

Nota informativa
Mesa de diálogo “Acciones en favor de la
representación política de la comunidad
migrante en México”

Diciembre 2019

1. Introducción

El INE ha sido un conducto por el cual la ciudadanía plantea propuestas para la ampliación y maximización de los derechos políticos de las y los ciudadanos. En ese sentido, la comunidad mexicana que reside en el extranjero, a través de sus líderes comunitarios y organizaciones de la sociedad civil, han presentado demandas de inclusión en la agenda de las autoridades electorales sobre su efectiva representación política en diversos ámbitos de la vida pública del país.

Si bien es cierto que desde el 2005 se reconoce el derecho al voto extraterritorial, es necesario reconocer que los derechos políticos quedan aún limitados o, dicho de otra forma, no están enteramente garantizados, ya que la comunidad en el extranjero no cuenta con una representación política específicamente dirigida a este grupo.

En este punto, es necesario recordar la importancia de la diáspora mexicana, radicada en diversos ámbitos: en lo social, lo económico y lo cultural. Por mencionar un dato, y según el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, en 2017 existían **11,848,537 connacionales residentes en el exterior**, de los cuales 97.23% radican en Estados Unidos. El impacto económico, por mencionar un aspecto, es visible en el envío de remesas a nuestro país, los cuales, en 2018, sumaron cerca de 35 mil millones de dólares¹.

El INE no es ajeno a esta importancia, por lo que, el Consejo General, creó la Comisión Temporal de Vinculación con Mexicanos Residentes en el Extranjero y Análisis de las Modalidades de su Voto (CVME), la cual tiene entre sus principales objetivos analizar propuestas que permitan mejorar e incrementar la participación y representación política de la diáspora mexicana en nuestro país.

Derivado de lo anterior, y en el marco de las actividades correspondientes al numeral 4.2.4 del Programa de Trabajo de dicha Comisión, esta consideró de gran importancia llevar a cabo una Mesa de Diálogo titulada “Acciones en favor de la representación política de la comunidad migrante en México”, misma que tuvo verificativo el 9 de diciembre del año en curso en el Auditorio del Instituto Nacional Electoral, y que contó con la participación de académicos, líderes comunitarios, autoridades electorales y legisladores.

El objetivo de esta mesa fue contar con un espacio para discutir e identificar acciones en favor de la representación política en México de las y los connacionales residentes en el exterior; así como plantear posibles recomendaciones y/o acciones en favor de la representación y participación política en nuestro país de la comunidad migrante.

Su desahogo se planteó en dos momentos. En el primero, la línea de discusión versó sobre las **Propuestas sobre la implementación de acciones en favor de la**

¹ World Bank Group. Migration and Remittances. April 2019. P. 18.

representación política, en el que participaron Lic. Myriam Alarcón Reyes, Consejera Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México; Dr. César Astudillo Reyes, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle, Investigador del Colegio de la Frontera Norte y profesor Visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego; C. Jaime Lucero, Presidente de Casa Puebla; Dr. Daniel Tacher Contreras, Coordinador del Observatorio Binacional, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.; Lic. Juan José Corrales, Presidente de Iniciativa Migrante; y el Mtro. Patricio Ballados Villagómez, Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, como comentarista.

En un segundo momento se abordaron las **Perspectivas sobre acciones en favor de la representación política** en compañía de la Mtra. María Libier González Anaya, Diputada Federal por Jalisco de Movimiento Ciudadano; la Lic. Lizbeth Ana María Márquez Álvarez, Diputada Migrante por el Estado de Zacatecas; el Lic. Jorge Bastida Rodríguez, Secretario Técnico de la Diputada Federal María del Pilar Lozano Mc Donald; C. Sergio Infanzón, Representante de Coalición Migrante; y como comentarista el Lic. Enrique Andrade González, Consejero Electoral y Presidente de la CVME.

Cabe resaltar que, los trabajos de este espacio de intercambio resultaron sin duda en un insumo para el debate en favor de una mayor representación política de la comunidad mexicana en el extranjero, a través del diálogo y análisis con los actores involucrados, que eventualmente resulten en la implementación de posibles recomendaciones y/o acciones.

2. Principales consideraciones

Desde la perspectiva de las autoridades electorales, se resaltó la importancia de los espacios de diálogo para identificar y establecer medidas que fortalezca la democracia, hacerla más justa, incluyente, equitativa e igualitaria. En ese sentido, resaltó la inclusión de los grupos vulnerables sub-representados, como son las y los migrantes, un grupo muy importante, numeroso y estratégico para el país, fundamental para la economía mexicana, particularmente para municipios de origen que dependen de sus aportaciones.

Igualmente, se resaltó que los derechos producto del ejercicio de la democracia se pueden ver opacados o anulados, por lo que, si no se posicionan constantemente en el ideario público, en los distintos foros con los tomadores de decisiones, existe la posibilidad de que los logros alcanzados sufran retroceso; por lo que, esto demanda una constante revisión y mejora por parte de la autoridad electoral y legislativa.

En ese sentido, se señaló que, en una coyuntura en la que durante la última semana de noviembre del año en curso, fue aprobada por la Comisión de Asuntos Político-Electorales del Poder Legislativo de la Ciudad de México, el dictamen a la iniciativa de la Diputada del Partido del Trabajo Leonor Gómez Otegui, para derogar los artículos 4 apartado B fracción III, 6 Fracción I; 13, 76 y 25 transitorio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México y con esto desaparecer la figura del Diputado Migrante, iniciativa que finalmente fue aprobado en la Asamblea Legislativa, el evento cobraba aún más relevancia. Cabe resaltar que, a lo largo de la mesa, esta decisión fue reprobada por la totalidad de las y los participantes.

Se coincidió que el tema migrante debe ser transversal, es decir, las decisiones públicas deben considerar esta perspectiva, y dado que los derechos no se limitan al espacio territorial, es importante también dar voz y no sólo voto a este grupo poblacional. Incluso, considerando el peso demográfico de este sector, se hizo el comparativo con otros países como Colombia, Francia, Italia, Croacia, entre otros, cuyo índice de emigración es significativamente menor a la mexicana y, a pesar de eso, cuentan con escaños en sus cuerpos legislativos.

Se resaltó que hay una responsabilidad por parte de las autoridades electorales y legislativas para abandonar el discurso enfocado en los altos costos y el supuesto bajo interés vinculado a los niveles de participación de la comunidad mexicana residente en el extranjero; por lo que, se concluyó que habría que generar incentivos desde el legislativo para mejorar la representación; así, una vez que este grupo se sienta representado, podría participar de manera más efectiva.

Se enfatizó que las autoridades electorales tienen un compromiso permanente con la comunidad residente en el extranjero, a fin de realizar acciones que van más allá del ejercicio del sufragio y las relativas a los procesos electorales, como son la divulgación de principios y valores electorales, la realización de actividades de educación cívica y de participación ciudadana, que permitan mantener el vínculo con las próximas generaciones y el reconocimiento de la valía de nuestro país. Actualmente, todas estas actividades pueden ser facilitadas mediante el uso de las nuevas tecnologías, herramienta de cobertura y gran penetración en buena parte de la población.

Por su parte, **desde la voz académica**, y en relación a la decisión del Congreso de la Ciudad de México de derogar la diputación migrante, se resaltó que esta decisión nulifica la posibilidad de que la comunidad migrante tenga representación política, por lo que, hubo consenso en que esta es una decisión inconstitucional puesto que nulifica los derechos político-electorales de las y los migrantes y, por ende, la posibilidad de representación política de esta comunidad, que vulnera directamente uno de los principios claves de los Derechos Humanos, esto es, el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, al anular un derecho que ya estaba reconocido.

Ahora bien, para los académicos **existen dos alternativas de representación**, la vía de la representación proporcional o de la mayoría relativa:

- En el caso de la vía por mayoría relativa, las reformas legislativas tendrían que ser encaminadas para aumentar el número de escaños en los congresos. Otro escenario para el principio de mayoría relativa es el de la re-distribución que implica garantizar distritos específicos para la ciudadanía residente en el extranjero.
- Por su parte, la vía de la representación plurinominal, es considerada un mecanismo por la cual, una acción afirmativa sin una reforma electoral, garantizaría la representación de la comunidad residente en el extranjero. En este rubro, se comentó que el Instituto debería sensibilizar a los partidos para que abran espacios de representación para la comunidad migrante invitándola a inscribir a sus propios candidatos con el fin de tener una voz unificada y al interior de los congresos se pueda legislar en su favor.

Con base en estas dos alternativas, recordando el cercano proceso electoral 2020-2021 y apremiando al tiempo, se señaló que la apuesta sería en todo caso tomar medidas en la inmediatez a través de una acción afirmativa, sobre la que ya se ha trabajado y discutido inclusive, haciendo uso de los antecedentes en materia de género y comunidades indígenas, mismos que ya han sido reforzados con sentencias del Tribunal electoral.

Se expuso también que la representación de la comunidad mexicana residente en el extranjero, se debe pensar en el mediano plazo en la elección de las alcaldías.

Asimismo, se comentó que el interés de esta figura es dual ya que pueden representar un avance en la interlocución con Estados Unidos. Desde su perspectiva, en una coyuntura donde se tiene una visión mercantilista de los derechos, es elemental el fortalecimiento de las instituciones, y la representación migrante es una oportunidad.

Igualmente, en el ámbito estatal, se señaló que correspondería al INE acompañar a los OPL en la implementación de las correspondientes acciones afirmativas, en particular en las entidades con gran diáspora de sus oriundos en el exterior.

De la mano de lo anterior, manifestaron que es importante atender la complejidad del mecanismo de registro para votar desde el extranjero, impulsar la capacitación y educación cívica, así como revisar los mecanismos de votación anotando que, a pesar de que ya se está avanzando con la votación electrónica por Internet, se deben considerar las condiciones y circunstancias de cada país.

Finalmente, se mencionó que el VMRE debe ser entendido como un proceso que ha tenido avances el cual comenzó en 1996 con la reforma constitucional que permitió el ejercicio del voto fuera del distrito de residencia, dando lugar en 2005

a la creación de la legislación secundaria, para finalmente permitir la primera experiencia en 2006. En este proceso el gran desafío es pensar cómo continuar avanzando, y siguiendo esta línea, se sugirió considerar una política de comunicación con grupos que requieren más atención y una aproximación diferente según se trate de la población indocumentada, *greencards* o naturalizados.

Desde la **voz de los liderazgos migrantes**, primeramente, se agradeció el acompañamiento que el INE ha tenido en las actividades de las organizaciones migrantes, ya que se ha facilitado la interlocución y de esta forma se ha podido continuar discutiendo e impulsando la figura de las acciones afirmativas. En ese sentido, hicieron alusión a las diferentes reuniones y foros llevados a cabo en ciudades de Estados Unidos como Nueva York, Chicago, Los Ángeles e incluso la Ciudad de México, para discutir sobre propuestas e informar a la comunidad, y de esta forma generar insumos para el INE, enfatizando que estas actividades suman los esfuerzos de 90 organizaciones pro migrantes entre México y Estados Unidos.

Igualmente, hubo un enérgico señalamiento de la deficiencia en el reconocimiento de la representación política migrante, que estuvo de la mano de frases como "Pagar impuestos sin representación es una tiranía", aludiendo a que, si las remesas son una contribución significativa, deberían de tener un mínimo de representación. En ese tenor, se manifestó que los mexicanos migrantes deben apostar por la representación que permita la voz y mejora en la calidad de vida de los migrantes y de sus familias en México.

Se reiteró pues el peso demográfico de mexicanos en la Unión Americana, así como el de sus contribuciones económicas al país, señalando el vínculo indisoluble que tienen la mayoría de ellos con sus comunidades de origen, considerados aspectos suficientes para la exigencia de derechos.

De la misma manera, se habló sobre la lucha que la comunidad migrante ha llevado a cabo durante décadas a fin de contar con espacios en los Congresos locales y federales, pero que no se ha visto reflejado al implicar la elaboración y propuesta de reformas legislativas complejas, así como alcanzar consenso entre los legisladores; de esta forma, han buscado una alternativa que no atravesase por una ruta tan larga, como es la emisión de acciones afirmativas, recordando su carácter temporal y compensatorio, cuya finalidad es incorporar a grupos sub-representados en la vida pública de sus entornos políticos.

De esta forma, se invitó al INE a no optar por la vía larga, sino hacer uso de las facultades y experiencia con que cuenta para la implementación de acciones afirmativas, y allanarse al espíritu del artículo primero constitucional que tutela los derechos humanos de todos los mexicanos, entre ellos, los políticos.

Una de las propuestas por parte de este sector consiste en que, de las listas que los partidos políticos presentan para candidaturas plurinominales, se consideren

espacios para la comunidad migrante. Así pues, mencionaron que una bancada migrante puede estar constituida por 10 diputados federales, considerando la existencia de una lista hipotética de los 10 estados con mayor índice de migración del país, para que estos estén contenidos en las 5 circunscripciones que conforman el territorio nacional y puedan tener un espacio de representación. Dicha lista puede estar corregida, enmendada o adicionada por autoridades que tienen la capacidad técnica y científica para determinar quiénes son esos 10 estados más migrantes.

Aunado a lo anterior, se mencionó que, además de las medidas de representación, es importante considerar otros aspectos, tales como: generar un proceso de credencialización efectivo; promover la educación cívica constante; entender la cultura migrante (gobernar y legislar con visión migrante); crear capital social y político; así como empoderar a los migrantes para su participación política.

Por último, se hizo un llamado a la unidad dirigido a la comunidad de mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero, en aras de lograr su integración, gozar de sus derechos constitucionales y hacer frente a la multiplicidad de retos que encaran; igualmente, se extendió la solicitud a las autoridades para continuar la interlocución con las organizaciones, las empresas y, en general, la comunidad allende las fronteras.

Finalmente, por parte de las **autoridades legislativas**, se resaltaron las contribuciones que en los ámbitos económicos, sociales y culturales ha realizado este sector de la población, tan relevantes que, en todo caso, la representación política de las y los migrantes es un "acto de justicia". Como muestra se mencionó el programa 3x1, a través del cual se recibe una aportación económica de las y los migrantes para el desarrollo de los lugares de origen, como la construcción o mejora de calles, parques o escuelas que probablemente nunca pisarán o utilizarán ellos mismos, sino que son en beneficio de los habitantes en México; igualmente, se destacó que son los principales promotores y expositores de la cultura mexicana alrededor del mundo, al replicar nuestras tradiciones en los lugares de residencia.

Por otra parte, también desatacaron las diversas dificultades a las que se enfrenta este grupo, tanto en el exterior como en México mismo, anotando como ejemplo más representativo el hecho de que un buen número de repatriados de Estados Unidos no cuentan con la validación de su identidad y por tanto no tienen el respaldo de la nación, por lo que, es necesario pensar en los mecanismos que faciliten su reincorporación a la vida nacional, al sistema educativo, laboral, entre otros. Ante tal escenario, resaltaron que, dentro del legislativo a nivel federal, se han impulsado trabajos a través de las Comisiones de Asuntos Migratorios y de Desarrollo y Bienestar Social, en conjunto con la Secretaría de Relaciones Exteriores, que han tenido logros como acciones para la conservación de la identidad mexicana de los connacionales repatriados, o la mediación para la incorporación a la escuela de niños tanto binacionales como migrantes.

En el ámbito local, particularmente en la experiencia zacatecana donde la mitad de la población total se encuentra fuera de la entidad (1.5 millones en el estado y 1.5 millones en el extranjero), se subrayó la generación, desde la labor legislativa migrante, de programas de reunificación familiar como el Programa Corazón de Plata Uniendo Familias y Programa Mariposa, mismas que son presupuestadas por el estado mexicano pero llevadas a cabo fuera del país, que tienen la función de atender mujeres víctimas de violencia y que cuentan con un voluntariado de mujeres migrantes que ayudan a personas vulnerables y discapacitadas. Respecto a la Ley del Derecho a la Identidad, surgió la propuesta de darle un carácter oficial a la Constancia de Identidad para poder romper con el "círculo vicioso" que no permite a los migrantes ser reconocidos como ciudadanos de su país, por lo que, en Zacatecas, se busca elevar este documento para darle un valor internacional, aunque se reconoció la labor de la Secretaría de Relaciones Exteriores en este tema. En general se puntualizó la importancia de generar políticas públicas considerando el fenómeno de la migración, y para lo cual, en Zacatecas se ha conformado una Secretaría del Migrante.

Por otra parte, se enfatizó el esfuerzo del INE ante los trabajos institucionales dirigidos a las y los mexicanos en el extranjero, empero, también se destacaron algunas de las iniciativas presentadas por Diputadas y Diputados a nivel federal, cuyo propósito de los ponentes es impulsar para materializar un derecho que no debiera estar en la discusión.