

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Clarisa Pérez-Armendáriz

La democracia y el México de afuera

50

Clarisa Pérez-Armendáriz

La democracia y el México de afuera

Clarisa Pérez-Armendáriz

La democracia y el México de afuera

50

Instituto Nacional Electoral

Consejera Presidenta

Lcda. Guadalupe Taddei Zavala

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtro. Arturo Castillo Loza

Norma Irene De La Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Mtra. Rita Bell López Vences

Mtro. Jorge Montaña Ventura

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Encargada de despacho de la Secretaría Ejecutiva

Mtra. Claudia Edith Suárez Ojeda

Encargado de despacho del Órgano Interno de Control

Lic. Luis Oswaldo Peralta Rivera

Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Lcda. María Elena Cornejo Esparza

La democracia y el México de afuera

Clarisa Pérez-Armendáriz

Primera edición, 2024

D.R. © 2024, Instituto Nacional Electoral
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,
col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8711-78-9

ISBN volumen impreso: 978-607-2604-09-4

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-55-1

ISBN volumen electrónico: 978-607-2604-01-8

El contenido es responsabilidad de la autora y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

7 Presentación

Conferencia Magistral

La democracia y el México de afuera

11 La democracia y el México de afuera

35 Conclusiones

39 Bibliografía

41 Sobre la autora

| **Presentación**

Esta obra surgió de la Conferencia Magistral de verano *La democracia y el México de afuera*, impartida por la doctora Clarisa Pérez-Armendáriz en el Instituto Nacional Electoral (INE), pero ¿a qué se refiere la autora con “el México de afuera”? Con este término alude a aquellos mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero sobre quienes es importante conversar y reflexionar, para saber lo que sucede con nuestros compatriotas más allá de nuestras fronteras.

En el marco del Proceso Electoral Federal 2023-2024, el voto extraterritorial es un tema trascendental respecto al cual el INE ha sumado esfuerzos con diversas instituciones, dentro y fuera del país, para que la población mexicana, que por distintas circunstancias está viviendo en el extranjero, tenga la oportunidad de seguir participando en pro de su bienestar y el de sus familias a través del voto por internet, postal o presencial.

Es por ello que la doctora Pérez-Armendáriz explora cómo las personas migrantes influyen en la política de sus países de origen; es importante señalar que el nivel de migración con el que cuenta México confronta a la población con el hecho de que en su mayoría tiene familiares, amistades o conocidos y conocidas que han emigrado, por lo cual resulta indispensable cavilar y sensibilizar a la ciudadanía respecto al derecho a votar que tienen las y los mexicanos residentes en el extranjero.

Hay que reconocer que emigrar implica muchas adversidades para este sector —como la discriminación, la violencia, el dejar lejos a seres queridos en busca de un mejor futuro o alejarse de sus costumbres y cultura—, por lo que padecer la invisibilización en su propio país no es una opción.

Es de suma importancia que las y los mexicanos residentes en el extranjero estén interesados e informados acerca de lo que sucede con sus connacionales, para de esta manera ejercer su derecho al voto y ser partícipes en la toma de decisiones, ya que este sector de la población sigue presente en México, entre otras cosas, a través de remesas y de su mirada analítica respecto a las acciones de las autoridades y actores políticos.

La autora sostiene que en México se ha ido trabajando para contar con la inclusión política de las y los mexicanos residentes en otros países; sin embargo, al expandir esta cuestión, los retos se han incrementado, ya que el papel que juega el llamado “México de afuera” se ha visto condicionado por las prácticas de las instituciones formales e informales que caracterizan la democracia mexicana y que, lamentablemente, han sido atacadas para deslegitimarlas.

En *La democracia y el México de afuera* se analizan los riesgos que podrían afrontarse si los retos que se plantean respecto al tema central del texto no son solucionados, pero también se exponen algunas de las acciones que se han implementado —como la difusión del derecho al voto desde el extranjero— y, a su vez, algunos comentarios a manera de propuestas para que México sea una nación con derechos políticos para toda la ciudadanía, sin importar su lugar de residencia.

Promover la importancia de la participación de quienes residen en el extranjero en las decisiones políticas del país, conocer los avances en materia legislativa que se han hecho a favor del voto extraterritorial, llevar a cabo acciones en pro de los derechos político-electorales de todas y todos los mexicanos, e interesar a las personas por saber más acerca del tema y de cómo podrían ayudar son

tareas de gran importancia para construir una ciudadanía plena y democrática.

La publicación de esta Conferencia Magistral abona a las labores que el Instituto realiza para contribuir al reconocimiento y protección de los derechos político-electorales de las y los mexicanos residentes en el extranjero, por ello, invitamos a las y los lectores a ser parte de las reflexiones que en las siguientes páginas expone la doctora Pérez-Armendáriz.

Instituto Nacional Electoral

La democracia y el México de afuera

Muy buenas tardes. Es un gran honor estar aquí y tener la oportunidad de compartir con ustedes mis reflexiones. Antes que nada, quiero agradecerle al funcionariado del Instituto Nacional Electoral (INE), que hace posible mi presencia en este auditorio. A las Consejeras y Consejeros Electorales, que de manera sostenida fortalecen la democracia mexicana dentro y fuera del país. A las y los integrantes del Comité Editorial del INE, por proponerme y votar a favor de esta reflexión tan necesaria. En especial agradezco a la Consejera Presidenta, Lcda. Guadalupe Taddei, por su apertura y compromiso con la participación ciudadana de las y los mexicanos dentro de México y de todas las voces que se expresan afuera.

Mi interés por el nexo entre el México de afuera y la democracia en este país comenzó hace 25 años, cuando llegué a la Ciudad de México por primera vez como vicedcónsul

para trabajar en la embajada de Estados Unidos. Nací en México y llegué a Estados Unidos a los tres años de edad. Regresar a mi país natal como representante de mi país adoptado, en enero de 1999, me cambió la vida, despertó mi curiosidad por el nexo entre los mexicanos de afuera y la política de su país de origen, y por el transnacionalismo mexicano.

Como vicedónsul, fui observadora electoral de la contienda presidencial histórica del 2000. Inclusive, le otorgué una visa de estudiante a Felipe Calderón Hinojosa. Pero lo más impactante fue la oportunidad que tuve de atender a cientos de mexicanas y mexicanos nacionalizados en Estados Unidos cuando venían de visita a su país de origen o cuando retornaban a México permanentemente, a veces con hijos o parejas nacidos en el norte. Fueron estas interacciones y las políticas migratorias de Vicente Fox las que motivaron mi interés por estudiar la relación del México de afuera con la creciente democracia mexicana. También fueron mis propios sentimientos como emigrada trabajando dentro de México en un momento de transformación política los que me impulsaron. Es decir, para mí este tema siempre ha sido muy personal.

Algunos años después de mi estancia en México como vicedónsul, cuando ya cursaba el doctorado, mis asesores

de tesis me disuadieron. Dijeron que el tema no iba a ser de interés para los politólogos, que no iba a poder conseguir trabajo ni publicaciones y que ése no era un tema político de importancia. A pesar de esto, insistí. Estar aquí hoy, en este sitio con ustedes, me da un gusto inmenso porque significa que ha valido la pena esa insistencia.

Mi conferencia tiene tres vertientes. En primer lugar, sostengo que a lo largo de casi 30 años México ha ido generando paulatinamente más de lo que el politólogo Robert Dahl denomina *inclusión* política para las y los mexicanos que viven en el extranjero. Sin embargo, se han desarrollado pocas oportunidades para que gocen o sean parte de lo que Dahl denomina la *oposición*.

En segundo lugar, sostengo que, al expandir la inclusión y la oposición política de las y los mexicanos residentes en el extranjero, también se han incrementado los retos que enfrenta el Estado mexicano para seguir desarrollando instituciones que garanticen las elecciones libres e imparciales.

En tercer lugar, sostengo que el papel del México de afuera dentro de la democracia mexicana está y siempre ha estado condicionado por las prácticas e instituciones formales e informales que caracterizan la democracia mexicana en

cualquier momento y que, desafortunadamente, esto significa que existen grandes retos, porque estas prácticas e instituciones han sido contaminadas por muchos tipos de violencia y crimen, así como por la deslegitimación.

Al ir avanzando, ahondaré en cada una de estas tres vertientes y analizaré su intersección.

Al examinar esta intersección, se advierte que las crecientes oportunidades de inclusión y oposición política para las y los mexicanos en el extranjero también presentan retos para la democracia del país. Las condiciones políticas que vive México internamente ya vulneran su democracia.

La participación del México de afuera, sobre todo en el área creciente de oposición, podría complicar este escenario aún más. Gestionar procesos políticos y electorales fuera del territorio nacional es muy difícil; requiere hacer cumplir las leyes mexicanas en territorios donde México no es soberano; requiere coordinar y canalizar procesos descentralizados e interinstitucionales a través de la Cancillería mexicana y sus instituciones en el extranjero. Por otro lado, es necesario hacer todo esto frente a una población geográficamente dispersa que suele ser vulnerable y clandestina. Si no se abordan bien estos retos antes de

abrir más posibilidades de participación y oposición para la y el mexicano de afuera, esta apertura podría presentar oportunidades para quienes busquen abusar y atacar la democracia mexicana.

Comencemos con la definición de democracia del politólogo americano Robert Dahl, quien bautizó el término poliarquía para denotar la democracia como existe en la realidad, no como concepto teórico ni ideal. Dahl (2008) propone que la poliarquía consiste en dos dimensiones: la contestación pública (u oposición) y la inclusión. Según Dahl, la inclusión se refiere a la proporción de la población que goza del derecho de participar tanto en controlar como en luchar en contra de la conducta del Gobierno. En cambio, la oposición existe cuando los ciudadanos tienen oportunidades inalteradas de formular sus preferencias libremente; señalar sus preferencias por medio de acciones individuales y colectivas, y cuando el peso de las preferencias de cada ciudadana y ciudadano frente a los asuntos de gobierno es igual. Dahl sostiene, además, que la oposición e inclusión dependen de ocho garantías institucionales: 1. la libertad y el derecho de formar organizaciones políticas y asociarse a ellas; 2. la libertad de expresión; 3. el derecho a votar; 4. la elegibilidad para el servicio público; 5. el derecho a competir en busca de apoyo y votos; 6. el

acceso a diversas fuentes de información; 7. las elecciones libres e imparciales; y 8. que las políticas del Gobierno dependan de las preferencias de las y los ciudadanos.

Ahora bien, Dahl precisa claramente que se refiere a la inclusión y oposición de aquellos ciudadanos y ciudadanas que residen dentro del territorio nacional. Nunca contempló un Estado transnacional o una poliarquía que contara con una ciudadanía extraterritorial. Sin embargo, el concepto de poliarquía ha sido validado teórica y empíricamente por décadas y, desde mi punto de vista, sirve como un excelente punto de partida para mi análisis.

Desde 1996, se ha ido estableciendo de manera paulatina una norma acerca de que el México de afuera —la y el mexicano que viven en el extranjero— forma parte del México de adentro, en particular de su democracia. Esta norma se volvió posible gracias a la apertura política del país. Sin la apertura política de los años ochenta y noventa, es poco probable que se hubieran aceptado la doble nacionalidad y el voto en el extranjero, pues la liberalización electoral e institucional fue una estructura de oportunidad política para aquellas y aquellos migrantes que llevaban años abogando por sus derechos políticos. Dentro de la ola de liberalización política y expansión de inclusión que

se vivió entonces en México fue difícil deslegitimar la incorporación política del México de afuera. Una transición democrática que no incluyera a los paisanos que viven en el extranjero, aunque fuera simbólicamente, estaría incompleta. Sin embargo, lo que procedió para el México de afuera fue una expansión de la dimensión que Dahl llama inclusión, mas no tanto de la dimensión de la oposición. Treinta años después, el México de afuera sigue experimentado lo que Dahl denomina una *democracia hegemónica*, una democracia con una inclusión relativamente alta pero con baja oposición.

¿Por qué digo esto? Para empezar, el derecho a votar desde el extranjero sin duda alguna ha ido expandiendo la inclusión política mexicana. Inicialmente hubo muchas trabas. Se tenía que regresar a México y contar con credencial electoral emitida dentro del país. Pero a lo largo de 20 años la implementación del voto desde el extranjero ha mejorado muchísimo. Con cada elección el INE facilita más la posibilidad de integrarse al padrón electoral y votar. Los proyectos para la elección de 2024 son muy prometedores. Ha sido más fácil que nunca inscribirse al padrón y se proponen nuevas modalidades de participación: por correo, en persona y electrónicamente. El trabajo de difusión informativa por parte del INE también ha sido excelente:

yo misma he recibido llamadas telefónicas recordándome que tengo el derecho de participar en la próxima elección y explicándome todos los pasos que debo seguir para ejercer mi derecho.

Otra área de creciente inclusión es que con cada proceso electoral existe la posibilidad de votar en más elecciones. Hoy en día, a nivel nacional, las y los mexicanos residentes en el extranjero pueden votar no sólo en las elecciones presidenciales, sino también en las del Senado y en varias consultas directas. Además, las y los mexicanos residentes en el extranjero originarios de algunos estados de la República pueden elegir su gubernatura y, bajo diversos arreglos, a sus legisladores y legisladoras locales.

En fin, la proporción de la población residente en el extranjero que goza formalmente del derecho de participar tanto controlando como luchando en contra de la conducta del Gobierno se ha incrementado, en particular a través del derecho a votar. Sin embargo, existen algunas limitaciones en el ámbito de la inclusión, sobre todo en la libertad y el derecho a formar organizaciones políticas y asociarse a ellas, el acceso a diversas fuentes de información, y el que las políticas del Gobierno dependan de las preferencias de las y los ciudadanos.

En primer lugar, predomina el voto nacional. Prácticamente no existe la posibilidad de participar en contiendas locales, a pesar de que el arraigo de la y el mexicano de afuera suele ser local. Lo que más le interesa a las y los mexicanos de afuera es lo que ocurre en su municipio o localidad de origen, el desarrollo económico, las oportunidades de empleo, la seguridad, la educación, el bienestar de sus conocidos. En una poliarquía, las políticas del Gobierno dependen de las preferencias de las y los ciudadanos. Sin embargo, el poder de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero de expresar sus preferencias frente a sus gobiernos locales y de hacerles rendir cuentas es muy limitado.

Otra limitación en la inclusión es el artículo 353 de la ley electoral,¹ el cual prohíbe que los partidos políticos y las y los candidatos realicen campañas electorales en el extranjero o utilicen recursos de financiamiento público o privado para actividades ordinarias o de campaña en el extranjero. Esto impide que las y los mexicanos residentes en el extranjero tengan fuentes de información plenas y diversas, así como motivación para participar políticamente. Significa una desigualdad política entre las y los mexicanos de afuera y los que viven dentro del territorio nacional.

1 N. del E. Se refiere a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cabe mencionar que existen modos de participación política no electorales entre las y los mexicanos de afuera que incrementan lo que Dahl denomina la *inclusión*. Entre éstos están el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, el Programa 3x1 para Migrantes, los clubes de oriundos y sus federaciones, y diversas oficinas de representación estatal. No es mi intención menospreciar estos programas e instituciones, al contrario, forman parte de una inclusión política cada vez mayor y, al mismo tiempo, apuntan a los retos que implica la inclusión política de las y los mexicanos residentes en el extranjero y, sobre todo, a la oposición. Ahora veamos este tema.

En cuanto a la segunda dimensión de la poliarquía —la oposición—, los avances para las y los mexicanos residentes en el extranjero han sido mucho más limitados y se han abierto oportunidades muy paulatinamente. En cuanto a la libertad y el derecho a formar organizaciones políticas y asociarse a ellas, los mexicanos en el extranjero sí pueden integrarse a los partidos políticos de México, pero difícilmente pueden formar partidos nuevos desde afuera. Además, su elegibilidad para el servicio público es muy limitada. Las nuevas diputaciones migrantes presentan algunas posibilidades, pero en general las leyes señalan que hay que residir en México para competir y que la residencia debe ser de 20 años no consecutivos y un año

consecutivo justo antes de la elección. Se estipula también que una o un candidato no debe haber estado fuera del país por un periodo de 30 días durante los 12 meses previos a la elección.

En mayo de 2021 una reforma constitucional² extendió la nacionalidad mexicana a las y los hijos nacidos en el extranjero de padres mexicanos nacidos en México. Esta misma reforma implica que toda la ciudadanía que esté dentro o fuera del territorio nacional goce de los mismos derechos políticos.

Desde mi punto de vista, el hecho de que sea tan difícil para una o un mexicano residente en el extranjero formar un partido, competir electoralmente o simplemente buscar votos significa que México aún no acepta que su propia ciudadanía residente en el extranjero se integre a la democracia mexicana, en particular como fuerza de oposición. Si el compromiso de este país con la y el mexicano de afuera es que éste sea parte de la poliarquía mexicana, entonces la idea sería facilitar tanto inclusión como oposición. Habría que permitir que la y el mexicano residente en el extranjero compita o al menos influya más

2 N. del E. Se refiere a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 30.

para determinar quién puede competir y con qué proyectos de política.

Vale la pena reflexionar sobre por qué esto no ha pasado. Quizás la experiencia política de la mujer en México nos puede ayudar. Las mujeres obtuvieron el derecho a votar en 1953, pero pasó mucho tiempo antes de verlas competir y, aún más, verlas ganar. Ahora, 70 años después, el 50% de los cargos elegidos los ocupan las mujeres en todos los niveles de Gobierno. Queda claro que es tardado conseguir la inclusión y la oposición plena. En el caso de la mujer, se requirió un esfuerzo muy grande: movimientos sociales, la aceptación social, el apoyo político y, por supuesto, un esfuerzo legislativo e institucional inmenso. En cuanto a la inclusión de las y los mexicanos en el extranjero, en la poliarquía mexicana este proceso lleva casi 20 años, pero parece que faltan muchos más. Aún falta que la ciudadanía mexicana decida que **sí** es importante la inclusión política de las y los mexicanos en el extranjero. Aún falta que se desarrolle dentro de México un consenso popular que responda a las siguientes preguntas: ¿por qué se estableció que las y los mexicanos en el extranjero tienen plenos derechos constitucionales? ¿Qué implica hacer cumplir estos derechos para las y los mexicanos, estén donde estén? Se requiere replantear la relación entre participación, representación política y territorio de residencia, algo que

pocos países han intentado. Si queremos que la democracia mexicana frente al México de afuera deje de ser una hegemonía inclusiva, habrá que hacerlo.

Ahora quiero hablar un poco sobre otro asunto. Supongamos que sí logramos incrementar la oposición, por ejemplo, imaginemos que permitiéramos las campañas electorales en el extranjero y que los mexicanos de afuera tuvieran el derecho de postularse para cargos electorales sin requisitos de residencia. Si así fuera, los retos institucionales serían muy grandes. Habría retos precisamente debido a la necesidad de gestionar y fiscalizar elecciones fuera del territorio nacional.

La gestión de las elecciones dentro de México es muy compleja. Ocurre en todos los niveles de Gobierno e involucra a diversas instituciones, que incluyen al INE y los 32 Organismos Públicos Locales.³ Los partidos políticos y los grupos políticos, tanto nacionales como locales, también tienen su rol. A nivel nacional hay elecciones presidenciales, de la Cámara de Diputados, del Senado, de consultas populares. A nivel estatal, hay elecciones de gubernatura y de jefatura de Gobierno de la Ciudad de México,

3 N. del E. Se trata de los institutos que organizan las elecciones a nivel de entidad federativa, es decir, las elecciones locales.

elecciones legislativas y consultas directas. A nivel municipal también se eligen muchas y muchos líderes. Además de las diversas elecciones en varios niveles de Gobierno, éstas obedecen diversas reglas electorales: plurinominales, mayoritarias, etcétera.

Si realizar este esfuerzo dentro de México es difícil, hacerlo en el extranjero precisa de una coordinación transversal e interinstitucional tremenda. Requiere convertir procesos sumamente descentralizados en procesos centralizados debido a que en el extranjero el Estado mexicano está situado en embajadas y consulados. Estas entidades ya se hacen cargo de una cantidad de servicios y atenciones mayor de lo que era imaginable hace 30 años, y superior a lo que hacen sus contrapartes de otros países. Sin duda alguna, las embajadas y los consulados han jugado una parte clave en los avances que se han logrado hasta la fecha en cuanto al voto en el extranjero. Pero conforme más elecciones mexicanas permitan la participación de más mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero y posiblemente más oposición, podrían surgir retos cuyo impacto en la democracia mexicana también sería importante.

Se prevé que el INE, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), gestionará todas las

elecciones en el extranjero, incluyendo las locales, lo cual, según entiendo, se hará mediante diversos convenios. Será importante evaluar estos procesos que se están llevando a cabo de buena fe e irlos mejorando año con año. Sin embargo, en este momento lo que observo es que el INE y la SRE sufren de ciertas limitaciones para enfrentar al menos dos desafíos —limitaciones de las cuales se está hablando muy poco—. La primera es que es muy limitada la capacidad del Gobierno mexicano para gestionar actividades electorales dentro de territorios en donde México no es soberano, lugares donde el Estado mexicano tiene poca capacidad de hacer cumplir las leyes electorales mexicanas. Para hacer cumplir estas leyes en el extranjero es necesario que un Gobierno pueda vigilar, es decir, identificar y castigar a aquellas y aquellos ciudadanos que violen sus leyes. ¿Qué capacidad de vigilancia y qué poder de castigo tiene México dentro de los Estados Unidos o Canadá? ¿En qué medida están los gobiernos de estos países dispuestos a brindarle apoyo a México en la gestión de sus elecciones en el extranjero?

Lo curioso es que aumentar la capacidad estatal en estos sentidos tiene riesgos. Al poder vigilar y castigar a la ciudadanía en el extranjero, el Gobierno mexicano haría visibles a millones de mexicanas y mexicanos frente a los gobiernos receptores. Esto es poco deseable debido a la

cantidad de mexicanos residentes en el extranjero que necesitan vivir en la clandestinidad para salir adelante. La mayor parte de las y los mexicanos en el extranjero se encuentran en situaciones legalmente inciertas y económica y socialmente precarias. Están en situaciones en donde se tienen que mudar de residencia frecuentemente. Al incurrir en políticas que quizás fortalezcan su capacidad de hacer cumplir las leyes electorales, el Gobierno mexicano podría poner en riesgo a sus ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero, ya que éstos podrían ser detenidos, encarcelados o deportados.

Peor aún, el segundo problema es que existe el riesgo de que el Gobierno mexicano recurra a medidas extrainstitucionales para controlar la competencia política que viene del extranjero.

La semana pasada hubo una noticia escalofriante: el primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, alegó públicamente que el Gobierno de la India había mandado asesinar a un líder sij dentro del territorio canadiense. La revista inglesa *The Economist* apenas publicó un artículo que indica que los asesinatos de opositores políticos en el extranjero dentro de países como Alemania, Inglaterra y Estados Unidos se vuelven más comunes. Lo han hecho los gobiernos de Arabia Saudita, Turquía y, al parecer, la India.

En fin, existe la posibilidad de que incrementar la capacidad del Estado mexicano de gestionar procesos políticos en el extranjero también genere riesgos de que el mismo Estado abuse de su capacidad con fines políticos. No es que yo considere que el caso mexicano llegue a ese punto, sino que quiero resaltar que buscar que se cumplan las leyes electorales fácilmente se puede convertir en un esfuerzo por controlar la competencia y participación política fuera de los territorios nacionales.

Otro reto es que según entiendo las colaboraciones entre el INE, la SRE y los gobiernos estatales no han tomado en cuenta el rol de las oficinas de representación que han abierto varios gobiernos estatales en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos, desde la década de los noventa, bajo el modelo que los politólogos denominan la *paradiplomacia*.

La paradiplomacia es la política internacional de los gobiernos subnacionales. A las oficinas mexicanas de representación estatal en el extranjero se les suele poner el nombre *Casa*: Casa Guanajuato, Casa Puebla, Casa Jalisco. Estas *casas* tienen diversos objetivos, algo parecido a lo que hacen las embajadas y consulados, y por lo general buscan representar los intereses generales de las

y los oriundos de alguna entidad federativa de México que residen en el extranjero. Sirven de enlace para el desarrollo de actividades de negocios, culturales, educativas y sociales de los migrantes; algunas oficinas también emiten documentos oficiales como actas de nacimiento o matrimonio, y constancias de estudios. Las *casas* operan bajo diversos marcos legales y fiscales. Algunas son extensiones formales y legales del Estado que cuentan con dirección administrativa y apoyo material directo de éste. Otras son más informales y autónomas (por ejemplo, algunas son organizaciones no lucrativas).

Ya sean más o menos institucionalizadas, estas oficinas de representación estatal en el extranjero suelen estar más politizadas que las embajadas y consulados. A diferencia del trabajo que realizan burócratas profesionales en las cancillerías, el trabajo en las *casas*, e inclusive su existencia, depende mucho más de los intereses de cada gobernador, de su compromiso con la comunidad migrante, que está relacionado con sus intereses electorales. Aun cuando no hacen campañas en el extranjero porque están prohibidas, el apoyo al migrante que brindan los líderes estatales a través de estas oficinas puede influir en el voto migrante. A su vez, los migrantes pueden influir sobre el voto de sus familiares residentes en México. Además, las inversiones que realizan los migrantes en sus comunidades de

origen pueden favorecer políticamente a los gobernantes al frente de las *casas*.

En fin, las oficinas de representación estatal son sitios de vulnerabilidad, ya que ahí las leyes electorales del país pueden ser abusadas. Aun antes de que las y los migrantes pudieran votar en elecciones estatales, hemos visto que las *casas* funcionan como herramientas de clientelismo. Las y los candidatos mexicanos forman las *casas* después de ganar una elección y otorgan puestos honorarios dentro de ellas a las y los migrantes que apoyaron sus candidaturas desde el extranjero. Con estos puestos, los líderes migrantes gozan de facilidades para realizar sus negocios e inversiones dentro de México. Los puestos honorarios a veces también sirven para canalizar a líderes migrantes que buscan entrar a la política dentro de México. Esto tiene años ocurriendo, por lo que ahora que se está abriendo la participación electoral en las contiendas estatales y locales sería muy importante que el INE y la SRE vigilaran dichas *casas*, o bien, que éstas sean tomadas en cuenta al momento de que el INE y la SRE firmen sus convenios. Según entiendo, no se ha considerado esta importante dimensión de la internacionalización mexicana.

La última vertiente de mi presentación parte de otra observación: el papel del México de afuera en la democracia

mexicana está y siempre ha estado condicionado por las prácticas e instituciones formales e informales que caracterizan la democracia en México en cualquier momento. Es decir, el México de afuera se adapta a la calidad de la democracia del México de adentro. Y, desafortunadamente, durante los últimos 15 años ésta se ha vuelto cada día más delicada.

Mientras que hace 25 años se vivía con optimismo, ahora se vive con pesimismo. Anteriormente, tanto entre las masas como entre las élites existía un consenso de que las instituciones, en particular el INE (antes Instituto Federal Electoral), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus contrapartes estatales, eran instituciones confiables, ya que garantizaban el derecho a votar en elecciones relativamente libres e imparciales. Hoy, desafortunadamente, estas instituciones son atacadas. Existe un esfuerzo para deslegitimarlas y crear desconfianza hacia ellas. Además, mientras que hace 25 años parecía que las elecciones iban generando de manera rutinaria cambios de poder relativamente pacíficos a nivel local, estatal y federal, hoy la violencia impregna todas las elecciones y la oposición. Sin duda las elecciones nunca han sido completamente pacíficas, no quiero disminuir esta verdad, sobre todo si hay personas que me escuchan que fueron

víctimas de la violencia antes de 2006. Sin embargo, hoy, y desde hace poco más de 15 años, la democracia mexicana es lo que Enrique Desmond Arias y Daniel Goldstein denominan una *democracia violenta*.

Arias y Goldstein (2010) sostienen que lo que caracteriza a las democracias violentas es la pluralidad violenta. Hay muchísimos actores violentos: policías, fuerzas armadas, seguridad privada, vigilantes, autodefensas y policías comunitarias, pandillas, grandes organizaciones criminales, grupos de movimientos sociales y hasta los mismos partidos y políticos. Además, los actos de violencia, en sí, son plurales, incluyen asesinatos, golpizas, secuestros, extorsiones, detenciones extrajudiciales, tortura y desapariciones, entre otros. Lo interesante de lo que proponen Arias y Goldstein es que esta violencia plural es parte de la misma democracia. La violencia acompaña estratégicamente la competencia pacífica e institucional. Surge de la apertura del espacio político, de la creciente inclusión y competencia, sobre todo porque esta apertura ocurre en un entorno en el cual el Estado de derecho es débil. El politólogo sudafricano Karl von Holdt (2014) argumenta que la democracia violenta surge cuando hay apertura en un contexto de desigualdad. En el caso de México, además, Guillermo Trejo y Sandra Ley (2020) han demostrado que la lucha del

Estado en contra del crimen organizado ha convertido el control de los municipios en un botín estratégico para éste. La puesta en juego de las elecciones locales las ha vuelto mucho más violentas.

Que México sea una democracia violenta significa que, para participar y competir dentro de este contexto, las y los mexicanos residentes en el extranjero también se tienen que adaptar. Hasta hace poco, el hecho de que las elecciones nacionales y estatales no hayan sido tan violentas ha aislado, hasta cierto punto, a las y los migrantes, pero, conforme se abra la participación desde el extranjero a más elecciones, sobre todo a las locales, la violencia les puede afectar más.

El hecho de que muchas y muchos mexicanos residentes en el extranjero se vean obligados a vivir al margen de la ley complica aún más este escenario. El gran politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1993) denominó *áreas cafés* a aquellos espacios en donde está ausente el Estado de derecho. Muchos migrantes mexicanos viven permanentemente en estas *áreas cafés* dentro de sus países receptores. Van haciendo toda su vida a la sombra del Estado receptor porque éste no los reconoce. Viven fuera de la vista de las autoridades y del alcance de la ley al máximo

grado posible. Claro que esto lo hacen por necesidad, no por maldad.

Sin embargo, las *áreas cafés* también facilitan el desarrollo de personas y organizaciones que buscan aprovecharse de su situación con fines nefastos, personas innovadoras y creativas en su capacidad de salir adelante al margen del Estado de derecho con fines criminales. Las *áreas cafés* hacen posible que estas personas amenacen a las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero cerca de las elecciones. Incluso, podrían también amenazar violentamente a los candidatos migrantes residentes en el extranjero, si surgiera esta posibilidad. También pueden facilitar el movimiento de recursos (dinero) que podrían recibir ilícitamente las y los candidatos o los partidos políticos.

Sin duda alguna, las personas especializadas en sacarle provecho a las *áreas cafés* con fines nefastos **no** predominan entre las y los migrantes mexicanos. Al contrario, la mayoría son personas trabajadoras, honestas, bondadosas, pacíficas. Si buscan participar en la política mexicana es porque les interesa el bien del país y sus comunidades de origen y/o porque quieren ser parte del proyecto democrático. Sin embargo, el impacto de algunas pocas personas y organizaciones malas sobre la participación

y oposición política de los mexicanos residentes en el extranjero y sobre su capacidad de ejercer sus derechos políticos puede ser muy grande. Los migrantes que intentan salir adelante a pesar de encontrarse en una situación precaria cuentan con pocos recursos institucionales para defenderse en contra de los elementos que podrían vulnerar sus derechos políticos. Es poco probable que recurran al Estado receptor por apoyo, y el poder del Estado mexicano para protegerlos en el extranjero es limitado. Sin más investigación, es difícil saber cuál sería el impacto en la participación política del México de afuera, pero la posibilidad de que la democracia violenta mexicana se vuelva transnacional es real y algo desalentador.

| Conclusiones

Entonces, ¿qué debe hacer México frente al México de afuera? Una opción sería regresar a una baja inclusión y oposición, desintegrar la democracia transnacional por completo. Desde mi punto de vista, el país no va para allá. La reforma constitucional de mayo de 2021 lo señala. Al inicio de mi charla propuse que para que México sea un país que extienda los derechos políticos plenos a toda su ciudadanía, sin importar donde viva, hay que dejar de ser una hegemonía inclusiva. Eso significa seguir ampliando la inclusión política y además permitir que las y los mexicanos residentes en el extranjero puedan formar una oposición. Tampoco va por ahí el país. Lo interesante es que por más distintos que sean estos dos caminos, la incertidumbre que presentan indica que falta aún desarrollar un consenso popular nacional acerca de por qué las y los mexicanos residentes en extranjero deben tener los derechos

políticos que ya se les otorgó, y qué implica el que tengan esos derechos. Permitir la existencia de una oposición requeriría de un replanteamiento teórico, práctico y normativo muy grande, que a su vez requeriría de años.

A mí me parece que México, a corto y mediano plazo, seguirá siendo una hegemonía inclusiva. Es decir, el México de afuera experimentará una democracia limitada en comparación con el México de adentro, en la cual podrá participar, sobre todo a través del voto, pero con una capacidad de oposición limitada. Éste es el camino por el que está avanzando actualmente el país. Aunque más viable, este camino requiere que los mexicanos de adentro determinen por qué los mexicanos de afuera tienen el derecho de votar por gobernantes cuya jurisdicción sigue siendo territorial.

Aun sin este consenso, varias entidades estatales ya están ampliando la inclusión. Con cada elección hay más modos de votar desde el extranjero y más elecciones locales en las cuales participar. Pero como he señalado, esta inclusión viene con retos administrativos que podrían poner en riesgo las elecciones desde el punto de vista legal y de seguridad. Es necesario tomar en cuenta que la capacidad del Gobierno mexicano de hacer cumplir sus leyes

electorales fuera del territorio nacional es limitada, sobre todo cuando una gran parte de su población migrante requiere vivir al margen de la ley para salir adelante. Hay que poner atención a las instituciones y prácticas informales que han surgido para que los partidos y las y los candidatos puedan buscar el apoyo de los migrantes sin violar las leyes que prohíben actos que buscan apoyo político en el extranjero. Una de estas prácticas e instituciones es la manera en que los intereses políticos se han ido canalizando por años a través de las oficinas de representación estatal en el extranjero. Además hay que investigar también la posibilidad de que la violencia político-electoral esté cruzando fronteras; si la violencia es parte constitutiva de las elecciones dentro del país, es altamente posible que también surja fuera del territorio, sobre todo entre comunidades migrantes con el poder de influir en las elecciones en localidades afectadas por el crimen organizado.

Frente a estos y otros retos existe la tentación de abandonar el proyecto democrático transnacional. Parece ser imposible o demasiado costoso hacerlo bien. Sin duda los retos son enormes. Además de generar un consenso nacional acerca de la integración política del México de afuera, hay que expandir su inclusión (y posiblemente su oposición) en la medida en que se pueda institucionalizar

bien. Hay que abogar por los derechos de los migrantes en el extranjero para que salgan de la sombra de la ley y puedan participar políticamente sin miedo y de manera formal. Y, por último, hay que disminuir la violencia política dentro de México, reforzando el Estado de derecho y disminuyendo la desigualdad.

| Bibliografía

Arias, E. D. y Goldstein, D. M. (2010). Violent pluralism: Understanding the new democracies of Latin America. In E. D. Arias y D. Goldstein. (Eds.). *Violent Democracies in Latin America* (pp. 1-34). Duke University Press.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Dahl, R. A. (2008). *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Igipe.htm>

O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369.

Trejo, G. y Ley, S. (2020). *Votes, drugs, and violence: The political logic of criminal wars in Mexico*. Cambridge University Press.

Von Holdt, K. (2014). On Violent Democracy. *The Sociological Review*, 62(2_suppl), 129-151. <https://doi.org/10.1111/1467-954X.12196>

| **Sobre la autora**

Clarisa Pérez-Armendáriz es doctora en Gobierno por la Universidad de Texas en Austin, maestra en Políticas Públicas por la Harvard Kennedy School y licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Pomona, California. Se desempeñó como oficial del Servicio Exterior de los Estados Unidos en la Ciudad de México y la India de 1998 a 2002.

Sus investigaciones se han concentrado en la influencia que las y los migrantes mexicanos residentes en el extranjero ejercen en la esfera política nacional y sus instituciones en lo que respecta al fortalecimiento democrático. Como profesora de política y estudios latinoamericanos, se ha enfocado en la migración internacional y cómo incide en la representación política en los países de origen; en particular, se ha interesado en el poder electoral y de gobernanza de las y los migrantes mexicanos que retornan de

los Estados Unidos. También ha estudiado el fenómeno de la violencia y el crimen organizado relacionado con la migración.

De su obra publicada destaca el libro colectivo *Chemical and Biological Warfare: A Comprehensive Survey for the Concerned Citizen* (2002), y los artículos "Migrant transnationalism in violent democracies" (2021), "Plural Citizenships and Democracy in Emigrant Sending States: The Case of Mexico" (2005), "Cross-border discussions and political behavior in migrant-sending countries" (2014) y "Migrants and Political Change in Latin America" (2019).

50

La democracia y el México de afuera

La edición estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

50

 **CONFERENCIAS
MAGISTRALES**



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE

 **INE**
Instituto Nacional Electoral