

Situación del voto extraterritorial en el mundo, 2025¹

José Antonio Carrera Barroso²

Resumen

En el mundo actual, más de 280 millones de personas viven fuera de su país de origen, lo que ha convertido a la migración internacional en un fenómeno global complejo. Ante este panorama, muchos países han implementado mecanismos de votación extraterritorial como una manera de enfrentar democráticamente la movilidad transnacional de su ciudadanía. Este fenómeno ha evolucionado, y en muchos casos, ha representado un desafío tanto logístico como legal para garantizar la inclusión de los migrantes en los procesos electorales de sus naciones.

La presente ponencia tiene como objetivo analizar la modalidad, el alcance y los tipos de elección en los países que reconocen el voto extraterritorial, haciendo énfasis en los sistemas de registro, la participación y los mecanismos establecidos para que las y los votantes fuera del país puedan participar de manera efectiva en las elecciones. A través de un análisis comparado de diferentes contextos nacionales, se destacarán tanto las evoluciones positivas como las regresiones en la implementación de este derecho, reconociendo tanto los avances tecnológicos como los obstáculos que aún enfrentan las personas migrantes para votar.

Se explorarán casos internacionales clave que ilustran estos procesos, como las experiencias de países como México, que ha trabajado en la mejora de su sistema de voto extraterritorial en los últimos años, y otros ejemplos relevantes a nivel global.

Además, esta ponencia sirva como un homenaje al trabajo de la Mesa de Voto Extraterritorial, que ha cumplido nueve años dentro de la SOMEE (2016), destacando el importante papel de Víctor Alejandro Espinoza Valle como impulsor y

¹ El presente texto es parte de una investigación mayor, su reproducción total o parcial obliga a mencionar dicha información.

² Profesor investigador del Departamento de Sociología de la UAM Iztapalapa (México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores Nivel I. Actualmente Secretario Académico de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Iztapalapa (México).

antonio.carrera@xanum.uam.mx

defensor de este tema en México y América Latina. Este análisis busca contribuir al entendimiento de cómo la migración y la participación política se interrelacionan en el contexto de las democracias contemporáneas, enfatizando la necesidad de adaptar los sistemas electorales a una ciudadanía cada vez más globalizada.

Introducción

Durante los años en que se ha institucionalizado el estudio del voto extraterritorial en la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales,³ han sido develadas diversas paradojas que son de urgente atención. Una de ellas que quizá podría englobar los trabajos de estos años de estudio tiene que ver con que el mundo nunca ha estado tan conectado, pero para las y los migrantes esa conexión no garantiza la plenitud de su ciudadanía: están en todas partes y, sin embargo, en ninguna tienen todos sus derechos reconocidos. Y es que parece bastante curioso que a medida que la globalización acorta las distancias, la ciudadanía de las personas migrantes sigue atrapada entre fronteras. Curioso también que vivamos en un planeta interconectado donde la información viaja al instante, pero la voz de los y las migrantes, entre país de origen y país de residencia, siga sin encontrar un cauce que la haga escuchar plenamente.

La migración internacional puede ser explicada en cifras. De acuerdo con el *Informe sobre las migraciones el en mundo 2024* (OIM, 2024), cerca del 3.7% de la población mundial vive fuera de su país de nacimiento. Sin embargo, sabemos que de hay historias que circunscriben a muchas personas de ese universo de 281 millones. Por ejemplo, para 2022 (sólo hace tres años), se reportaron cerca de 117 millones de desplazamientos forzados internacionales, y poco más de 71.2 millones internos. Las solicitudes de asilo internacional nunca antes habían sido tantas: 5.4 millones de personas. Además, casi 10 mil desapariciones forzadas y crímenes de lesa humanidad vinculados con personas que salieron a buscar un mejor futuro: Afganistán, Rusia, Ucrania, Siria, Sudán, Yemen, Palestina, y por supuesto México.

³ En 2016 fue la primera vez que se configuró la mesa de Experiencias de voto extraterritorial, y desde entonces año con año se ha instalado en el marco de los Congresos de la SOME.

Nuevamente curioso que las migraciones son un motor de la economía mundial. Sólo en términos de remesas internacionales, éstas alcanzaron 831 mil millones de dólares en 2022.

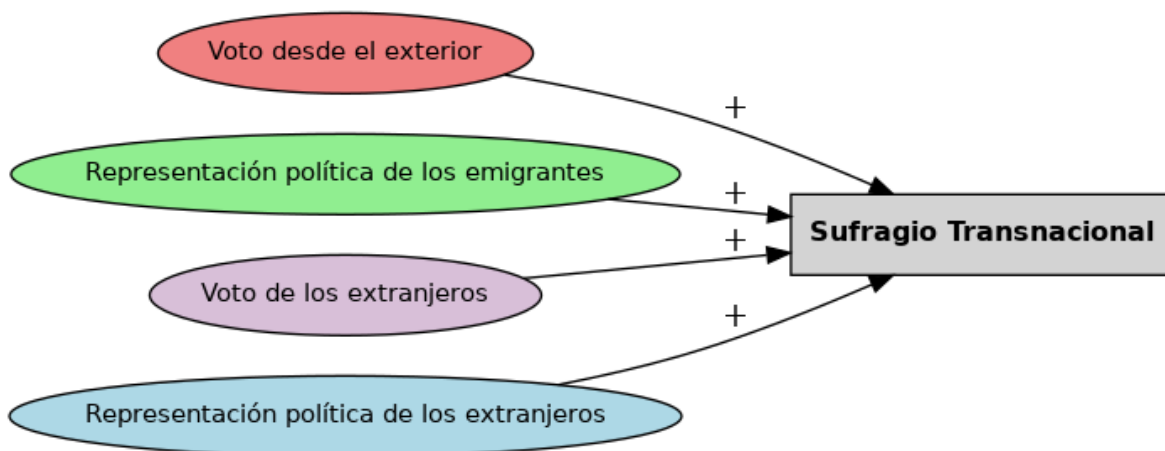
Los últimos 25 años han sido documentados por instituciones internacionales como los de mayor crecimiento en temas migratorios: la migración internacional ha crecido 87% frente a la que en el año 2000, que era de 150 millones de personas, pasando del 2.8% de la población mundial, al 3.7% de la misma. El total de remesas que eran 128 mil millones de dólares en el año 2000, crecieron en 550% en sólo cinco lustros. Sin embargo, hay temas fundamentales que cruzan por la migración: desplazamientos forzados, crímenes de lesa humanidad, género y migración, cambio climático, seguridad alimentaria, y por supuesto, el ejercicio de la ciudadanía más allá de las fronteras nacionales.

A la luz de este panorama, la presente ponencia busca trazar el estado del voto extraterritorial en el mundo, evaluar sus avances de los últimos cincuenta años y delinear algunos de los retos que aún impiden una ciudadanía plena más allá de las fronteras. La ponencia se divide en tres secciones: primero, un marco conceptual que distingue con precisión entre sufragio transnacional —el repertorio amplio de vínculos político-electorales de las diásporas que incluye voto, representación, militancia partidista o campañas de educación cívica, etcétera— y voto extraterritorial, entendido en sentido estricto como la emisión del sufragio desde el exterior en procesos del país de origen (con sus modalidades postal, presencial y electrónica, así como sus distintos umbrales de acceso y garantías, registro o alcance). En segundo término, se analiza el estado global del voto extraterritorial mediante una cartografía comparada que muestra qué países lo reconocen, cómo ha evolucionado el registro y la participación, y cuáles diseños institucionales han resultado más eficaces, ilustrándolo con casos paradigmáticos de distintas regiones. Finalmente, un apartado de conclusiones y una agenda de trabajo centrada en accesibilidad y equidad del voto, integridad y trazabilidad de los procedimientos, como lo son la coordinación consular o la representación política de las diásporas, así como en la educación cívica transnacional como condición de posibilidad para que esa conexión pueda traducirse en una ciudadanía efectiva.

Sufragio transnacional: una idea (nuevamente) en el centro del debate

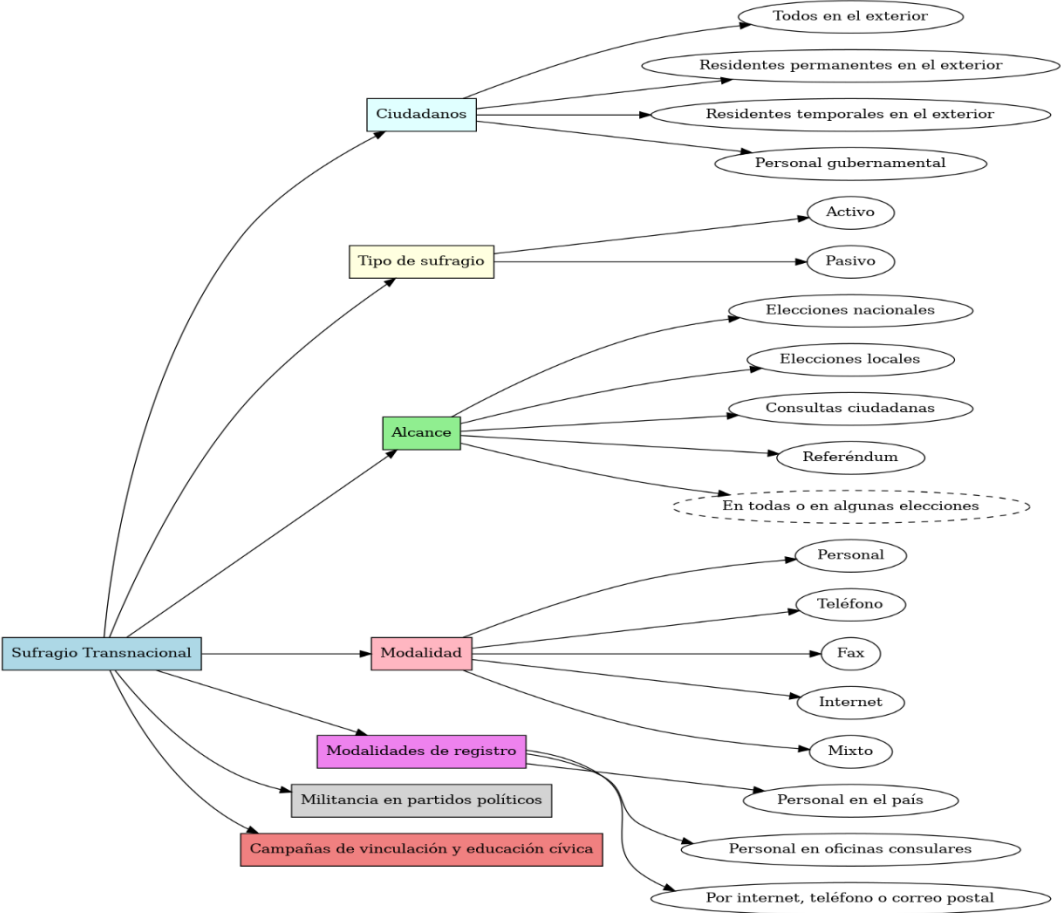
Desde hace al menos 15 años, el concepto *sufragio transnacional* cobró relevancia teórica, gracias a las investigaciones de Gustavo Emmerich. Si bien existía un avance académico por explicar el voto de la ciudadanía residente en el extranjero en distintos países, o la representación política en entornos de alta migración internacional; los esfuerzos -como siempre en la ciencia- fueron encaminándose hacia la construcción de un entramado teórico robusto y explicativo, y que paradójicamente no ha cobrado el reconocimiento epistémico por parte de la comunidad académica que estudia dichos fenómenos.

En 2010, 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. Bajo este enfoque, Entonces, la noción de sufragio, entendida en un nuevo ámbito de participación por su carácter transnacional, 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, es decir, de las personas que deciden no acudir a votar. Asimismo, el sufragio involucra tanto a la votación activa (el derecho a emitir un voto) como la votación pasiva (el derecho a ser votado, es decir, la elegibilidad).



Asimismo, el concepto incluye una serie de variables relevantes a considerar, Por ejemplo, qué ciudadanas y ciudadanos pueden votar; el mecanismo de registro y la duración del mismo; el tipo de elección en la que pueden participar las y los migrantes; el tipo de elección y la modalidad. Sin embargo, mas recientemente Beltrán (2020) agregó a los estudios, la militancia en partidos políticos de índole nacional, como parte del ejercicio pleno de los derechos político-electorales de la ciudadanía migrante. Lo anterior es relevante sobre todo en aquellos países que consideran las elecciones primarias como parte del sistema electoral. Asimismo, no hay que dejar de considerar la posibilidad de campañas de información certera exclusiva para personas que residen en el extranjero, así como campañas de educación cívica así como trámites exclusivos para la población migrante. El siguiente diagrama lo muestra con claridad:

Diagrama 1: Sufragio transnacional



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, 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.

Entonces, la noción de sufragio, entendida en un nuevo ámbito de participación por su carácter transnacional, 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, es decir, de las personas que deciden no acudir a votar. Asimismo, el sufragio involucra tanto a la votación activa (el derecho a emitir un voto) como la votación pasiva (el derecho a ser votado, es decir, la elegibilidad).

En la literatura reciente destaca la aportación de Wellman y Allen (2023), quienes desarrollaron el *Extraterritorial Voting Rights and Restrictions dataset* (EVRR), el primer conjunto de datos longitudinales y globales que sistematiza las regulaciones del voto extraterritorial en 195 países entre 1950 y 2020. Su propuesta combina amplitud geográfica, profundidad temporal y detalle institucional, al codificar más de veinte variables que describen modalidades de voto, requisitos de registro, condiciones de elegibilidad y procedimientos administrativos. A diferencia de los esfuerzos previos, centrados en casos o regiones específicas, esta base de datos permite identificar patrones comparados en la expansión del voto desde el exterior, así como las restricciones que persisten en distintos contextos. Los autores mostraron que, si bien el sufragio externo se ha expandido de manera constante durante las últimas décadas, la manera en que se instrumenta varía significativamente de un país a otro. En este sentido, el EVRR no solo revisita hipótesis anteriores sobre los efectos políticos y económicos del voto exterior, sino que amplía las posibilidades de análisis al ofrecer dimensiones más finas de diseño institucional que explican de manera más precisa sus resultados.

Este antecedente resulta fundamental, pues permite ubicar el estado del arte en el estudio del voto extraterritorial y da cuenta de los avances de los últimos cincuenta años. En particular, retomar este trabajo es relevante porque no basta con señalar si un país reconoce o no el derecho al voto desde el exterior; lo decisivo está en cómo lo regula, bajo qué modalidades y con qué mecanismos de acceso.

Otro hallazgo central es aquel en el que se señala que la baja participación tiene que ver con demasiada burocracia, altos costos y falta de información clara para los votantes en el extranjero. En esta literatura se insiste en que los obstáculos administrativos terminan limitando el ejercicio pleno de los derechos políticos. Lo importante es proponer alternativas que, aunque polémicas, abran el debate: ampliar la base de la comunidad migrante reconocida, fortalecer el campo político transnacional e incluso considerar la obligatoriedad del voto. Lo que es importante en estos casos es diseñar políticas públicas más incluyentes para los migrantes.

El caso de Argentina nos lega un análisis detallado de una decisión judicial clave. Este tipo de sentencias, aunque parecen más técnicas, ayudan a delimitar el marco normativo en el que se discute el voto exterior. Es decir, por un lado, clarifican cuáles son los límites legales y qué tensiones existen cuando se confronta el derecho al sufragio con las restricciones de las leyes nacionales.

La literatura reciente sobre voto extraterritorial y sufragio transnacional muestra un campo en expansión pero con fuertes contrastes entre la apertura normativa y los resultados efectivos en términos de participación. Un primer hallazgo común es la paradoja de que, aunque cada vez más países reconocen el derecho al voto desde el exterior, los niveles de participación suelen ser reducidos, lo que genera críticas sobre los altos costos de implementación, la burocracia excesiva y la falta de campañas de información adecuadas. El caso mexicano es ilustrativo: a pesar de los recursos invertidos, el voto de los migrantes ha sido caracterizado por una baja participación y un fuerte rechazo público motivado por la percepción de gastos elevados y preocupaciones nacionalistas. Ante ello, se han sugerido mecanismos para corregir la tendencia, tales como ampliar la base de comunidades migrantes, fortalecer los vínculos políticos transnacionales e incluso plantear la obligatoriedad del voto exterior.

En otras regiones se observan dinámicas similares. En Letonia, donde más del diez por ciento de la población con derecho a voto reside fuera del país, la participación en las elecciones se encuentra en descenso. La literatura destaca aquí el papel central que pueden jugar las organizaciones de la diáspora, los medios de comunicación y las instituciones estatales para fomentar el involucramiento político entre procesos electorales. El caso de Colombia y Ecuador resulta igualmente revelador, pues muestra cómo la institucionalización del voto desde el exterior como política pública influye de manera directa en los niveles de participación. En particular, se observa que la inclusión de legisladores migrantes en etapas de formulación, diseño e implementación de políticas públicas se correlaciona con una mayor adhesión política de las comunidades de emigrantes.

En Asia del Sur los procesos han sido distintos. A diferencia de América Latina o Europa, los derechos de voto a emigrantes se han extendido de manera tardía, en muchos casos a través de resoluciones judiciales y no de procesos legislativos. Esta característica refleja limitaciones en la capacidad estatal y, en algunos países, el peso de las herencias coloniales británicas. Turquía constituye un caso aparte, ya que los argumentos normativos para justificar la representación especial de no residentes son considerados débiles, pero la experiencia empírica muestra que cuando el derecho se limita a la primera generación emigrante, los conflictos de legitimidad disminuyen. Además, se ha documentado la capacidad de movilización de las organizaciones migrantes turcas en Alemania y Reino Unido, que logran influir en la orientación política de votantes remotos a favor de partidos de origen.

Otro hallazgo clave es que la participación indirecta de la diáspora puede ser tan influyente como el sufragio mismo. En Kenia, por ejemplo, uno de cada siete votantes declaró haber sido motivado a votar en las elecciones de 2022 por familiares en el exterior que envían remesas, lo que demuestra que la diáspora ejerce poder político no únicamente a través del voto directo, sino también mediante redes económicas y familiares. Investigaciones sobre el caso brasileño apuntan en la misma dirección, al mostrar que el régimen político de los países receptores influye en las preferencias electorales de los migrantes. En Europa, por ejemplo,

donde predominan sistemas con mayor énfasis en la igualdad, los votantes brasileños residentes favorecieron a candidatos de izquierda, lo que confirma que la experiencia migratoria no rompe con las prácticas políticas, sino que las entretiene con las dinámicas del país de residencia.

Los estudios revisados permiten avanzar en tres planos analíticos. En el normativo, cuestionan la vigencia de un modelo de ciudadanía ligado de manera exclusiva al territorio, subrayando que negar derechos políticos plenos a los migrantes es anacrónico. En el plano empírico, muestran que existen variaciones regionales y nacionales en los niveles de participación y en las modalidades de implementación, lo cual obliga a realizar comparaciones cuidadosas y contextualizadas. Además, en el plano político-institucional, subrayan que la capacidad del Estado, el grado de institucionalización y el papel de las organizaciones migrantes son variables decisivas para que el voto desde el exterior sea más que un acto simbólico.

La expansión global del sufragio transnacional no es suficiente por sí sola para garantizar la ciudadanía plena de las y los migrantes. Lo decisivo será cómo los Estados logren integrar políticamente a sus diásporas y reconocerles derechos que trasciendan el simple acto de votar, incorporándolos como sujetos políticos en todas las dimensiones de la vida democrática.

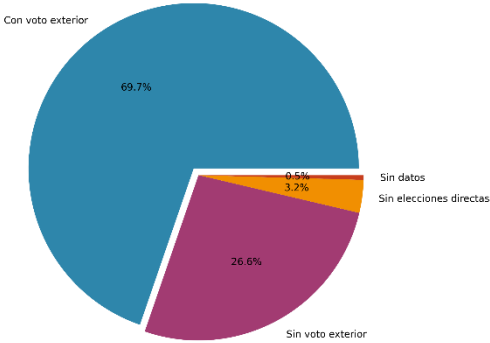
Estado del Voto extraterritorial en el mundo, 2025

El fenómeno empírico del voto extraterritorial puede rastrearse a por lo menos cinco antecedentes relevantes que marcan distintos momentos históricos. En primer lugar, bajo el Imperio Romano de Augusto, cuando los decuriones de colonias remitían votos sellados a Roma para cargos municipales, lo cual es un eco temprano de sufragio ejercido desde fuera del centro político. En segundo término, durante la Guerra Civil estadounidense, el estado de Wisconsin en 1862 habilitó el voto ausente para soldados, lo que constituye la primera experiencia moderna documentada de voto “externo”, aunque no siempre implicara cruzar fronteras nacionales. Finalmente, dos casos: en el siglo XX aparecen los primeros pasos del

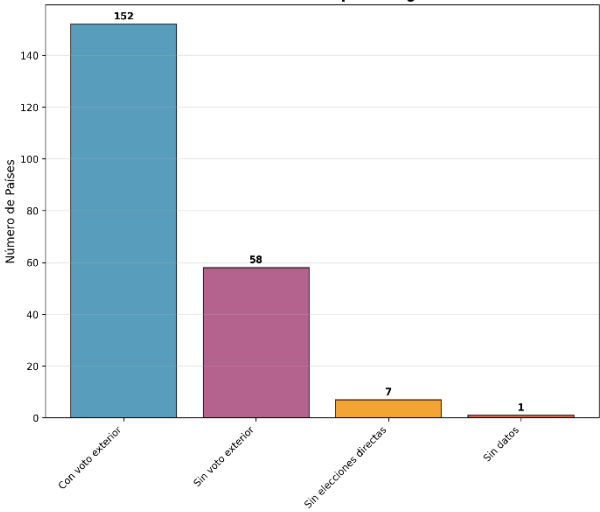
sufragio extraterritorial en sentido estricto: a inicios del siglo XX, Nueva Zelandia, Australia e Islandia, permitían a sus marineros votar desde el exterior, aunque la aplicación de dicho voto resultaba bastante complicado el ejercicio del derecho; mientras que Francia en 1924 autorizó el voto por correo de sus administradores en la Renania ocupada; o Indonesia en 1953 extendió este derecho en embajadas no solo a diplomáticos y militares, sino también a estudiantes y trabajadores migrantes.

Es importante mencionar que estos hitos deben leerse como experiencias puntuales y no como una política consolidada; la verdadera institucionalización del voto extraterritorial —con normas estables, procedimientos sistemáticos y marcos jurídicos específicos— data de la segunda mitad del siglo XX. En la actualidad, son 155 países que de alguna manera reconocen el voto de su ciudadanía residente en el extranjero, sin embargo hay algunos países que aún no lo han implementado.

Distribución Global: Voto Extraterritorial por País
Base de datos IDEA Internacional (218 países)



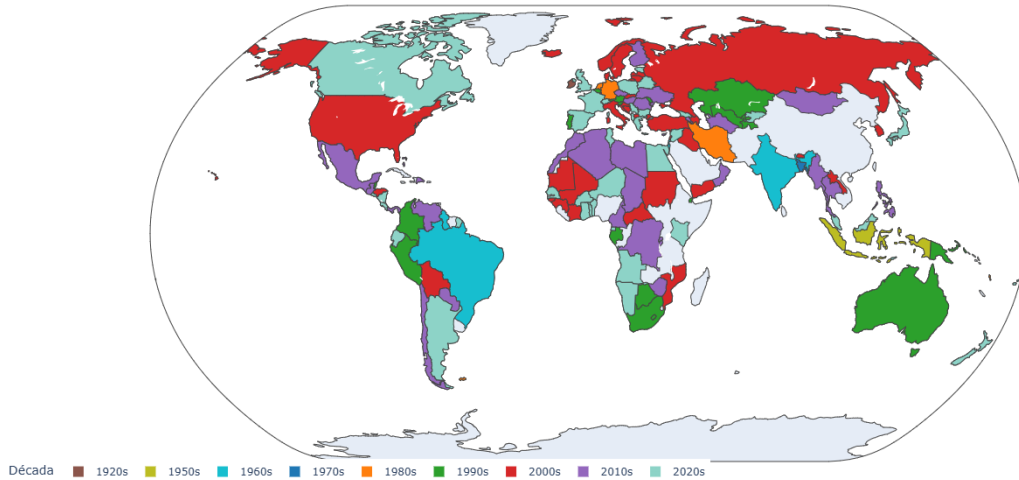
Número de Países por Categoría



De acuerdo con IDEA Internacional, Irlanda fue el primer país en 1923 en institucionalizar el voto a su ciudadanía residente en el extranjero. A ello se sumaron Indonesia en la década de 1950, India, Guyana, Brasil e Israel en la década de 1960. Cinco países más se sumaron en la década de 1970; y otros cinco en la década de 1980. Para 1989, menos de veinte países reconocían el voto extraterritorial, sin embargo, la ola democratizadora de 1990 revirtió la tendencia. En la década de 1990, veinte países se sumaron a la tendencia del reconocimiento

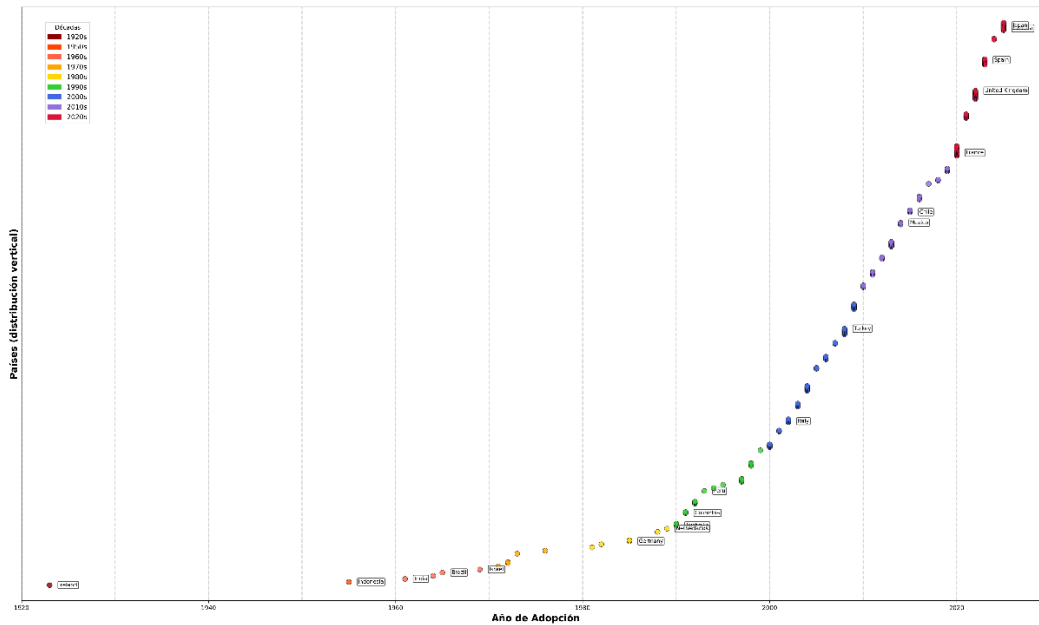
de los derechos político-electorales de la ciudadanía en el extranjero, mientras que del 2000 al 2025, ha sido 118 más (Ver ilustración).

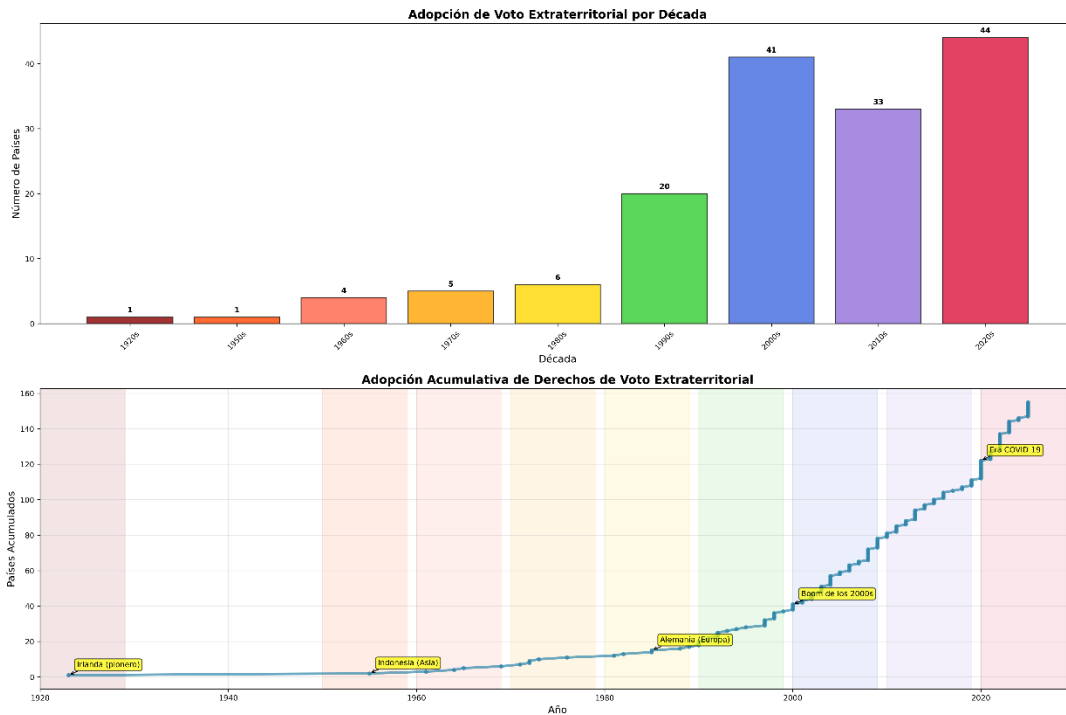
Primer año de adopción del voto desde el exterior — coloreado por décadas



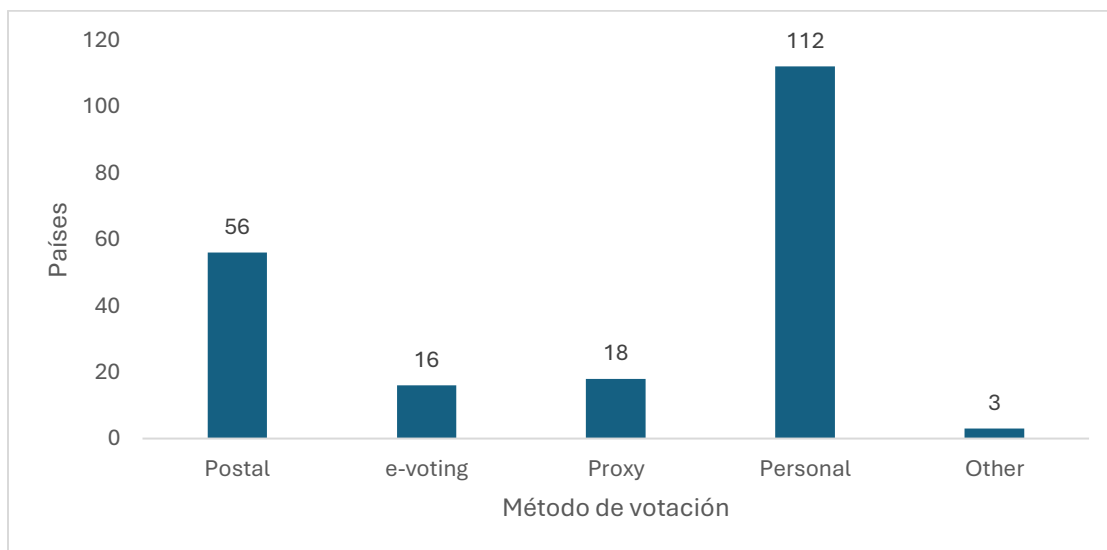
En la siguiente ilustración, es posible analizar la concentración de la aprobación del voto extraterritorial en el mundo. Es posible mencionar que los últimos veinte años son la ola de reconocimiento del voto extraterritorial en el mundo.

Timeline Global: Adopción de Derechos de Voto Extraterritorial (1923-2025)
Base de datos completa con 155 países





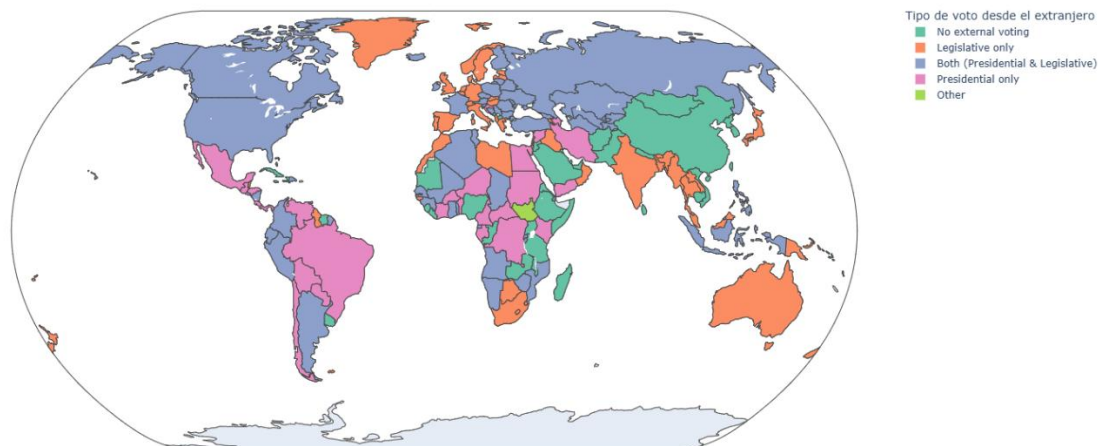
Por otro lado, los mecanismos de votación notablemente el voto presencial en embajadas, consulados o centros de votación es el predominante, seguido por el mecanismo postal tradicional, y cada vez más hay países que incluyen en sus normatividades el mecanismo electrónico por internet.

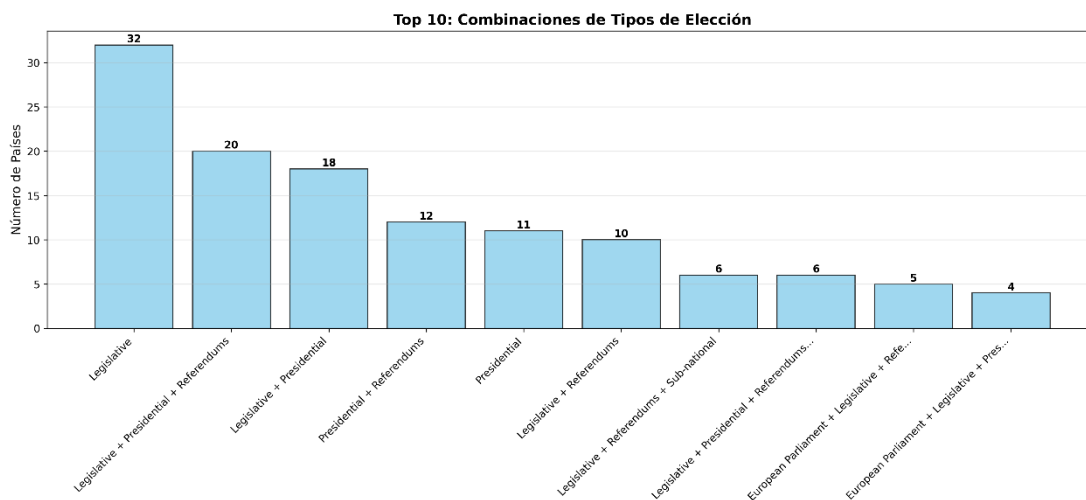
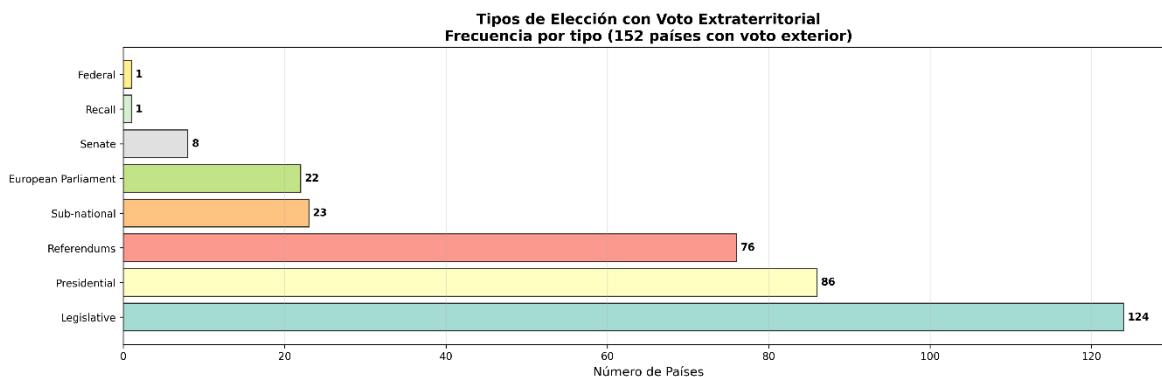


El conjunto de datos de *International IDEA* sobre el voto desde el extranjero muestra que existe una amplia diversidad de regulaciones en el mundo respecto a la participación política de las diásporas. De los más de 200 países y territorios analizados, alrededor de un tercio permite a sus ciudadanos fuera del territorio emitir el sufragio tanto en elecciones legislativas como presidenciales, mientras que otro tercio restringe esta facultad únicamente a las elecciones legislativas. Un número menor de países reconoce el voto exterior solamente en comicios presidenciales, y todavía más de sesenta países mantienen la categoría de sin voto externo, lo que revela que aún persiste una visión limitada del vínculo político con sus comunidades migrantes.

La cartografía sintetiza esta diversidad normativa en cinco categorías principales: países con voto legislativo, con voto presidencial, con ambos, sin voto externo y con esquemas especiales u “otros”. Al observar el mapa, se evidencia que en regiones como América Latina y Europa predomina la apertura hacia la participación desde el extranjero, mientras que en partes de África y Asia persiste una mayor proporción de países sin disposiciones para dicho voto. Estos datos no sólo muestran la heterogeneidad institucional, sino que también invitan a reflexionar sobre las implicaciones democráticas de integrar o excluir a las comunidades transnacionales en los procesos de decisión política. Finalmente, de acuerdo con datos de IDEA Internacional, las elecciones en las que es posible votar desde el extranjero son las siguientes:

Voto desde el extranjero por país (International IDEA)





Reflexiones finales

En 102 años desde la primera implementación del voto extraterritorial, el mundo democrático ha ido desarrollando mejores estrategias institucionales y normativas para materializar el voto de la ciudadanía residente en el extranjero. Esta evolución no ha sido lineal ni homogénea: mientras algunos países han ampliado progresivamente los derechos políticos de sus comunidades migrantes, otros han optado por mantener restricciones significativas o incluso por excluirlas del todo. El panorama global refleja, por tanto, una tensión permanente entre la lógica soberana de los Estados y el reconocimiento del carácter transnacional de la ciudadanía en un mundo crecientemente interconectado.

Los datos muestran que hoy existe un mosaico diverso de prácticas: desde aquellos países que limitan el voto exterior a procesos legislativos o presidenciales

específicos, hasta los que han construido regímenes integrales que incluyen referéndums y elecciones subnacionales. No obstante, la existencia de más de sesenta países que todavía niegan el derecho al sufragio a sus connacionales en el exterior evidencia que la universalización del voto transnacional está lejos de alcanzarse. Esta heterogeneidad plantea un dilema: mientras algunos Estados asumen a su diáspora como un actor político legítimo y estratégico, otros aún la perciben como una amenaza o como un costo institucional innecesario.

Así, la gran conclusión es que el voto extraterritorial se ha consolidado como un laboratorio democrático donde convergen debates sobre representación, soberanía y pertenencia política. Su desarrollo es un termómetro del grado de apertura e innovación institucional de los sistemas políticos, y también un recordatorio de que la democracia debe adaptarse a los desplazamientos de las personas y a las nuevas formas de ciudadanía. Reconocer y ampliar este derecho no sólo fortalece la legitimidad democrática, sino que constituye una forma de justicia con quienes, aun desde fuera, mantienen lazos materiales, culturales y afectivos con sus países de origen.

Bibliografía y fuentes consultadas

El Wellman y NW Allen, "El conjunto de datos sobre derechos y restricciones de voto extraterritoriales (1950-2020)", *American Political Science Review*, 2022. doi: 10.1177/00104140221115169

NW Allen y El Wellman, "Extendiendo el derecho al voto a los emigrantes", *Diaspora Studies*, 2024. doi: 10.1163/09763457-bja10078

S. Umpierrez de Reguero, R. Bauböck y K. Wegschaider, "Evaluación de la representación especial de ciudadanos no residentes: Elegibilidad, circunscripción y proporcionalidad", *Migración Internacional*, 2024. doi: 10.1111/imig.13263

M. Pérez-Arellano, E. Sanchez-Montijano, and I. Souza Vieira, "Institucionalización del voto exterior: Participación electoral y emigración en Colombia y Ecuador", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Caribeños*, 2024.

V. Finn y A. Besserer Rayas, "Convirtiendo derechos en votos: el voto externo mexicano desde Estados Unidos", *Artículo de revista*, 2022.

BE Whitaker y E. Iams Wellman, "Voz a través de votos y remesas: esfuerzos de la diáspora para influir en las elecciones", *International Migration Review* , 2024.

S. Himmelroos et al., "Cómo el encuadre impacta las actitudes sobre los derechos electorales de los ciudadanos no residentes", *Migración Internacional* , 2024. doi: 10.1111/imig.13243

IDEA Internacional, Voting abroad data base, en <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad-database>