

# O VOTO DOS MEXICANOS NO EXTERIOR: UMA AGENDA A CUMPRIR

Leticia Calderón Chelius

*Tradução do espanhol: M<sup>a</sup> Encarnación Moya Recio*

## RESUMO

Nos anos mais recentes, a vasta comunidade formada por migrantes mexicanos e descendentes nos Estados Unidos (cerca de 20 milhões) passou a fazer parte da agenda política do México, cujo tortuoso processo de transição democrática trouxe o voto migrante ao centro do debate nacional. O artigo analisa as diferentes posturas dos grandes partidos políticos mexicanos em face do potencial voto migrante, à luz da tradição política do país e dos sentidos que ali ganham "nacionalidade" e "cidadania".

*Palavras-chave:* imigração; mexicanos nos Estados Unidos; eleições no México.

## SUMMARY

In recent years, the enormous community of Mexican migrants and their descendants in the United States (ca. 20 million people) have been included in Mexico's political agenda, as the rocky process of democratic transition has thrust the migrant vote into the center of national discussions. This article analyzes the different stands adopted by Mexico's major political parties vis-à-vis the potential migrant vote, taking into consideration the country's political tradition and the meanings that "nationality" and "citizenship" take on in this situation.

*Keywords:* migration; Mexicans in the U.S.; general elections in Mexico.

No dia 2 de julho de 2000 a elite do Partido Revolucionário Institucional (PRI) reconheceu pela primeira vez a vitória eleitoral de uma sigla de oposição, o Partido Ação Nacional (PAN), liderado por Vicente Fox, primeiro presidente mexicano não priista em setenta anos. O processo pelo qual ocorreu essa vitória tem sido considerado uma das mais lentas transições para a democracia não só na América Latina, mas também em relação às recentes transições do Leste Europeu<sup>1</sup>. No México não houve um momento definido que identificasse o início de uma nova época, como as celebrações pelo fim do governo militar no Brasil ou na Argentina, as massas caminhando pelas ruas de Praga diante do império subjugado, o assassinato dos ditadores na Romênia visto a cores no mundo todo. A surpresa e incredulidade de ver que o PRI reconhecia seu fracasso eleitoral diante de milhões de espectadores na noite de 2 de julho foi, por assim dizer, o "Muro de Berlim mexicano".

A longa tradição de fraudes eleitorais que caracterizou o sistema político mexicano explica que o júbilo se misture à desconfiança. Durante décadas as eleições foram a via para referendar o grupo no poder — não

(1) Cf. Camou, Antonio. "Once tesis sobre la 'transición' mexicana. Gobernabilidad y democracia". *Nexos*. México, n° 170, fevereiro de 1992.

pela legitimidade do voto universal e secreto, mas por meio de uma sofisticada maquinaria responsável por procedimentos que permitiam o que a elite denominava "fraude patriótica"<sup>2</sup>. A grande mudança no sistema político do país, sobretudo na cultura política dos mexicanos, é a credibilidade crescente nas eleições como uma via para alcançar a democracia. Isso não tem sentido se dito a partir de outras experiências, mas em se tratando do México é um elemento fundamental para a compreensão do longo processo da transição "à mexicana".

Dentre os muitos desafios a serem enfrentados pelo novo governo mexicano está o da extensão de um direito político elementar a milhões de cidadãos excluídos do processo eleitoral. Trata-se da lei que permite o voto aos mexicanos que vivem no exterior, a qual, aprovada por unanimidade na Câmara de Deputados em 1996, foi rechaçada pela maioria priista no Senado em 1999.

(2) Cf. Loaeza, Soledad. "The emergence and legitimization of the modern right, 1970-1988". In: Cornelius, Wayne, Gentlemen, Judith e Smith, Peter (eds.). *Mexico's alternative political future*. San Diego: Center for US-Mexican Studies/University of California, 1989.

### Transição, democracia e voto no exterior

Diversos países da América Latina que passaram por processos de transição democrática, como Argentina, Brasil e Colômbia, debateram e aprovaram leis que permitem aos seus cidadãos radicados no exterior manter sua pertença política ao país de origem, reconhecendo seu direito de votar. Em nenhum caso o tema despertou tantas paixões e polêmicas como no México. Na maioria dos países o assunto ficou restrito a uma regulamentação eleitoral mais adequada às mudanças democráticas, e apenas na Colômbia a questão ganhou maiores proporções, pois sua legislação não só aprovou o direito ao voto no exterior como passou a permitir a representação política no estrangeiro — o direito de ser votado.

No México, a discussão sobre o voto extraterritorial, antes um tema marginal na agenda política nacional, passou a ser um dos três temas mais candentes em 1999, nas negociações prévias às últimas eleições, junto aos debates sobre as coalizões e os limites no financiamento de campanhas. Como se deu esse processo? Por que desperta tanta paixão e polêmica um tema que em outros países é considerado inerente à democracia contemporânea, sobretudo se consideramos que quarenta países do mundo têm leis regulamentando o voto extraterritorial? É evidente que no México a polêmica extrapola os direitos dos migrantes internacionais, tocando pontos sensíveis do próprio sistema político do país.

Atualmente, nada menos que 8% da população mexicana está radicada no exterior, sobretudo nos Estados Unidos, onde se encontram 98% dos migrantes. São cerca de nove milhões de mexicanos que, em termos estritamente jurídicos, conservam sua condição de cidadãos e, portanto, são potenciais eleitores. Releve-se que, mesmo se fosse permitido somente o voto dos mexicanos que no momento da eleição contassem com o título de eleitor emitido pelo Instituto Federal Eleitoral (IFE) no México

— isto é, sem uma estratégia de cadastramento no exterior e sem campanhas para promover o voto entre os migrantes —, os possíveis votantes chegariam a um milhão e meio, o que poderia influenciar qualquer resultado eleitoral, sobretudo nas eleições presidenciais de 2000, consideradas as mais competitivas da história política mexicana. Partindo da idéia de que a vitória seria alcançada por margem relativamente pequena (não foi o que ocorreu), um milhão e meio de votos poderiam fazer a diferença. Esse foi o cálculo político que muitos utilizaram para congelar a regulamentação do voto no exterior, mas os argumentos não se centraram apenas na magnitude da comunidade migrante mexicana — que tornaria muito complexa a realização de eleições fora do país, ainda que tecnicamente possível —, alegando sobretudo os "estranhos motivos" do crescente interesse mostrado pelos migrantes acerca da vida política nacional.

O potencial econômico dos trabalhadores mexicanos no estrangeiro é um dos temas que mais chama a atenção no processo migratório mexicano. O envio de remessas do exterior é a terceira maior entrada de divisas no país, calculada em cerca de 5 bilhões de dólares anuais — atrás apenas das rendas geradas pelo petróleo e pelo turismo —, o que tem um impacto definitivo no desenvolvimento das zonas de maior expulsão<sup>3</sup>. Nessas zonas alguns migrantes contam com grande reconhecimento e prestígio em razão de sua ativa participação e investimento em obras públicas e de sua rápida reação diante de catástrofes naturais — cujo drama é agravado pela negligência das autoridades. Assim, por meio desse mero vínculo social, cultural e econômico com suas comunidades de origem, os migrantes converteram-se, em alguns casos, em gestores políticos de grande peso.

O processo a partir do qual os migrantes desenvolveram uma ativa gestão política formal e informal é parte da experiência migratória atual<sup>4</sup>, mas combinou-se gradualmente com as transformações políticas do país desde a década de 1980, contexto em que a demanda generalizada por "eleições transparentes" ensejou a luta pelo direito de voto entre os mexicanos radicados no exterior. Se na sociedade mexicana o voto alcançou uma legitimidade sem precedentes, para os migrantes — engajados num crescente ativismo social, comunitário e econômico — tornou-se uma via concreta para manter a relação política com o país e uma forma de referendar a pertença à nação, uma "carteirinha de filiação" não apenas para utilidades específicas, mas com peso simbólico.

O interesse dos migrantes pela política mexicana é produto de um longo processo histórico, desde as campanhas de apoio à candidatura oposicionista de José Vasconcelos nos anos 1930 até a organização dos mexicanos no exterior em clubes, associações, sindicatos e brigadas de apoio partidário em diferentes conjunturas políticas do México moderno. Contudo, a participação mais ativa e generalizada por parte das comunidades de migrantes mexicanos deve ser vista como resultado direto do processo de transição democrática nacional, em que a questão do sistema eleitoral foi incorporada ao debate responsável pela transformação da estrutura política do país.

(3) Cf. Cornelius, *Gentlemen e Smith* (ibidem).

(4) Cf. Calderón Chelius, Leticia. "Ciudadanos inconformes: nuevas formas de representación política en el marco de la experiencia — el caso de los migrantes mexicanos". *Frontera Norte*. México: Colegio de la Frontera Norte, vol. 11, n° 21, 1999.

Diversamente do crescente interesse dos migrantes pela política nacional, há no México um desconhecimento generalizado sobre a comunidade mexicana nos Estados Unidos. Tanto na opinião pública como nos meios especializados insiste-se em considerar tal comunidade como um todo homogêneo, sem diferenciar suas particularidades, histórias e perspectivas políticas e econômicas. Essa percepção não é tão inocente e na realidade serve àqueles que procuram manipular diante da opinião pública a idéia de que milhões de mexicanos que não vivem no país poderiam decidir seu destino político. Seriam milhões, por certo, os que teriam direito a votar, mas há uma grande diferença entre sete milhões de potenciais votantes e a afirmação de que são 25 milhões os mexicanos vivendo no exterior. Vejamos isso em detalhe.

Se é certo que os mexicanos nos Estados Unidos conformam uma minoria racial e cultural com um passado histórico comum, sua história presente e sobretudo seu *status* jurídico — isto é, sua condição de cidadãos num ou noutro país — definem sua condição política e, assim, suas possibilidades de desenvolvimento em cada sociedade.

Estima-se a comunidade mexicana nos Estados Unidos em 19 milhões de pessoas, das quais 11 milhões são *méxico-americanos* ou "*chicanos*"<sup>5</sup>. Esses cidadãos norte-americanos de origem mexicana compartilham alguns dos problemas que afligem os mexicanos nos Estados Unidos em geral, como o racismo e a discriminação, mas como cidadãos desse país contam com direitos políticos no sistema político norte-americano<sup>6</sup>. Ainda que o valor do voto entre os méxico-americanos seja um fato novo, incrementado nas últimas duas décadas, seu potencial político já não dá lugar a dúvidas e é parte fundamental do quebra-cabeças que define campanhas e posturas das principais forças políticas norte-americanas: democratas e republicanos. Para além do debate sobre as desvantagens estruturais que a comunidade méxico-americana enfrenta, a realidade é que poder votar oferece-lhe uma via para influenciar, fazer-se ver, modificar as condições que a marginalizam. Também contam com esse direito os *mexicanos naturalizados nos Estados Unidos*, que compõem um contingente de cerca de um milhão e meio.

A comunidade mexicana nos Estados Unidos compreende também os *residentes permanentes e temporários nascidos no México*, que chegam a mais de sete milhões. Aqueles com *permissão legal* para viver e trabalhar no país — estimados em 4 milhões e 900 mil<sup>7</sup> — têm acesso a praticamente todos os direitos sociais que se concedem aos cidadãos norte-americanos, mas não gozam de direitos políticos de qualquer tipo<sup>8</sup>. Já os residentes em *condição ilegal* são mais vulneráveis, expostos a perseguições e às novas leis migratórias norte-americanas, que restringiram seu acesso aos serviços públicos, anteriormente outorgados a qualquer pessoa sob o princípio dos direitos humanos universais, para além de sua condição migratória. Por sua própria condição jurídica, não têm possibilidade de optar pela naturalização<sup>9</sup> como meio para buscar certa regularidade diante do avanço da onda xenófoba nos Estados Unidos e carecem de qualquer direito político. Cal-

(5) É preciso deixar claro que "chicano" é uma definição política surgida com o movimento de reivindicação étnica da minoria mexicana durante os anos 1970. Atualmente, porém, não é toda a comunidade que compartilha dessa definição.

(6) Certamente a questão dos "direitos políticos plenos das minorias" é um dos grandes debates contemporâneos. Embora juridicamente se estipule que as minorias deverão ser consideradas e tratadas como iguais, isso não ocorre de fato praticamente em nenhuma democracia liberal. Portanto, a maioria dos países enfrenta a necessidade de criar condições para esses grupos marginalizados, assumindo a realidade da cidadania diferenciada. Com respeito a isso, os casos europeus são um ponto de referência importante. Ver Soysal, Yasemin. *Limits of citizenship*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

(7) Desse grupo, a maior parte foi admitida nos Estados Unidos a partir dos anos 1980: 1 milhão e 600 mil entre 1981 e 1990 e 1 milhão e 500 mil entre 1991 e 1995.

(8) As novas leis migratórias afetam pela primeira vez os residentes legais nos Estados Unidos, eliminando direitos históricos como acesso à educação, seguro-desemprego, aposentadoria e seguro social público.

(9) Cumpre ressaltar que naturalizar-se não é um processo simples e aberto a qualquer um que deseje fazê-lo em praticamente nenhum país, pois implica requisitos às vezes difíceis de cumprir, além do conflito pessoal em uma decisão de vida radical. Se é certo que as leis migratórias norte-americanas tornaram-se cada vez mais rígidas para permitir a naturalização dos estrangeiros, não é este o país com leis mais estritas e excludentes. Países como Alemanha e França têm algumas das leis mais severas a esse respeito.

cula-se que 2 milhões e 400 mil mexicanos residam de maneira ilegal nos Estados Unidos<sup>10</sup>.

Nota-se, portanto, que ao falarmos da comunidade mexicana nos Estados Unidos nos referimos a um grupo amplo e diverso que, apesar da origem comum, tem condições políticas distintas, definidas por seu *status* jurídico de cidadão, residente legal ou ilegal.

(10) Cerca de um quarto dos migrantes temporários chegou nos últimos cinco anos, em razão da crise econômica no México.

## Partidos políticos, migrantes e voto no exterior

O processo da demanda pelo direito de voto no exterior é uma clara demonstração do interesse dos migrantes pelo que acontece no México, um exercício de *empowerment* cidadão. Esse processo foi rapidamente incorporado na dinâmica partidária mais recente, em que cada força política nacional definiu sua posição diante dos migrantes.

O Partido da Revolução Democrática (PRD) sustentou uma posição de clara defesa dos migrantes mexicanos nos últimos anos. Desde sua fundação (1990), os principais líderes do partido elaboraram programas concretos sobre a problemática migratória. Foi com o movimento político em torno da candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas, em 1988, que a esquerda mexicana se apercebeu do inusitado interesse dos migrantes em participar da política nacional. Havia ali um potencial político não aproveitado e que não requeria campanhas de sensibilização, pois surgia de maneira espontânea entre mexicanos sem filiação partidária desejosos de tornar patente seu apoio à possibilidade de mudança no México por meio da candidatura de Cárdenas.

Quando em 1996 se iniciou um novo debate sobre a reforma política nacional, o PRD reivindicou a demanda do voto dos migrantes. Em clara desvantagem diante do PRI e do PAN, o partido negociou seu apoio ao processo instaurado em Chiapas em troca da aprovação da lei que permitiria o voto no exterior, a qual integrou um pacote de mais de cinquenta reformas eleitorais. Contudo, a regulamentação da lei aprovada na Câmara ficou subordinada à criação de um Registro Nacional Cidadão, a via para certificar a nacionalidade de todos os mexicanos e, portanto, daqueles radicados no exterior mas que conservavam sua nacionalidade.

Desde o impulso à lei do voto extraterritorial generalizou-se a idéia de que o PRD desfrutava da preferência dos migrantes, sob a suposição de que, tendo a migração motivações predominantemente econômicas, o voto no exterior traduziria uma posição crítica frente ao PRI. Essa hipótese nunca foi corroborada, apesar das várias eleições simbólicas realizadas entre os mexicanos no exterior, em que o PRD obtinha vantagem mas que nunca foram representativas do universo de migrantes. De fato, seu objetivo maior era tornar evidente a exclusão política em relação ao contexto político mexicano. Além disso, como a convocação dessas "eleições" era feita por ativistas históricos da esquerda ligados ao PRD, a tendência era previsível.

Acreditar que aqueles mexicanos racionalizariam sua migração em termos político-partidários foi uma apreciação equivocada. Na verdade, diversas pesquisas mostraram que, longe de serem de oposição por princípio, os migrantes reproduzem a complexidade do eleitorado nacional, isto é, o potencial eleitorado mexicano no exterior reflete a dinâmica política interna<sup>11</sup>. A migração não é resultado de uma oposição ao regime, e são poucos os casos de exílio político no México. É inegável, porém, que nas eleições de 2000 os partidos de oposição ganharam nas localidades de maior expulsão migratória, caso de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Zatecas, municípios do estado do México, e inclusive no Distrito Federal. Isso não quer dizer que a migração defina a política nesses lugares, mas que a alta concentração migratória dessas zonas tem um peso na vida local que de alguma maneira se reflete em maior oposição ao partido que durante décadas teve a hegemonia política.

O tema do voto extraterritorial foi retomado somente no início de 1998, quando da formação de organizações civis como Coalizão de Mexicanos no Exterior e Nosso Voto em 2000. Com demora de quinze meses, o IFE iniciou a formação de uma comissão de especialistas para o estudo das modalidades, estratégias e procedimentos para a realização de eleições confiáveis em território estrangeiro. Em fins daquele ano foi apresentado o informe da comissão, que, além de propor seis distintas modalidades para o voto extraterritorial, mostrava que "era tecnicamente possível realizar eleições confiáveis em território estrangeiro". Quando finalmente o Ministério do Interior declarou que nas eleições presidenciais o Registro Nacional Cidadão não estaria pronto, concordou-se que o formato das eleições no exterior deveria ser definido pelo Congresso, segundo os distintos cenários traçados pelo IFE e criando-se as regras jurídicas adicionais que fossem necessárias.

O PRI desenvolveu, tradicionalmente, diferentes estratégias diante dos migrantes, mas apenas no governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-94) teve início uma política mais estruturada para estabelecer contato permanente com as comunidades de mexicanos no exterior. Como partido no poder, o PRI deu impulso à abertura de novos consulados e apoiou clubes de mexicanos dos diferentes estados expulsos, criticados por reproduzir a estrutura corporativista e clientelística que durante tanto tempo moldou o sistema político mexicano. Em face da abertura comercial e da busca de aprovação do Nafta, a estratégia do PRI de aproximar-se dos migrantes deixou de lado sua relação com os trabalhadores e permitiu que a equipe de tecnocratas privilegiasse seu contato com as elites México-americanas. Se é certo que isso produziu resultados favoráveis, ao abrir vias de acesso à sociedade norte-americana para setores comerciais mexicanos, não serviu para modificar a relação tradicional que o governo mexicano mantinha com os trabalhadores migrantes, marcada por imagens petrificadas, folclóricas e até piegas. O governo fez política a favor do PRI por meio de organismos claramente estatais (consulados e programas de apoio para cooptar organizações sociais de migrantes) e desenvolveu uma estratégia

(11) Cf. Calderón Chelius, Leticia. "El ABC del voto en el exterior", *Lórdinaire Latino Americanain*. França: Université de Toulouse-Le Mirail, nº 1.173/1.174, jul.-dez./1998.

para impulsionar células de organização partidária, mas parece que a relação entre as instâncias que representam o governo, o partido oficial e os migrantes chegou a um desgaste tal que reflete as próprias mudanças do sistema político mexicano.

Quando a viabilidade de eleições no exterior tornou-se pública, o PRI iniciou uma campanha contrária, diante do risco evidente de que elas fossem favoráveis à oposição. Sabia-se que os mexicanos no exterior se expressavam muito mais livremente do que no território nacional, o que não raro significava severas críticas ao governo mexicano<sup>12</sup>, e em relação ao voto no exterior o partido não poderia exercer pressão por meio dos tradicionais mecanismos corporativos. O PRI argumentava que o procedimento não garantia confiabilidade, podendo gerar problemas pós-eleitorais em âmbito internacional. Num nível mais sofisticado, defendeu um argumento que procurava ser contundente: o voto de milhões de mexicanos colocava a soberania nacional em perigo. Não porque acreditasse realmente nisso — como finalmente demonstrou o pragmatismo político dos negociadores mexicanos ao redefinir o rumo político e econômico do país nos últimos anos —, mas porque esse ponto coincidia com um dos baluartes ideológicos do partido no poder: o nacionalismo revolucionário.

Um dos elementos de sustentação do PRI no governo foi o discurso construído em oposição ao mundo exterior, principalmente com respeito aos Estados Unidos. Por quase cinquenta anos, o exterior, o estrangeiro, foi utilizado nos discursos oficiais como um inimigo abstrato para legitimar o grupo que se manteve no poder pelo direito emanado da Revolução de 1910, bem como para justificar o forte centralismo e manter um controle férreo dos governos municipais e estaduais. Nos anos 1980 o México se abriu ao mundo, produto da virada política que apostou numa acelerada abertura comercial. A idéia sobre o exterior foi redimensionada e o estrangeiro deixou de ser "o inimigo", o "alheio à essência do mexicano", para se converter na categoria dos "novos parceiros comerciais". Foi um processo politicamente custoso, pois esvaziou o conteúdo do nacionalismo revolucionário, ideologia do regime que permanecia em lemas obsoletos e sem maior eco na sociedade.

Entende-se assim por que no México, um dos países com mais longa tradição migratória, o Estado relegou esse processo, por décadas, a lugar muito secundário. Simbolicamente, a migração era a representação de tudo aquilo que ia contra a essência dos valores que o regime exaltava. O migrar foi percebido socialmente como uma espécie de traição à pátria, uma covardia, uma opção fácil no lugar de permanecer para suportar a pobreza como os demais compatriotas — em suma, a antítese do nacionalismo revolucionário. Essa percepção da migração ainda persiste, embora não seja majoritária na sociedade. E ressurgiu como essência do discurso articulado pelo PRI, quando se argumentava que parecia "suspeito" o interesse dos migrantes pela política nacional ou que o voto no exterior propiciaria a infiltração de interesses ocultos dos Estados Unidos na política nacional. Tratava-se de um discurso ambíguo, ao exaltar o trabalho dos

(12) Cf. Calderón Chelius, "Ciudadanos inconformes...", loc. cit.

migrantes pela nobre contribuição à economia nacional e ao mesmo tempo questionar sua lealdade pelo fato de terem migrado.

O estilo imposto por essa mesma elite política a partir do governo de Salinas de Gortari — quando se iniciou uma aproximação mais aberta com o exterior, especialmente com Washington — serviu para escamotear o argumento "soberania em perigo com o transbordamento da política nacional além das fronteiras territoriais". E isso não somente em benefício daqueles que no governo e no PRI contestaram e finalmente sustaram a regulamentação do voto no exterior, mas também do discurso ao qual recorreu várias vezes o candidato presidencial do partido nas eleições de 2000, Francisco Labastida Ochoa, exaltando a necessidade de limitar a política ao território nacional e advertindo que o voto no exterior não se tornasse um pretexto de ingerência estrangeira.

O PRI, por fim, perdeu a eleição sem sair das fronteiras nacionais e hoje sabemos que o voto dos migrantes não teria definido as eleições, nas quais a manifestação de oposição foi suficientemente expressa pela sociedade mexicana. Acabou identificado como o partido que se opôs a que milhões de compatriotas tivessem a oportunidade de votar (quando poderia até ter ganho votos de alguns setores de migrantes que tradicionalmente o apoiavam), carregando assim um alto ônus político a pagar.

O PAN manteve-se tradicionalmente afastado dos migrantes mexicanos. Por sua origem entre membros da classe média, pequenos empresários e setores economicamente favorecidos, viu com certo desprezo classista os trabalhadores mexicanos que emigravam<sup>13</sup>, reproduzindo o estereótipo do migrante como camponês pobre e analfabeto que foge da fome. Além disso, a condição de não-cidadãos desses migrantes os deixava sem grande apelo político, pois não rendiam votos, e o PAN optou por não se desgastar com esse setor distante. Apesar desse desinteresse, os mexicanos no exterior seguiram muito de perto os avanços políticos do partido a partir da década de 1980 em estados fronteiriços do norte do país (Chihuahua, Baixa Califórnia), próximos às grandes concentrações da comunidade mexicana nos Estados Unidos. As vitórias panistas foram acompanhadas com entusiasmo, pois revelavam que algo novo estava acontecendo na sociedade de origem desses mexicanos. Ainda assim, o PAN não articulou uma política clara nem exteriorizou qualquer declaração de apoio aos compatriotas no exterior. Foi apenas quando se tornou evidente o potencial eleitoral daqueles milhões de mexicanos que o partido começou a desenvolver estratégias e programas específicos, mas seu pouco contato com as comunidades e seu desconhecimento da problemática migratória provocaram grande dispersão entre seus simpatizantes "do outro lado", o que impediu o desenvolvimento de uma ação partidária que teria encontrado milhares de adeptos.

Houve sérias divergência internas em torno da posição que o partido deveria tomar quanto à regulamentação e à realização de eleições no exterior. Muitos panistas de destaque levantaram sérias dúvidas sobre a capacidade do IFE para realizar eleições fora do país que não viessem a ser

(13) Cf. Santa María Gómez, Arturo. *La política entre México y Aztlán, relaciones chicano-mexicanas del 68 a Chiapas 94*. México: Universidade Autónoma de Sinaloa/California State University, 1994.



questionadas. Temiam que no caso de alguma controvérsia o PRI tivesse elementos para anular as eleições presidenciais. Além disso, sua posição frente aos migrantes continuava distante e sem clareza de como incorporá-los em sua agenda política. No entanto, o partido acabou por tomar uma decisão estratégica que lhe trouxe benefícios à custa de seus inimigos — principalmente do PRI. Embora seus membros estivessem divididos com respeito à lei, decidiram apoiá-la abertamente, formando uma frente comum com o PRD. De fato, consideraram inútil iniciar um debate interno que poderia dividi-los, pois sabiam que o PRI dificilmente aprovaria a lei no Senado, o que deixou uma imagem de unidade junto à opinião pública e conquistou a simpatia dos migrantes — que por tanto tempo desprezaram. Quando finalmente o voto da maioria priista no Senado impediu o avanço da regulamentação da lei, o PAN passou a enfatizar que por culpa do PRI os mexicanos no exterior não votariam nas eleições de 2000. Isso lhe rendeu um ganho político difícil de medir, mas o fato é que o partido saiu vitorioso das eleições e milhões de mexicanos no exterior acompanharam com júbilo esse triunfo.

No início do debate sobre o voto no exterior, alguns membros do PAN manifestaram clara oposição à aprovação dessa lei, mas nas negociações de 1996 o partido concedeu apoio ao PRD nessa questão em troca do avanço em outros temas. Em seguida não fez maior esforço para acelerar o processo de regulamentação da lei, mas certos desdobramentos posteriores acabaram por favorecer o PAN. Embora o PRD tenha sido durante anos o partido de oposição mais visível entre os mexicanos nos Estados Unidos, o PAN começou a colher os frutos de um trabalho não realizado no exterior. Ao contrário dos principais líderes do partido, Vicente Fox, o nome erigido a candidato à Presidência pelo PAN, foi sensível à problemática migratória, porque oriundo do estado mexicano de maior expulsão, Guanajuato, do qual fora governador por mais de quatro anos. Por diversas oportunidades Fox visitou regiões dos Estados Unidos para estabelecer contato com diferentes grupos de apoio à sua candidatura. A todo momento reiterou em seus pronunciamentos o compromisso de incorporar, social, econômica e politicamente, os migrantes mexicanos à vida nacional. Uma de suas declarações mais recorrentes era a de que seu governo incluiria os 180 milhões de mexicanos, aludindo claramente àqueles que residem no exterior, não incluídos no censo nacional e que contabilizariam 98 milhões.

### **Consensos, dissensos e reforma legal**

Equacionar os déficits da transição mexicana à democracia quanto aos direitos políticos dos mexicanos no exterior requer a construção de um consenso entre as principais forças do país para definir o tipo de reforma legal a ser implementada. Por enquanto, a lei da dupla nacionalidade tem contribuído para postergar a questão do direito ao voto no exterior. Tendo

claras as diferenças no interior da comunidade mexicana nos Estados Unidos, podemos entender que tal lei é dirigida aos migrantes que, ao residir legalmente no exterior e ao cumprir os requisitos que cada país exige, estão em condições de optar por uma nova cidadania sem perder sua nacionalidade de origem. Assim, essa lei não beneficia em nada os mexicanos que, mesmo sendo residentes legais no estrangeiro, não podem ou não desejam naturalizar-se ali, nem muito menos os que migraram ilegalmente. O pressuposto em que se apóia tal lei é que, ao optar pela cidadania norte-americana, os migrantes mexicanos estarão amparados pelas instâncias legais desse país.

Os mexicanos são o grupo com os menores índices de naturalização em toda a história dos Estados Unidos. A principal razão disso é que outrora os trabalhadores mexicanos não tinham a intenção de ali permanecer de maneira definitiva, e para muitos deles a naturalização implicava trair sua lealdade ao México. Com o tempo, mais e mais migrantes acabavam por lá ficar em definitivo, ainda que mantivessem sua condição de estrangeiros. Não lhes interessava a naturalização, sobretudo porque seu *status* de residentes legais lhes permitia o acesso aos serviços e benefícios sociais concedidos a qualquer cidadão norte-americano. Podiam trabalhar, educar seus filhos, contar com seguro-desemprego, aposentadoria. Só careciam de direitos políticos plenos — votar, opinar —, mas isso não foi relevante por muito tempo nem nos Estados Unidos nem no México.

As novas disposições migratórias norte-americanas de 1996 afetaram, pela primeira vez, não só os migrantes ilegais, mas também os radicados de maneira legal no país por longos anos, e a partir de então reverteu-se a tendência de baixa naturalização entre os mexicanos, de forma que muitos passaram a adquirir cidadania norte-americana. Foi nesse contexto que o governo mexicano promoveu a lei da dupla nacionalidade, para que aqueles em condições de naturalizar-se o fizessem sem receio de perder sua nacionalidade original — isto é, para que sua opção de adquirir direitos políticos nos Estados Unidos não afetasse sua "lealdade" ao México. Cabe insistir que essa lei só beneficiou migrantes em condições jurídicas de naturalizar-se, o que excluiu os migrantes ilegais, que eram a maioria e o grupo que mostraria maior crescimento nos anos seguintes.

Para além da questão da lealdade e do orgulho nacionais, contudo, a lei da dupla nacionalidade deparou um problema de ordem econômica, em razão do fato de que, ao se naturalizarem, muitos dos mexicanos radicados no estrangeiro vão deixando de enviar remessas ao México, o que implica um duro golpe à economia nacional, sobretudo em face da tendência de que no médio prazo aumentará o número de mexicanos que se naturalizarão nos Estados Unidos. Assim, a promoção de outras vias de rendas provenientes dos migrantes começou a ser vista como prioritária no âmbito da lei. Contemplaram-se reformas para que os mexicanos naturalizados em outro país tivessem condições favoráveis para investir no México, o que foi matéria de grande debate, pois as autoridades certamente sabiam que, mesmo estando proibido o investimento de estrangeiros em certos ramos

e regiões durante muitas décadas, eles investiam por meio de terceiros ou de diferentes mecanismos de corrupção.

Mas o ponto mais crucial no debate sobre a extensão dos direitos políticos aos mexicanos residindo no estrangeiro é político e refere-se à diferenciação jurídica dos conceitos de *ciudadania* e de *nacionalidade* — a nacionalidade mexicana entendida como identidade e pertença a um grupo social e cultural, e a cidadania, em relação a direitos políticos. O IFE, encarregado de fazer o estudo sobre as modalidades de voto no exterior, partiu de uma noção ampla de cidadania, que inclui, de acordo com a lei de nacionalidade mexicana, os cidadãos mexicanos de nascimento, aqueles que optem por uma cidadania estrangeira mas recuperem a mexicana e aqueles que, filhos de pai ou mãe mexicana, tenham nascido fora do território nacional mas que, pelo benefício da lei de dupla nacionalidade, seriam considerados nacionais para efeitos não apenas econômicos, sociais e culturais, mas também políticos.

Voices como as dos juristas Diego Valadés e Jorge Carpizo lideraram a crítica à lei do direito de voto extraterritorial alicerçada na noção ampla de cidadania, argumentando que essa noção acarreta perigo para o sistema político do país em virtude da influência de "interesses alheios à nação nas eleições mexicanas". Segundo essa posição, os direitos políticos devem restringir-se aos que conservam a cidadania mexicana ligada ao território nacional, porque é aí, dizem, que se enraíza a lealdade.

Os argumentos de ambos os lados são pertinentes porque no fundo estão abrindo o debate sobre o tipo de pertença política que o México desenvolverá no próximo milênio, quando o fluxo internacional de migrantes estará aumentando e quando as questões colocadas pela noção de cidadania a partir do Estado-nação representarão um desafio teórico e político em face da globalização. O que deveria merecer maior atenção nesse debate, porém, é o fato de que aqueles que podem chegar à condição de dupla nacionalidade constituem um grupo muito pequeno<sup>14</sup>.

## Considerações finais

Para além das conjunturas eleitorais, é notório que os migrantes mexicanos vivem uma extremada condição de marginalidade política. Nos Estados Unidos a carência de direitos políticos é um dos principais problemas que os migrantes enfrentam. Ainda que nesse país os mexicanos tenham um peso importante por serem a segunda minoria depois dos negros e a de maior crescimento demográfico, essa importância não se reflete dentro do sistema político norte-americano.

Na campanha eleitoral pelo governo da Califórnia em 1995 tornou-se evidente que a marginalidade política e a baixa capacidade de influência dos migrantes os impedem de deter as leis que os afetam diretamente no seu cotidiano. A iniciativa de lei que limitava o acesso de estrangeiros a

(14) De acordo com o consulado mexicano em Los Angeles, em junho de 1998 havia 1.500 solicitações para recuperar a nacionalidade. A maioria provinha de mexicanos com um ou dois anos de naturalização. Dos solicitantes, 25% haviam se tornado cidadãos norte-americanos entre 1991 e 1995. Poucos eram os mexicanos naturalizados antes da década de 1990 interessados em beneficiar-se dessa lei. A média de idade dos solicitantes oscila entre 40 e 55 anos de idade e trata-se de pessoas que apesar de terem se naturalizado não desistem da idéia de voltar ao México no momento de se aposentar ou para abrir um negócio ali.

serviços sociais e, posteriormente, as leis migratórias de 1996<sup>15</sup>, consideradas das mais restritivas de todos os tempos, mostraram não só que a época das liberdades civis norte-americanas vai ficando para trás, como também que os mexicanos nos Estados Unidos contam com poucos mecanismos políticos para reverter a xenofobia e o racismo crescentes nessa sociedade. Somando-se a isso a carência de direitos políticos plenos ou formas de representação que reconheçam sua condição no México, os migrantes estão num estado de vulnerabilidade permanente. Diante disso, o voto lhes restituiria simbolicamente a condição de cidadãos e lhes outorgaria um lugar na sociedade à qual pertencem.

Esse debate está alicerçado numa discussão mais ampla que procura redefinir o lugar que devem ter os migrantes internacionais diante da crescente mobilidade territorial, não só nos países nos quais se incorporam como estrangeiros — democracias industriais na maioria dos casos —, mas também no vínculo estável que mantêm com seus países de origem. É certo que alguns países desenvolveram políticas sociais específicas para os migrantes, mas no cerne do debate estão os direitos políticos, sintetizados no voto como mecanismo de incorporação à comunidade política. É esse nível que se considera determinante para a incapacidade dos estrangeiros em romper com o cerco da marginalidade. Evidentemente, o voto por si só não modifica a condição desigual dos migrantes, seja no país no qual se incorporam, seja em seu país de origem, mas é uma condição fundamental para a redefinição de sua situação de desigualdade: sem o voto não há mecanismos de redistribuição de poder que permitam aos grupos marginalizados ter alguma influência política.

No México, a questão migratória foi por longo tempo percebida pela opinião pública como algo alheio, que se perdia fora das fronteiras. Nos anos mais recentes, o debate em torno das comunidades mexicanas no exterior as tem reconhecido não só no aspecto econômico do envio de remessas, mas também na sua importância como cidadãos mexicanos que demandam direitos políticos fundamentais. Os diversos partidos, por sua vez, tiveram de revisar suas posições e estratégias frente aos migrantes e, sobretudo, sua relação política com eles. De qualquer lado que se olhe, isso não pode ser negativo.

(15) A Suprema Corte dos Estados Unidos declarou improcedente a legislação aprovada com aquela iniciativa de lei, mas as leis migratórias de 1996 incorporaram-lhe os princípios e regulações centrais.

Recebido para publicação em 6 de novembro de 2000.

Leticia Calderón Chelius é doutora em Ciências Sociais (Flacso) e pesquisadora do Instituto José María Luis Mora, México.

---

Novos Estudos  
CEBRAP  
N.º 58, novembro 2000  
pp. 41-52

---