en la mayoría de los periódicos en español en EUA. También imprimieron el formato en sus páginas los periódicos *Rumbo, La Opinión, La Tribuna, Hoy, La Estrella, San Francisco Courier, Al Día* publicados en Estados Unidos y editados en español, y en otros periódicos semanales, quincenales y mensuales locales que circulan ampliamente entre la población mexicana. Además de la noticiosa, se buscaron coberturas especiales con diarios en inglés como *The Washington Post, The New York Times, The Miami Herald, Dallas Morning News, Los Angeles Times, San Francisco Chronicle, Albuquerque Journal, San Antonio News, San Antonio Express-News, San Diego News, San Diego Tribune, San José Mercury News.*

Con el financiamiento del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE) y sin costo alguno para el IFE, se elaboró un CD interactivo sobre el voto en el extranjero que se distribuyó entre medios de comunicación, consulados y organizaciones civiles en EUA. Los *spots* televisivos para la promoción del voto se distribuyeron y transmitieron a través del sistema Edusat, que tiene cobertura en México y Estados Unidos.

- ***Campaña de medios***

Después de sopesar la pertinencia de pagar propaganda en medios estadounidenses, práctica que no se realiza en México (se dispone de los llamados “tiempos oficiales”) y a petición de los partidos políticos, en diciembre de 2005 inició una campaña en televisión, radio y medios impresos para la promoción del registro. Ésta tuvo mayor intensidad en las zonas de alta concentración migratoria Los Ángeles, Chicago, Houston, Dallas, San Francisco, Phoenix, San Antonio, San Diego, Sacramento, El Paso, Denver, Nueva York. La campaña generó en EUA 467 millones de impactos.

Repunte en la recepción de piezas postales durante las últimas semanas

Como resultado de estas acciones la curva de recepción de solicitudes se incrementó dramáticamente: la primera semana se habían recibido 25 piezas postales (1 al 7 de octubre). En los últimos 15 días del registro (corte 14-ene-06) se recibieron 12,321 piezas postales, 60.7% del total hasta esa fecha; una semana después (corte 14-ene-06) se recibieron 8,065 piezas postales, 39.7% del total hasta ese día. El promedio semanal en 15 semanas fue de 1,213 piezas postales.

Cómo lo muestra el siguiente recuadro, la mayoría de los sufragantes desde EUA se concentraron en California, Texas, Illinois, Arizona y Nueva York, en el mismo orden en que hay mayor número de expatriados mexicanos. Sin embargo, los emigrados en Florida fueron quienes más registros enviaron en proporción a la población migrante que ahí vive, por encima de California.

ESTADO	NO. DE REGISTROS
California	18,343
Texas	7,718
Illinois	4,570
Arizona	1,941
Nueva York	1,801
Florida	1,563
Georgia	1,179
Carolina del Norte	1,074
Colorado	951

FUENTE: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
1o. julio 2005. México. Informe de recepción de sobres con
boleta electoral. IFE.

La más importante reforma electoral aprobada en los últimos años ha levantado la reflexión entre muchos mexicanos de allá, organizados o no, sobre la pertinencia de expresar su voto en el país de origen pero no de residencia. Con la venia de ser reiterativa, reúno aquí algunas hipótesis que quedaron dispersas en el texto para explorar las motivaciones político electorales de los emigrados, además de las restricciones legales y la débil cultura cívica electoral (que no es menor). Muchos mexicanos no quisieron votar porque para ellos carece de sentido sufragar en el país que dejaron atrás. Para muchos otros es un asunto que sale del radar de sus intereses inmediatos; muchos otros tienen desconfianza de la migra y de las autoridades mexicanas. Muchos otros no conocían siquiera al IFE ni sabían de la evolución democrática de la institución electoral en México, ni de la virtual erradicación del fraude en las elecciones federales de nuestro país.

Pero todos los mexicanos que se movilizaron para sufragar desde el extranjero mostraron dos acentos: poder y querer inscribirse (detentando la CPVCF). No todos los que podían sufragar, quisieron; ni todos los que querían, pudieron.

Quiero dejar constancia que varios ciudadanos de la “tercera edad” que migraron hace 20 y 30 años se desplazaron a México para obtener su CPVF y no quedarse fuera de la primera ocasión en que muchos de ellos votarían.

En los seis meses de promoción del voto, los mexicanos de aquí y allá al mismo tiempo que supieron de la existencia del derecho a votar a distancia tuvieron que informarse sobre cómo ejercerlo, y tuvieron que cumplimentar las diligencias. Los mexicanos de fuera estuvieron frente a dos *decisiones distanciadas en el tiempo*: una, decidir votar y hacer el trámite y, dos, decidir a quién y/o a qué partido elegir. Para los mexicanos de acá ambas decisiones están prácticamente empalmadas; los de allá debieron decidir en dos etapas: en la primera resolver votar sin conocer las ofertas políticas de las campañas que no habían iniciado; y segundo, elegir candidato a partir del momento que llegara a su domicilio la boleta electoral.

Finalmente, muchos mexicanos expresaron informalmente que ellos votarían en las casillas especiales que se ubican en la frontera, o por costumbre, o para poder votar también por otros puestos federales, o para evitarse el trámite de registro. De acuerdo a Corona y Tuirán (1998) un número significativo de mexicanos emigrados a EUA residen a dos horas en coche de un puente fronterizo con México.

EL DEBATE MIGRATORIO. REFLEXIONES FINALES

PERSPECTIVAS PARA EL NUEVO ENFOQUE MEXICANO FRENTE AL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN

Como se pudo apreciar, las iniciativas de ley migratorias presentadas en las últimas Legislaturas de los EUA ofrecen propuestas recurrentes, nada verdaderamente novedoso. Las propuestas son siempre restrictivas. Lo dicho, las nuevas propuestas de ley sobre el tema migratorio que se discuten en EUA no son nuevas, se retoman los puntos que han estado históricamente presentes: reunificación familiar, sanciones a empleadores, permisos de trabajos, restricciones para la obtención de ciudadanía, etc. Prácticamente está ausente la amnistía.

En materia migratoria, México necesita seguir desarrollando y articulando una política propia no sólo virada a EUA. Constreñir nuestra visión del fenómeno a la evolución de la política migratoria en EUA nos deja a la zaga y no revertirá la tendencia de desprotección que sufren nuestros connacionales fuera y dentro de México. México necesita una política propia no una reactiva a EUA; no puede resumirse toda nuestra posición al trato con el vecino del Norte por más que ese país sea el centro de inflexión. El tema está avanzando en foros multilaterales para abrirse espacio frente a países altamente atractivos para los migrantes.

Las migraciones se han convertido en uno de los elementos representativos del mundo contemporáneo y, sobre todo, en uno de los ejes de la configuración de la arquitectura internacional. En la agenda global, los procesos financieros y comerciales, la configuración de los modelos políticos, los usos de la información y la concatenación de la tecnología en las estructuras productivas uniforman al sistema mundial de relaciones en una visión vertical que impone una realidad sin ideologías, una nueva era que intenta trascenderlas como fenómeno histórico. En ese horizonte de un aparente triunfo de Occidente

sobre la ruina económica y el colapso político del campo socialista, la globalización ha generado el espejismo de un concierto de naciones uniformes en sus estructuras políticas, con economías reguladas por la mano invisible del mercado y con valores compartidos en torno a la democracia y al predominio de los derechos humanos. Si se prefiere, por derechos humanos nos podemos referir a las libertades fundamentales del hombre, que tienen una íntima relación con los derechos exigibles de las sociedades que, en su gran mayoría, fueron relegados, junto con las utopías socialistas, al desván más apartado de los nuevos escenarios.

Sin embargo, la realidad de profundas desigualdades en la mayor parte del planeta ha sido remisa a la globalización a ultranza. De modo enfático, frente a la idea de la civilización universal han respondido las culturas con sus expresiones de la diversidad que reclaman sus identidades propias. El siglo XXI amaneció con la novedad de que la mundialización, para efectivamente serlo, demanda una gobernabilidad que atienda las múltiples manifestaciones de la diversidad, es decir, la regulación de los procesos no a través de los mercados integrados sino mediante el ejercicio de democratización de la sociedad internacional. Nuevamente nos encontramos con el antiguo apotegma de los clásicos: las civilizaciones chocan; las culturas, en cambio, dialogan.

Adicionalmente, esta paradoja de la falta de gobernabilidad de la globalización, trae consigo otro asunto no resuelto de la permanente confrontación de lo universal frente a lo local. Si “toda política es local”¹⁰⁰ entonces todo el mundo debe ser espacio propicio de la política de cada país.

¹⁰⁰ Máxima de la política estadounidense que popularizó el líder demócrata, Tip O'Neill, vocero (*Speaker*) de la Casa de Representantes por 10 años.

La globalización no se frena en el flujo libre de bienes y servicios. El crecimiento acelerado de los movimientos masivos de personas demuestra, en nuestros días, esa otra pulsión de la mundialización. No sólo los hombres sino las ideas se están abriendo paso a través de las fronteras, aunque con muchos obstáculos en la agenda global. Naturalmente, un fenómeno social de la magnitud del migratorio no puede convertirse en característica exclusiva de un solo país ni de una sola relación entre naciones; si hay un fenómeno llamado a ser clásico en la Interdependencia Compleja es precisamente el migratorio. Involucra incluso más que un proceso de atracción económica entre Estados de diferente nivel de desarrollo. Las migraciones de nuestro tiempo tienen el sello del desplazamiento económico pero están aparejadas a una profunda transformación cultural de las sociedades. Si se tratara exclusivamente de la obtención de mejores condiciones de vida, la asimilación de los emigrantes en el país de recepción sería casi de efecto inmediato y se daría como un proceso de integración en su más fiel expresión.

En la agenda migratoria, México frente a su debilidad estructural e institucional para negociar con el Ejecutivo y/o el Congreso Federal y los congresos estatales de EUA en una materia como la migración, que los estadounidenses ven como núcleo de la soberanía y la seguridad nacional, nuestro país debería y podría invertir más esfuerzos en impulsar una agenda –con otras naciones– sobre los temas de la migración desde foros multilaterales. Es decir, salir del esquema bilateral para llegar por una puerta quizá más grande y sobre todo con más aliados al momento de procurar protección para nuestros emigrantes.

En la larga y porosa frontera entre México y Estados Unidos se da un fenómeno de características *sui generis*, ya que no sólo se trata de la única

línea divisoria entre un país del más alto nivel de desarrollo y otro con grandes desigualdades y niveles de pobreza sino, ante todo, entre dos culturas cuyas diferencias de peso y consistencia invierten esa proporción económica. En materia cultural, México es una de las más importantes potencias culturales del mundo y ha servido no sólo de contención y equilibrio a la penetración de los intereses estadounidenses en América Latina¹⁰¹ sino que, por su enorme valor y complejidad, ha generado una circunstancia inédita en la parcial homogeneización de la sociedad de aquel país, lo que de manera implícita o expresa incide en los procesos de identidad de EUA. En su libro *¿Quiénes somos?*, Samuel Huntington (2004) afirma que la comunidad hispana, particularmente la mexicana, ha crecido más que ninguna otra en la historia de ese país y es, al mismo tiempo, la menos favorecida y la peor ubicada en términos de desarrollo y beneficios sociales. En la opinión de Huntington este grave problema desequilibra los valores en que se sostiene la sociedad y el tejido comunitario estadounidense puesto que, además, dice Huntington, la mexicana es la minoría que menos capacidad de asimilación tiene a la cultura estadounidense. Si bien no es contundente su conclusión en el sentido de que se trata de una confrontación deliberada por parte de la comunidad mexicana, lo cierto es que postula la tesis del enemigo común. Parapetarse contra un enemigo común, en este caso las minorías, funciona como factor potencial de cohesión para la recuperación de la identidad nacional de los estadounidenses. Se trata de un mecanismo atávico para amalgamar sociedades dispersas, al que de tanto en tanto recurre ese país para homogeneizar intereses. El miedo

¹⁰¹ Tesis del Ministro José Luis Yunes presentada en la Conferencia Regional sobre Migración de mayo en El Salvador y en Asunción en 2006 en la Conferencia Sudamericana sobre Migración y en las reuniones técnicas de la Organización Internacional para las Migraciones realizadas en las ciudades de México en abril y en Asunción en mayo de 2006.

al otro, al diferente, se convierte en el más poderoso elemento de unión de aquellos quienes se identifican como herederos de un proceso histórico único y con supremacía sobre los demás. El temor a lo distinto no sólo es un mecanismo de defensa ancestral; también es el más eficiente incentivo de agresión justificable no en los argumentos racionales sino en la definición de sí mismo como garante de la seguridad de los demás.

Antes de Vicente Fox, a lo largo de los últimos dos decenios, el tema migratorio no había sido considerado como parte central de la agenda bilateral entre México y EUA. Más aún, al gobierno mexicano le había costado un enorme esfuerzo político introducir una relación fincada en una amplia estructura binacional que incluyera todos los aspectos en que se desenvuelven los lazos. A fin de preservar el conjunto de los nexos frente a aquellos asuntos cuyo tratamiento podría llevar a la confrontación de intereses, ambos países acordaron una estructura modular para cada uno de los aspectos de la compleja vinculación, de manera que no se contaminaran entre sí. Algunos componentes ríspidos de la relación, como el combate al narcotráfico, marcaron su difícil evolución. La política de certificación que desarrolló el vecino del Norte de manera general, era tomada en México como un obstáculo para una efectiva colaboración en la materia.

En todo caso, la migración, aun siendo un problema para EUA, se mantuvo alejada de la evolución del *modus vivendi* binacional. En su afán de modernizar la política exterior de México, el gobierno de Vicente Fox introdujo el asunto migratorio no como en verdad es, un problema de EUA, y claro, también de México. La propuesta mexicana consistía en alcanzar un acuerdo basado en algunos elementos posibles y en otros de franca irrealidad. La aportación

mexicana que volvió a introducirse, pues no es única del Presidente Fox, fue el principio de *responsabilidad compartida*, llamado a que los dos países desarrollen lo que a cada quien corresponda y lo que corresponde bilateralmente para administrar el fenómeno migratorio.¹⁰²

En primer término, la negociación de cuotas de trabajadores temporales que, en no poca medida, trataba de resucitar el viejo acuerdo de braceros de 1942. Otro elemento de la llamada *enchilada completa*, como se conoce la iniciativa, consiste en la regularización de trabajadores indocumentados, lo que ha sido advertida como una amnistía subrepticia que difícil o acotadísimo dejaría pasar el Congreso de EUA. Una idea más, también controvertida, consistía en la transferencia de recursos hacia las regiones expulsoras de mano de obra en México a fin de detener el crecimiento de la migración masiva, lo cual no parece tener ninguna perspectiva, siquiera de debate en la 109 Legislatura. Los atentados del 11 de septiembre acabaron, de tajo, con cualquier posibilidad razonable de considerar un acuerdo bilateral en la materia.

Ello ha conducido a México a considerar el asunto migratorio en tres grandes ámbitos:

- Mantener cercanía con el debate migratorio en EUA y, de ser posible, adaptar sus resultados a un mecanismo de colaboración, en especial si se llegara a aprobar una cuota de trabajadores huésped (*enchilada light*)
- Avanzar en el tratamiento internacional de las migraciones, en especial en el mecanismo de coordinación y consulta que representa la

¹⁰² Véase de varios autores e instituciones el documento *México frente al fenómeno migratorio. Perspectivas y diseño de plataformas para la construcción de una política migratoria mexicana*. México. [En línea] gratuito, no requiere registro. [Libro electrónico, archivo pdf] Publicado el 26 de octubre de 2005.

<[http://www.uacam.mx/uacam.nsf/4a24042bd57e05c980256509003e0809/fdbf898bf211c4de8625717700632d23/\\$FILE/mexmigraesp.pdf](http://www.uacam.mx/uacam.nsf/4a24042bd57e05c980256509003e0809/fdbf898bf211c4de8625717700632d23/$FILE/mexmigraesp.pdf)>

Conferencia Regional sobre Migración, que agrupa a las naciones mesoamericanas, República Dominicana y Estados Unidos, a fin de introducir algunas de las posiciones concertadas entre las naciones de origen, tránsito y destino como parte de un acuerdo de cooperación en la materia.

- Promover un enfoque multilateral del fenómeno de las migraciones en los principales foros en que participa México y que tienen vinculación funcional con el tema.

En este tercer ámbito se han conseguido adelantos significativos. En primer término, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó un informe a la Asamblea General de la Organización en el que destaca la importante contribución de las migraciones al desarrollo. Se reconoce uno de los principales argumentos de México en el sentido de que la migración es un fenómeno que, lejos de representar amenazas a la seguridad de los países de tránsito y destino realiza aportaciones de elevado valor a las economías de todos los países involucrados. En tal virtud, la recomendación obligada es que se asegure que los envíos, que son de carácter privado, no se consideren como parte de los fondos de compensación que las instituciones financieras internacionales manejan en programas vinculados con el tema migratorio. A ello se debe agregar el imperativo de bajar los costos que los bancos imponen a las remesas y, dado su alto volumen, reciban un tratamiento preferencial. Finalmente, es indispensable que, en la medida de lo posible, se asegure que en la operación financiera de los envíos se destine una proporción para financiar proyectos de desarrollo, infraestructura y generación de bienes

públicos y de capital humano en las zonas deprimidas de los países expulsores de mano de obra.

Lo importante es que, a partir del Informe del Secretario Kofi Annan, que asienta que son 191 millones las personas desplazadas por la migración y que generan 232 mil millones de dólares de remesas, la Asamblea General de la ONU convocó a la realización del Diálogo de Alto Nivel sobre las Migraciones y el Desarrollo, en septiembre de 2006, con la finalidad de realizar el diagnóstico más comprensivo del fenómeno, recoger e intercambiar experiencias nacionales y precisar principios esenciales para su adecuado tratamiento por la comunidad internacional.

Entre los principios que se revisarán destacan algunos aportados por la experiencia mexicana, como el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias, con independencia de su condición migratoria en el país receptor; la corresponsabilidad entre las autoridades de las naciones de origen, tránsito y destino para propiciar condiciones de desarrollo y trato justo a los migrantes; la protección de los menores frente a la trata de personas; la proscripción de ordenamientos que traten como criminales a los trabajadores, lo que representa una invocación indeseable de prácticas de xenofobia; la repatriación legal, justa y ordenada de los migrantes a efecto de asegurarles un retorno digno y seguro; la capacidad de negociar acuerdos que permitan no sólo la internación legal sino la circularidad de la migración.

Sin duda, el enfoque multilateral está creando una masa crítica suficientemente fuerte y consistente como para que los países de destino reconozcan el valor de las migraciones y dejen de penalizarlas, haciendo en cambio más flexibles las legislaciones que buscan incorporar este fenómeno a las realidades

nacionales y brindarles el sentido humano que deben tener ya que, al acercar formas de vida diversas se atenúa el potencial de conflicto.

Con este sentido de cooperación internacional, en el llamado de los países iberoamericanos sobresalen elementos relacionados con políticas macroeconómicas y de equidad social y reunificación familiar más que con muros o una laxa persecución de traficantes de personas y de narcóticos.

La migración se ha convertido en un problema de delincuencia organizada sobre el que se habla menos, pero que permite una avenida de cooperación entre los países para proteger a los migrantes y para relanzar políticas que garanticen el respeto de sus derechos humanos. El nuevo enfoque que impulsa Kofi Annan y al que se suma México debe ser amplio, integral, de largo plazo y reconocer el impacto positivo de la migración. El gran tema ha sido el análisis de las contribuciones económicas de los migrantes al país de destino y la disminución de capital humano en el país expulsor. La agenda “ampliada” ha introducido los temas de protección a los derechos humanos, sociales, políticos, económicos y culturales. La nueva ruta de acceso se enfoca a la protección de los migrantes frente al crimen organizado y la visión de la productividad de esos contingentes humanos como una palanca de desarrollo en los países de origen, tránsito y destino.

La protección al migrante debe ser privilegiada, toda vez que se encuentra en un estado de vulnerabilidad para caer en manos de grupos delictivos organizados que trafican con las personas en todas sus modalidades, así como las actividades criminales asociadas, como el tráfico de personas¹⁰³. La

¹⁰³ La trata de seres humanos tiene magnitud global, a la vez que debe ser prevenido y sancionado en los ámbitos domésticos de los Estados, éstos deben también cooperar internacionalmente para combatirlo. Existe una confusión frecuente entre los conceptos de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Ambos delitos pueden cometerse por la captación,

cooperación internacional es clave para luchar contra este tráfico independientemente de que se trate de países de origen, de tránsito o de destino. Se debe tener presente que la conducta delictiva de explotación laboral o sexual de los migrantes se perfecciona en los estados de destino.

La pobreza, la inequidad y la exclusión social son factores que incrementan la vulnerabilidad de las personas, especialmente de mujeres y niños, para convertirse en víctimas de los traficantes transnacionales. La corrupción igualmente impide la protección adecuada a las víctimas, exacerba el problema y facilita la trata. La migración no puede enfrentarse con políticas orientadas a cerrar fronteras o a perseguir al trabajador. La aplicación estricta del Protocolo de Palermo debe guiar las acciones legales en materia migratoria, penalizar al traficante no al migrante. Es necesario fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo y el trabajo de corresponsabilidad entre naciones para asegurar, en primer lugar, que la migración tenga lugar por elección y no por necesidad y, en segundo lugar, para regular los flujos migratorios con esquemas que permitan una migración ordenada y segura entre naciones.

Sin la menor duda, la cooperación internacional es la piedra angular para enfrentar la migración, proteger a los individuos y resolver los problemas que

el transporte o el traslado de personas. Frecuentemente, la trata de personas se realiza por el paso a través de las fronteras de dos o más Estados. En ocasiones, la trata de personas implica el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos migratorios. El traslado de una persona de un Estado a otro podría iniciarse por un tráfico ilícito y luego convertirse en una situación de trata en el momento que la voluntad de la víctima ha quedado viciada para decidir libremente sobre el trabajo que realiza. El migrante que es objeto del tráfico ilícito realiza su traslado y desempeña su trabajo de forma voluntaria. La voluntad de la víctima de la trata se encuentra viciada, parcial o totalmente, para decidir sobre el traslado o el trabajo que desempeña en el Estado de destino. La adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000) y de sus Protocolos complementarios representa un hito en la cooperación internacional contra los grupos criminales organizados, los cuales han diversificado sus actividades en la globalización.

generan en los países de expulsión, tráfico y destino. Económicos y la penetración de ésta en los sectores legítimos de la economía.

Como se puede advertir, es claro que la globalización no puede seguir ignorando a su principal protagonista invisible y silencioso: las grandes migraciones que demandan la libertad de tránsito y una oportunidad de desarrollo en el planeta.

MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA TRASNACIONAL

La concepción del fenómeno migratorio mundial se ha transformado a lo largo del tiempo. Las migraciones de principios del siglo **xx** y de posguerra eran vistas como un aporte al desarrollo por parte de los países receptores y como una esperanza de futuro promisorio para los migrantes. En contraste, las migraciones de principios del siglo **xxi** son percibidas cada vez más como una amenaza por parte de los países receptores, como una desesperada alternativa de sobrevivencia para los migrantes, como una consecuencia inevitable de mitigar la pobreza de la población de los países expulsores y como una mina de oro para el crimen organizado. Dentro de este nuevo patrón, la migración de México hacia EUA es un fenómeno singular, por la vecindad geográfica, por el casi medio millón de migrantes que anualmente cruzan la frontera norte y también por las gigantescas disparidades de ingreso y oportunidades. Las oportunidades de mejorar el ingreso, son el principal motor que impulsa la salida de los mexicanos. Datos de la CONAPO, señalan que el ingreso promedio anual de los inmigrantes mexicanos que residen en EUA asciende a poco más de 21,000 dólares, cifra 62 por ciento inferior al ingreso que reciben en promedio los inmigrantes de otros países y los nativos de EUA

(Consejo Nacional de Población, 2004). El incremento en el ingreso constituye un enorme incentivo para intentar la aventura de llegar e instalarse en territorio norteamericano, aún cuando no existen grandes oportunidades de desarrollar una vida legalmente reconocida por el Estado norteamericano. Y mientras no exista un horizonte que plantee un cambio radical respecto a ese incentivo, todo hace pensar que la migración mexicana a Estados Unidos continuará y se incrementará en el futuro.¹⁰⁴ En este trabajo, a través de la revisión de las iniciativas discutidas en la 108 Legislatura del Congreso de EUA en torno a la regulación de los flujos y asentamientos de migrantes indocumentados, dentro de la cual los mexicanos constituyen un grupo mayoritario¹⁰⁵, hemos podido comprobar que estas preocupaciones se sostienen en cálculos estratégicos respecto a objetivos de política interna: por un lado la necesidad de reforzar la seguridad interna y por otro atender a los imperativos de la política económica nacional. Estos son los ejes que estructuran las propuestas presentadas en el Congreso de EUA en el periodo analizado en este trabajo.

La población migrante tiene un peso considerable dentro de la economía norteamericana. El Centro Selig para el Crecimiento Económico de la Universidad estadounidense de Georgia (*Selig Center for Economic Growth*, 2005) consideró que la capacidad adquisitiva de los hispanos creció de 212,000 millones de dólares en 1990 a 736,000 millones de dólares en 2005 y a más de un billón de dólares en 2010. Esto explica, en parte, el interés de los bancos estadounidenses por captar el potencial económico de los migrantes. No es casualidad el acuerdo de la Cámara de Representantes para que las

¹⁰⁴ Según estudios realizados por el *Pew Hispanic Center* (2005a), de mantenerse la tendencia actual de migración, para 2050 vivirán en EUA tres de cada diez mexicanos.

¹⁰⁵ Según estimaciones de *Pew Hispanic Center* (2005a), los mexicanos representan el 57 por ciento del total de la población migrante ilegal en EUA.

matrículas consulares expedidas por el gobierno de México se acepten en la realización de transacciones financieras en EUA. La matrícula consular, reconocida por 178 instituciones financieras, abre la posibilidad de que los mexicanos en EUA puedan tener cuentas bancarias. No es todo el espectro financiero de los EUA pero es un comienzo sustancial. En ese país, existen alrededor de 1.5 millones de negocios hispanos, de los cuales 50 por ciento son propiedad de mexicanos. Estas empresas se ubican principalmente en ciudades como Los Ángeles, San Antonio, Chicago, Miami y Nueva York, generando un promedio de 168 mil millones de dólares por ventas. Pero insisto la producción de riqueza del migrante radicado documentado o no en el país receptor es sólo uno de los ángulos de enfoque y sólo una de las plataformas de relanzamiento de la protección de sus derechos humanos, civiles, políticos, sociales (aunque éstos están todos entreverados)

Estos ejemplos ponen de manifiesto la existencia de una voluntad por actores políticos y económicos de ambos lados de la frontera por regular a la población migrante que trabaja en EUA. Sin embargo, en relación con la posibilidad de que la legalización de los migrantes implique un reconocimiento de derechos políticos, se han percibido más pronunciamientos en contra que a favor, tanto en la opinión pública como en las instituciones encargadas de hacer efectivos esos derechos. En este marco, el tema del voto de los migrantes constituye una fuente de conflictos político-sociales. Por ello, para quienes permanecen en EUA de forma indocumentada, el logro de una ciudadanía transnacional que implique el reconocimiento de derechos políticos, tanto en el país huésped como en el de origen, parece que seguirá formando parte de una agenda pendiente. |

Sin embargo, para el estadounidense de origen mexicano, el logro de una ciudadanía transnacional es una meta bastante cercana si consideramos la posibilidad que éstos ya tienen de votar en las elecciones federales mexicanas y paralelamente poder ejercer ese derecho en los procesos electorales estadounidenses. Dentro de Estados Unidos, el potencial de los mexicanos en tanto electorado, es cada vez más evidente. Los estadounidenses de origen hispano (dentro del cual los mexicanos son una de las nacionalidades de mayor peso numérico) han logrado conformar un electorado con capacidad de ser reconocidos en la formulación de plataformas partidistas, aunque no sea posible considerarlos como un grupo homogéneo en términos de preferencias electorales. En 2048, a diez elecciones presidenciales, se proyecta que los hispanos representarán el 25 por ciento de la población total de EUA, es decir, aproximadamente 100 millones de personas (Haseltine, J., 2004).

En el trabajo pudimos observar cómo, aún dentro de la Unión Europea que constituye la región más avanzada en términos de reconocimiento de ciudadanía transnacional, los logros no son totales ni homogéneos para la población beneficiada. La Unión Europea es un ejemplo de avance en términos de ciudadanía múltiple, donde los ciudadanos pueden tener arreglos de doble ciudadanía con diversos países de manera simultánea. Dentro de este esquema se pueden distinguir tres tipos de ciudadanía: 1) la llamada ciudadanía completa que otorga a los ciudadanos de un Estado miembro que vive dentro de las fronteras de su estado nacional todos los derechos civiles, socioeconómicos y políticos; 2) un tipo de ciudadanía, más limitada en términos políticos, les es reconocida a aquellos ciudadanos de un Estado miembro de la UE que viven en otro Estado miembro distinto al suyo. Éstos gozan de

derechos políticos limitados, como el derecho a elegir y ser elegido a nivel local y europeo, y 3) finalmente para los migrantes que provienen de países ajenos a la Unión Europea no existe reconocimiento de derechos políticos. Sin embargo, es necesario distinguir entre los llamados *denizens*, quienes se han logrado establecer legalmente en Europa y que gozan de ciertos derechos laborales, de los llamados *margizens*, migrantes que viven en un Estado miembro de manera ilegal y detentan derechos civiles y socioeconómicos muy limitados. Quienes están comprendidos en este grupo no pueden ser considerados ciudadanos, dado que no cuentan con ningún reconocimiento oficial por parte del Estado en que habitan.

Sin embargo, aún considerando estas distinciones, se puede afirmar que dentro de la UE ha emergido una ciudadanía transnacional, en la que los ciudadanos de cada Estado miembro se están convirtiendo en ciudadanos de la Unión, al tener el derecho de votar en las elecciones del Parlamento Europeo y reclamar sus derechos en la Corte Europea de Derechos Humanos. Estos avances no se han logrado sin conflictos y sin que los viejos esquemas basados en las barreras nacionales hayan hecho sentir su voz.¹⁰⁶ Aún así, es innegable el avance conseguido hasta ahora y el hecho de que existan presiones que apunten a profundizar el proceso, hablan de un camino que no parece del todo utópico.

En el proceso de globalización actual, donde la migración transnacional y el flujo de capital, cultura, ideas y personas (fuga de cerebros y expulsión de mano de

¹⁰⁶ Sin embargo, ante el modelo de ciudadanía europea, también debe tomarse en cuenta la crisis por la que atraviesa actualmente la UE. Su consolidación política y económica se enfrenta a diversos obstáculos como el rechazo al proyecto de Constitución Europea en Francia y Holanda y después, el fracaso de las negociaciones en Bruselas para llegar a un acuerdo sobre la administración del presupuesto global de la Unión para el periodo 2007-2013.

obra) se han intensificado, es necesario hablar de la existencia de sociedades plurales, que se caracterizan por una diversidad y coexistencia socio-cultural. Sin embargo, es necesario destacar que el ejemplo de la Unión Europea impone observar algunas diferencias. En primer lugar, el estatus de la relación entre los estados miembros es muy diferente del estatus de la relación que existe entre México y EUA. En este particular caso, más allá de la asociación comercial, no se han creado instituciones políticas transnacionales como las que existen en la Unión Europea. Sin embargo, el ejemplo fue incorporado con el fin de mostrar la posibilidad de horizontes que conduzcan a una ciudadanía transnacional.

La población mexicana que vive en EUA, tanto para México como para EUA, es materia de preocupación.¹⁰⁷ Su magnitud y peso dentro de la economía de ambos países son elementos de enorme importancia en la definición de estrategias, tanto en el caso mexicano como en el estadounidense. En el caso de EUA, hasta donde hemos podido corroborar, la regulación a la población migrante comporta límites muy precisos que no incluyen derechos políticos, excepto para los ciudadanizados estadounidenses. En este trabajo hemos mostrado que la migración requiere una reformulación de las leyes que regulan los límites de la ciudadanía existente. Dentro de este debate, la posibilidad de reconocer a los migrantes como portadores de derechos políticos se ha convertido cada vez más en un tema ineludible. En las circunstancias actuales,

¹⁰⁷ Para México, el poder económico de su población emigrada es enorme. En los últimos años, las estimaciones del Banco de México (*Ingresos por remesas familiares*, Banco de México, 2004 México, citado en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública 2004, p. 7) señalan que los mexicanos que viven fuera del país enviaron remesas que representaron más del 2 por ciento del PBI (2.1 por ciento y 2.5 por ciento para 2003 y 2004, respectivamente). La importancia que estas remesas tienen para la economía mexicana no ha sido menor en las consideraciones que se pusieron a debate en torno al VME, tal como se pudo apreciar en el Capítulo 4.

ya no resulta posible seguir atando a la ciudadanía al vínculo exclusivo con un solo Estado-Nación. El reconocimiento de los derechos que componen la ciudadanía política puede y debe ser ampliado para incorporar la posibilidad de incidir en las decisiones del país de origen así como en asuntos que afectan el desarrollo de la vida en los países receptores. Así, la ciudadanía política se dotaría de mayor complejidad, correlativa a las complejidades (así, complejidades en plural) de la migración actual (en los países de origen, tránsito y destino y en las subrelaciones que en el interior de estos Estados establecen entre sí emigrados de distinta procedencia y de variopinto estatus legal), en lugar de eludirlas como ocurre cuando se opera bajo las lógicas de expulsión de migrantes. El fenómeno de la migración plantea la necesidad de reflexionar sobre la ciudadanía y reformular el marco normativo. El estudio del replanteamiento lleva años realizándose en la academia y en foros multilaterales. El siguiente gran paso es al interior de los Estados-nación, en sus aparatos de gobierno y legislación.

Hoy por hoy, aunque es muy criticado, el planteamiento sociológico de T.H. Marshall (1950) me parece altamente sugerente y consolidado en la realidad; él sostenía que la ciudadanía es la base de la desigualdad social legalizada (*citizenship is the basis for legalized social inequality*).¹⁰⁸ Esto es altamente verificable en las sociedades donde los inmigrantes indocumentados viven en la desprotección sin caminos viables de obtener protección legal por carecer precisamente de la ciudadanía. La posesión o no de ciudadanía se convierte

¹⁰⁸ Aunque Marshall no pretendió generalizar sus conclusiones y justamente sus críticos lo señalan por haber descrito un fenómeno de la sociedad inglesa —ni más ni menos que la cuna de la Revolución Industrial y del capitalismo— en su observación de la sociedad inglesa, estudió la evolución de la ciudadanía a lo largo del tiempo que pasó de los derechos civiles individuales a los derechos políticos y luego a los derechos sociales. Lo que planteó, en mi opinión, se aplica a los derechos de los mexicanos en EUA.

así en la base de la desigualdad social legalizada. En mi opinión esta visión de Marshall, al menos en el caso de la relación México EUA no contradice la crítica que le hace Turner Bryan (1990) al decir que la lectura marshalliana del capitalismo no corresponde a la noción actual de capitalismo global o “capitalismo desorganizado” en el que el Estado tiene menos control.

El ejercicio de la doble nacionalidad no necesariamente conduce como un natural correlato a la configuración de la doble ciudadanía, o ciudadanía transnacional ni ofrece en automático, protección contra la igualdad social legalizada.

El Estado, mediante un mandato expreso de la Constitución o del ordenamiento legal superior, otorga la nacionalidad o ciudadanía a los particulares. La tendencia moderna ha dado un giro importante a dicha capacidad exclusiva del Estado, hacia otra en que, sin afectar la soberanía -concepto revisado teórica y prácticamente en la UE-, permite la participación de otro Estado en un estatuto de concurrencia, tendencia todavía en bosquejo.

Dado que la ciudadanía comprende, por su naturaleza intrínseca, el ejercicio de derechos civiles y políticos, el problema se transfiere al orden de decisión de la institución estatal. Si bien la doble nacionalidad puede ejercerse en el orden jurisdiccional de uno u otro Estado, la doble ciudadanía implicaría una clara participación en determinaciones que podrían afectar la soberanía, y por tanto, es el propio Estado el que tendrá que determinar el alcance de la aplicación ciudadana de tales derechos, y de manera subrayada, los que se derivan de los procesos electorales.

En el debate migratorio estadounidense esta es una cuestión crucial, toda vez que la eventual legalización de los indocumentados permitiría a un número

creciente de personas continuar la búsqueda de la ciudadanía, y por ende, a largo plazo pero inevitablemente influir en el proceso político de Estados Unidos, lo que despierta oposición en diversos sectores conservadores de ese país.

El hecho significativo es que, mientras la doble nacionalidad se ha dado como un proceso colectivo al que se adhieren todos aquéllos que pudieran estar en los términos y características legales del precepto como un derecho social exigible, la ciudadanía adquirida esta siendo tratada caso por caso, y a partir de los méritos específicos y de la satisfacción de los requisitos del procedimiento correspondiente promovido por el individuo interesado. El paso anterior, la residencia es una decisión administrativa; la ciudadanía es resultado de un proceso cuya resolución se emite en un juicio.

La ciudadanía trasnacional, en el horizonte previsible de la relación entre Estados Unidos y México, no es la primera motivación para la legalización de los indocumentados; se persigue el inmediato reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de manera individual y colectiva, dentro del complejo proceso de incorporación al Estado receptor independientemente de los procedimientos legales que establezca la nueva reforma migratoria.

La legalización no impediría al eventual ciudadano ejercer sus derechos civiles en su país de origen ni debería renunciar a ellos, salvo mandato del Estado de destino, cómo ocurría hace unas décadas cuando la ola de la doble nacionalidad no se había extendido a las constituciones de tantos países.

Se debe continuar en la investigación y reflexión para llegar a la creación de un marco conceptual para expresar nuevas ideas sobre la ciudadanía en un mundo global y reconocer que varias formas de ciudadanía pueden existir y ser

reconocidas en los Estados. El multiculturalismo, como se ha dicho antes, puede al mismo tiempo reconocer las diferencias en una sociedad plural y garantizar derechos políticos comunes para sus integrantes.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES OFICIALES *documentales y electrónicas*

Annan, Kofi, (2005), *Informe: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. [En línea] gratuito, no requiere registro. Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, consultado: 28 de diciembre de 2005 <<http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>>

————— (2006), *Migración internacional y desarrollo*, [En línea] gratuito, no requiere registro [libro electrónico, archivo pdf] Nueva York. Organización de las Naciones Unidas, Consultado: 16 de febrero de 2005 <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/353/57/PDF/N0635357.pdf?OpenElement>>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004), "Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo de la Diputada Laura Elena Martínez Rivera, del Grupo Parlamentario del PRI", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1621-I [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 9 noviembre, consultado: 2 de marzo de 2005 <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/nov/Anexo-I-09nov.html#Ini20041109LauraElen>>

————— (2005b), "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos y un Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1697-III [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 22 febrero, consultado: 2 de marzo de 2005, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/feb/Dicta20050222VotoExtranjero>>

————— (2005c), *Reunión de intercambio de opiniones en torno al voto de mexicanos residentes en el extranjero*, Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Población, Desarrollo y Relaciones Exteriores, [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 25 de mayo

————— (2005d), *Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del miércoles 22 de junio de 2005* [En línea] gratuito, no requiere registro consultado: 27 de junio de 2005 <<http://cronica.diputados.gob.mx/Ve22jun.html>>

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión (1999), *Viabilidad del voto de los mexicanos en el extranjero: Memoria de los Foros de Tijuana, Baja California y Xalapa-Enríquez*, Veracruz. México.

————— (2005), *Comparecencia del Dr. Luis Carlos Ugalde, Presidente del IFE, ante las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte y Estudios Legislativos* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 14 marzo, consultado: 7 de abril de 2005 <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=documento&lk=com_uni_ife/ife.html> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (2003) (2005), México, IFE.

Congreso de los Estados Unidos de América (1986), *Acta de Control y Reforma de la Inmigración (IRCA)* Washington, D.C.

Conferencia Nacional de Gobernadores (2004), *Declaratoria*, México.
Consejo Nacional de Población (1999), *La situación demográfica de México*, México.

Consejo Nacional de Población. (2000a), *Información Sociodemográfica*, México, Imagen y Arte Gráfica.

——— (2000b), *Mujeres en la Migración a Estados Unidos. Migración internacional*, Boletín, No. 13, año 5 [En línea], gratuito, no requiere registro [archivo pdf] México, Consultado: 24 de agosto de 2004 <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/Boletines/PDF/13.pdf>>

——— (2002), *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos, 2000*, México.

——— (2003), Programa Nacional de Población 2001-2006, México.

——— (2004), *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*, México, diciembre.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2005), Monterrey, Lazcano Garza Editores.

Corona, Rodolfo y Rodolfo Tuirán (1998), *Informe de la Comisión de Especialistas para el estudio de las modalidades del Voto de Mexicanos en el Extranjero*, México, Subcomisión Demográfica.

Corona Rodolfo y Jorge Santibáñez (2004) *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la Jornada Electoral Federal del Año 2006*. [CD-ROM]. México, El Colegio de la Frontera Norte e Instituto Federal Electoral, 2 de abril.

Coordinación para el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, Instituto Federal Electoral (2006), *Atlas del voto de los electores residentes en el extranjero, Proceso electoral 2005-2006* [CD-ROM] México.

Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Exterior. *Comparativos del voto extraterritorial*, IFE, 2005

Council for a Community of Democracies (2000), *Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies*. [En línea] gratuito, no requiere registro. Varsovia, 27 de junio, consultado: 29 de marzo de 2005 <http://www.ccd21.org/articles/warsaw_declaration.htm>

———. *Seoul Plan of Action-Democracy: Investing for Peace and Prosperity*. [En línea] gratuito, no requiere registro Seúl, 12 de noviembre 2002, consultado: 29 de marzo de 2005 <http://www.ccd21.org/conferences/ministerial/plan_of_action.htm>

Embajada de México en Washington (2003), *Consideraciones legales sobre el desarrollo de elecciones y otros actos electorales en territorio de Estados Unidos, conforme a las leyes de otros países*, Washington, D.C., septiembre.

Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República (2005), *Presenta PAN iniciativa para hacer realidad voto de mexicanos en el exterior*, Boletín de prensa 935, 21 de abril de 2005. [En línea] gratuito, no requiere registro. Consultado: 15 de julio de 2006 <<http://www.pan.senado.gob.mx/detalle.php?id=53-743>>

Instituto Federal Electoral (1998), Informe final que presentó la Comisión de Especialistas que estudió las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, CD-ROM México. 12 de noviembre de 1998.

_____. “Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva del IFE respecto del proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero” (2006) México, Enero.

_____. “Voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Informe de actividades de la Vocería. Etapa Promoción del registro para inscribirse en el LNMRE”. (2006) México. 6 de febrero.

_____, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores 1° julio 2005. *Informe de recepción de sobres con boleta electoral*, México, Instituto Federal Electoral.

_____, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, *Voto de los mexicanos en el extranjero. Informe que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores de la recepción de sobres con boleta electoral, hasta las 8 horas, del 1° de julio de 2006. Al cierre del 1° de julio de 2006*, México, Instituto Federal Electoral.

_____, Registro Federal de Electores. Sistema Nacional de Consulta Electoral. Informes de Atención Ciudadana a Electores Residentes en el Extranjero, de octubre de 2005 a enero de 2006.

_____, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, SEDESOL-CONAPO-INEGI, México,

_____. (1998b), *Seminario internacional sobre el voto en el extranjero*, Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral, México, 11-12 agosto.

_____. (2003), *Agenda legislativa en materia electoral de voto de los mexicanos en el extranjero 1997-2003*, Cuadro [En línea] gratuito, no requiere registro. [archivo pdf], consultado: 15 de marzo de 2004, <<http://www.ife.org.mx/wwwcai/votoext/CUADRO-INI.pdf>>

_____. (2004a), *Dictamen sobre la aplicación extraterritorial de la legislación mexicana relevante a las elecciones presidenciales del año 2000*, México.

_____. (2004b), Sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral (estenográfica de las intervenciones), México, 29 de enero de 2004.

_____. y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1998a), *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*, México.

_____. (1998c) “Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México sobre el voto en el extranjero”, México, 2-3 septiembre.

_____. *Implicaciones técnicas sobre la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona el COFIPE en materia de voto de los mexicanos en el extranjero*, México, 26 de mayo de 2005.

_____. *Transición y consolidación democrática. El contexto internacional y la experiencia mexicana*, México, 2003.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Consejo Nacional de Población (2002), *Informes sobre Migración*, México.

Organización de las Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo y sus Protocolos) (2000), Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana, ONU. Palermo, Italia. [En línea] gratuito, no requiere registro. [archivo pdf] consultado: 12 de enero de

2005. <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/soc_incivil/palermo.pdf>

————— (1990), *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. [En línea] gratuito, no requiere registro.

<http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm>

————— (2002) *VIII Conferencia de Nombres Geográficos*. Berlín. 27 de agosto al 6 de septiembre.

————— (2003a), *Estatus de los Principales Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*, [En línea] gratuito, no requiere registro [Libro electrónico, archivo .pdf]. <<http://www.unhchr.ch/pdf/reportsp.pdf>> consultado: 30 de septiembre de 2003.

————— (2003b), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Mundi-Prensa.

————— (2005), *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo. Mujeres y migración internacional*. Comisión para la Condición Social y Jurídica de la Mujer. [En línea] gratuito, no requiere registro. [Libro electrónico, archivo .pdf] Nueva York. Consultado: 2 de febrero de 2006. <<http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/documents/press-releases/WorldSurvey-Women&Migration.pdf>>

Poder Ejecutivo Federal (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.

————— (1995), *Diario Oficial de la Federación*, edición vespertina, México, 30 de junio, Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Secretaría de Gobernación (2004a), *Principios para la regulación del voto de los mexicanos en el exterior*, México.

Secretaría de Relaciones Internacionales (2005a) *Comparecencia de Luis Ernesto Derbez Bautista, Secretario de Relaciones Exteriores, ante las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 15 marzo, consultado: 7 de abril de 2005. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=documento&lk=derbez_sre/sre.html>

Senado de la República (2005b), *Comparecencia del Magistrado Eloy Fuentes Cerda, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos*, México, 30 marzo, [En línea] gratuito, no requiere registro. Consultado: 7 de abril de 2005, <http://www.senado.gob.mx/comisiones/voto_mexicanos/assets/docs/calendario_version/eloy.pdf>

————— (2005c), *Dictamen de las Comisiones Unidas relativo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al COFIPE*. [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 26 de abril, consultado: 2 mayo 2005. <http://www.senado.gob.mx/comisiones/voto_mexicanos/assets/docs/dictamen.pdf>

————— (2005d), *Discusión y aprobación del dictamen ante el pleno del Senado de la República*. (versión estenográfica), [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 27 abril, consultado: 2 de mayo de 2005.

<http://www.senado.gob.mx/comisiones/voto_mexicanos/assets/docs/calendario_version/270405.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2001), *Código Electoral del Estado de Michoacán*, México.

————— (2001), *Código Electoral del Estado de Zacatecas*, México.

————— (2001), *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, México.

Unión Europea(1992) "Tratado de la Unión Europea", *Diario Oficial C 191* 29 julio, [En línea] gratuito, no requiere registro. Consultado: 20 de abril de 2005,.

<http://www.europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/EU_treaty.html#0001000001>

—————. (1994) *Elecciones municipales: derecho de sufragio activo y pasivo por parte de los ciudadanos de la Unión Europea*. [En línea] gratuito, no requiere registro. Consultado: 20 de abril de 2005 <<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l23026.htm>>

—————(1994) *Elecciones al Parlamento Europeo: derecho de sufragio activo y pasivo PARA los ciudadanos de la Unión Europea* [En línea] gratuito, no requiere registro. Consultado: 20 de abril de 2005, <<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l23025.htm>>

—————(2000) Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de la Comunidad Europea [En línea] gratuito, no requiere registro. [archivo pdf] 18 de diciembre, consultado: 21 de abril de 2005. <http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_es.pdf>

—————(2004), *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*.Diario Oficial de la Unión Europea C 310 [En línea] 16 de diciembre consultado: 21 de abril de 2005. [En línea] gratuito, no requiere registro. <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtm1.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML>>

United Nations (2003) *The Historical Construction of Race and Citizenship in the United States*. United Nations Research Institute for Social Development, [En línea] gratuito, no requiere registro [archivo pdf] Octubre, consultado: 30 de septiembre de 2004, <[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/8a0ae7eacd11f278c1256dd6004860ea/\\$FILE/Fredrick.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/8a0ae7eacd11f278c1256dd6004860ea/$FILE/Fredrick.pdf)>

————— (2004), *World economic and social survey 2004. International migration*. Department of Economic and Social Affairs, noviembre, [En línea] gratuito, no requiere registro [archivo pdf] Consultado: 23 de mayo de 2005 <<http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2004files/part2web/chap2.pdf>>

United States. Census Bureau (2000), Department of Commerce. Economics and Statistics Administration, Washington D.C.

United States Office of Personnel Management. (2001) *Citizenship Laws of the World*. Washington, EUA, [En línea] gratuito, no requiere registro [archivo pdf] Consultado: 14 de marzo de 2005. <<http://www.opm.gov/extra/investigate/IS-01.pdf>>

United States. Postal Service (2005), [En línea] gratuito, no requiere registro. Washington, D.C. <<http://zip4.usps.com/zip4/welcome.jsp>>

United States Code, 2000, Title 22: Foreign Relations and Intercourse (Foreign Agents Registration Act) (2002) Government Printing Office: Washington U.S. Citizenship and Immigration Services (2004) *Immigration And Naturalization Act* [En línea] gratuito, no requiere registro, consultada: 30 de septiembre de 2004. <<http://uscis.gov/lpBin/lpext.dll/inserts/slb/slb-1/slb-22?f=templates&fn=document-frame.htm#slb-act>>

United States, Department of State (2004), Reporting Division of the Consular Affairs Bureau *Immigrant Visa Control*. Washington. D.C.

United States, Office of Civil Rights, *Ley de derechos civiles de 1964*, EUA, [En línea] gratuito, no requiere registro, consultado: 30 de septiembre de 2004. <<http://usinfo.state.gov/espanol/infousa/laws/files/civ1964.htm>>

United States Senate (2004) *Minorities in the Senate* [En línea] gratuito, no requiere registro, consultado: 26 de julio de 2004 <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/minority_senators.htm>

United States Supreme Court (1952) *Kawakita v. United States*, 343 U.S. 717, U.S. Supreme Court Center [En línea] gratuito, no requiere registro. Washington, D.C. Consultado: 27 de octubre de 2005 <<http://supreme.justia.com/us/343/717/case.html>>

United States Supreme Court (1967) *Afroyim v. Rusk* 387 U.S. 253 OYEZ, Supreme Court Multimedia [En línea] gratuito, no requiere registro. Washington, D.C. Consultado: 20 de noviembre de 2005 <<http://www.oyez.org/oyez/resource/case/971/abstract>>

LIBROS Y PUBLICACIONES ACADÉMICAS *documentales y electrónicos*

Aceves González, Francisco de Jesús, ed. (2002), *Anuario de investigación de la Comunicación. CONEICC IX*. México, Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación, 2002.

Alejo, Francisco. coord. (1998), *Movimientos migratorios de la fuerza de trabajo rural*, México, CNC.

Alduncin, Enrique (1999), "Perspectivas de la identidad nacional en la época de la globalización", en Béjar, Raúl y Héctor, Rosales coords., *La identidad nacional mexicana como problema político y cultural*. México, Siglo XXI Editores.

Badillo, Gonzalo, comp. (2004a), *El voto de los mexicanos en el extranjero, Documentos*, México, Gobierno del Estado de Michoacán.

———, coord. (2004b), *La puerta que llama. El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Senado de la República.

Béjar, Raúl y Héctor, Rosales coords. (1999), *La identidad nacional mexicana como problema político y cultura*. México, Siglo XXI Editores.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (1982), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, vol. 1, 1038 pp.

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

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

Capps, Randolph y Michael E. Fix (2005) *Undocumented Immigrants. Myths and Reality*. Urban Institute. [En línea] con costo [Archivo pdf] Washington D.C. Publicado el 1 de noviembre de 2005. Consultado el 13 de diciembre de 2005 < <http://www.urban.org/url.cfm?ID=900898>>

Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez, comps. (2001) *Estado Constitucional y Globalización*, México, Porrúa-UNAM, 2001.

Carpizo, Jorge (2002) *El voto de los mexicanos en el extranjero* México, Universidad Nacional Autónoma de México.

————— y Diego Valadés (2002), *El voto de los mexicanos en el extranjero* México, Porrúa-UNAM.

Casas Pérez, María de la Luz (1999), en Béjar, Raúl y Héctor, Rosales coords., *La identidad nacional mexicana como problema político y cultural*. México, Siglo XXI Editores.

Castro, Pedro (2003), “Las elecciones en México y la prensa de los Estados Unidos”, en Espinoza, Ricardo, Alarcón, Víctor y Cuitláhuac Bardán, coords. *Elecciones y Partidos en México 2000*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Senado de la República.

Center for Strategic and International Studies e ITAM (2004), *U.S.-Mexico Border Security and the Evolving Security Relationship*, México, Center for Strategic and International Studies e ITAM.

Centro de Investigación y Docencia Económicas, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y The Chicago Council on Foreign Relations (2004), “Opinión pública y política exterior en México y Estados Unidos: un estudio comparado”, *México y el mundo. Visiones globales 2004*, México, CIDE, COMEXI y The Chicago Council on Foreign Relations.

Corona, Rodolfo y Jorge Santibáñez (2004), *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la Jornada Electoral Federal del Año 2006*, CD-ROM, México, El Colegio de la Frontera Norte e Instituto Federal Electoral.

Correa Saavedra, Mario ed. (1995), *Manual de Mason sobre Procedimiento Legislativo*, El Centro para la Democracia, El Banco Internacional de Desarrollo, pp. 313-314; 316.

Del Arenal, Celestino (1993), *Introducción a las Relaciones Internacionales*, México, REI.

De Lucas, Javier (1998) *El concepto de Solidaridad*, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 2ª ed., México, ITAM, 198 pp.

Díaz de Cossío, Roger, comp (2004), *Los Mexicanos de aquí y de allá: ¿perspectivas comunes? Memoria del Primer Foro de Reflexión Binacional*, México, Fundación Solidaridad Mexicano Americana A.C. y Senado de la República.

Driscoll, Bárbara. et al. Eds., *Límites sociopolíticos y Fronteras culturales en América del Norte*. México, CISAN, UNAM.

Escobedo, Juan Francisco, coord. (2001), *El cambio en la comunicación, los medios y la política*, México, Fundación Manuel Buendía.

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

Fernández de Castro, Rafael coord (2003), *En la frontera del Imperio*, México, Ariel.

Ferrajoli Luigi (2001), "Los fundamentos de los derechos fundamentales", en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta.

Fix, Michael E. y Jeffrey S. Passel (1994) *Immigration and Immigrants: Setting the Record Straight*. Urban Institute. [En línea] con costo [Archivo pdf] Washington D.C. Publicado el 1 de mayo de 1994. Consultado el 13 de diciembre de 2003 < <http://www.urban.org/url.cfm?ID=305184>>

Fundación Solidaridad Mexicano-Americana (1998), *Sondeo de opinión a líderes mexicano-americanos sobre el voto de mexicanos residentes en Estados Unidos para elecciones presidenciales en México*, México.

González González, Guadalupe (1993), *Banco de datos para el estudio de México en el Congreso de Estados Unidos (1981-1992). Un primer acercamiento*. Documento de trabajo núm. 6, México, CIDE.

González Gutiérrez, Carlos (2003) "La diáspora mexicana" en Fernández de Castro, Rafael coord *En la frontera del Imperio*, México, Ariel.

Hegel, Georg (2000) *Enciclopedia de las ciencias filosóficas en compendio: para uso de sus clases*, Madrid, Alianza Editorial.

Huntington, Samuel P. (2004), *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad estadounidense*, trad. Albino Santos, México, Paidós.

Ímaz Bayona, Cecilia (2003), *La relación política del Estado mexicano con su diáspora en Estados Unidos. Las reformas constitucionales para el voto en el extranjero y el apoyo institucional a los migrantes mexicanos: retos y rendimientos*, VI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Barcelona, 18-20 septiembre.

————— (2004), "Poder político de las organizaciones transnacionales de migrantes mexicanos en sus comunidades de origen. Estudio comparativo de clubes sociales de migrantes en Nayarit-California y Puebla-Nueva York", en Lanly, Guillaume y Basilia Valenzuela comps., *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, México, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económicas Administrativas.

————— (1999), "La experiencia mexicana en los 90", en *Gobierno y diáspora*, núm. 50, Papers on Latin America. <<http://www.columbia.edu/cu/ilas/publications/papers/Diaspora.html>>

Keohane, Robert y Joseph Nye (1998), *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL.

Kymlicka, Will (1995) *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona y Buenos Aires, Paidós.

Lowenthal, Abraham y Katrina Burgess, comps. (1995), *La Conexión México-California*, México, Siglo XXI Editores.

Marcelli, Enrico y Wayne Cornelius (2003), *Immigrant Voting in Home-Country Elections: Potential Consequences of Extending the Franchise to Expatriate Mexicans*, San Diego. University of California at San Diego y Harvard University.

Mármora, Lelio (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires, Paidós.

Melucci, Alberto (1995), *Acción Colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, El Colegio de México.

Navarro Fierro, Carlos (1998) *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*, estudio realizado para el Instituto Federal Electoral [En línea] gratuito, no requiere registro, [libro electrónico, archivo pdf], consultado: 29 de diciembre de 2005. <<http://www.ife.org.mx/documentos/votoext/comparado-votoex.pdf>>

————— (2002), *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*. (Revisión y actualización) México, IFE, TEPJF, ONU.

Oommen, T. K (1997), *Citizenship, Nationality and Ethnicity*, Inglaterra, Cambridge, Polity Press.

Orozco, Jesús comp. (1999), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*, México, IFE, TEPJF, ONU.

Orozco, Graciela, González, Esther y Roger Díaz de Cossío (2003), *Las organizaciones mexicano-americanas, hispanas y mexicanas en Estados Unidos*, México, Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración y Fundación Solidaridad Mexicano Americana A.C., 2ª edición, corregida y aumentada.

Pal, Adesh (2004), "Dual Citizenship: a comparative study of India, Canada and the United States", en *Theorizing and Critiquing Indian Diaspora*, New Delhi, Creative Books.

Pérez Luño, Antonio-Enrique (2004), *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* España, Gedisa.

Ross, Raúl (1999), *Los mexicanos y el voto sin fronteras*, Chicago, Salcedo Press.

Santamaría, Arturo, et al (2001), *Mexicanos en Estados Unidos: la nación, la política y el voto sin fronteras*. México, Universidad Autónoma de Sinaloa y Partido de la Revolución Democrática.

Schuck, Peter (1998), *Citizens, Strangers and in-Betweens*, Boulder, Westview Press.

Soysal, Y.N. (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press.

Valadés, Diego (2004), "Reflexiones sobre el voto desde el extranjero: aspectos jurídicos" en Roger Díaz de Cossío comp., *Los Mexicanos de aquí y de allá: ¿perspectivas comunes?* Memoria del Primer Foro de Reflexión Binacional. 470 pp. México, Senado de la República y Fundación Solidaridad Mexicano Americana.

Valenzuela Arce, José Manuel coord (2000), *Decadencia y auge de las identidades. Cultura nacional, identidad cultural y modernización*. México. Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés Editores.

Valenzuela Romo, Jesús David (2004), "Las organizaciones de mexicanos en Los Estados Unidos. Una revisión histórica", en Lanly, Guillaume y Basilia Valenzuela, comps. *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, México, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económicas Administrativas.

Valenzuela V., M. Basilia (2004), "Retos y perspectivas de la sociedad civil migrante: entre la participación política y la quimera del desarrollo local", en Lanly, Guillaume y Valenzuela, Basilia comps. *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva*

sociedad civil migrante, México, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económicas Administrativas.

Zebadúa González, Emilio (2000a), *Voto de los mexicanos en el extranjero Constitucionalidad y retos jurídicos*, Cuadernos legislativos, México, Grupo Parlamentario del PRD, 2000.

Zermeño, Padilla, Guillermo (1998), *Estados Unidos de América: Documentos de su historia socioeconómica. Tomo VII*, México, Instituto Mora.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS documentales y electrónicas

Amador Angel y Ramos, Jorge (2004), "Pugnarán por voto de paisanos en el extranjero", *El Universal* [En línea] gratuito, no requiere registro, México, 7 julio, consultado: 1 de marzo de 2005. <http://www.eluniversalonline.com/pls/impreso/noticia.html?id_nota=53915&tabla=Estados>

Amador, Ángel (2003a), "Zacatecas, primer estado binacional", *El Universal* [En línea] gratuito, no requiere registro, México, 24 agosto 2003, consultado: 2 de marzo de 2005, <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia_busqueda.html?id_nota=15006&tabla=primera_h>

_____ (2003b), "Acepta Congreso local nueva ley electoral en Zacatecas", *El Universal*. [En línea] gratuito, no requiere registro, México, 27 agosto 2003, consultado: 1 de marzo de 2005. <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=50496&tabla=Estados>

_____ (2005a), "Zacatecas, la principal entidad de migrantes", *El Universal*. [En línea] gratuito, no requiere registro, México, 29 enero consultado: 23 de febrero de 2005, <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=232580&tabla=notas>

_____ (2005b), "Consideran mexicanos en EU riesgoso emitir voto por correo", *El Universal* [En línea] gratuito, no requiere registro, México, 27 abril 2005, consultado: 10 de mayo de 2005 <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir?id_nota=280234&tabla=notas>

Aguayo, Sergio (1998), "Votando en el extranjero", México, *Reforma*, 16 septiembre.

Alejandres, Andrés (2004), "Memoria", *Revista MX Sin fronteras*, marzo 9-14.

Antillón, Lisa (2004), "Huntington y la doble dependencia mexicana", *Milenio Diario México*, 11 abril, sección Contextos 23.

Aranda, Jesús (1998a), "El IFE, al margen sobre el voto en el extranjero: Woldenberg", *La Jornada*, México, 4 septiembre.

_____. (1998b), "Poco probable que los mexicanos voten en el extranjero en el 2000", *La Jornada*, México, 3 septiembre.

Arvizu Arrijoa, Juan (2005), "Considera Segob viable voto postal en el extranjero", *El Universal* [En línea] gratuito, no requiere registro, México, 26 abril, consultado: 10 de mayo de 2005 <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir?id_nota=280134&tabla=notas>

Ayón, David R (2001), "El voto latino. América Latina en la política estadounidense", *Foreign Affairs en Español*, México, primavera, pp. 147-161.

Bailey, John (2004), "Los enormes cosos de la 'fracasomanía'", *El Universal*, México, 12 mayo.

Balderas, Jaime, Patricia Torres (1998), "Amenaza la violencia política la transición a la democracia", *El Nacional*, México, 4 septiembre.

Barraza, Ricardo (1998), "Riesgoso que una decisión precipitada empañe la claridad de los procesos electorales", *El Economista*, México, 3 septiembre.

Beltrán y Asociados (2001) Encuesta publicada en *Revista Nexos* núm. 288, México, diciembre.

Bustamante, Jorge (2004a), "El voto de los mexicanos en el extranjero" *Milenio Diario*, México, 12 abril.

_____ (2004b), "Más sobre el voto de los mexicanos en el extranjero. Desde la frontera norte", *Milenio Diario*, México, 1 marzo, sección Acentos. 24.

_____ (2004c), "Mexicanos de allá: gracias por su solidaridad", Desde la Frontera Norte, *Milenio Diario*, México, 3 mayo 2004, sección Acentos 24.

Calderón, Leticia (2004), "El voto de los mexicanos en el exterior. Las preguntas más frecuentes", *Este País*, México, junio.

Camacho, Víctor Manuel (2004), "Al pleno, la ley de protección a migrantes", *En Pleno*, México, marzo, p.24.

Cámara de Diputados, Estado de México (2003), *Preocupante que México sea el país con mayor índice migratorio en el mundo*, Comunicado de prensa 1059, Toluca de Lerdo.

Carreño, José (2003), "Respalda el Tesoro de EU la matrícula consular", *El Universal*, México, 19 de septiembre, A6.

_____ (2005a), "Aprueba EU ley contra migrantes", *El Universal* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 11 de mayo, consultado: 17 de mayo de 2005.

<http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=282630&tabla=notas>

_____ (2005b), "Sufren revés los migrantes en EU", *El Universal* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 11 de mayo 2005, consultado: 18 de mayo de 2005 <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=35608&tabla=Internacional>

Carreño Figueras, José (2006), "Seis mil soldados de EU vigilarán la frontera", *El Universal* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 16 de mayo, consultado: 19 de julio de 2006. <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/349339.html>>

Casanueva, Sergio y Stephen Wetlesen (2003), "'Hispanic' Origins, Use and Meaning of the Term" *Voices of Mexico*, núm. 65 México, CISAN, octubre-diciembre, pp. 80-83.

Casillas, Carlos Enrique (2004), "Los laberintos del voto en el extranjero", *Milenio Diario*, México, 11 de abril, sección Contextos número 15.

Castañeda, Jorge (2004), "Addition to the meeting pot requires a new recipe book", *Los Angeles Times* [En línea] gratuito, requiere registro Los Ángeles: 2 abril, consultado: 10 de abril de 2004, <<http://www.latimes.com/news/printededition/opinion/la-oe-castaneda2apr02,1,5216822.story>>.

Castro, Claudia (2005), "Opinan que EU impone su fuerza con Real ID", *El Universal*, [En línea] gratuito, no requiere registro México, 27 de abril, consultado: 18 de mayo de 2005, <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir?id_nota=280350&tabla=notas>

Chahín, Jaime (2003), "Latino Demographics and Education in the U.S. Southwest", *Voices of Mexico*, núm. 64, México, CISAN, julio-septiembre, pp. 79-84.

Chávez, Elías (1998), "Fortalecerá justicia electoral firma del convenio TEPJF-IFES", *La Prensa*, México, 2 de septiembre.

Cornelius, Wayne A (2004), "Una respuesta a Huntington", *Reforma México*, 21 de marzo.

Cortés, Nayeli (2005), "Avanza la propuesta del voto en exterior", *El Universal*. [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 26 abril 2005, consultado: 10 de mayo de 2005 <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=124418&tabla=Nacion_H>

Crofts, Stephen (2004), "Rethinking nationality in the context of globalization", *Communication Theory*, New York, febrero.

Curzio, Leonardo y José Luis Valdés (2004) "A Reply to Samuel Huntington's 'Hispanic Challenge'", *Voices of Mexico* núm. 67 México, CISAN, abril – junio, pp. 23-26.

_____ y Jesús Esquivel (2004), "The FTAA and Migration. An Interview with Roger Noriega", *Voices of Mexico* núm. 66 México, CISAN, enero-marzo, pp. 17-19.

Departamento de Defensa de los Estados Unidos (2006), "Operation Jump Start, Jumps into Gear Along Southwest Border" [En línea] gratuito, no requiere registro *Servicio de información de la Fuerzas Americanas*, Boletín de prensa, consultado: 24 de junio de 2006. <http://www.defenselink.mil/news/Jun2006/20060615_5427.html>

Detroit Free Press. *REAL ID Act. New standards for ID cards need separate debate* [En línea] gratuito, no requiere registro, 4 mayo 2005, consultado: 18 de mayo de 2005, http://www.freep.com/voices/editorials/erealid4e_20050504.htm Detroit Free Press>

Diario de México (1998), "Hará el IFE profundo estudio del voto de los mexicanos en el exterior", *Diario de México*, México, 3 septiembre.

Díaz Briceño, José (2005), "Aprueban en EU propuesta antiemigrante", *Reforma*. [En línea] gratuito, requiere registro. México, 10 mayo, consultado: 18 de mayo de 2005.

<<http://www.reforma.com/libre/online/envialo/envialo.asp?c=2&s=154&p=../..../nacional/articulo/523135/default.htm>>

Díaz de Cossío, Roger (1998), "¿Deben Votar los Mexicanos desde el Extranjero?", *Este País*, México, 8 de septiembre 1998.

El Día (1998) "De la Peza: no debe empañar la credibilidad de elecciones", *El Día*, México, 3 de septiembre.

Espejo, Mayra (2003), "Dilemas de la democracia en México", *Voices of Mexico* núm. 63, México, CISAN, abril – junio, pp. 126-127.

Espinoza, Ernesto (2004), "La reforma electoral en suspenso; no hay ánimo para acuerdos", *En Pleno*, 11 de abril.

Ferrer, Heriberta(2004) “Determinará el IFE la modalidad del voto en el extranjero”, *El Economista*, México, 8 de marzo, sección Política.

García, Esperanza (2003), “The Chicano Movement and Identity”, *Voices of Mexico* núm. 64, México, CISAN, julio – septiembre, pp. 50-54.

García, Rodolfo (2003), “Las remesas, los clubes zacatecanos en los Estados Unidos y el Desarrollo Regional”, *Zacatecas.net* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 3 noviembre, consultado: 24 de febrero de 2005, <<http://www.zacatecas.net/displayarticle22.html>>

García, Rubén (2003), “The Profile of Mexico’s Citizenry”, *Voices of Mexico* núm. 65, México, CISAN, octubre–diciembre, pp. 20-23.

Gómez Mena, Carolina (2004), “Necesario, considerar riesgo a la soberanía por el voto en el extranjero: expertos”, *La Jornada*, México, 29 de abril, sección Política.

Gonzales, Daniel, (2005), “Mexican Migrants Slow To Seek U.S. Citizenship”, *Arizona Republic*. Phoenix. 29 marzo.

González, Ezequiel (1999), “Precampañas: ¿conviene reglamentarlas?”, *Etcétera* 25 [En línea] gratuito, no requiere registro. Noviembre, consultado: 20 de abril de 2004, <<http://www.etcetera.com.mx/1999/356/>>

González, Maribel (2004), “Desestiman poder latino en EU”, *Reforma* México, 5 de junio, sección Internacional.

González Nuria, “Ley de Nacionalidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* núm. 98, mayo-agosto de 2000.

Gutiérrez, Roberto(2003), “From Disinterest to Excess. The Cultural Bases for Political Participation in México”, *Voices of Mexico* núm. 63, México, CISAN, abril – junio, pp. 12-16.

Haseltine, Jonathan (2004), “Importancia del votante hispano”, *Boletín Comicios 2004*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies.

Hernández, Ángel (1998), “Rechaza el IFE discutir cálculo político sobre voto de mexicanos en el extranjero”, *Uno más Uno México*, 3 septiembre, p. 9.

Hernández, Rogelio (2004), “Boletinarán al IFE en Estados Unidos”, *Milenio Diario México*, 21 abril, p.7.

Herrera, Jorge (2005), “Aprueban senadores voto postal”, *El Universal* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 28 abril, consultado: 10 de mayo de 2005. <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=124502&tabla=Nacion_H>

Huntington, Samuel P (2004), “The Hispanic Challenge”, *Foreign Policy* [En línea] requiere registro. Washington, D.C. Marzo – abril, consultado: 15 de abril de 2004 <http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=2495>.

Instituto Federal Electoral (2006) *Se turnaron a escrutinio y cómputo 32 mil 632 sobres del voto de los mexicanos en el extranjero*. México. Comunicado de Prensa, 2 de julio de 2006.

_____ (2006b), *Inicia la segunda etapa del proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. México. Comunicado de Prensa 27, 22 de febrero de 2006.

Instituto de los Mexicanos en el Exterior (2004a), *Boletín especial Lazos*, vol. 1, núm. 4, México, julio.

_____ (2004b), “Comunicado de prensa de la delegación de consejeros del IME sobre el voto en el exterior”, *Boletín Informativo* núm. 98, México.

Irizar, Guadalupe (1998a), "Muestran cautela sobre gastos de '94", *Reforma*, México, 3 de septiembre.

_____ (1998b), "Plantean proteger confianza electoral", *Reforma*, México, 3 de septiembre, sección 2. 2.

_____ (2004) "Retoma IFE tema del voto migrante", *Reforma*, México, 3 febrero.

Jardón, Eduardo (2004a), "Migración 'rentable'", *El Universal*, México, 3 de abril de 2004.

_____ (2004b), "Disparidad salarial fomenta éxodo, asegura especialista", *El Universal*, México, 30 de abril.

Jiménez, Norma (1998a), "Hay trabas políticas al voto en el exterior: Molinar", *El Universal*, México, 3 de septiembre.

_____ (1998b), "Viable, investigar gastos de campaña del PRI en 94", *El Universal*, México, 3 de septiembre.

_____ (1988c), "Decidirá el Congreso sufragio en el exterior", *El Universal*, México, 4 de septiembre.

Jiménez, Sergio y Teherán, Jorge (2005), "Aprueban voto en el extranjero para el 2006", *El Universal*, [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 23 febrero, consultado: 2 de marzo de 2005 <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir_supl?id_articulo=19267&tabla=articulos>

La Prensa San Diego, "Trabajadores conozcan sus derechos" [En línea] gratuito, no requiere registro. San Diego. Publicado el 2 de agosto del 2002. Consultado el 15 de marzo de 2005 <<http://www.laprensa-sandiego.org/archieve/august02-02/workers2.htm>>

Levine, Elaine (2003), "Living in Two Worlds: Chicanos and Latinos in the United States", *Voices of Mexico* núm. 64, México, CISAN, julio-septiembre, pp. 69-72.

Madrid, Arturo (2003), "No llegamos ayer (y no nos vamos mañana)", *Voices of Mexico* núm. 64, México, CISAN, julio-septiembre, pp. 61-68.

Marshall, T.H. (1950), "Citizenship and Social Class", *Citizenship Debates: A Reader*, Gershon Shafir ed., Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998. [En línea] gratuito, no requiere registro, consultado: 12 de junio de 2006.

<http://government.cce.cornell.edu/doc/viewpage_r.asp?ID=Network_Governance>

Martínez, Jesús (2003), "Reclamando el poder: los ciudadanos en el exterior y su impacto en la política mexicana", *Migraciones Internacionales*, Colegio de la Frontera Norte, vol.2, núm. 2, México, julio -diciembre, pp. 96-120.

_____ (1999), "El voto de los mexicanos en el extranjero", *Revista Quórum* Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. México. Julio-agosto 1999, pp. 195-203.

Melgar, Mario (2003), "México-U.S. Migration. The Central Issue on the Bilateral Agenda", *Voices of Mexico* núm. 64. México, CISAN, julio-septiembre, pp. 73-78.

Méndez, Enrique (2004), "Propone el PRI condicionar voto en el extranjero a la elaboración de censo", *La Jornada*, México, 19 de abril, sección Política.

Mercado, Guadalupe Angélica (2004), "Impulsan iniciativa del voto de mexicanos en el extranjero", *Milenio Diario*, México, 4 de abril, sección México, p. 10.

_____ (1998), "Riesgoso precipitar la votación de mexicanos en el extranjero: Molinar", *La Afición*, México, 3 de septiembre.

Merino, José (2004), "Votar en Mexamérica", *Milenio Diario*, México, 11 de abril, sección Contextos, p. 14.

Michel, Víctor Hugo (2004), "Exigen en EU acelerar el voto en el extranjero", *Milenio Diario*, México, 9 de abril, p. 4.

_____ (2004), "Latinos definirán a su candidato demócrata", *Milenio Diario*, México, 1º de marzo, sección Fronteras, p. 28.

Milenio, Diario (2005), "A México, 80% de migradólares", *Milenio Diario*, 23 de mayo, sección Negocios.

Miranda, Gloria (1998b) (1998a), "Pide IFE postergar voto de mexicanos en el extranjero", *El Heraldo de México*, México, 3 de septiembre.

_____, "Compleja, la tarea de otorgar el voto de los mexicanos en el extranjero", *El Heraldo de México*, México, 4 de septiembre.

Mitchell, Christopher. (1989), "International Migration, International Relations and Foreign Policy", *International Migrations Review*, vol. 23 núm. 3

Moctezuma, Miguel (2003), "Debate sobre el voto de nacionales desde el extranjero. ¿Quién mide la mexicanidad?", *La Jornada, Masiosare* núm. 282 [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 18 de mayo, consultado: 24 de febrero de 2005, <<http://www.Jornada.unam.mx/2003/may03/030518/mas-miguel.html>>

Morales, Cándido (2004), "El voto de los mexicanos en el exterior", *MX Sin fronteras*, marzo, pp. 19-20.

Morales, Hugo (1998), "El voto en el extranjero para el 2000 depende del Congreso: Woldenberg", *La Crónica de Hoy*, México, 3 de septiembre.

Morales, María José y Rodríguez, Jesús (2004), "Discrimination and Politics in Mexico", *Voices of Mexico*. núm. 66, México, CISAN, enero-marzo, pp. 49-52.

Moreno, Alejandro. (2004), "Valores de los mexicanos en Estados Unidos", *Foreign Affairs en español*, vol. 4 núm. 2, México, pp. 58-65.

Mújica, Jorge (2004), "Fox se queda corto", *La Raza* [En línea] gratuito, no requiere registro 4 marzo, consultado: 30 de mayo de 2004, <<http://www.laraza.com/news.php?nid=13571>>

Najar, Alberto (2004), "La grilla mata voluntades", *La Jornada* [En línea] gratuito, no requiere registro, México, 18 abril, consultado: 25 de mayo de 2004, <<http://www.Jornada.unam.mx/2004/abr04/040418/mas-grilla.html>>.

_____. (2004b) "Michoacanos en Estados Unidos. El largo (y sinuoso) camino de la unidad", *La Jornada, Masiosare* núm. 331 [En línea] México, 25 abril, consultado: 23 de febrero de 2005. <<http://www.Jornada.unam.mx/2004/abr04/040425/mas-najar.html>>

_____ (2004c), "Jesús Martínez Saldaña, candidato a diputado local. Un migrante en campaña", *La Jornada, Masiosare* núm. 357 [En línea] gratuito, no requiere registro México, 24 octubre, consultado: 24 de febrero de 2005 <<http://www.Jornada.unam.mx/2004/oct04/041024/mas-alberto.html>>

_____ (2005) "Voto desde el extranjero: se hizo chiquito", *La Jornada* [En línea] gratuito, no requiere registro México, 30 de abril de 2005, consultado:

10 de mayo. <<http://www.Jornada,unam.mx/2005/abr05/050430/mas-najar.html>>

Notimex (2004), "Seguirán buscando voto en extranjero", *Esmas.com Noticieros* [En línea] gratuito, no requiere registro. 3 de febrero, consultado: 15 de abril de 2004 <<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/341096.html>>

_____ (2005a), "Viable, el voto de mexicanos por correo: IFE", *El Economista* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 28 de abril, consultado: 10 de mayo de 2005 <<http://www.economista.com.mx/online4.nsf/all/7CAFD6F03598C27806256FF2000C3277?OpenDocument>>

_____ (2005b), "Voto en el exterior genera dudas en diputados", *El Economista* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 29 abril, consultado: 10 de mayo de 2005. <<http://www.economista.com.mx/online4.nsf/all/23A2B53F3088014D06256FF20077C107?OpenDocument>>

_____ (2005c), "Piden diputados reunión para analizar voto postal", *El Universal*. [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 2 de mayo, consultado: 10 de mayo de 2005 <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=281297&tabla=notas>

_____ (2005d), "Aprueba Senado de EU proyecto antimigrante", *El Universal* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 10 de mayo, consultado: 17 de mayo de 2005, <<http://estadis.eluniversal.com.mx/notas/282604.html>>

_____ (2005e), "Levantar barda fronteriza, aprueba el Senado de EU", *La Jornada* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 11 de mayo, consultado: 18 de mayo. <<http://www.Jornada,unam.mx/2005/may05/050511/008n1pol.php>>

_____ (2005f), "El senador John McCain niega que su propuesta sea una amnistía", *La Jornada* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 16 de mayo, consultado: 18 de mayo <<http://www.Jornada,unam.mx/2005/may05/050516/009n1pol.php>>

Notimex (2004), "Seguirán buscando voto en extranjero", *Esmas.com Noticieros* [En línea] gratuito, no requiere registro. 3 de febrero, consultado: 15 de abril de 2004 <<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/341096.html>>

Ochoa, Jorge Octavio (2005), "Asesorará IFE a Cámara sobre el voto externo", *El Universal* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 30 de abril, consultado: 10 de mayo de 2005, <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=124578&tabla=Nacion_H>

Orozco, Graciela (2003), "Latino Organizations in the United States" *Revista Voices of Mexico*. núm. 64 México, CISAN, jul. - sep. 85-88.

Ortega, Adriana (2004), "Rechazan organizaciones en NY y Chicago iniciativa de Fox sobre voto migrante", *Síntesis Digital, Sin Fronteras* [En línea] gratuito, no requiere registro, 31 de enero, consultado: 15 de abril de 2004 <<http://www.sintesisdigital.com.mx/pdfs/SinFronteras/Sin%20Fronteras-nota3.htm>>.

Ortega, Fernando (2004), "Temor de los gobernantes: La fuerza electoral de los mexicanos en EU", *La Crónica de Hoy* [En línea] gratuito, no requiere registro, 17 mayo, consultado: 1 junio 2004, <<http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=125187>>.

Ortiz, Irma (1998a), "Participará el Tribunal Electoral en la Conferencia trilateral sobre sufragios", *Excélsior*, 2 de septiembre, p.5.

_____ (1998b), "Voto a connacionales en el extranjero, en el 2000, IFE", *Últimas Noticias*, 2 de septiembre, p. 7.

_____ (1998c), "Requiere el IFE una ley que dé credibilidad al voto de los mexicanos en el exterior: Woldenberg", *Excélsior*, 3 de septiembre.

_____ (1998d), "Aumentar la transparencia y legalidad de los comicios, la labor del IFE: Woldenberg", *Excélsior México*, 4 de septiembre.

Palacios, José Luis. (1998a), "Dice Woldenberg, en la Conferencia trilateral: el voto en el extranjero, sin solución", *El Universal Gráfico*, México, 2 de septiembre, p. 3.

_____ (1998b) "Pueden estadounidenses votar desde el extranjero", *El Universal Gráfico*, México, 3 de septiembre, p. 5.

Paoli Bolio, Francisco (2004), "Oportunidad para lograr el voto de los mexicanos en el extranjero", *MX Sin Fronteras*, Chicago, marzo, p. 18.

Partido de la Revolución Democrática. (2004), "A la opinión pública nacional, a los mexicanos residentes en el extranjero", *Reforma*, México, 12 de abril, p. 25A.

Pérez, César(2003), "Hispanics in the U.S. Congress", *Revista Voices of Mexico*. núm. 64 México, CISAN, julio-septiembre, pp. 14-17.

Rangel M., J. Jesús (2004) "Televisión y los días contados", Estira y afloja, *Milenio Diario*, México, 1° de marzo, sección Negocios, p. 36.

Reuters (2006) "Boicot de inmigrantes busca 'cerrar' ciudades de EEUU el 1 de mayo", [En línea] gratuito, requiere registro. Los Ángeles, 27 de abril, <<http://www.20minutos.es/noticia/113471/0/INMIGRANTES/EEUU/BOICOT>>

Robles, Miguel (2004) *Conferencia de prensa sobre el voto de los mexicanos en el exterior. SRE*. [En línea] gratuito, no requiere registro. México. Consultado: 16 de marzo de 2004, <http://www.sre.gob.mx/comunicados/conferencias/confe_2004/confe_febre/c-06-01.htm>

Rozenthal, Andrés (2003), "Perspectives for México-U.S. Bilateral Relations" *Revista Voices of Mexico*. núm. 65 México, CISAN, octubre-diciembre, pp. 37-43.

Secretaría de Gobernación (2004b), Conferencia de prensa del Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, Francisco José Paoli Bolio y de integrantes de Organizaciones de Mexicanos en el Extranjero (versión estenográfica). México, 6 de junio de 2004.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006) *Informe semanal del vocero 24 al 28 de abril*, Unidad de Comunicación Social SHCP, vocera Isabel Suárez Mier [En línea] gratuito, no requiere registro [Libro electrónico, archivo PDF] 10 pp. México. 30 abril de 2006, consultado: 11 de julio de 2006, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/vocero/documentos/2006/vocero_17_2006.pdf>

Secretaría de Relaciones Exteriores (2004), *Conferencia de prensa sobre el voto de los mexicanos en el exterior* del director del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Cándido Morales; el consejero del IME en Laredo,

Miguel Robles; el consejero del IME en Mc Allen, Arturo Ramírez; la secretaria de las Cortes del Condado de Cameron, en Brownsville, Aurora de la Garza; el Alcalde en Eagle Pass, Joaquín Rodríguez, y el miembro del Cabildo de Calexico, John Renison (transcripción) México, 16 de marzo.

Sánchez, Adolfo (2005), "Voto en el exterior", *La Jornada* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 24 febrero, consultado: 2 de marzo de 2005, <<http://www.Jornada.unam.mx/2005/feb05/050224/023a1pol.php>>

Santibáñez, Jorge (2004), "Cómo votar sin estar", *La Jornada*, México, 19 de abril, sección Política.

Saúl Rodríguez, Lilia (2004), "Impulsa la Conago voto en el exterior", *El Universal*, México, 13 de junio, sección México, A22.

Selig Center for Economic Growth (2005), *The Multicultural Economy 2005, Americas Minority Buying Power*, The University of Georgia, vol. 65 núm. 3, [En línea] gratuito, no requiere registro [libro electrónico, formato pdf] fecha de publicación: tercer trimestre 2005, consultado: noviembre 2005. <<http://www.selig.uga.edu/forecast/GBEC/GBEC053Q.pdf>>

United Press International (2005), "More than half of Mexican migrants return", *National Immigration Forum*, Washington D.C. 29 de marzo.

Uno más Uno (1998), "Abierta la posibilidad de auditar cuentas de los partidos políticos, dice De la Peza", *Uno más Uno México*, 3 septiembre.

Valdés-Ugalde, José Luis. (2004), "2004: Elections that Will Define the United States", *Voices of Mexico* núm. 67, México, CISAN, abril – junio, pp. 68-73.

Verea, Mónica(2003), "Permanent and Temporary Mexican Migrants and the Fox Agenda", *Voices of Mexico* núm. 65, México, CISAN, octubre-diciembre, pp. 65-68.

Voices of Mexico (2003a), "The Mexican Transition to Democracy", *Voices of Mexico* núm. 63 México, CISAN, abril - junio, pp. 7-11.

_____ (2003b), "Interview with Candido Morales Head of the Institute of Mexicans Abroad", *Voices of Mexico* núm. 64 México, CISAN, julio - septiembre, pp. 7-13

Watanabe, Teresa (2006) *The cost of citizenship may go up; Immigrant rights groups say fee hikes and online filing would be a barrier*. Los Angeles Times. Los Angeles. 29 de octubre de 2006

Woldenberg, José(2004b), "Las complejidades del voto extraterritorial", *MX Sin fronteras* marzo, pp. 23-24.

We are America Coalition, *Today We Act. Tomorrow We Vote*. Boletín de prensa [En línea] gratuito, no requiere registro [libro electrónico, archivo PDF] 3 pp., fecha de publicación: 19 de abril 2006, consultado: 14 julio de 2006 <http://todayweact.org/en/Press_Release_-_May_25%2C_2006>

Zárate, Arturo (2004), "Crean boleta electrónica de voto foráneo", *El Universal* México, 25 de marzo, sección Nacional, p. 1.

_____ (2005a), "Garantizada, seguridad del voto postal, afirman", *El Universal*. [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 29 abril, consultado: 10 mayo 2005, <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=124550&tabla=Nacion_H>

_____ (2005b), "Considera viable Consejería Electoral voto de migrantes", *El Universal* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 27 de abril, consultado: 10 de mayo de 2005,

<http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir?id_nota=280240&tabla=notas>

_____ (2005c) "Apoya IFE el voto postal foráneo", *El Universal* [En línea] gratuito, no requiere registro. México, 28 de abril, consultado: 10 de mayo de 2005

<http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=280561&tabla=notas>

Zebadúa, Emilio (2000b), "La frontera del voto", *Letras Libres*, México, mayo.

FUENTES ELECTRÓNICAS

American Immigration Lawyers Association (2005) *The REAL ID Act of 2005 (H.R. 418): Summary and Selected Analysis of Provisions*, [En línea] gratuito, no requiere registro, consultado: 18 de mayo de 2005. <<http://www.aila.org/contentViewer.aspx?bc=10%2C911%2C5516%2C8191>>

_____. (2005) *Secure America and Orderly Immigration Act of 2005*. [En línea] gratuito, no requiere registro, consultado: 18 de mayo de 2005. <<http://www.aila.org/fileViewer.aspx?docID=18544> pdf>

Asociaciones hispanas en Estados Unidos. Recopilación de datos de diferentes asociaciones hispanas en los Estados Unidos: *Mexican American Legal Defense and Educational Fund* <http://www.maldef.org/>, *La Raza Unida Organizing Committee* <http://larazaunida.tripod.com/enter.htm>, *League of United Latinoamerican Citizens* <http://www.lulac.org/indice.html>, *American GI Forum* <http://www.agif.org/>, *United Farm Workers of America*, <http://www.ufw.org/>, *National Association of Latino Elected Officials*, <http://www.naleo.org/>. Todos estos sitios se consultan en línea, sin registro y son gratuitos.

Beaven, Margarita (2004) "El Sufragio en el extranjero: una propuesta ciudadana", *Canal del Congreso* [En línea] gratuito, no requiere registro 29 de abril 2004, consultado: 2 de junio de 2004, <http://canaldelcongreso.gob.mx/spip/article.php3?id_article=517>

Cámara de Diputados (2005a) "Aprueban diputados voto de mexicanos en el extranjero", *Boletín* núm. 1620 [En línea] gratuito, no requiere registro, México, 22 de febrero 2005, consultado: 2 de marzo de 2005, <http://comunicacion.diputados.gob.mx/boletines/2005/boltn_220205.htm>

Campbell Public Affairs Institute. Pogge, Thomas. *What is Transnational Citizenship?* [En línea] gratuito, no requiere registro [archivo pdf] 2004, consultado: 30 marzo 2005. <<http://www.maxwell.syr.edu/campbell/Library%20Papers/Event%20papers/TransCitizenship/Pogge.pdf>>

Cano, Gustavo (2003) *The Chicago-Houston Report: Political Mobilization of Mexican Immigrants in American Cities*. Paper for the Research Seminar on Mexico and US-Mexican Relations. [En línea] San Diego: The Center for U.S. Mexican Studies 30 octubre 2002, consultado: 12 de julio <<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1045&context=usmex>>

Center for Immigration Studies. Renshon, Stanley. *Dual Citizenship and American National Identity*. [En línea] gratuito, no requiere registro [archivo

pdf] Washington, 2001, consultado: 14 de marzo de 2005, <<http://www.cis.org/articles/2001/paper20/renshondual.pdf>>

Congressional Research Service – The Library of the Congress (2005) *Immigration: Analysis of the Major Provisions of H.R. 418, the Real ID Act of 2005*. [En línea] gratuito, no requiere registro [archivo pdf] 2 febrero, consultado: 18 de mayo de 2005, <www.mygreencard.com/downloads/REAL_ID_Act_Analysis_Feb2005.pdf>

Farm Workers Justice Fund Inc. (2004) “Summary of AgJOBS: Agricultural Job Opportunity, Benefits and Security Act of 2003”, [En línea] gratuito, no requiere registro, junio, consultado: 29 de julio de 2004. <<http://www.fwjjustice.org/PolBrAgjobs.htm>>

Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) *Compulsory Voting*. [En línea] gratuito, no requiere registro. Estocolmo. Fecha de consulta: febrero 6 de 2006. <http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm>

Immigration.com (2003) “DREAM Act /Student Adjustment Act of 2003” [En línea] gratuito, no requiere registro, 12 de agosto, consultado: 29 de julio de 2004 <http://www.immigration.com/improving_immigration/dreamact_details.html>

International Labour Organization (2004) *Información sobre trabajadores migrantes* [En línea] gratuito, no requiere registro [libro electrónico archivo pdf] junio, consultado: 23 de mayo 2005, <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/download/factsheets/pdf/migrants.pdf>>

International Organization for Migration (2004) *The Development Dimension of Migrant Remittances*. [En línea] gratuito, no requiere registro, [libro electrónico, archivo pdf] junio, consultado: 23 de mayo de 2005, <<http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/mpr1.pdf>>

Joppke, Christian (1999), “How Immigration Is Changing Citizenship: a Comparative View”, *Ethnic and Racial Studies*, vol 22, núm. 4, pp. 629-692 San Francisco, consultado: 4 de marzo de 2005. <<http://www.polisci.berkeley.edu/Courses/coursepages/ps149/joppke.pdf>>

Kastoryano, Riva (2005), “Transnational Participation and Citizenship: Immigrants Inside the European Unión” *Transnational Communities Programme*, [En línea] gratuito, no requiere registro, [libro electrónico, archivo pdf] Consultado: 29 de marzo de 2005. <<http://www.transcomm.ox.ac.uk/working%20papers/kastoryanum.PDF>>

Library of Congress (2005a) *H.R.418 REAL ID Act of 2005 (Introduced in the House)* Search Bill Text 109th Congress (2005-2006 [En línea] gratuito, no requiere registro, consultado: 18 de mayo de 2005, <<http://thomas.loc.gov>>

_____ (2005b), “Bill Summary and Status for the 108th Congress” [En línea] consultado: 29 julio de 2004, gratuito, no requiere registro. <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d108:SN01645:@@P>>

Marshall, Thomas Humphrey, *Ideas* (Redirected from T.H. Marshall) [En línea] gratuito, no requiere registro, consultado: 1° de julio de 2006 <http://en.wikipedia.org/wiki/T.H._Marshall>

Martin, Jean (2004), “Georg Jellinek, Max Weber, le politique et la tâche de la sociologie des religions”, *Archives de Sciences Sociales des Religions*, 127 en “Max Weber, la religion et la construction du social” [En línea] gratuito, no requiere registro, consultado: 16 de octubre de 2005. <<http://assr.revues.org/documents1056.html>>

Martiniello, Marco (2004) "How to combine integration and diversities. The Challenge of an EU Multicultural Citizenship", *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia* [En línea] gratuito, no requiere registro [libro electrónico, archivo pdf] Viena, consultado: 21 de abril de 2005, <www.eumc.at/eumc/material/pub/discussion/discussion_paper1.pdf>

McCullagh, Declan (2005) "How Real ID will affect you" CNET News. [En línea] gratuito, no requiere registro, 6 mayo 2005, consultado: 17 de mayo de 2005, <http://news.com.com/FAQ+How+Real+ID+will+affect+you/2100-1028_3-5697111.html?tag=nefd.lede>

México frente al fenómeno migratorio. Perspectivas y diseño de plataformas para la construcción de una política migratoria mexicana. (2005) Documentos elaborado por funcionarios del Ejecutivo Federal encargados de la gestión del fenómeno migratorio, legisladores, académicos, expertos en asuntos migratorios y representantes de organismos de la sociedad civil. [En línea] gratuito, no requiere registro [libro electrónico, archivo pdf], consultado: 26 de octubre de 2005 <[http://www.uacam.mx/uacam.nsf/4a24042bd57e05c980256509003e0809/fdbf898bf211c4de8625717700632d23/\\$FILE/mexmigraesp.pdf](http://www.uacam.mx/uacam.nsf/4a24042bd57e05c980256509003e0809/fdbf898bf211c4de8625717700632d23/$FILE/mexmigraesp.pdf)>

National Immigration Forum(2005) "The Secure America and Orderly Immigration Act of 2005": McCain-Kennedy-Kolbe-Flake-Gutierrez Bill at a Glance. [En línea] gratuito, no requiere registro, 12 mayo, consultado: 18 de mayo de 2005, <<http://www.immigrationforum.org/DesktopDefault.aspx?tabid=733>>

National Immigration Law Center (2004a) "NILC Reflections On President Bush's Immigration Reform Proposal: A Compelling Vision But A Seriously Flawed Proposal", Artículo 5, [En línea] gratuito, no requiere registro, [libro electrónico, archivo pdf] julio. <http://www.nilc.org/immlawpolicy/cdev/NILC_Reflections_On_Bush%20Proposal.pdf>

_____ (2004b), "Important Comprehensive Immigration Reform Bill. Introduced by Senators Hagel and Daschle", Artículo 5, [En línea] gratuito, no requiere registro, [libro electrónico, archivo pdf] julio <<http://www.nilc.org/immlawpolicy/cdev/Hegel-Daschle.pdf>>.

_____ (2004c) "Democrats Introduce Comprehensive Immigration Reform Proposal: Safe, Orderly, Legal Visas and Enforcement (SOLVE) Act", 5 julio [En línea] gratuito, no requiere registro, [libro electrónico, archivo pdf] . <http://www.nilc.org/immlawpolicy/cdev/SOLVE_summary_052504.pdf>.

_____ (2004d) "The Dream Act", [En línea] gratuito, no requiere registro, consultado: 29 julio <http://www.immigration.com/improving_immigration/dreamact_details.html>

Navarro, Armando (2003) "Chicanos: El México de afuera. Los latinos en la política de los Estados Unidos", *La Voz de Aztlán* [periódico electrónico], [En línea] gratuito, no requiere registro, consultado: 26 de enero de 2005 <<http://www.aztlan.net/navarro.htm>>

Painter, Joe (1998), "Multi-level Citizenship, Identity and Regions in Contemporary Europe", University of Durham, [En línea] gratuito, no requiere registro [libro electrónico, archivo pdf] consultado: 30 de marzo de 2005, <<http://www.dur.ac.uk/j.m.painter/Multilevel%20citizenship.pdf>>

United States Office of Personnel Management, *Citizenship Laws of the World* (2001 marzo), American Immigration Lawyers Association. [En línea]

gratuito, no requiere registro [libro electrónico, archivo pdf] 230 pp., consultado: 6 de febrero de 2006. <<http://www.opm.gov/extra/investigate/IS-01.pdf>>

U.S. Parliamentarian, House of Representatives (2003) *How our Laws Are Made. Forms of Congressional Action*, [En línea] gratuito, no requiere registro visitada: 1° de agosto de 2004.

<<http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/formsofaction.html#concurrent>>

Partido Acción Nacional (2003), *Plataforma legislativa 2003*, [En línea] gratuito, no requiere registro. Consultado: 26 agosto 2004

<<http://www.pan.org.mx/docs/plataforma2003.pdf>>

Partido de la Revolución Democrática (2004), *Estatutos del Partido de la Revolución Democrática Aprobado en el VIII Congreso Nacional*, gratuito, no requiere registro [archivo pdf]; 28 de marzo, consultado: 24 de agosto de 2004

<<http://www.prd.org.mx/reglamentos/estatuto.pdf>>

Partido de la Revolución Democrática (2003) *Plataforma legislativa 2003-2006* [En línea] gratuito, no requiere registro [archivo pdf] consultado: 26 de agosto de 2004 <http://www.ife.org.mx/wwwppp/plataformas_2003/plataforma_electoral_2003_prd.pdf>

Partido Revolucionario Institucional (1999), *Plataforma electoral federal 2000-2006* [En línea] gratuito, no requiere registro [archivo pdf] consultado: 26 de agosto de 2004 <<http://www.pri.org.mx/principal/PRI.htm>>

Pew Hispanic Center (2005a), *Survey of Mexican Migrants. Part One. Attitudes About Immigration and Major Demographic Characteristics*. [En línea] gratuito, no requiere registro [archivo pdf] Washington, 2 de marzo, consultado: 14 de marzo de 2005 <<http://pewhispanic.org/files/reports/41.pdf>>

_____ (2005b), *Survey of Mexican Migrants. Part Two. Attitudes About Voting in Mexican Elections and Ties to Mexico*. [En línea] gratuito, no requiere registro [archivo pdf] Washington, 14 de marzo, consultado: 15 de marzo 2005, <<http://pewhispanic.org/files/reports/42.pdf>>

_____ (2005c), *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*. [En línea] gratuito, no requiere registro [archivo pdf] Washington, 21 de marzo, consultado: 23 de marzo de 2005, gratuito, <<http://pewhispanic.org/files/reports/44.pdf>>

Santamaría, Arturo (2003), "Resistencias al voto en el exterior y razón política de los emigrantes", [En línea] gratuito, no requiere registro [archivo pdf] México. Abril, consultado: 1° de junio de 2004 <<http://64.233.167.104/search?q=cache:IBxZvZ6DTCwJ:www.prd.senado.gob.mx/cm/up/archivos/13/Pagina818.pdf+Resistencias+al+voto+en+el+exterior+y+raz%C3%B3n+pol%C3%ADtica+de+los+emigrantes&hl=es>>

The White House (2004) "Fair and Secure Immigration Reform", Artículo. [En línea] gratuito, no requiere registro. Washington, D.C. 30 jun. <<http://www.whitehouse.gov/infocus/immigration/>>.

The White House (2006), "Reforma Integral de Inmigración: Cómo mejorar el cumplimiento de la ley en el lugar de trabajo" [En línea] gratuito, no requiere registro, consultado: 18 de julio de 2006. Washington D.C. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/20060601-3.es.html>>

Turner, Bryan S. (1990) "Outline of the Theory of Citizenship," *Sociology* 24, [En línea] gratuito, no requiere registro, 2 de mayo, pp. 189-217, consultado: 12 de junio de 2006 <<http://government.cce.cornell.edu/doc/summary.asp?id=turner1990>>

Yo Influyo.com (2004), "Nuestros paisanos tienen derecho a votar" [En línea] gratuito, no requiere registro, 11 de junio, consultado: 11 de junio de 2004 <http://www.yoinfluyo.com/artman/publish/article_2148.shtml>

TESIS

Barrientos del Monte, Fernando (2003), *El voto de los mexicanos en el extranjero: contexto, dilemas e implicaciones*, tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Beltrán Miranda, Yuri Gabriel (2004), *El voto de los mexicanos en el extranjero: una estimación del voto priísta*, tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. México, FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

González, Erika (2000), *El voto de los ciudadanos en el exterior: un paso más en la extensión de los derechos políticos. Los casos de Canadá y Estados Unidos*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Martínez, Nayaním (2000), *¿La incorporación del México de afuera?: un análisis sobre el voto de los mexicanos en el exterior*, tesis de Maestría en Sociología Política, México, Instituto Mora.

Uranga, Aimé (2002), *El voto de los mexicanos en el extranjero: la lucha de los migrantes en los Estados Unidos por sus derechos políticos*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

PONENCIAS

Bustamante, Jorge A. (2004), "Los contextos histórico, conceptual, estadístico y político de la migración mexicana a Estados Unidos", *Foro de Reflexión Binacional*, México, Senado de la República y Fundación Solidaridad Mexicano Americana, 28 de abril.

De la Peza, José Luis (1998), "Palabras en la ceremonia de inauguración de la Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México", México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2 de septiembre.

Hinojosa-Ojeda, Raúl (2004), "Los mexicanos de aquí y allá: ¿existe un destino común?" *Foro de Reflexión Binacional*, México, Senado de la República y Fundación Solidaridad Mexicano Americana, 28 de abril.

Kaplan, Constante (1998) *Problemas y desafíos para la Administración del Voto en el Extranjero. El caso de Estados Unidos. Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2 de septiembre.

Valadés, Diego (1998) "Implicaciones constitucionales del voto de los mexicanos en el extranjero" Ponencia presentada en el foro convocado por el Senado de la República. Jalapa: 14 de septiembre.

_____ (2004), “Los derechos políticos de los mexicanos en Estados Unidos” Ponencia presentada en el *Primer Foro de Reflexión Binacional México*, Senado de la República y Fundación Solidaridad Mexicano Americana, 28 de abril.

Woldenberg, José (2004), “Mexicanos que viven ¿y votan? en Estados Unidos” *Primer Foro de Reflexión Binacional*, México, Senado de la República y Fundación Solidaridad Mexicano Americana, 28 de abril.

MISCELÁNEOS

Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero (2003), *Propuesta ciudadana de ley que reforma diversos artículos y adiciona un libro noveno al Cofipe*, México.

Compulsory Voting. Wikipedia, la enciclopedia libre [En línea] gratuito, no requiere registro, San Petesburgo, Florida. Fecha de consulta: 6 de febrero de 2006. <http://en.wikipedia.org/wiki/Compulsory_voting>

Congreso del Estado de Coahuila (2003), *Foro de Consulta para la Reforma a la Ley Estatal Electoral*. Comité de Participación Ciudadana, México, 2003.

El voto de los mexicanos en el extranjero (2003) Foro electrónico [En línea] gratuito, no requiere registro, 1° de julio, consultado: 21 de abril de 2004. <<http://www.blog.com.mx/archives/000913.php#000913>>

Labastida, Francisco (1998), *Versión estenográfica de la comparecencia del Secretario de Gobernación*, México, Cámara de Diputados, 8 de septiembre.

Legallanguage.com Immigration Insight (2004), “Frequently Asked Questions on Immigration and Naturalization” [En línea] gratuito, no requiere registro, consultado: 30 julio 2004. <<http://www.legallanguage.com/immigration/immigrationFAQs.html>>

Instituto Federal Electoral (1998b), Reunión privada entre los expertos que participaron en la Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México. (transcripción) México. 3 de septiembre.

Radio Netherlands (2004) Programa 1: “Estados Unidos-México” *Con fronteras...* Serie radiofónica, de corte periodístico sobre migración en América Latina y el Caribe [CD-ROM], patrocinada por Radio Netherlands, órgano subvencionado por el gobierno holandés con independencia editorial.

< www.radionetherlands.nl/aboutus/aboutUs_contact>

LISTA DE ABREVIATURAS

CDPME Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero
COFIPE Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CONAPO Consejo Nacional de Población
COVE Coordinación para el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero
CPVCF Credencial para Votar con Fotografía
DERFE Dirección Ejecutiva del registro Federal de Electores
DOF Diario Oficial de la Federación
EUA Estados Unidos de América
FARA Foreign Agents Registration Act
FREBIMICH Frente Nacional Michoacano
GI American GI Forum
HR House of Representatives, Cámara de Representantes
IEM Instituto Electoral de Michoacán
IFE Instituto Federal Electoral
IME Instituto de los Mexicanos en el Exterior
ITAM Instituto Tecnológico Autónomo de México
ITESM Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey
INA Immigration Nationality Act
INEGI Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática
LNMRE Lista Nominal de Mexicanos Residentes en el Extranjero
LNRE Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero
LULAC League of United Latinoamerican Citizens
MALDEF Mexican American Legal Defense and Education Fund
NALEO National Association of Latino Elected Officials
NCLR National Council La Raza
OIT Organización Internacional del Trabajo
ONU Organización de las Naciones Unidas
PAN Partido Acción Nacional
PRD Partido de la Revolución Democrática
PRI Partido Revolucionario Institucional
PT Partido del Trabajo
PVEM Partido Verde Ecologista Mexicano
PEP Paquete Electoral Postal
SEPOMEX Servicio Postal Mexicano
SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIN Sistema de Inmigración y Naturalización
SRE Secretaría de Relaciones Exteriores
UFW United Farm Workers of America
UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UPU Unión Postal Universal
USPS United States Postal Service
VME Voto Mexicano en el Extranjero
VNM Verificación Nacional Muestral

ANEXO 1

QUESTIONARIO DE LA ENCUESTA “EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO: VENTAJAS Y DESVENTAJAS PARA LOS MEXICANOS Y MEXICO-AMERICANOS EN EUA”

MEXICAN EXPATRIATE VOTE (MEV) SURVEY

MEXICAN EXPATRIATE VOTE: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES FOR MEXICANS AND MEXICAN- AMERICANS IN THE U.S.

September 2004

FOLIO: _____

This survey is part of an investigation of Ph.D. Cecilia Ímaz Bayona, Senior Researcher and Co-ordinator at the Centro de Estudios Básicos en Teoría Social of the National University of Mexico (UNAM), and Pilar Alvarez Laso, Senior Editor and Journalist at the independent CNI, Mexican TV News Channel 40. The study is designed to contribute to the creation of an educated opinion in Mexico while offering elements to understand the potential consequences of the Mexican Expatriate Vote (MEV) on the Mexican-American community in the U.S., and its impact on Mexican migrants' and dual citizens' civil rights.

At the moment, Mexican Federal Congress is been studying 15 bills to introduce the extraterritorial vote. On the contrary, the American extraterritorial vote is in practice in Mexico as it is in a number of other countries.

Please reply to pilaralvarezvoto01@yahoo.com.mx

The authors' whereabouts are at the end of this document.

**IDENTITIES WILL REMAIN CONFIDENTIAL. ALL RESULTS WILL BE
SHOWN ON STATISTICAL BASIS NOT BEING RELEASED NAMES OF
INDIVIDUALS**

**WE SINCERELY APPRECIATE YOUR WILLINGNESS TO ANSWER TO THIS
QUESTIONNAIRE**

General data

A. Name:	_____	
B. County:	_____	
C. State:	_____	
D. e-mail address	_____	
E. Name (in case of another person answering):	_____	

Most of the following questions resemble a lot one to the other. To ease the reading, the key words of the item being researched have been written in bold print.

Civil and Political Rights

Note: In this questionnaire we use the terms **American citizens of Mexican origin** and **Mexican-Americans** indistinctly.

1. Do you agree or disagree that American citizens of Mexican origin (dual citizens)...

- | | a. Agree | b. Disagree | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1.1 Should have the right to vote in both, Mexico and the U.S. ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1.2 Should vote only in U.S. elections? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1.3 Should keep just one citizenship (either Mexican or American) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. In other case: Should Mexican lawful permanent U.S. residents , who may never return to their homeland, have the right to vote in both countries? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. Yet another case: Should Mexican nonimmigrants (such as temporary workers in the United States), exercise expatriate vote in Mexican elections while living in the U.S.? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. Do you approve of American citizens of Mexican origin being elected to the Mexican Congress? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. In your opinion, is Mexican expatriate vote an important issue that concerns and/or affects the Mexican-American living in the U.S.? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
-
- | | a. Yes | b. No | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 6. The election of a Mexican Congress member specifically in charge of the Mexicans migrants' affairs in the U.S., would it be a welcomed measure? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. Prior to this day, have you participated with other Congress members in any discussion on the Mexican expatriate vote AND immigration reforms? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. Has your constituency approached you with concerns about a possible implication on the immigration reform because of the Mexican expatriate vote ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
- 8.1 If you answered "yes" to the previous question please explain the concerns with which they approached you?

Consequences

- | | a. Yes | b. No | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 9.1 400 000 Mexicans migrate annually to the U.S., eventually, a number of them will acquire citizenship increasing the Mexican population with dual nationality. Will the above mentioned hard fact impact in restricting the terms of a new immigration reform? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9.2 Given these numbers, should the U.S. Congress members consider a specific approach in dealing with the election of its neighbor? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9.3 Will the above-mentioned hard facts complicate the U.S. Congress debate for a new immigration reform? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

9.4 Are immigration reforms and extraterritorial vote linked in any way?

a. Directly b. Indirectly c. Not at all

9.5 Please state in which way, in your opinion, they are or are not linked.

10. As a **consequence of the Mexican expatriate vote**, how probable is that the next scenarios will appear in the U.S.?

	1. Probable	2. Improbable	
10.1 There will be increased public pressure to restrain the flow of Mexicans			
10.2 Mexico will lose sovereignty as a result of having Americans (dual citizens) electing a government			
10.3 The U.S. will lose sovereignty as a result of having foreign citizens (dual) electing government			
10.4 State legislatures could establish more requisites to obtain legal documents for illegal aliens (such as driver licenses)			
10.5 Mexicans living illegally in the U.S. will be more united to demand their legalization			
10.6 The organization effort would empower Mexican residents in the U.S. in order to make further demands of political participation			
10.7 The Mexican expatriate vote in the U.S. will increase the anti-Mexican climate in the American border states			
10.8 The anti-immigrant groups will use the Mexican Expatriate Vote to promote their cause			
10.9 Will the above-mentioned hard fact complicate the U.S. Congress debate for a new immigration reform?			

Dual Citizenship

The Mexican Nationality Law of 1998, allows Mexicans not to lose their citizenship even if they are citizens of another country and to recover it even if they had previously renounced to it. In April 14th, 2003, the U.S. Department of State in a Diplomatic Note to the Embassy of Italy quoted "current United States law would not cause loss of United States nationality in the case of an Italian National who is also a United States national if the person merely voted or becomes a candidate for elective office in Italy. Moreover, election to the Italian Parliament or (...) Government, generally would not result in loss of U.S. nationality if the persona has expressed an intent to retain U.S. nationality (...)"

If what applies to Italians applies also to Mexicans, the dual vote can be exercised in the U.S. without losing nationality in none of both countries.

However, dual citizenship is not enough; they must be a registered voter in each country, in order to be able to vote.

Please state your opinion:

	a. Agree	b. Disagree	
11.1 Does dual vote pose a problem of double loyalty?			
11.2 Could negotiations, to allow the legalization of immigrants, be held back because of dual vote , dual loyalty?			
11.3 Do you agree or disagree that Mexican permanent residents in the U.S. strive to acquire the American citizenship ?			
11.4 Do you agree or disagree that Mexican-Americans who vote in Mexican elections are disloyal to the United States?			

11.5 If in the last question you answered "Agree", please state **your reasons for considering disloyal** the Mexican-Americans who might vote in Mexican elections.

How probable or improbable is that the next situations will appear as a **consequence of dual citizenship**, Mexican and American?

	a. Probable	b. Improbable	
12.1 Possible conflicts establishing priorities in loyalty to the U.S. and Mexico in the Mexican-American community.			
12.2 In case of conflicting interests between Mexico and the U.S., the Mexican-American community would favor those of Mexico because of cultural identification			
12.3 In case of conflicting interests between Mexico and the U.S., the Mexican-American community could take an active role to conciliate both countries' interests.			

Perception and Politics

The previous questions will help to understand the possible impacts of the Mexican Expatriate Vote. However, since Mexican migration is a fact not easy to be reduced, more potential Mexican voters will be migrating to the U.S. in the next years; to complete this study it is necessary to look at immigration policies.

13. Which of the following measures should the **U.S. take as the migration flow** (legal and illegal) continues **to increase**?

	a. Agree	b. Disagree	
13.1 Contain it through more restrictive immigration policies .			
13.2 Sign a bilateral migration agreement with Mexico .			
13.3 Contribute to Mexico's development through aid and direct investment.			
13.4 Reduce the requisites to become a lawful permanent resident.			
13.5 Pass a legalization program with amnesty for illegal workers.			
13.6 Pass a legalization program, without amnesty for illegal workers.			
13.7 Create temporary job visas with the possibility to acquire permanent residence .			
13.8 Create temporary job visas without the possibility to acquire permanent residence .			
13.9 Create sector-focused programs with incentives for the worker to return to his homeland (as wage retention or transferable medical insurance)			
13.10 Should the use of Mexican government ID card or consular card (<i>Matrícula Consular</i>) used by the Mexican migrants, be encouraged by local U.S. governments?			
13.11 Eligible Mexican immigrants should do a greater effort to obtain American citizenship .			

Please reply to pilaralvarezvoto01@yahoo.com.mx by Monday October 4th.

Thank you very much for your generosity in replying to this survey

B.A. Pilar Álvarez Laso
 CNI Noticias Canal 40
 Corporación de Noticias e Información
 • Office:
 WTC Montecito No. 38 Piso 40
 Col. Nápoles
 México City D.F. 03810
 Tel. 011 (52) 54 88 24 40
 e-mail: palaso@cablevision.net.mx
 • Personal Office :
 Diego Becerra No. 24
 Col. San José Insurgentes
 Mexico City D.F., 03900
 Tel. 011 (52) 55 93 17 30

Ph.D. Cecilia Ímaz Bayona
 Universidad Nacional Autónoma de México
 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
 Centro de Estudios Básicos en Teoría Social
 • Office:
 Circuito Mario de la Cueva s/n edificio E
 Cd. Universitaria
 Mexico City D.F., 04510
 Tel. (52) 56 22 94 18
 Fax. (52) 56 22 94 28
Celimaz@yahoo.com.mx

ANEXO 2

FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LOS EUA EN LA FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS¹⁰⁹

Estados Unidos de América está integrado por 50 Estados federados, el Distrito de Columbia, y los estados libres asociados Puerto Rico, Islas Marianas del Norte, Guam, Islas Vírgenes Americanas y Samoa Americana.

El poder legislativo cuenta con 535 miembros en dos cámaras sin límite de reelección: el Senado con 100 legisladores (dos por cada estado) y la Cámara de Representantes con 435 escaños, sin contar los distritos de Columbia, Guam, las Islas Vírgenes Americanas y Samoa Americana, pues ellos tienen delegados residentes. El Estado libre y asociado de Puerto Rico, y el de las Islas Marianas del Norte cuentan con comisionados residentes. Todos los habitantes mayores de 18 años de estas entidades tienen derecho al voto estatal, federal, y a proponer iniciativas de ley (*Bills*) públicas y privadas¹⁰⁹.

Los comisionados y los delegados residentes son cargos de representación del gobierno de su lugar de origen en el Congreso de EUA. Por tal razón, el poder del comisionado residente emana de la representación directa de todo un pueblo, contrario a los congresistas que sólo representan a los ciudadanos de su distrito (una población aproximada entre 500,000 a 600,000 personas)

¹⁰⁹ “Hay “Hay dos tipos de iniciativas, pública y privada. La iniciativa pública es la que afecta al público en general. Una Iniciativa que afecta un individuo en específico o a una entidad privada en lugar de a una gran población es llamada iniciativa privada. Una iniciativa privada típica es usada para liberar asuntos tales como inmigración y naturalización y reclama en contra de los Estados Unidos”, *U.S. Parliamentarian, House of Representatives* (2003)
dos tipos de iniciativas, pública y privada. La iniciativa pública es la que afecta al público en general. Una Iniciativa que afecta un individuo en específico o a una entidad privada en lugar de a una gran población es llamada iniciativa privada. Una iniciativa privada típica es usada para liberar asuntos tales como inmigración y naturalización y reclama en contra de los Estados Unidos”, *U.S. Parliamentarian, House of Representatives* (2003)

Los comisionados o delegados residentes participan en los comités permanentes de la Cámara de Representantes federal al igual que los congresistas, con los mismos deberes y prerrogativas, con voz y voto. Además, tienen la facultad de presentar iniciativas legislativas y de someter enmiendas a las mismas, tienen el poder de debatir y expresarse ante la cámara federal en pleno, pero no a votar en él (United States House of Representatives, 2003).¹¹⁰

A. SISTEMA DE COMITÉS Y PROCESO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO ESTADOUNIDENSE

Una de las características estructurales del Congreso de EUA es el sistema de comités que permite la diseminación del poder en el Legislativo. En ambas Cámaras, los comités cuentan con estructuras internas definidas y no ordenadas jerárquicamente. Los partidos no tienen el control de sus miembros. El liderato se reparte entre: los presidentes de los comités, los presidentes de los subcomités y los líderes de partido. Los comités pueden aprobar, alterar, desechar o pasarla por alto mientras les toque en turno. Cuando una iniciativa llega a debate, los líderes de los comités son los que dirigen el proceso hasta la aprobación de la ley, y cuando la iniciativa llega a una conferencia bicameral (*Special Committee*), se elige a los miembros más antiguos para que se reúnan con los miembros de la otra Cámara, y así, definan la redacción final de la ley aprobada.

Para que una iniciativa se convierta en Ley, se necesita la aprobación de ambas Cámaras. El proyecto de ley comienza como dos iniciativas similares-relacionadas. Una es presentada ante la Cámara de Representantes para su aprobación y posterior turno al Senado y otra es enviada primero ante el Senado y luego de su aprobación, a la Cámara de Representantes.

¹¹⁰ “En adición para cada uno de los representantes de los estados, un comisionado residente de el commonwealth de Puerto Rico y delegados del Distrito de Columbia, American Samoa, Guam, y Virgen Islands son electos de acuerdo a la Ley federal. El comisionado residente, electo por un término de cuatro años, y los delegados electos por un término de dos años, tienen más de las prerrogativas de los Representantes incluyendo el derecho al voto en Comités en los cuales son electos. Sin embargo, el comisionado residente y los delegados no tienen derecho al voto ante la Cámara de Representantes”, *U.S. Parliamentarian, United States House of Representatives* (2003)

Una vez que las dos iniciativas similares-relacionadas son aprobadas por ambas Cámaras pasan a un trámite en conferencia para su transformación en un Proyecto de Ley.

Hay cuatro tipos de iniciativas ante el Congreso: actas (*Bills*), resoluciones conjuntas (*Joint Resolutions*), resoluciones simples (*Simple Resolution*) y resoluciones concurrentes (*Concurrent Resolutions*). Las actas y las resoluciones conjuntas son las únicas que pueden convertirse en ley. Las restantes expresan hechos, principios, opiniones y propósitos de una o ambas Cámaras.

En la Cámara de Representantes hay cinco calendarios legislativos: el calendario de la unión (*Unión Calendar*) en el que se debaten las iniciativas que generan ingresos y las retribuciones generales y de carácter público que directa o indirectamente asignen dinero o propiedades. En el calendario de la Cámara de Representantes (*House Calendar*), se remiten las iniciativas de carácter público que no generen ingresos ni directa o indirectamente asignen propiedades o dinero. Al calendario de acuerdos (*Consent Calendar*) se envían iniciativas que no generan controversias para hacer expedita su publicación. En el calendario privado (*Private Calendar*) se remiten iniciativas para atender a individuos que tienen demandas contra EUA e iniciativas particulares sobre inmigración, la mayoría de las iniciativas particulares se resuelven sin debate, pero si dos o más miembros se oponen a alguna, puede enviársela de vuelta al comité que presentó el reporte; el Comité Judicial (*Judiciary Committee*) atiende la mayoría de estas iniciativas. Finalmente, en el calendario de descargos (*Discharge Calendar*) se consignan mociones que descargan a los comités de seguir considerando una iniciativa si la petición lleva las 218 firmas requeridas.

En el Senado hay sólo dos calendarios: el calendario ejecutivo (*Executive Calendar*) en el que se relacionan tratados y nombramientos, y el calendario de asuntos (*Calendar of Bussiness*) al cual se asigna toda la legislación.

B. DEBATE DE INICIATIVAS Y SISTEMA DE VOTACIÓN EN LAS CÁMARAS

En la Cámara de Representantes, la iniciativa pasa por el Comité de Normas que tiene la facultad de fijar las reglas para el debate de la iniciativa. Generalmente comparecen ante el Comité de Normas el presidente del comité que presentó el reporte de la iniciativa, secundado por el patrocinador de la misma y otros miembros, y solicitan un orden de actividades especial. El Comité considera esa petición en la misma forma en que otros comités consideran una iniciativa de ley; y la regla acordada por ellos se incorpora en una resolución que fija un límite de tiempo al debate general y define el procedimiento. En el Senado no se encuentra este comité debido a que las reglas o procedimientos para someter las iniciativas a debate son insuficientes para crearlo.

La Cámara de Representantes dispone de cuatro sistemas de votación. En ocasiones, la cámara somete varias veces la iniciativa a estos sistemas siguiendo el principio del más sencillo al más complejo. La votación por voz es el sistema usual cuando una iniciativa se somete por primera vez a la cámara, se cuenta el número de "Sí", y el número de "No" de los legisladores y así, el presidente anuncia el resultado.

La votación por división se da cuando el resultado de una votación de voz está en duda y algún miembro solicita una nueva prueba. Los legisladores se ponen de pie; se cuentan primero los que están a favor y después los que están en contra.

Las votaciones por escrutador o por registro son ordenadas cuando una quinta parte de quórum hace la petición; ésta consiste en dejar un registro de voz grabado o hacer la votación mediante el voto electrónico.

Finalmente, las votaciones de sí y no, también son ordenadas por la quinta parte del quórum; se llevan a cabo para sobreponerse a un veto.

En el Senado, se utilizan sólo las votaciones de voz y las de división. Una vez que la iniciativa ha sido votada y aprobada por la mayoría del quórum pasa a un trámite en conferencia.

Como se dijo en un principio, las iniciativas de ley en EUA nacen como *iniciativas similares-relacionadas*, una vez que son aprobadas, en ambos casos pasan a trámite en conferencia. En éste las dos iniciativas son estudiadas, relacionadas y finalmente aprobadas; y entonces, el ahora ya proyecto de ley transita a una Comisión Especial (*Special Committee*) compuesta por miembros de ambas cámaras. Cuando hay que resolver diferencias, se instala un Comité de Conferencia (*Conference Committees*) que opera cuando las cámaras aprobaron versiones distintas de una misma iniciativa de ley y negocia una versión de ley única que puedan aprobar ambas casas. Pueden lograr ese proyecto idéntico vía enmiendas que la cámara revisora envía a la cámara de origen pero el trámite puede ser largo y por ello se turnan al procedimiento de Conferencia para agilizar el proceso legislativo. Cada Cámara determina el número de miembros conferenciantes. La mayoría de los delegados de los Representantes y el Senado deben llegar a un acuerdo y aprobarlo mediante la firma de un Reporte de Conferencia (*Conference Report*). La versión acordada se envía a cada Cámara para su aprobación final. El Proyecto de Ley es enviado al Presidente de los Estados Unidos de América quien puede aprobarlo, permitir que se convierta en ley sin su firma, devolverlo al Congreso o vetarlo.

El Congreso a su vez puede objetar la decisión presidencial por medio de una votación mayoritaria de dos terceras partes en ambas cámaras, y así, el proyecto de ley se convierte en Ley sin la firma del presidente.

C. INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DE EUA CON RESPECTO A LA APROBACIÓN DE PROYECTOS DE LEY

Antes de que un Proyecto de Ley sea proclamado Ley, debe ser presentado ante el Presidente de los Estados Unidos de América. El Presidente puede vetarlo. Si lo aprueba, debe firmarlo e incluir la fecha. Si el Presidente no lo aprueba, el proyecto de ley debe regresar al Senado en un lapso de diez días máximo al día en que se presentó al Ejecutivo (excluyendo los domingos). En caso de que los diez días hayan pasado sin ninguna recomendación del Ejecutivo Federal, el Proyecto de Ley puede aprobarse por consentimiento del Congreso.