

IV. Dos casos de ciudadanía local

Dos entidades mexicanas introdujeron la figura de ciudadanía local en la última década: Michoacán y Zacatecas. Ambos estados se caracterizan por ser tradicionales expulsores de fuerza de trabajo; el tema migratorio es parte de su identidad local. Desde esa perspectiva, con la ciudadanía local se trató de corresponder al aporte que los migrantes realizan a la economía local, básicamente a través de las cuantiosas remesas que envían desde el exterior.

ZACATECAS

En 2003 el Congreso local aprobó una ley novedosa. La iniciativa fue promovida por el Frente Cívico Zacatecano, un organismo político que agrupa a diferentes líderes de migrantes zacatecanos residentes en Los Ángeles, California. Con dicha reforma se introdujeron en Zacatecas las figuras de diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores migrantes en una entidad mexicana. Se trató de un hecho sin precedentes que se materializó en la elección del 4 de julio de 2004. En

efecto, por esa vía resultaron electos por el principio de representación proporcional dos diputados, Ramón Cabral (postulado por el PRI) y Manuel de la Cruz (por el PRD), con diferente estatus migratorio en Estados Unidos; y un alcalde, Andrés Bermúdez, conocido popularmente como “El Rey del Tomate”, quien compitió en su natal Jeréz postulado por el Partido Acción Nacional.⁵¹

⁵¹ Andrés Bermúdez Viramontes, conocido popularmente como “El Rey del Tomate” fue un personaje singular. Nació el 2 de julio de 1950 en Jerez de García Salinas, Zacatecas, y murió el 5 de febrero de 2009 en Houston, Texas. Se fue muy joven a Estados Unidos, convirtiéndose con los años en el símbolo de la emigración exitosa. Mediante el invento de una máquina cosechadora de tomate que multiplicaba las ganancias en las plantaciones del Valle de San Joaquín, en California, se transformó en un empresario exitoso y millonario. No sólo adquirió la residencia legal, también obtuvo la ciudadanía estadounidense. Su éxito no sería suficiente si no conseguía uno de sus sueños: ser presidente municipal de su pueblo natal. Por ello buscó ser candidato en la elección de 2001 y encontró en el Partido de la Revolución Democrática la organización política que estuvo dispuesta a postularlo. “El Rey del Tomate” ganó la elección con mucha ventaja. Sin embargo, al no poder comprobar un año de residencia en la entidad previo a su postulación, como la ley local establecía, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo inhabilitó para el cargo, por lo que retornó a Estados Unidos. En 2004 decidió nuevamente competir y buscó la postulación del PRD, pero fue derrotado en la elección

El decreto de la ley fue aprobado por la LVII Legislatura zacatecana el 23 de agosto de 2003 y en la exposición de motivos destacan las razones que condujeron a esta normatividad singular. Principalmente se alude a la contribución económica que realizan los zacatecanos que trabajan en el exterior por la vía de las remesas.

La contribución que los migrantes hacen a la economía familiar representa el monto de remesas per cápita más alto –369 dólares por habitante– y la más alta proporción de familias que reciben ingresos por este origen –17.5%– del país; además de que cantidades cada vez mayores se destinan a enfrentar necesidades que el Estado debiera de satisfacer, como la salud y la educación. La intensidad de nuestros migrantes en los Estados Unidos es la más alta del país con una tasa promedio anual de 9.8 por cada mil habitantes, misma que en 1995 y en el año 2000 dio origen a un fuerte proceso de despoblamiento absoluto en 34 de los 57 municipios, pero que en los Estados Unidos se compensa con el surgimiento de numerosas comunidades filiales, permitiendo a nuestros paisanos reproducir binacionalmente y de manera simultánea su sentido de comunidad, residencia, pertenencia, membresía, participación social,

interna. El PAN le ofreció la candidatura y logró un apretado triunfo, convirtiéndose en el “primer ciudadano estadounidense naturalizado en ganar una elección en México”, como lo definió la BBC de Londres.

política y cultural, además de avanzar con ello a niveles superiores de organización extraterritorial, hasta dar origen al migrante colectivo u organizado; mismo que va adquiriendo mayores capacidades de negociación y cabildeo ante los distintos niveles de gobierno.⁵²

Una de las novedades más radicales de la reforma a la Constitución local es que desaparece el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar un cargo de representación política. Así quedó plasmado en la fracción III del artículo 14 de la Constitución zacatecana: “Para ocupar los cargos de diputado local o integrante de algún Ayuntamiento, no se requiere ser mexicano por nacimiento”.⁵³ La condición de mexicano por nacimiento, que se adquiere al haber nacido en México o ser hijo(a) de padre o madre mexicanos por nacimiento, se sustituyó por la de ciudadano zacatecano. Así, a diferencia de la legislación federal, la reglamentación local posibilita en los hechos que quienes no sean mexicanos por nacimiento puedan ser votados para algún cargo en la entidad.

⁵² Miguel Moctezuma Longoria, “La voz de los actores. Ley migrante y Zacatecas”, en *Migración y desarrollo*, núm. 1, Universidad Autónoma del Estado de México, octubre de 2003, p. 10 (disponible en <http://redalyc.uaemex.mx>).

⁵³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones, México, 2007, p. 23.

Un mexicano por naturalización podría aspirar a ocupar un cargo de representación, pues cumpliría el requisito de ser ciudadano zacatecano.

La definición local de ciudadano es realmente *sui generis*, ya que según la reforma son zacatecanos los nacidos dentro de la entidad o bien aquellos que no hayan nacido en su territorio pero sean hijos de padres zacatecanos o de madre o padre zacatecano. Pero la ciudadanía se adquiere con la mayoría de edad y residiendo seis meses en la entidad o por reconocimiento de la Legislatura, aunque no sean mexicanos por nacimiento.⁵⁴ Lo más importante es que se modificó también el requisito de residencia efectiva, sustituyéndola por la “residencia binacional y/o simultánea”. Como afirma un investigador, “lo avanzado de la reforma, en materia migratoria, consiste en que [...] se reconocerá la residencia binacional y simultánea”. Los migrantes podrán ocupar todos los cargos de representación política a nivel local, con excepción de la gubernatura. “La condición es que reúnan los requisitos de residencia binacional o simultánea, lo cual se consigue cuando desde el extranjero se involucren en las actividades sociales y comunitarias de Zacatecas”.⁵⁵ El requisito

para que los zacatecanos puedan ser candidatos a diputado, presidente municipal, síndico y regidor es que residan efectivamente en el estado por lo menos seis meses antes del día de la elección o, en el caso de los migrantes, que comprueben la residencia binacional o simultánea. Todos deberán poseer comprobante de domicilio propio, “no convencional”, Registro Federal de Contribuyentes, Clave Única de Registro de Población y credencial para votar con fotografía.⁵⁶

Con ello, se abrió la posibilidad para que ciudadanos estadounidenses (que hubieran adquirido la ciudadanía por la vía del nacimiento o de la naturalización) pudieran ocupar cargos de diputados, presidentes municipales, síndicos o regidores en Zacatecas, que fue lo que sucedió a partir de la elección de 2004. La exposición de motivos señala al respecto: “Poseer la doble nacionalidad no debe ser un obstáculo para ocupar tales cargos de elección popular”. En efecto, como ya se mencionó, dos de los diputados zacatecanos electos ese año son migrantes.⁵⁷ Uno

⁵⁶ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, *op. cit.*, artículo 12, fracción II.

⁵⁷ Explícitamente se reservaron dos diputaciones de representación proporcional para migrantes. Según el artículo 51 de la Constitución local: “Dos [diputaciones de RP] deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales, en los términos que establezca la ley”.

⁵⁴ *Ibidem*, artículos 12 y 13, pp. 21-23.

⁵⁵ Miguel Moctezuma Longoria, *op. cit.*, pp. 3 y 4.

de ellos era residente legal en Estados Unidos (con *Green Card*) y el otro obtuvo la ciudadanía estadounidense por la vía de la naturalización. Ello encierra una potencial controversia legal en el vecino país, ya que ahí la ciudadanía implica ser sujeto de derechos y obligaciones, entre otros el de votar y ser electo. Para Estados Unidos, un ciudadano estadounidense se encontrará desempeñando un cargo de elección en otro país y por ello podría estar ante una causal de pérdida de la ciudadanía. En el caso del residente podría asimismo enfrentar una situación de ilegalidad al comprobarse que ha residido en el exterior por un periodo prolongado. En fin, estas son sólo dos aristas de un potencial conflicto para quienes decidan ejercer una doble ciudadanía. La materialización de la reforma conduce a lo que se conoce como la ciudadanía transnacional.

MICHOACÁN

En el caso de Michoacán, las adecuaciones a la normatividad electoral para incorporar los mecanismos para extender el derecho al sufragio a los michoacanos que viven fuera del país, por primera ocasión en la elección del gobernador en el año de 2007, se basaron en la definición de la ciudadanía michoacana, pero a di-

ferencia de Zacatecas, sin contravenir lo estipulado en la Constitución federal. En efecto, en la Constitución estatal⁵⁸ se define en su artículo 5° quiénes son considerados michoacanos: “Son michoacanos: los mexicanos nacidos en el Estado, los hijos de michoacanos nacidos fuera de él y los que se avecinen de manera continua durante un año”. Y en el artículo 7° se aclara: “Son ciudadanos los que reúnan los requisitos que señala el artículo 34 de la Constitución Federal”. Posteriormente, cuando se establecen los requisitos para ser electos –derechos ciudadanos– como diputados (artículo 23), presidentes municipales, síndicos o regidores (artículo 119), explícitamente se señala el requisito de “ser ciudadano mexicano por nacimiento y ser michoacano en ejercicio de sus derechos”. Con ello se excluye la posibilidad de que quien haya adquirido otra nacionalidad pueda ejercer alguno de estos cargos, salvo que, como señala la Ley de Nacionalidad, se renuncie expresamente –a la otra nacionalidad– mediante la solicitud del “certificado de nacionalidad mexicana”.⁵⁹

⁵⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones, México, 2007.

⁵⁹ Ley de Nacionalidad, artículos 16 y 17.

Sin embargo, el tratamiento para ocupar el cargo de gobernador presenta variaciones. El artículo 49 de la Constitución local no establece el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para ser electo, sino sólo “ser ciudadano michoacano en pleno goce de sus derechos” y “haber nacido en el Estado o tener residencia efectiva no menor de cinco años anteriores al día de la elección”. La omisión (ser ciudadano mexicano por nacimiento) al parecer no tiene efectos legales ni abre la posibilidad para que alguien que cuente con doble nacionalidad pueda ejercer el cargo; se trataría de una “omisión política” para plantear una suerte de “nativismo político”, estableciendo la ciudadanía michoacana. Ello, porque como se mencionó, el artículo 7° de la Constitución michoacana remite al 34 de la Constitución federal cuando se define la ciudadanía mexicana. Pero el agregado de los cinco años de residencia efectiva entra en contradicción con lo que señala el artículo 5°, que sólo establece una residencia continua de un año. Esta contradicción, que no opera si el candidato a gobernador hubiera nacido en la entidad, parece dirigida precisamente a quienes no sean nativos y deban demostrar que son “verdaderos michoacanos”, pues requieren cuatro años más de residencia que al-

guien que ya es considerado como “michoacano” después de un año de residencia.

Tras un segundo intento por reformar el código electoral —la primera iniciativa fue enviada al Congreso por el gobernador Lázaro Cárdenas Batel en julio de 2003—, se introdujeron cambios importantes a su ordenamiento electoral, mismos que fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado el 11 de febrero de 2007. Mediante la reforma electoral se aprobó el voto de los michoacanos en el extranjero, adicionando el Libro Noveno (“Del voto de los michoacanos en el extranjero”) al Código Electoral del Estado de Michoacán, consistente en 22 artículos (283-304), y que permitiría votar a los michoacanos que residieran fuera del país en las elecciones de gobernador del 11 de noviembre de 2007. El artículo 283 señala expresamente: “Los michoacanos que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio para Gobernador del Estado de conformidad con lo que dispone el presente Código”.⁶⁰ Al igual que en el ámbito federal, el Congreso local determinó que la vía para participar desde el exterior sería el voto postal. De hecho, se trata de la réplica y adecuación del Libro Sexto (“Del

⁶⁰ Código Electoral del Estado de Michoacán, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones, México, 2007, p. 274.

voto de los mexicanos residentes en el extranjero”) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero tratando de flexibilizar los requisitos para estimular la participación; por ejemplo, no se requería comprobante de domicilio en el exterior, la solicitud de registro en el listado nominal podía hacerse por correo ordinario y no únicamente por correo registrado o certificado –como lo exigía la reforma federal–, o se podía enviar más de un voto en una sola pieza postal.⁶¹

Tal como sucedió con la elección presidencial de 2006, las expectativas acerca de la participación política extraterritorial de los michoacanos eran altas. Según algunas fuentes, la población de origen michoacano que radica en Estados Unidos es de cuatro millones, con una alta concentración en el estado de California (47%). Un millón y medio son indocumentados. Del resto que cuenta con residencia legal (2.5 millones), 1.3 millones nacieron en la entidad y 1.2 millones son ciudadanos estadounidenses por nacimiento. La expectativa de participación de los diferentes actores políticos era de 10 mil personas.⁶²

⁶¹ Véase Instituto Electoral de Michoacán, *Voto de los michoacanos en el extranjero. Proceso electoral estatal 2007* (disponible en http://www.iem.org.mx/pdf/memoria_voto_extranjero, pp. 8-9).

⁶² Javier Rueda Hernández, “Fracasó el voto emigrante”, en *Contralínea Michoacán* (disponible en <http://www.michoacan.contralinea.com.mx/archivo/2007/septiembre>).

Finalmente se recibieron 992 solicitudes de inscripción al Listado de Votantes Michoacanos en el Extranjero (LVMIE): 962 procedentes de Estados Unidos y 30 de otros países. Después de la verificación de la información, el listado quedó integrado por 671 potenciales electores: 646 residentes en Estados Unidos y 25 en otros países. Pero sólo votaron 349 (330 boletas fueron enviadas desde Estados Unidos y 19 de otros lugares).⁶³ Es decir, el porcentaje de participación fue del 52.01% de quienes podían haber votado (ya que estaban inscritos en el LVMIE); una diferencia notable respecto de lo acontecido en la elección presidencial (2006), que fue del orden del 79.83%. En términos particulares, contrastan también los números respecto a la participación extraterritorial de los michoacanos en la elección presidencial, pues el registro en el listado nominal federal fue de 3,368 y el envío efectivo de boletas sumó 2,662, para un porcentaje de 79%.⁶⁴

⁶³ Instituto Electoral de Michoacán, *Sistema estadístico de consulta del voto de los michoacanos en el extranjero* (disponible en <http://www.iem.org.mx/Sistema-Consulta>).

⁶⁴ Instituto Federal Electoral, *Plan estratégico del voto de los mexicanos en el extranjero 2011-2012*, México, 2011, pp. 23 y 26 (disponible en http://www.ife.org.mx/docs/ife-v2/DS-Sesiones_CG/CG-acuerdos/2011/febrero/CGex201124-02).