

XXV CONGRESO NACIONAL Y V INTERNACIONAL DE ESTUDIOS ELECTORALES

Sistemas electorales, reformas y justicia electoral

Ponencia: La reforma electoral 2014: Voto de los ciudadanos en el exterior.

Autores: Víctor Alarcón Olguín^{*} y José Antonio Carrera Barroso^{**}

Resumen: Esta ponencia en coautoría se asocia con los trabajos que presentan con título similar, los profesores Enrique Cuna, Alberto Escamilla y Pablo Becerra, para conformar un panel en esta materia.

En la actualidad, México es el país con el mayor número de residentes en el exterior. Una cantidad que oscila entre los 11.8 y los 12.1 millones de mexicanos radican temporal o permanentemente fuera de las fronteras del territorio nacional, de los cuáles el 99.3% vive en los Estados Unidos.

La presente ponencia se centra en la experiencia institucional que ha tenido el sistema electoral mexicano en torno al voto de sus compatriotas en el exterior, concentrando el análisis en las características y perspectivas del modelo de voto extraterritorial aprobado en la última reforma electoral. En otras palabras, la modalidad, alcance, tipo de sufragio, modalidades de registro y el tipo de ciudadanos que pueden votar, así como la confrontación del actual engranaje institucional en esta materia con el modelo saliente. Finalmente, un análisis del voto extraterritorial por entidad federativa en las pasadas elecciones federales, para apuntalar la prospectiva del nuevo modelo de voto estatal que está por implementarse.^{***}

^{*} Profesor-Investigador Titular “C”, tiempo completo, en el Departamento de Sociología de la UAM Iztapalapa. Politólogo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Este texto forma parte del proyecto CONACYT “Sufragio transnacional. Experiencias comparadas México, Europa y América Latina”. Correo: alar@xanum.uam.mx

^{**} Maestro en Estudios Sociales (Procesos Políticos) y estudiante del doctorado en la misma línea en la UAM Iztapalapa. Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Está realizando investigación sobre “Sufragio transnacional y reformas político electorales sobre el voto de los mexicanos desde el exterior”. Correo: joseantonio_carrera@hotmail.com

^{***} No se permite la reproducción total o parcial de la presente ponencia. Para utilizar como referencia los datos de la presente ponencia, favor de solicitar los permisos correspondientes a los autores.

La reforma electoral 2014: Voto de los ciudadanos en el exterior

*Víctor Alarcón Olguín**

*José Antonio Carrera Barroso***

Introducción

Uno de los retos principales que asumió la reforma política en materia electoral de México realizada en el año 2014, *grosso modo*, fue mejorar las condiciones de participación electoral de manera equidistante para un conjunto específico de actores que como los mexicanos residentes en el exterior, han tenido un involucramiento deficitario en las elecciones nacionales y estatales, no obstante que desde la pasada década se ha facultado el ejercicio del voto en las elecciones presidenciales (2006), así como en algunas entidades como Zacatecas, el Distrito Federal o Michoacán, por citar los ejemplos pioneros de aplicación de dicho precepto. De este modo, uno de las herramientas que salvaguardan la equidad de la contienda es la posibilidad de votar desde el exterior, en el cual se reconocen los derechos políticos de todos los ciudadanos fomentando su participación en los procesos comiciales.

La presente ponencia se encuentra asentada en una revisión de la reforma político-electoral de México 2013-2014, y tiene como objetivo primordial analizar las características del modelo de voto desde el exterior establecido en la misma, así como por los ordenamientos secundarios que se aplicarán en las elecciones subsecuentes. De esta forma, la estructura del presente trabajo se divide en cuatro secciones. La primera sección explica el panorama contextual de voto extraterritorial en América Latina y da luz de algunos antecedentes fundamentales de su posicionamiento como derecho político dentro de la agenda electoral mexicana. Asimismo, se delinean las primeras experiencias del voto de los mexicanos en el exterior a partir de su implementación: reglamentación y

* Profesor-Investigador Titular “C”, tiempo completo, en el Departamento de Sociología de la UAM Iztapalapa. Politólogo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Este texto forma parte del proyecto CONACYT “Sufragio transnacional. Experiencias comparadas México, Europa y América Latina”. Correo: alar@xanum.uam.mx

** Maestro en Estudios Sociales (Procesos Políticos) y estudiante del doctorado en la misma línea en la UAM Iztapalapa. Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Está realizando investigación sobre “Sufragio transnacional y reformas político electorales sobre el voto de los mexicanos desde el exterior”. Correo: joseantonio_carrera@hotmail.com

procedimiento en el año 2006. La segunda sección se centra en explicar las especificaciones del voto extraterritorial (modalidad, alcance, tipo de sufragio, modalidades de registro y tipo de ciudadanos que pueden ejercer el voto desde el exterior), instituidas en la reforma electoral 2013-2014, plasmados en la LGIPE, así como los cambios sustanciales frente al COFIPE de 2007. Finalmente, en la tercera sección se esgrimen algunos retos generales y particulares de la reforma electoral 2013-2014 en torno a esta temática, a partir de las características y perspectivas de lo conseguido en elecciones pasadas, mismas que apuntalan las conclusiones provisionales del texto.

a) Contexto regional y nacional: antecedentes del voto extraterritorial en México

Hasta el año 2013, alrededor de 217 millones de personas residen fuera de sus países de nacimiento, incluyendo 27 millones de latinoamericanos: 4,5 millones en otros países de la región, y 22,5 millones en el "Norte global", de los cuales se estima que alrededor de 11.5 millones son mexicanos (PNUD, 2013:185). En su mayoría, son trabajadores migrantes que buscan un mejor empleo en el extranjero. Otra parte está compuesta por perseguidos políticos o religiosos que huyen de la opresión en sus países de origen. Una parte más pequeña es una "elite" de profesionales transnacionales: diplomáticos, militares y empleados gubernamentales; empresarios y empleados de corporaciones transnacionales; miembros de organizaciones no gubernamentales y eclesiásticas; académicos y estudiantes, etcétera.

Dejando de lado los motivos por los que viven en el extranjero, hay una condición común a muchas de estas personas: la dificultad para ejercer sus derechos políticos. Por un lado, aunque su respectivo país de origen les conceda el derecho al voto, con frecuencia el ejercicio de dicho derecho está ligado a la residencia (o al menos a la presencia física en el momento de sufragar) en ese país.^{*} Por otro lado, el país que los acoge no suele concederles derecho de voto a menos que previamente hayan adquirido legalmente su ciudadanía, lo

^{*} Los diplomáticos, militares y empleados gubernamentales que trabajan en el extranjero a menudo tienen sus derechos políticos mucho más protegidos que los migrantes en general, ya que por lo general su Estado de origen contempla disposiciones especiales para el ejercicio de los mismos. Al mismo tiempo, los refugiados ven reducidos -casi por definición- los derechos políticos respetados su país de origen.

que –por lo general- es algo cada vez más difícil en muchas naciones; además que no todas las personas que residen en el exterior desean adquirir una nueva ciudadanía.[†]

Tratando de enfrentar democráticamente la migración internacional, muchos Estados-Nación han extendido el derecho al voto a sus ciudadanos residentes fuera del país[‡] (sufragio desde el exterior o voto extraterritorial). Para 2014, son 117 países en los que se ha expandido, establecido e institucionalizado el derecho a votar a sus connacionales residentes fuera de sus fronteras en diferentes formas y modalidades (Hasta 2007, IDEA, 2007: 17; para 2014 Código Electoral de Costa Rica, Ley No. 8765: Artículo 187; Ley 18,700 de Chile).

El voto desde el exterior consiste en que los ciudadanos de un país dado puedan ejercer su libertad y derecho al sufragio mientras se encuentran en el exterior del país en cuestión. Con el ejercicio de este derecho, se crea un espacio social transnacional donde las acciones (campañas o la propia emisión del voto) realizadas en los países de residencia afectan a la elección de gobernantes y la toma de decisiones en los países de origen (Emmerich y Peraza, 2011:161). Asimismo, puede ser analizado por cinco características fundamentales: alcance, modalidad, las categorías de ciudadanos que incluye, los procedimientos para registrarse y los tipos de sufragio (Ver figura 1).

Figura 1: Características del voto desde el exterior.



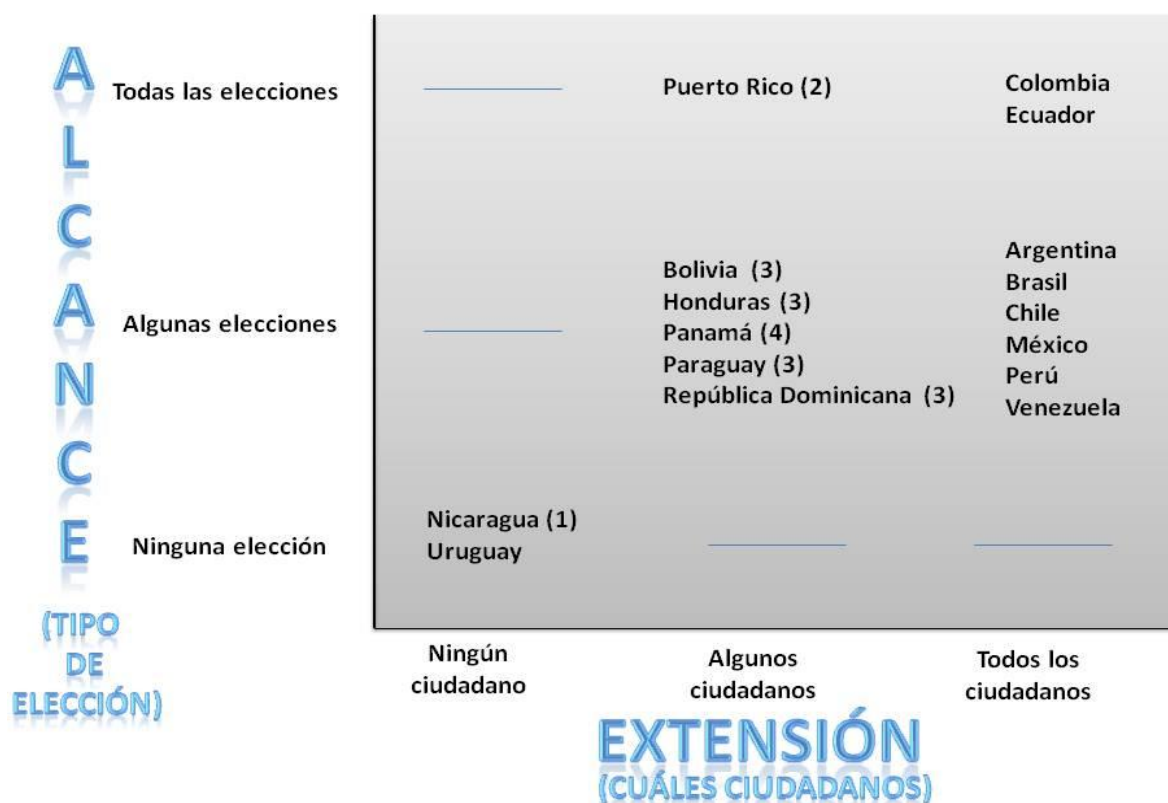
Fuente: (Carrera Barroso, 2014:22)

[†] Por ejemplo, diplomáticos, estudiantes, académicos, empresarios y otras personas con intención de regresar a su país de origen.

[‡] La historia del voto extraterritorial considera tres antecedentes primordiales: el primero se ubica en la época del Imperio Romano, donde el emperador Augusto autorizó que los senadores locales enviaran en sobres sellados sus votos para designar a los candidatos para los cargos públicos en la ciudad de Roma, lo anterior con fines políticos mas no democráticos. El segundo antecedente data de 1862, cuando el estado de Wisconsin autorizó el “voto ausente” a sus soldados que peleaban durante la Guerra Civil. Finalmente, a inicios del siglo XX, Nueva Zelandia, Australia e Islandia, permitían a sus marineros votar desde el exterior, aunque la aplicación de dicho voto resultaba bastante complicado el ejercicio del derecho (IDEA 2007:50).

Ante la inercia mundial y regional de la implementación del voto desde el exterior, así como de las influencias y presiones de grupos de migrantes en torno a este derecho, México implementó por primera vez la modalidad de voto extraterritorial para las elecciones presidenciales de 2006, la cual fue aprobada por la Cámara de Diputados el 28 de junio de 2005 (a pesar de haber sido una iniciativa aprobada jurídicamente en 1998). De hecho, México es uno de los países de la zona latinoamericana que más aplazó la aprobación de dicha modalidad, ya que la mayor parte de los países de la región lo habían implementado años antes (ver figura 2 y tabla 1).

Figura 2: Voto desde el exterior en América Latina 2014.



1. El voto en el exterior ha sido aprobado pero no implementado todavía
2. Solamente funcionarios públicos, militares en las fuerzas armadas de EUA, estudiantes y trabajadores agrícolas pueden votar desde el exterior.
3. Solamente los residentes en ciertos países o ciudades pueden votar desde el exterior
4. Limitado a panameños en el exterior que no hayan adoptado otra nacionalidad

Fuente: IDEA (2007) e investigación propia.

La inserción del voto extraterritorial en la agenda política mexicana es un tema con diferentes bemoles y detalles enriquecedores de relevancia diversa. Para los fines de la presente ponencia, es suficiente mencionar que fue un tópico que se mantuvo en el debate político durante tres administraciones presidenciales. Cabe señalar que fue la sociedad civil, en concreto, grupos de ciudadanos que radicaban en los Estados Unidos de América, quienes por medio de organizaciones y clubes de migrantes, colocaron el tema en el debate público nacional.

Tabla 1: Características de voto desde el exterior en países latinoamericanos

<i>País</i>	<i>Año de aprobación</i>	<i>Modalidad</i>	<i>Alcance por tipo de elección</i>
Argentina	1993.	Voto en persona.	Elecciones presidenciales y legislativas.
Bolivia	1991, implementado en 2009.		Sólo elecciones presidenciales.
Brasil	1985	Voto en persona.	Sólo elecciones presidenciales.
Chile	2014, para implementarse por primera vez en 2017.	Procedimiento actualmente en debate.	Sólo elecciones presidenciales y primarias presidenciales.
Colombia	1961	Voto en persona.	Elecciones presidenciales, legislativas y consultas nacionales. Cabe señalar que hay representación legislativa para ciudadanos en el exterior.
Costa Rica	2014	Voto en persona	Elecciones presidenciales
Ecuador	2006	Voto en persona.	Elecciones presidenciales, legislativas y consultas nacionales. Cabe señalar que hay representación legislativa para ciudadanos en el exterior.
Honduras	2001	Voto en persona.	Sólo elecciones presidenciales.
México	2006	Voto por correo.	Presidenciales (y de gobernador de Michoacán 2007 y Jefe de Gobierno del D.F. 2012)
Nicaragua*	Sin implementar	Presidenciales y legislativas	
Panamá	2006, se implementó en 2009.	Voto por correo y obligatorio.	Sólo elecciones presidenciales.
Paraguay	Rechazado en 1992.		
Perú	1980	Voto en persona y	Elecciones generales y

		obligatorio.	consultas
Puerto Rico	1996	Voto por correo, limitado a ciertas categorías.	Todas las elecciones, incluyendo primarias de partidos.
República Dominicana	2004	Voto en persona.	Sólo elecciones presidenciales.
Uruguay	Rechazado en 2009		
Venezuela	1988	Voto en persona.	Elecciones presidenciales y referéndum.

*La ley electoral promulgada el año 2000 prevé (como en su oportunidad lo hiciera la precedente de 1996) la posibilidad de que los ciudadanos que se encuentran transitoriamente o residen en el extranjero voten en las elecciones presidenciales y legislativas, pero la condicionan a la existencia de “las mismas condiciones de pureza, igualdad, transparencia, seguridad, control, vigilancia y verificación que se ejercen dentro del territorio nacional” (artículo 122) y al hecho de que la autoridad electoral, con seis meses de antelación al inicio del proceso electoral y en caso de poder cumplir esas condiciones, decida en consecuencia previa consulta con los partidos políticos. A la fecha no se han cumplido estas condiciones.

Fuente: IDEA y elaboración propia

De esta manera, se formuló la Ley de Derecho al Voto para los Mexicanos en el Exterior aprobada en 1996; sin embargo, no fue reglamentada dentro de la legislación secundaria sino hasta la reforma electoral de 2005, a pesar que desde 1998 el grupo de expertos determinó que no habían argumentos sólidos que negaran jurídica, económica o logísticamente la implementación de dicho derecho.[§]

Fue hasta el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) donde se pretendió incorporar social, económica y políticamente a los migrantes nacionales, que para ese entonces representaban un poco más del 10% de la población nacional. Era un hecho: las primeras elecciones en las que participarían los mexicanos en el exterior serían las de 2006. Sin embargo, en diversas ocasiones el discurso de la administración foxista confería al mexicano migrante una jerarquía de mayor amplitud para los procesos políticos y sociales, respecto a los ciudadanos residentes en territorio nacional. Por ello, la importancia de ubicar este acontecimiento histórico en su justa dimensión teórica y política, en tanto era muy significativo para el proceso democrático mexicano.

[§] A pesar que en 1996 el Congreso de la Unión reconocía el derecho de los mexicanos a votar desde el exterior, la modificación constitucional sólo reconocía que los mexicanos podrían votar fuera de su distrito electoral. El voto de los mexicanos en el extranjero quedaba supeditado a la creación de un Registro Nacional Ciudadano y a la expedición de una cédula de identidad, así como la reunión de un grupo de especialistas que valoraran la posibilidad de implementar el voto fuera de las fronteras. Otro elemento a considerar es la aprobación de la Ley de Nacionalidad, en la cual no se contempla la pérdida de derechos políticos. (Ley de Nacionalidad).

En un análisis somero de los resultados, las elecciones desde el exterior en México, las cuales fueron celebradas en el año 2006 y el 2012, presentan los siguientes resultados en relación a la participación electoral, la concentración del voto y los índices de fragmentación y número efectivo de partidos (ver tabla 2, 3 y 4).^{**}

Tabla 2: Participación electoral de mexicanos en el exterior.

Datos	Elección presidencial 2006	Elección presidencial 2012
Votos válidos emitidos desde el exterior	32, 479 (79.46%)	40, 235 (68.06%)
Total de ciudadanos registrados en el exterior	40, 876	59, 115

Fuente: Datos INE y elaboración propia.

Tabla 3: Concentración de votos al interior y desde el exterior para las elecciones de México.

Datos	Elección presidencial 2006	Elección presidencial 2012
1er lugar en el exterior	PAN: 19, 016 (57.40%)	PAN: 17, 169 (42.67%)
2do lugar en el exterior	CBDT: 11, 088 (33.47%)	MP: 15, 878 (39.46%)
Total al de votos válidos en el exterior	32, 479	40, 235
Concentración electoral en el exterior	90.87%	82.13%
1er lugar al interior	PAN: 15, 000. 284 (36.92%)	CPM: 19, 226, 784 (39.18%)
2do lugar al interior	CPBT: 14, 756, 350 (36.36%)	MP: 15, 896, 999 (32.41%)
Total de votos válidos al interior	40, 588, 729	49, 061, 092
Concentración electoral al interior	73.28%	71.59%

Fuente: Datos INE y elaboración propia.

^{**} Todos los datos extraídos de www.ine.org.mx. [Consultada el 2 de octubre de 2014]

La concentración electoral en México es bastante significativa, pues al interior no rebasa el 75%, lo que significa que los votos no se encuentran tan concentrados, mientras que al exterior las cifras son superiores al 80%, es decir, que existe una tendencia al exterior por votar por dos candidatos. Aunque no por los dos más fuertes, sino principalmente por el PAN y luego por los partidos de izquierda. Esto resulta interesante desde el punto de vista asociado con el principio de que los migrantes de clase media u perseguidos (que poseen grados de información altos u experiencias de oposición) muestran su inconformidad contra el régimen del PRI.

Tabla 4: No. de partidos efectivos al interior y desde el exterior en las elecciones presidenciales de México 2012

Partido	Porcentaje de votos al interior	Porcentaje de votos desde el exterior
PAN	26.06%	42.67%
CPM	39.18%	15.80%
MP	32.41%	39.46%
NA	2.35%	2.07%
No. efectivo de partidos	3.06	2.75
Índice de fragmentación	.6730	.6368

Fuente: Datos INE y elaboración propia.

En ambos niveles de la contienda electoral de 2012, se observa una fragmentación media-superior, lo que es significativo. Sin embargo, la contienda al interior refleja tres competidores efectivos, mientras que en el exterior solamente dos.

Si centramos nuestra atención en las elecciones de 2012, es posible explicar la problemática que se desarrolla en torno a los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior. Por un lado, es verdad que la participación electoral de los mexicanos residentes en el extranjero que se registraron para votar está por encima de la media de votantes en el exterior en la región latinoamericana.^{††} Sin embargo, existe un reto inherente a la realidad de la migración en México por cuanto es el país con mayor número de migrantes en el mundo, con 11, 859, 236 mexicanos residentes en el extranjero, los cuales representan el

^{††} Por ejemplo, en las últimas elecciones presidenciales de Ecuador (2013) y Perú (2011), votaron desde el exterior el 46.55% y 45.13% de los ciudadanos registrados respectivamente. Los venezolanos en el exterior registraron un 62% de participación electoral desde el exterior para 2013. En las elecciones presidenciales de Argentina 2011, sólo el 15.2% de los argentinos registrados emitieron su voto desde el exterior.

10.55% de la población residente en territorio nacional conforme a los datos del censo poblacional de 2010 (INEGI, 2011). La siguiente tabla sintetiza la problemática directa existente entre niveles y flujos migratorios y participación electoral, por un lado se pueden observar los diez países con mayor cantidad de residentes mexicanos, y por el otro aquellos desde donde se emitió un mayor número de votos.

Tabla 5: Comparación entre flujo migratorio y participación electoral.

Flujo migratorio		Participación electoral	
Mexicanos	País	País	Votantes
11,635, 945	E.U.A.	E.U.A	29,539
58,119	Canadá	Canadá	2,200
48,483	España	España	2,186
15,721	Bolivia	Francia	1,195
14,208	Guatemala	Alemania	1,188
13,662	Alemania	Gran Bretaña	877
7,245	Francia	Italia	407
6,688	Gran Bretaña	Suiza	351
4,572	Italia	Australia	303
3,389	Panamá	Países Bajos	286
Fuente: Datos INE y Banco Mundial.			

De esta forma, el porcentaje de participación electoral, respecto a la población es considerablemente bajo:

Tabla 6: Porcentaje de participación electoral al exterior en los países con más participación.

Porcentaje de participación respecto a la población	País
0.25%	E.U.A.
3.79%	Canadá
4.55%	España

16.5%	Francia
8.69%	Alemania
8.9%	Italia
Fuente: Datos INE, Banco Mundial y elaboración propia.	

Ante cifras tan desalentadoras, la reforma político-electoral de 2013-2014 pretende entonces contrarrestar los bajos niveles de participación electoral desde el exterior, acrecentando las capacidades institucionales del INE en torno a dicho fenómeno.

b) Tránsito de un voto en movimiento: del COFIPE a la LGIPE

Ante las dificultades para realizar elecciones fuera del territorio nacional para el país con el mayor número de migrantes fuera de sus fronteras -lo cual representa un gran reto y un compromiso para mantener la relación política ciudadano-país-, el engranaje institucional tiene que refrendar su compromiso ante la relación de pertenencia o membresía de los migrantes con la nación mexicana y garantizar su desarrollo óptimo. De esta forma, la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales intenta hacer frente a diversas falencias organizacionales y procedimentales manifestadas en los procesos de 2006 y 2012 respecto al ejercicio del voto de los mexicanos en el exterior.

De esta manera, los cambios medulares que se realizaron en la última reforma tienen que ver principalmente con cinco características del modelo mexicano de voto desde el exterior: tipo de sufragio, el modelo de registro, el alcance electoral (las elecciones en las que es posible participar), la credencialización y la modalidad de voto. Sin embargo, también es importante recalcar la constante inmovilidad institucional respecto a temas como las campañas fuera del territorio nacional, la ausencia de representación de este grupo minoritario en el Congreso, así como la imposibilidad de registrarse como candidatos de elección popular (es decir, sólo se contempla el sufragio activo).

Lo primero que hay que señalar es la noción de *sufragio*, entendida en un nuevo ámbito de participación por su carácter *transnacional*, ya que en primer lugar incluye no sólo el simple hecho de depositar una papeleta en la urna, sino también reconoce a las leyes, los derechos y las prácticas políticas intrínsecamente ligadas a este acto. Además,

incluye las no-acciones de los abstencionistas y de las personas que deciden no acudir a votar o votar inválidamente, en blanco o voto nulo, pues ambos indicadores reflejan descontento, desinterés o incertidumbre respecto a los procesos electorales.

Innovaciones

Para iniciar con el análisis del contenido de las leyes electorales, es importante señalar que en el COFIPE en su redacción de 2008 (vigente para las elecciones de 2012) en su artículo 1º contemplaba que el voto de los mexicanos en el exterior era válido únicamente para las elecciones presidenciales. En cambio, el artículo 1º de la LGIPE 2013, se contempla el voto desde el exterior sin distinguir el tipo de elección.

El tema de la credencialización es relevante para la reforma electoral de 2014. Mientras que en el Título Primero del Libro Cuarto del COFIPE de 2008 precisaba que el proceso de obtención de credenciales de elector era única y exclusivamente dentro del territorio nacional mexicano, y en el cual era trascendental acudir personalmente, en la LGIPE aprobada en 2014 en su artículo 44 fracción ñ, se contempla la posibilidad de credencializar a los electores residentes fuera de las fronteras del país. Esto se refuerza por lo establecido en el artículo 135 de la misma ley, en donde se menciona que al tratarse de la inscripción desde el exterior, el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales deberán brindar las facilidades para que la recepción y firmas de los ciudadanos se hagan desde el extranjero. Sin embargo, hasta el momento no se han establecido los mecanismos exactos para llevar a cabo la implementación de dicha estrategia. De igual forma, en el artículo 128 se afirma que el padrón electoral estará conformado por las mujeres y hombres mayores de 18 años que hayan presentado su solicitud, y dicho padrón se dividirá en dos: mexicanos residentes en territorio nacional y residentes en el extranjero.

Por otra parte, la LGIPE en su artículo 133, párrafos 3 y 4, contempla que los OPLE's deben brindar las "facilidades necesarias" a los ciudadanos residentes en el exterior para realizar los trámites de inscripción en el padrón electoral y en la lista de electores, para poder participar en las elecciones desde el extranjero, esto a través de una comisión supeditada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, la cual verificará dicho registro. Lo anterior está reforzado con el artículo 135 primer párrafo, en donde se

menciona que habrá facilidades para la inscripción de firmas, huellas dactilares y fotografía desde el exterior. De igual forma, en el artículo 136 párrafo 8, se establece expresamente que los mexicanos residentes en el extranjero deben cumplir con los mismos requisitos que los ciudadanos en el territorio nacional para tramitar su credencial de elector. En ese sentido, todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos podrán solicitar su credencial para votar con fotografía desde su lugar de residencia, aunque éste se halle fuera del territorio mexicano y estarán disponibles en el lugar de expedición hasta el 1º de marzo del año de la elección (artículos 143 y 146).

Es importante mencionar que la credencial para votar con fotografía deberá contener el país de residencia y la entidad de nacimiento (o en su defecto, de alguno de sus progenitores), de acuerdo al artículo 156, párrafo de la nueva Ley, pudiendo omitir la sección electoral si éste fuera el caso. La credencial para votar podrá tramitarse hasta 90 días antes del inicio del plazo de incorporación a la Lista Nominal de Electores. Para tramitar la credencial para votar en las oficinas consulares o embajadas mexicanas, el INE celebrará los acuerdos correspondientes con la Secretaría de Relaciones Exteriores para agilizar el trámite (Artículo 334, párrafo 5).

Un elemento novedoso es que tanto los listados nominales como el padrón electoral, además de presentarse por distritos y secciones electorales, se formularán por país de residencia, así como por entidad federativa de referencia para los electores que tramitaran su credencial de elector en el exterior; o por distrito electoral si ésta se tramitó dentro de territorio nacional (Artículo 137, párrafo 2). Ello llevará un control especial, el cual se estipula en el artículo 140, inciso b, en donde se menciona que para incorporar al ciudadano en el padrón electoral, y posteriormente en la lista nominal de electores, los ciudadanos residentes en el exterior deben acreditar su entidad federativa de nacimiento, o si son nacidos en el extranjero, el documento que acredite la entidad federativa de nacimiento de alguno de los padres.

Otra de las innovaciones de la LGIPE respecto a los ciudadanos residentes en el extranjero, es la capacidad que éstos tendrán para hacer observaciones a la Lista Nominal de Electores de la que forman parte en el extranjero (Artículo 149). Sin embargo, el artículo 337, párrafo segundo, menciona explícitamente que las Listas Nominales de Electores no serán exhibidas fuera del territorio nacional.

Respecto al cómputo de votos el procedimiento será cambiante: los votos de los ciudadanos que tramitaran su credencial dentro de territorio nacional, serán contabilizados por distrito electoral, mientras que los votos de los ciudadanos que tramitaron su credencial desde el exterior, el listado se realizará por país de residencia y entidad federativa de referencia (Artículo 336, párrafos 1 y 2).

Alcance del sufragio

No solamente se podrá elegir al presidente de la República mexicana, sino también el voto será extensivo para los senadores y los gobernadores; y en su caso, para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que la legislación de la entidad federativa lo contemple (Artículo 369).

Respecto a las boletas, éstas serán impresas en el mismo número que electores inscritos haya en el extranjero (Artículo 339 párrafo 4), en función de que pasado el tiempo para inscribirse, los partidos políticos (o los candidatos independientes) hubieren hecho observaciones a las Listas Nominales (Artículo 338).

Cabe señalar que ningún ciudadano mexicano residente en el exterior puede aspirar a ocupar un cargo de elección popular. En ese aspecto, el sufragio extraterritorial es un sufragio activo, pues sólo contempla la posibilidad de votar, pero no de ser votado. Lo anterior porque los requisitos para ser diputado federal, senador o presidente de la república (Artículos 55, 58 y 82 de la Constitución Política federal) contemplan que para ser candidatos deben cumplir con una residencia mínima en el territorio nacional.

Registro de votantes

El procedimiento de registro para votar desde el exterior se podrá solicitar desde el 1º de septiembre del año anterior a la elección. Antes del 15 de diciembre del año previo a la elección se deberán enviar las solicitudes junto con una copia legible de la credencial para votar, junto con un documento que haga constar el domicilio en el exterior, haciendo especial énfasis que no habrá registro para ninguna solicitud que llegue después del 15 de enero, con la posibilidad de dar seguimiento a su solicitud de manera electrónica o

telefónica (Artículo 331). En la solicitud de registro debe aclarar cuál será la modalidad va a votar en la próxima elección (Artículo 332).

Es importante recalcar que las listas nominales de electores de los mexicanos residentes en el extranjero son temporales y únicamente funcionarán para la elección en la que se solicita votar. Es decir, si la elección de gobernador no es coincidente con la de presidente y senadores, es necesario iniciar una nueva solicitud de registro (Artículo 333).

Finalmente, en caso de que el solicitante tenga un registro previo en el padrón electoral, se le dará de baja de la lista de ciudadanos residentes en México (Artículo 335, párrafo 2).

Modalidad de voto

En los procesos electorales previos, la única opción para votar era mediante correo postal. El procedimiento consistía en solicitar el paquete electoral al IFE por medio del registro previo, pagar lo equivalente a un dólar americano y enviarlo ya sea a los Consejos Distritales o al Consejo General vía postal. A esta modalidad, en la LGIPE ahora se adicionan dos modalidades más: la de tipo presencial y la vía electrónica (Artículo 329). El modelo presencial se realizará en módulos que se instalen en consulados o embajadas mexicanas. Mediante acuerdo previo con la SRE, el INE y los OPL's deberán promover e instrumentar la instalación de dispositivos con acceso electrónico en las sedes donde haya una amplia concentración de mexicanos (Artículo 355 párrafo segundo), mientras que para la vía electrónica, aún no se establece de manera específica, ya que el artículo décimo tercero transitorio de la LGIPE indica que el INE debe estudiar y proponer el sistema a utilizar, y mismo que deberá ser avalado y dictaminado por al menos dos empresas de prestigio internacional, sustentando los principios de seguridad y certeza absoluta, y en el cual se garantice que quien emita el voto sea el ciudadano; que un ciudadano no emita más de un voto; que el sufragio sea libre y secreto; y finalmente, que sea efectiva la emisión, transmisión recepción y cómputo del voto emitido. Para instituirlo en las elecciones presidenciales de 2018, es necesario que el INE compruebe todo lo anterior antes de iniciar el proceso electoral, y de no cumplir con dichos principios, se aplicará en elecciones subsecuentes, si y sólo si se salvaguardan los principios antes mencionados.

Resulta necesario puntualizar que el Artículo 333 tercer párrafo de la LGIPE, indica que las Listas Nominales de Electores de los mexicanos residentes en el extranjero no tendrán fotografía, lo que a nuestro parecer puede ser un obstáculo al momento de confirmar la identidad del votante que optara por ejercer su derecho vía electrónica o presencial.

Se especifica también que cada modalidad de voto deberá incluir un instructivo aprobado por el Consejo General del INE, y para el caso del voto electrónico, se deberá contar con las medidas de seguridad que garanticen lo establecido en el transitorio décimo tercero antes mencionado.

Si el envío es postal o presencial en módulos consulares o embajadas, los votos serán válidos siempre que hayan llegado hasta 24 horas antes de la jornada electoral; o hasta las 18 horas tiempo del Centro de México si el envío es electrónico. En caso de llegar fuera de plazo, los sobres serán destruidos sin abrir en presencia de los representantes de los partidos políticos (Artículo 345 LGIPE).

Para la modalidad presencial, se instalarán mesas de escrutinio y cómputo con los mismos criterios que se establecen dentro del territorio nacional, y el método y plazos para seleccionar y capacitar a los integrantes de dichas mesas receptoras de los votos, será aprobado por el Consejo General del INE. Dichas mesas tendrán un local único en el Distrito Federal (Artículo 346 LGIPE).

Campaña y militancia en el extranjero

Una cuestión fundamental es la imposibilidad de los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior a promover o asistir a mítines de campaña, pues el artículo 443 en su inciso g, considera como una infracción de los partidos políticos el hacer campaña en territorio extranjero. Además, los ciudadanos en el exterior no pueden ejercer su derecho a realizar aportaciones en dinero o en especie a los partidos políticos o candidatos independientes, puesto que cualquier aspirante debe rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente desde el extranjero (Artículo 380, inciso d, VII; y Artículo 394, inciso f, VII, LGIPE).

Conclusiones

La práctica del voto desde el exterior, junto con la concesión del derecho al voto a los extranjeros que residen dentro de sus límites territoriales (voto de los extranjeros o de los no-ciudadanos) fue caracterizada con anterioridad como *sufragio transnacional*. Emmerich y Peraza bautizaron como *sufragio transnacional* al conjunto de prácticas que incluyen principalmente: a) el voto desde el exterior; b) la representación política a los emigrantes; c) el voto de los residentes extranjeros, y d) la representación política de estos últimos. (Emmerich y Peraza, 2011:155).

Existe un desafío democrático no sólo para la selección de los gobiernos, sino para producir representación que a su vez genere mayor legitimidad. Ante tal reto, se avizora la necesidad de crear nuevas formas de participación política para el pleno ejercicio de los derechos políticos de todos los ciudadanos sin que el lugar de residencia sea una limitante. Además, es fundamental articular más democráticamente las instituciones y los regímenes. En otro espacio, uno de los coautores de este trabajo se ha permitido afirmar lo siguiente en torno a este tema:

El desarrollo de nuevos ámbitos de participación y representación significa un reto funcional para la permanencia de cierto tipo de prácticas políticas, las cuales se han mantenido acotadas dentro de los ámbitos de los Estados nacionales; pero ahora, gracias a la expectativa de crear instituciones plenamente integradas y con un carácter cooperativo y de complementación, debe trazarse un marco común de instancias y reglas cada vez más generales, cuya necesidad cruza por el fortalecimiento de las capacidades del Estado, si bien visto no sólo en su vertiente clásica de proveedor o redistribuidor de la riqueza, sino como un actor al cual se le pueden ir agregando responsabilidades a manera de coordinador y potenciador de las mismas, aunque manteniéndose éstas dentro de las propuestas que puedan hacerse desde los partidos políticos, como las instancias preferentes de la acción política. Esto a su vez implica crear instancias de representación legislativa que permitan el acceso adecuado de la población, a efecto de procesar no sólo una presencia territorial o demográfica, sino una que corresponda a la composición sociocultural y a la fuerza económico-productiva de sus integrantes (Alarcón Olguín, 2012:7).

En este sentido, a la vista de las propuestas y desarrollos que han quedado plasmados en la reciente reforma electoral, podríamos ubicar que existen retos diversos en torno al voto de los ciudadanos mexicanos en el exterior:

1.- Si el sufragio puede ejercerse desde el exterior, es necesaria una revisión de la teoría jurídica tradicional que vincula el sufragio con *la residencia* en un país dado. Esta necesidad de revisión aplica particularmente a la concepción de la ciudadanía de T.H. Marshall (Marshall, 1998:15-82), en la cual los derechos civiles, políticos y sociales son concebidos como interrelacionados entre sí y *dentro del territorio* de un Estado determinado. En tanto un Estado concede a sus ciudadanos residentes en el extranjero derechos políticos como el de sufragar, crea entonces una especie de *extraterritorialidad de la ciudadanía* (Smith, 2003:299). ¿Pero será capaz este Estado de garantizar que sus ciudadanos residentes fuera de éste reciban los derechos sociales y civiles prevalecientes dentro de sus fronteras? La respuesta normalmente sería un *no*, a menos que dicho Estado genere instrumentos e instancias jurisdiccionales de los derechos civiles y económicos de sus ciudadanos en el exterior por medio de pactos bilaterales o multilaterales, como parece ser el enfoque de la Unión Europea. Sin lugar a dudas, las impugnaciones en torno a las votaciones que se susciten en el exterior por parte de partidos y candidatos independientes serán un desafío conceptual para quienes deberán velar por su debida aplicación.

2.- Una cantidad de personas con derecho a votar desde el extranjero en elecciones de su país de origen, podrían a la vez obtener el derecho de sufragio en sus nuevos países de residencia, ya sea por naturalización o porque éstos conceden el voto a los residentes extranjeros, lo que supondría el sufragio dual: el de personas autorizadas para emitir su voto, tanto en su país de origen como en su país de residencia. Un reto será definir si esto implica una prohibición más expresa o no dentro de nuestro propio ordenamiento, en tanto condicionante previo que deba ser manifestado por el elector al momento de darse de alta en el registro electoral y solicitar su credencial.

3.- El que ciudadanos originarios de algún Estado extranjero voten en las elecciones de su país de origen, puede no ser bien percibido por el país anfitrión. Esta prevención se aplica en particular cuando los votos desde el exterior se emiten en persona, o cuando los partidos políticos o candidatos del país de origen intentan realizar campañas electorales en el país de acogida. La congregación de personas nacidas en otro Estado en reuniones políticas, y en el día de las elecciones en lugares tales como embajadas o consulados de su país de origen, podría considerarse peligroso para el país anfitrión; o el país anfitrión podría utilizar estas ocasiones para detectar a los inmigrantes no autorizados en su territorio. Esto plantea la

cuestión de los obstáculos al sufragio transnacional, que en muchos casos pueden tener un impacto sobre la legislación o actitudes políticas hacia los extranjeros de los países de acogida.

Es de reconocer que la nueva legislación electoral tiende a interpelar en mayor medida a favor de los migrantes mexicanos que aspiren a participar políticamente en las elecciones de su país de origen. Sin embargo, el panorama internacional ha dibujado experiencias exitosas que pueden ser de utilidad para el caso mexicano:

Respecto al registro, hay países como Alemania o Estados Unidos, en donde no es necesario registrarse previamente, sino que únicamente notifican a la autoridad electoral dónde votarán y, sin más trámite, se les autoriza hacerlo por vía electrónica. Esta medida puede ser un tanto incierta para la realidad mexicana. Sin embargo, el constante registro en cada elección puede resultar desgastante para quienes participen regularmente en las elecciones, por lo que se deben buscar mecanismos de un registro único, o en su defecto con una duración aproximada que les permita ejercer su derecho al voto sin la necesidad de registrarse en cada oportunidad. Un elemento relevante es que los plazos de registro establecidos en el artículo 331 de la LGIPE terminan un mes antes de que los aspirantes a cargos públicos se registren como candidatos, ya que el plazo corre del 15 al 22 de febrero del año de la elección (artículo 237 inciso a LGGIPE).

La modalidad de voto deja de ser sólo postal, para incorporar la modalidad presencial y electrónica, lo que significa que el modelo postal, poco inclusivo y bastante costoso, no incentivaba del todo la participación electoral, por lo que ha sido complementado de manera importante. Sin embargo, hasta el momento se ha dejado en segundo término la implementación del voto electrónico, que sin duda debe diferenciarse entre el voto electrónico emitido desde una computadora remota y el que se registra presencialmente en una casilla electrónica sin necesidad de emplear boletas, la cual le entregaría un comprobante de haber emitido su voto.

La reforma electoral 2013-2014 ha representado un avance sustancial en el modelo de implementación del voto desde el exterior, procurando ser más inclusiva con los migrantes mexicanos que aspiran a ejercer su voto más allá de las fronteras. A pesar de ese avance tan significativo, en este momento de la historia sólo se ha atendido una cara de la moneda: la del voto desde el exterior. Así, quedan pendientes retos en el tránsito

democrático, como lo son la representación de estas comunidades en el Senado y en la Cámara de Diputados, mediante la creación de circunscripciones transnacionales, lo que conlleva a la aplicación del sufragio pasivo (votar y ser votado); la posibilidad de participar en las campañas políticas de manera presencial y de manera activa en el exterior, o hasta permitir el voto a los extranjeros residentes en el territorio nacional, como lo hacen muchos países de América Latina y Europa. La moneda se lanzó y hasta ahora sólo ha mostrado su cara más brillante: la de la participación activa de los votantes en el exterior. Sin embargo, la cara que oculta el reverso puede ser más rica en la inclusión y ampliación de derechos políticos a todos los mexicanos en el mundo. Este asunto queda pendiente para la siguiente reforma electoral.

Bibliografía

- Alarcón Olguín, Víctor. 2012. *Elecciones y partidos en el espacio transnacional europeo, 1979-2014*, IEEM, Breviarios de cultura política democrática n. 15, México.
- Amezcua, Cristina, José Carlos Luque y Javier Urbano (coords.). 2013. *Política en movimiento: Estado, ciudadanía, exilio y migración en América*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM-Ediciones Díaz de Santos, México.
- Banco Mundial-People Move en <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/> y <http://peoplemov.in/> Consultados el 30 de septiembre de 2014.
- Baubök, Rainer, 2003, "Towards a political theory on migrant transnationalism", en *International migrant review*, vol. 37, núm. 3, Estados Unidos, pp. 700-723.
- Calderón Chelius, Leticia. 2003. *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México. Instituto Mora.
- _____, 2010, *Los superhéroes no existen. Migrantes Mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*. México. Contemporánea sociología-Instituto Mora.
- Carpizo, Jorge y Diego Valadés. 1999. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México. Porrúa-UNAM.

- Carrera Barroso, José Antonio. 2014. *Sufragio transnacional: comportamiento electoral de votantes emigrados a México, 2011-2014*. México. Tesis de maestría UAM Iztapalapa.
- Código Electoral de Costa Rica, Ley 8765 en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35392881> (Consultada el 2 de octubre de 2014).
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, 2008.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Emmerich, Gustavo y Xiomara Peraza. “Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros”, en Emmerich, Gustavo y Ludger Pries. 2011. *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos*. México: Miguel Ángel Porrúa- UAM.
- IDEA, 2007: *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*. Suecia y Mexico. IDEA/IFE,
- IFE, 2006, *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. México. IFE.
- Guerrero, Francisco. 2013. *El voto de los mexicanos en el extranjero. Antecedentes, reflexiones y una mirada hacia el futuro*. México. IFE-Gobierno de Tlaxcala- Universidad Anahuac.
- Ley 18,700 de Chile, en http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9474 [consultada el 2 de octubre de 2014).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, INE, 2014.
- Ley de Nacionalidad, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/53.pdf>, 2014. [consultada el 2 de octubre de 2014].
- Marshall, Thomas, 1998, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, España.
- PNUD. 2013. *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Estados Unidos: PNUD.
- Pries, Ludger, 2007, *Transnacionalism: trend catch all of specific research programme? A proposal for transnational organisation studies as a micro-macro link*. COMCAD, Alemania, pp. 1-25.

- Smith, Robert, 2003, “Migrant membership as an instituted process: transnationalization, the State and the extra-territorial conduct of Mexican politics”, en *International Migration Review*, vol.37, núm. 2, Estados Unidos, pp. 297-343.
- Torres Méndez, Clarisa, 1999, “Voto en el extranjero por decisión ponderada” en *Voz y Voto*, núm. 75, México.