

Voto desde el extranjero: Reflexiones en el marco del proceso electoral 2020-2021

Figura 1. Cargos por elegir en procesos electorales locales por entidad federativa

Baja California Sur	• Gubernatura
Chihuahua	• Gubernatura
Ciudad de México	• Diputación migrante
Colima	• Gubernatura
Guerrero	• Gubernatura y diputación migrante
Jalisco	• Diputación de representación proporcional
Michoacán	• Gubernatura
Nayarit	• Gubernatura
Querétaro	• Gubernatura
San Luis Potosí	• Gubernatura
Zacatecas	• Gubernatura

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2020).

El próximo 6 de junio se llevarán a cabo elecciones locales en once entidades federativas, que prevén la participación de los mexicanos residentes en el exterior. En este contexto, la presente nota presenta una reflexión sobre el mecanismo dirigido a garantizar los derechos políticos de los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia.

De forma adicional a las discusiones teóricas sobre la importancia de la participación política de todos los ciudadanos, la experiencia internacional ha evidenciado la complejidad operativa que conlleva este mecanismo, así como los desafíos para salvaguardar la seguridad del voto.

1. Introducción

En el marco del proceso electoral actual, el voto de los mexicanos residentes en el exterior es un tema relevante a la luz de cómo han evolucionado los esfuerzos para asegurar que puedan ejercer de forma efectiva sus derechos político-electorales. El próximo 6 de junio de 2021 se celebrarán comicios locales en once entidades federativas, en las que el marco jurídico estatal permite la participación de mexicanos que se encuentran residiendo fuera del territorio nacional.

Esta nota presenta una breve reflexión sobre el voto desde el extranjero y su implementación en el caso mexicano. Para este propósito, en el primer apartado se exponen algunas de las discusiones clave sobre el voto desde el extranjero. El segundo apartado describe el estado que guarda la implementación de este mecanismo a nivel mundial y en la región latinoamericana. Posteriormente, se aborda el marco jurídico que regula el voto desde el extranjero en el caso mexicano. Por último, se hacen algunas reflexiones a la luz del proceso electoral actual.

2. Discusiones clave sobre el voto desde el extranjero

En materia de voto desde el extranjero, el argumento central versa sobre que este es un derecho ciudadano “inherente a su calidad de miembros de la sociedad política” (Urruty, 2000: 1). Desde la perspectiva teórica, el voto desde el extranjero es una manifestación explícita de la universalidad del sufragio (Nohlen y Grotz, 2001), independiente al lugar de residencia.

El estudio del voto en el extranjero ha tomado relevancia alrededor del mundo en virtud de que actualmente más de una centena de países contemplan mecanismos para que sus ciudadanos residentes en el extranjero puedan ejercer su voto (Moreira, 2013). Lo anterior se ha vuelto más relevante con la intensificación del fenómeno migratorio (Cortés, 2019). Adicionalmente, la tecnología ha favorecido a que se disminuya la distancia física entre los migrantes y sus países de origen y, como consecuencia, estos puedan

mantenerse informados sobre lo que ocurre en el ámbito político (Bauböck, 2005).

Respecto de lo anterior, vale la pena retomar la reflexión de López-Guerra sobre los principios que guían estos esfuerzos de inclusión:

La idea de otorgar derechos políticos a los inmigrantes se ha apoyado en los debates actuales haciendo referencia a diferentes principios. Mientras que algunos defienden la inclusión en los procesos de toma de decisiones sobre la base de “tener un interés en juego”, otros argumentan que la condición relevante debería ser la de “estar sujeto” (es decir, regido por) las decisiones y leyes vinculantes del país en cuestión (2005: 217).

La preservación del vínculo con el país de origen favorece su involucramiento en los asuntos políticos y sociales, además de que permite enfatizar el hecho de que no por estar fuera del territorio sus derechos políticos valen menos que quienes residen en éste (Gris Legorreta, 2012). No obstante, existe el reconocimiento general de los desafíos que plantea para las democracias, especialmente para aquéllas en consolidación. En este tenor, es pertinente aludir a tres problemas estructurales que reconocen Nohlen y Grotz (2007) y que deben considerarse en la construcción del entramado institucional para el voto desde el extranjero (tabla 1).

Tabla 1. Tres problemas estructurales del voto desde el extranjero

Problema	Descripción
1. Problema de representación	Se plantea el cuestionamiento sobre las implicaciones de incorporar el voto desde el extranjero en términos de sus efectos en la legitimidad de la democracia, es recomendable que su diseño incorpore la opinión de los involucrados con el fin de que éste refleje el contexto adecuadamente.
2. Desafíos de la organización electoral	El voto desde el extranjero incrementa los costos organizacionales, financieros y logísticos. Es importante asegurar que se mantengan los valores del voto de ser universal, secreto e igualitario, así como mantener la

	competencia electoral y el respeto al marco normativo.
3. Resolución de disputas	Puede incrementarse la complejidad de los procesos para resolver disputas vinculados con algunos de los desafíos organizacionales que implica el voto desde el extranjero.

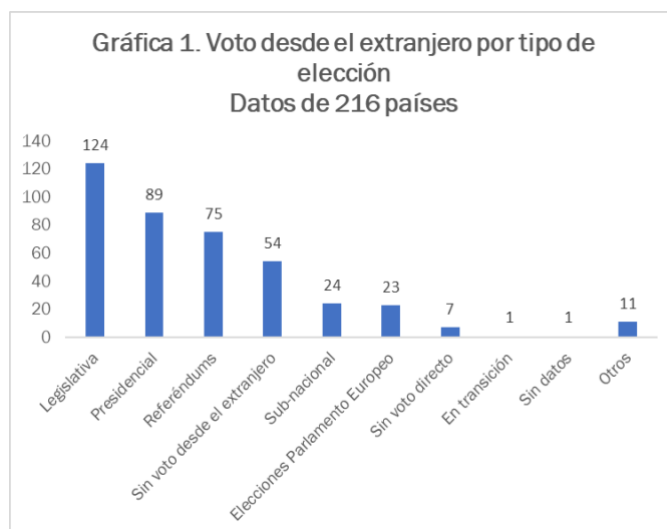
Fuente: Elaboración propia con base en Nohlen y Grotz en International IDEA (2007).

Los problemas señalados por Nohlen y Grotz (2007) resumen puntualmente varias de las discusiones teóricas sobre este mecanismo de voto, en especial, sobre lo relativo a la complejidad de operación, además del reto de la participación (Sánchez y Sánchez, 2013).

Finalmente, el voto desde el extranjero ha favorecido también que se aborden otros temas relacionados como el voto electrónico (Lheureux-de-Freitas y Macadar, 2017; Weill, 2017), la relación que establecen los partidos políticos con el electorado que reside fuera de su territorio (Kernallegenn y van Haute, 2020; Rashkova, 2020) y el uso de las redes sociales (Adi, Gerodimos y Lilleker, 2018; McGregor, 2017).

3. Algunos datos sobre el voto en el extranjero a nivel mundial y regional

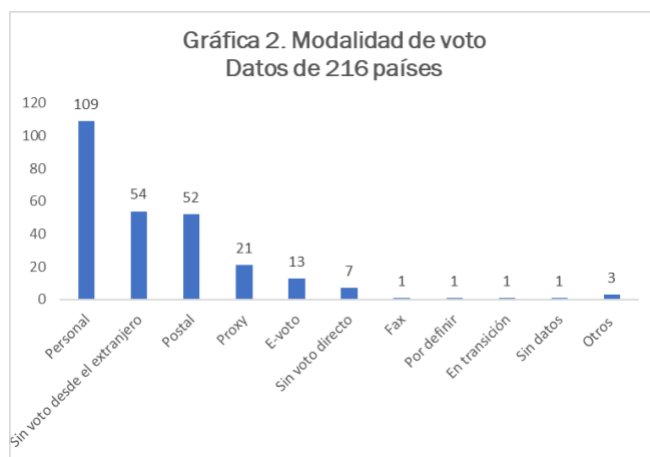
La inclusión de ciudadanos residiendo en el exterior en la vida política de sus países es un debate inacabado; sin embargo, cada vez más países han incorporado en su legislación el voto desde el extranjero. De acuerdo con el *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*, alrededor de 150 países en el mundo permiten el voto a sus ciudadanos desde el extranjero, en la mayoría de los casos, predomina su participación en la elección legislativa, seguida de la elección presidencial (gráfica 1).



Fuente: International IDEA (2020)

Es innegable, por tanto, el crecimiento que ha tenido el voto desde el extranjero. Muchas de las reflexiones alrededor de este tema han transitado a la esfera de la implementación, es decir, de valorar cuáles son los mecanismos más efectivos para garantizar este derecho.

En el campo de estas discusiones, la modalidad del voto es objeto de análisis a partir de la reflexión sobre la pertinencia, por ejemplo, del voto presencial respecto del voto electrónico. En este rubro, de acuerdo con la base de datos de International IDEA, se observa que predomina el voto presencial, seguido del voto postal (gráfica 2).



Fuente: International IDEA (2020)

En el caso de América Latina, el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboraron en 2016 un

panorama del voto desde el extranjero en esta región a partir del cual fue posible identificar algunos hallazgos interesantes sobre el alcance que ha tenido este mecanismo (tabla 2).

Tabla 2. Balance y perspectivas del voto en el extranjero en América Latina

Evolución	Se observó un crecimiento importante a nivel regional de este mecanismo y se prevé que esto continúe.
Contexto	Independientemente de las particularidades de cada sistema político en cada país, se identifica que las tendencias democráticas actuales favorecen la atención de las necesidades de los migrantes para el ejercicio de sus derechos políticos.
Regulación	Las iniciativas para promover el voto desde el extranjero han permitido fortalecer las instituciones democráticas independientemente de las motivaciones políticas.
Inclusión	En la región es palpable que, a diferencia de otros lugares del mundo, el acceso al voto desde el extranjero ha sido altamente incluyente, sin restricciones vinculadas con el tiempo de residencia en el destino, por ejemplo.
Limitaciones	Las limitaciones se derivan de los términos y procedimientos para el registro y la emisión del voto, es decir, son predominantemente limitaciones administrativas y logísticas.

Fuente: Elaboración propia con base en INE/PNUD (2016:79-80).

Estas reflexiones resuenan con algunos elementos del apartado teórico relativos a las discusiones que sobre este tema han trascendido el ámbito de la garantía de los derechos políticos para ubicarse en el estudio de los procedimientos y la forma en la que esto puede implementarse. Lo anterior conlleva no sólo la adaptación del marco jurídico, sino el desarrollo de procesos y la modificación de estos para que los órganos encargados de la función electoral puedan operar los mecanismos de voto desde el extranjero salvaguardando los valores democráticos.

4. El voto desde el extranjero en el marco del proceso electoral 2020-2021

En el caso mexicano, el voto desde el extranjero pudo ejercerse por primera vez en las elecciones presidenciales de 2006, con base en lo establecido en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en el Libro Sexto “Del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero” del entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Posteriormente, con la reforma político electoral de 2014, el voto desde el extranjero encontró su fundamento jurídico en el Libro Sexto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Penales (LGIPE), cuyo artículo 329 establece que:

Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2. El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto.

3. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.

A partir de lo anterior se amplió el número de cargos en cuya elección podían participar los mexicanos en el exterior y, con base en lo establecido en las constituciones estatales en donde se celebrarán elecciones locales este año (ver tabla 1 al inicio del documento), se han instrumentado acciones para garantizar este derecho a los mexicanos residentes en el extranjero. Un elemento central es la implementación del voto electrónico, una modalidad

adicional a la postal promovida por el INE (INE, 2020).

Para la conformación de la “Lista nominal de electores residentes en el extranjero para los procesos electorales locales 2020-20201”, el INE estableció como período de registro para la ciudadanía interesada en participar en estas elecciones del 1° de septiembre de 2020 al 10 de marzo de 2021 (INE/CG160/2020). Adicionalmente, se ha hecho énfasis en que, sin importar la modalidad del voto elegida, se garantiza la seguridad y confidencialidad de los datos personales, un aspecto crucial para el caso de mexicanos que tienen una situación migratoria irregular. El rubro de seguridad se enfatiza al señalar que, en el caso del voto electrónico, éste presentará las siguientes características:

“La ciudadanía, partidos políticos y autoridad electoral resguardante de los datos del electorado.

Garantizando que el voto será secreto a través de una llave criptográfica.

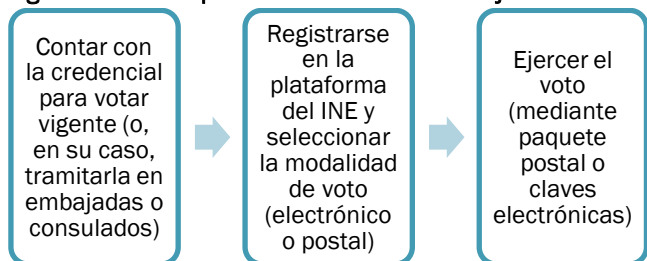
Autenticación de la identidad del votante y que solo se vote una vez.

Eficiencia en el cómputo de los votos así como confiabilidad.

Integridad de todos los datos resguardados” (INE, 2020).

De forma general, el proceso para el voto en el extranjero puede resumirse en tres pasos (figura 2).

Figura 2. Proceso para el voto desde el extranjero



Fuente: Elaboración propia con base en INE (2020).

Lo anterior ha demandado un esquema de coordinación importante con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a través del Instituto de

los Mexicanos en el Exterior, así como con los organismos públicos locales electorales.

5. Reflexiones finales

Esta breve revisión sobre el voto desde el extranjero pone en evidencia la importancia que ha cobrado a nivel mundial un mecanismo para garantizar el ejercicio de los derechos políticos, independientemente del lugar de residencia. Permitirles participar de las decisiones que afectan a sus lugares de origen, favorece que mantengan el vínculo con su país. La incorporación del voto desde el extranjero en el marco jurídico de distintos países del mundo ha permitido generar evidencia sobre los desafíos operativos que pueden presentarse y, de esta forma, consolidar un cuerpo de conocimiento que puede servir para que otros países incorporen o mejoren estos instrumentos. De igual forma, estas lecciones han subrayado la importancia de abordar otros temas de las democracias modernas.

En el caso de México, el proceso electoral actual permitirá documentar en qué medida se han asimilado los aprendizajes de experiencias anteriores, además de los nuevos desafíos que se enfrenten los organismos públicos locales electorales en estas tareas.

Referencias

Adi, A., Gerodimos, R. y Lilleker, D. G. (2018). “‘Yes We Vote’: Civic Mobilisation and Impulsive Engagement on Instagram” en *Javnost - The Public Journal of the European Institute for Communication and Culture* 25 (3), pp. 315-332.

Bauböck, R. (2005). “Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership” en *PS: Political Science and Politics* 38 (4), pp. 683-687.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

- Cortés, F. (2019). "El voto en el extranjero y los nuevos conceptos de nacionalidad y ciudadanía". Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho con opción terminal en ciencias políticas. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Gris Legorreta, P. C. (2012). "Mexicanos en el exterior: Los retos institucionales del voto en el extranjero" en *FEPADE Difunde* 23, pp. 41-50.
- _____ (2014). "Voto en el extranjero: ¿qué aprendimos de la experiencia de 2006?" en *Iberofórum Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana* 17, pp. 103-121.
- Instituto Nacional Electoral (INE) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). "Voting from Abroad in 18 Latin American Countries". Electoral Studies in Compared International Perspective. Disponible en: <https://bit.ly/3dIC55E>
- Instituto Nacional Electoral (INE) Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que aprueba los "Lineamientos para la Conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para los Procesos Electorales Locales 2020-2021". INE/CG160/2020
- _____ (2020). "Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero Procesos Electorales Locales 2020-2021". Disponible en: <https://bit.ly/37DvuFF>
- _____ (2021). "Elecciones 2021". Disponible en: <https://bit.ly/2OPTSNP>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2007). "Voting from Abroad The International IDEA Handbook". Disponible en: <https://bit.ly/3k4qiQc>
- _____ (2020). "Voting from abroad database". Disponible en: <https://bit.ly/3aCAaO6>
- Kernalegenn, T. y van Haute, E. (eds.). *Political parties abroad*. Routledge, Nueva York.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Penales (LGIPE).
- Lheureux-De-Freitas, J. y Macadar, A. M. (2017). "The Brazilian Electronic Voting System: evolution and challenges" en Second International Joint Conference on Electronic Voting E-Vote -ID 2017, 24-27 de octubre, Lochau/Bregenz, Austria.
- Lopez-Guerra, C. (2005). "Should Expatriates Vote?" en *Journal of Political Philosophy* 13(2), pp. 216-234.
- Mascitelli, B. y Battiston, S. (2011). "Towards a common model of expatriate voting rights? The case of Italian, Greek and Irish nationals abroad" en Lobo, M., Marotta, V. y Oke, N. (Eds.) *Intercultural relations in a global world*. Common Ground Research Networks, Estados Unidos, pp. 109-122.
- McGregor, S. C. (2017). "Personalization, social media, and voting: Effects of candidate self-personalization on vote intention" en *News and Media Society* 20 (3), pp. 1139-1160.
- Moreira, C. (2013). "Sufragio transnacional: la experiencia del voto de los extranjeros en Argentina" en *Revista Encrucijada Americana* 2, pp. 67-86.
- Navarro, C. (2017). "Panorama comparado del voto extranjero en América Latina" en *Elecciones* 16 (17), pp. 169-196.
- Nohlen, D. y Grotz, F. (2001). "Voto en el extranjero: m arco legal y panorama general de la legislación electoral" en *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 16, pp. 45-60.

Rashkova, E. (2020). “The Party Abroad: A New Modus Operandi for Political Parties” en *Parliamentary Affairs* 73 (4), pp. 839–855.

Sánchez, A. y Sánchez, D. (2013). “El sufragio de los mexicanos en el extranjero, una perspectiva jurídica” en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XIV, pp. 515-543.

Urruty, C. (2000). “Voto en el extranjero” en *Justicia Electoral* 13.

Weill, R. (2017). “Election integrity: the constitutionality of transitioning to electronic voting in comparative terms” en Prince, C., Cuijpers, C., Lindseth, P. L. y Rosina, M. (eds.) *Digital Democracy in a Globalized World*. Edward Elgar Publishing.