

El voto desde el exterior en México: precedentes y nuevas perspectivas

Francisco Guerrero Aguirre*

Sumario:

- I. Los primeros pasos en México y el mundo
- II. La experiencia de 2006 y 2012
- III. Las limitaciones y la necesidad de un nuevo modelo
- IV. El Pacto por México y la reforma político-electoral
- V. El voto desde el extranjero: retos y avances
- VI. Fuentes bibliográficas

* Secretario para asuntos políticos de la OEA; profesor en la Universidad Anáhuac.

I. Los primeros pasos en México y el mundo

El voto emitido fuera del país donde nació el ciudadano, tiene su origen en la antigua Roma, cuando el emperador Augusto inventó una novedosa forma de sufragio para que los senadores que radicaban en las 28 colonias pudieran votar por los candidatos a cargos públicos en la ciudad de Roma, para lo cual enviaban el sufragio en un sobre lacrado.

En tiempos más recientes, la primera experiencia conocida del voto desde el exterior ocurre a mediados del siglo XIX en Estados Unidos, particularmente en el estado de Wisconsin, donde a los soldados que pelearon en el ejército de la Unión durante la Guerra Civil se les permitía la posibilidad de votar.¹

Fuera del contexto militar, Nueva Zelanda es el país que introdujo por primera vez el voto a distancia en 1890 para los marineros, en tanto que Australia lo emprendió en 1902, mientras que Gran Bretaña lo reglamentó en 1951.

Hoy en día, en un contexto de globalización económica y de naciones consolidadas democráticamente, son cada vez más las naciones que ofrecen esta opción a sus ciudadanos que residen en otras regiones del planeta.

Por otra parte, los permanentes flujos migratorios en diversas regiones del mundo han sido un factor determinante para modificar el ejercicio de los derechos políticos, para que los ciudadanos que abandonan su patria, ya sea por razones familiares, laborales o profesionales, puedan participar en las elecciones de su país de origen.

El interés de los mexicanos radicados en el extranjero por participar activamente en la vida política del país, solicitando votar en las elecciones para elegir presidente de la República, tuvo su primera expresión a través de los líderes de la comunidad mexicana residente en Estados Unidos, durante mediados de los años setenta del siglo pasado. En aquel entonces, los líderes migrantes expresaron esta inquietud al gobierno mexicano y a los dirigentes de los partidos políticos.

En la elección vasconcelista de 1929 nace la inquietud para que fuera autorizado el derecho a emitir el voto desde el exterior. Sin embargo, es hasta los años ochenta del siglo pasado cuando el debate sobre el voto de los ciudadanos que viven fuera del país se intensificó. En 1996, se discu-

¹ En los Estados Unidos de América el derecho al voto se determina a nivel estatal.

tió al seno de la Mesa de Bucareli la posibilidad de incorporar por primera vez en la agenda legislativa el voto de los mexicanos en el extranjero.²

Nuestro país es la principal nación de emigración del mundo y el país que más remesas recibe en relación con su población,³ por lo que esta realidad obliga a reconocer el principal derecho político de nuestros migrantes, el cual mantiene estrechos vínculos económicos, culturales y familiares con su tierra. Los grupos y clubes de migrantes, principalmente en Estados Unidos, han sido durante las últimas dos décadas, los principales promotores del sufragio a distancia.⁴

Es así como en 1996 se suprime de la Constitución Política la condición de ejercer el voto dentro del distrito de residencia y queda abierta la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero puedan votar por primera vez desde el lugar donde residen.⁵ No obstante, es hasta 2005 cuando se llevan a cabo las primeras reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para que en las elecciones federales de 2006 los mexicanos radicados en el exterior pudieran inscribirse para votar.

Para instrumentar el proyecto, se encomendó al Instituto Federal Electoral la asesoría que dio lugar al Libro Sexto del Cofipe referente al voto extraterritorial. En el análisis entregado, para el cual fue considerado un estudio que años antes formuló un grupo de expertos creado en 1997 por el IFE, se recomendaron varias opciones, como el voto postal.

Después de un prolongado periodo de análisis, discusión y debate, el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que se refiere al voto de los mexicanos residentes en el

² La Mesa de Bucareli se instaló en la Secretaría de Gobernación para promover una reforma política definitiva y estuvo conformada por los presidentes de los partidos políticos, miembros de las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión y el secretario de gobernación.

³ La emigración en México llegó a 12.4 millones de personas en 2010, por lo que es el país con mayor número de migrantes en el mundo, principalmente en Estados Unidos. En lo que respecta a las remesas, en 2013 México recibió 21580 millones de dólares, lo que lo ubica como el país latinoamericano que más remesas obtuvo durante ese año.

⁴ Cabe apuntar que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, aprobada por el Senado de República el 14 de diciembre de 1998, establece en su artículo 41, que éstos tienen derecho a participar en asuntos públicos de su país, así como a votar y ser elegidos según su legislación.

⁵ La reforma constitucional del 31 de julio de 1996 abrió la puerta para reglamentar el voto extraterritorial al modificarse la redacción del artículo 36 y permitir el voto fuera del distrito de residencia, no obstante la ley secundaria se promulgó hasta el 28 de junio de 2005.

extranjero, fue aprobado por el Legislativo tres meses antes del inicio del proceso electoral federal 2005-2006.⁶

A pesar de este gran paso y del enorme interés que generó en millones de mexicanos que viven en otro país —principalmente en Estados Unidos— este cambio legal, los resultados en los comicios de 2006 no fueron los esperados.

En el proceso electoral de 2012, se hicieron múltiples esfuerzos por facilitar el procedimiento, sin embargo prevaleció el mecanismo de voto postal y la limitación para quienes viven fuera de México de tener que regresar al país para solicitar y esperar varios días para obtener su credencial para votar con fotografía, requisito indispensable para poder ejercer su derecho político en el lugar donde viven.⁷

II. La experiencia de 2006 y 2012

Para el proceso electoral de 2006, se calculó 4.2 millones de mexicanos establecidos en otros países con credencial de elector, de los cuales 98% se encontraría en Estados Unidos.⁸ En la elección de ese año se recibieron únicamente 54 780 solicitudes para votar, las que a su vez se tradujeron solamente en 32 632 votos, cantidad que representó 0.7% del universo total contemplado originalmente. En aquel ejercicio, el tiempo para organizar y preparar el voto en el extranjero fue muy limitado y el elector tuvo que incurrir en un costo económico para registrarse en el listado para votar, que fue de ocho a nueve dólares por el envío de su solicitud a través de correo certificado.⁹

⁶ Se argumentó que en su diseño se tuvo cautela para no comprometer al IFE a una tarea que habría sido imposible cubrir en pocas semanas, ni a generar procedimientos que pusieran en riesgo la integridad del proceso en su conjunto.

⁷ El objetivo original —lograr que el voto extraterritorial fuera tan seguro y confiable como el que se emite en territorio nacional— se consiguió cabalmente. De 2005 a la fecha, el Tribunal Electoral ha recibido solo 637 juicios ciudadanos relacionados con el voto desde el exterior. La gran mayoría (91%) se relaciona con la inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero. El voto migrante no fue cuestionado en las impugnaciones que siguieron a los procesos de 2006 y 2012.

⁸ El resto, 84 000 ciudadanos, estaría en Canadá, España, Alemania, Italia, Venezuela, Paraguay, Suiza, Reino Unido, República Dominicana y Panamá.

⁹ El periodo de inicio para el registro de votantes en el exterior inició el 1o. de octubre de 2005 y la aprobación del voto extraterritorial por parte del Congreso se efectuó en junio de 2005.

Cabe decir que la escasa participación no puede atribuirse a una supuesta falta de interés generalizada de nuestros connacionales, sino a un diseño de origen con severas limitaciones en el que destacan varios envíos por correo.¹⁰

El esquema de sufragio a distancia elegido por el legislador tuvo como prioridad proteger la integridad de la elección y la confianza de los contendientes, empero, el esquema del voto por correo en el cual estuvo basado inhibe la participación.¹¹

A finales de 2007 se aprueba una importante reforma electoral que representa una de las revisiones más extensas y significativas realizadas a la legislación electoral mexicana.¹² La reforma representaba una oportunidad para transformar el modelo de voto desde el extranjero, sin embargo no se modifica el procedimiento y prevalecen los principales obstáculos para este ejercicio, los cuales se repiten en el proceso electoral federal de 2012.

A partir de los primeros meses de 2009 se inician los preparativos del voto de los mexicanos en el exterior para la elección venidera de 2012, el cual fue uno de los proyectos estratégicos del Instituto Federal Electoral para el proceso electoral federal de ese año.

Para emprender los trabajos de planeación, organización e instrumentación del sufragio fuera del país, se requirió conformar una Comisión Temporal del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero por parte del Consejo General del IFE, la cual determinó un plan de trabajo de actividades y dio seguimiento a las labores propias del voto extraterritorial en el Instituto.¹³

Uno de los objetivos fue introducir innovaciones que permitiesen mejorar en lo posible el modelo de voto postal, estrategia que fue llevada a

¹⁰ El ciudadano recibe la solicitud de inscripción para posteriormente retornarla con sus datos para estar en posibilidad de recibir la boleta, ejercer su derecho y enviar el sobre-voto a México.

¹¹ El modelo de voto postal es garantista pero restrictivo y alambicado.

¹² La reforma fue publicada el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*. El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) entró en vigor en 15 de enero de 2008.

¹³ La Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para la elección presidencial de 2006 estuvo presidida por el consejero electoral Rodrigo Morales Manzanares, mientras que en el proceso electoral de 2012 la Comisión mencionada estuvo presidida inicialmente por el consejero electoral Benito Nacif Hernández y posteriormente por el consejero Francisco Guerrero Aguirre, también formó parte de la misma el consejero Marco Antonio Baños Martínez.

cabo dentro de los estrechos márgenes que permitía la legislación vigente. Con este propósito, se optó que para los comicios de julio de 2012 se suprimiera el comprobante de domicilio y se ampliara el plazo de inscripción para votar, es decir, a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE).

Uno de los requisitos para inscribirse en dicha relación consistía en que el ciudadano presentase un comprobante de domicilio en el extranjero, que en muchos casos no tenían o evitaban darlo por temor a las autoridades migratorias de Estados Unidos, en el caso de nuestros migrantes.

Para el IFE, el proyecto del voto en el exterior en el proceso electoral federal 2011-2012 fue preminente y significó instrumentar una ambiciosa estrategia que garantizara certeza, eficacia y transparencia. La Comisión del Voto en el Extranjero tuvo el enorme reto y el desafío de incrementar la participación con un esquema postal que ya había mostrado insuficiencias y no había dado los resultados esperados.

Por primera vez, a través de un Convenio de Colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, se apoyó a los mexicanos que radican en Estados Unidos en el llenado de su solicitud de inscripción con personal especializado, el cual estuvo presente en 30 consulados en Estados Unidos y permitió atender a un total de 45 850 mexicanos a quienes se les brindó información y se les asistió en el llenado de la solicitud.¹⁴ El apoyo y la sinergia lograda con la Cancillería fueron factores decisivos para la ejecución de este relevante proyecto en representaciones diplomáticas.

En esta ruta, también se decidió que el IFE asumiera el pago del envío postal para que el ciudadano pudiera remitir su sufragio desde cualquier parte del mundo sin costo alguno, contando con el apoyo del Servicio Postal Mexicano.

Por otra parte, los ciudadanos de la Ciudad de México tuvieron la posibilidad de votar desde el extranjero para elegir al jefe de gobierno del Distrito Federal,¹⁵ por lo que se firmó un Convenio de Colaboración con el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) que permitió establecer las bases institucionales y los mecanismos de coordinación a través de los cuales el IFE brindaría apoyo y asesoría al Instituto local en la instrumen-

¹⁴ El Convenio de Apoyo y Colaboración Interinstitucional con la Cancillería se firmó en diciembre de 2010, mediante el cual se realizó el Proyecto de Instalación de Equipo y Contratación de Personal en Consulados de México en Estados Unidos de América.

¹⁵ El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (CI-PEDF) otorgó al IEDF la atribución para promover y recabar el voto de los ciudadanos de la ciudad capital residentes en el extranjero.

tación del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en otro país durante el proceso electoral de 2012.

El voto del ciudadano del Distrito Federal podía ser por la vía postal, para lo cual el IFE proporcionó su apoyo en el envío del mismo paquete electoral postal de la elección federal, la boleta y el sobre respectivo para la elección local. Cabe anotar que para el denominado “Voto Chilango” se tuvo la opción del voto por Internet, mediante el cual el ciudadano oriundo del Distrito Federal radicado en el extranjero podía sufragar en línea.¹⁶

A pesar de los esfuerzos por facilitar el ejercicio desde otros países e incrementar la participación, se presentaron innumerables obstáculos. Por un lado, se hizo el mayor esfuerzo por procesar el mayor número de solicitudes de inscripción para votar, a pesar de que algunas no contaban con el domicilio correcto o no venían acompañadas de la copia de la credencial para votar, los cuales eran requisitos indispensables.¹⁷

La logística para la integración del paquete electoral postal (PEP) fue compleja,¹⁸ mientras que su envío a todo el mundo por correo certificado (el cual no existe en muchos países) con acuse de recibo, fue todo un desafío para el IFE.

Por otra parte, de acuerdo con la ley, la etapa de recepción de los sobres voto fue del 30 de abril al 30 de junio de 2012 (solo dos meses), y posterior a esta fecha se siguieron recibiendo sobres voto, 2337 que ya no fueron procesados y se destruyeron. Resultaba también absurdo que los ciudadanos en el extranjero tuvieran que emitir su voto antes de que las campañas políticas concluyeran, lo que implicaba que no contarán con información suficiente al sufragar y estar en desventaja a la hora de votar.

Durante el proceso electoral de 2012, la promoción en el exterior fue uno de los pilares del voto en el extranjero y se sostuvieron más de 50 encuentros con medios de comunicación. Hubo un diálogo cercano y franco con los paisanos sobre la importancia de su voto para el cambio político en México.

¹⁶ El IEDF reportó que la votación total para elegir jefe de gobierno fue de 7915 “chilangos” en el extranjero. Mediante el mecanismo de voto postal sufragaron 5272 capitulinos y a través de voto electrónico lo hicieron 2639 electores.

¹⁷ Durante el plazo de inscripción (del 1o. de octubre de 2011 al 15 de febrero de 2012) se recibieron 61 870 solicitudes de inscripción para votar y fueron improcedentes 2754.

¹⁸ El PEP estaba integrado por la boleta, un instructivo para votar vía postal, un cuadernillo y un DVD con las plataformas políticas de los candidatos a la Presidencia, el sobre postal voto y el sobre voto, así como material promocional.

Como parte de la estrategia presencial en Estados Unidos para promover el voto, se organizaron también diversos foros académicos entre el cual destaca el coloquio realizado por la Universidad de Notre Dame en Chicago, al que acudieron representantes de los partidos políticos nacionales PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, así como consejeros electorales.

En este encuentro los representantes de todos los partidos políticos, dejando a un lado sus contrastes y diferencias, se comprometieron por primera vez a abordar con seriedad reformas legales que permitiesen facilitar el ejercicio de sufragio desde el exterior, en particular a posibilidad de expedir la credencial para votar en el extranjero y revisar nuevas modalidades de sufragio a distancia. Este acuerdo fue denominado por los presentes como “El Compromiso de Chicago”¹⁹ y significa un precedente de la reforma electoral en la materia emprendida en 2013.

Aunque en la elección de 2012 se incrementó la participación en 24.7% y se redujo el presupuesto en 53% en relación con los comicios de 2006, se recibieron 40 737 votos desde 91 países. El resultado no corresponde con los millones de mexicanos que están en otras naciones del mundo, ya que el total de sufragios representó menos del 1% de los connacionales en el exterior.

<i>Año</i>	<i>Lista nominal de electores en el extranjero</i>	<i>Sobre voto recibidos</i>	<i>Proporción (%)</i>
2006	40 876	33 111	81
2012	59 115	40 737	70

III. Las limitaciones y la necesidad de un nuevo modelo

El interés de los mexicanos en el extranjero por participar en las elecciones de 2006 y 2012 fue inhibido por un esquema establecido en la ley de un sufragio a distancia restrictivo y complejo.

Los requisitos para votar desde otro país como solicitar copia de la credencial para votar; recibir la solicitud de inscripción para votar por correo, así como inscribirse muchos meses antes de iniciado el proceso

¹⁹ Este foro se llevó a cabo el 12 de enero de 2012 en la Universidad de Notre Dame, en Chicago.

electoral, y recibir la boleta en el domicilio por correo, votar y enviarla de regreso a México resultaba obsoleto y confuso para el ciudadano que vive en otro país.

Por otro lado, los migrantes hacían patente su petición para poder obtener su tarjeta de elector fuera del país, la cual para tramitarla o renovarla era necesario hacerlo presencialmente en México. Era imposible hablar de inclusión cuando para millones de mexicanos resultaba imposible regresar al territorio nacional —por razones migratorias, económicas o ambas— y permanecer en él durante semanas para tramitar una credencial que les abriera las puertas para votar desde otro país.

Ante este contexto que obligaba a replantear el procedimiento, el IFE se dio a la tarea de elaborar un estudio para sistematizar la segunda experiencia de voto desde el exterior para abrir los espacios y estudios para la discusión de los análisis jurídicos y técnicos de una posible reforma.

Fue así que se celebró un *Convenio de Apoyo y Colaboración con el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* para elaborar una investigación integral de la segunda experiencia del sufragio a distancia que analizara desde la aplicación de la norma hasta el ejercicio del derecho al voto.²⁰ Esto con la finalidad de plantear soluciones que simplificaran los mecanismos electorales y permitieran una mayor participación acompañada de la disminución de costos.

Entre los hallazgos de la investigación se señaló que el modelo aprobado en 2005 ya no era funcional y debía modificarse, se sugirió dar oportunidad a los ciudadanos de obtener su credencial para votar en el extranjero o de utilizar otro documento para hacerlo, en el entendido de que se debía garantizar el acceso a los ciudadanos que están interesados en ejercer sus derechos, y se anota la necesidad de explorar y dar paso a mecanismos de votación por Internet, presencial en embajadas, consulados o mixto, así como mantener una vinculación permanente entre el IFE y los mexicanos que viven más allá de las fronteras, ya que comenzar prácticamente desde cero cada seis años como lo señala la ley, no permite la construcción de ciudadanía y el mejoramiento de los procesos.

El proyecto del voto en el extranjero quedó inscrito como uno de los cuatro proyectos estratégicos del proceso electoral federal 2011-2012, en el que prácticamente intervinieron todas las áreas del IFE. Para ello, se

²⁰ El convenio se firmó el 12 de junio de 2012 entre el IFE y el CIDE para elaborar la investigación, en la que participaron investigadores de esa casa de estudios, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y del ITAM.

elaboró un *Libro blanco* que dio cuenta de las actividades desarrolladas en esta materia.²¹ El documento desarrolla un análisis detallado y plantea las adecuaciones que tendrían que realizarse de manera radical en el caso extremo de continuar con el mismo marco jurídico, así como las amenazas que podrían presentarse.

El *Libro blanco*, que se complementa en paralelo con el ejercicio de evaluación e investigación externa encomendado al CIDE y el IJJ-UNAM, concluye señalando que en relación con las medidas adoptadas por el IFE para incrementar la participación existe un gran aprendizaje que merece la pena analizar para evaluar los resultados que se obtuvieron y presenta sugerencias para modernizar el ejercicio político.²²

Por último, para responder al desafío y proponer alternativas concretas y técnicas al Congreso de la Unión, se creó un grupo o comité cuyo propósito fue que expertos en materias diversas desarrollasen mecanismos técnicos, jurídicos y presupuestales necesarios para la instrumentación de una modalidad de voto a distancia que fuese más eficiente. De esta forma el IFE estaría en posibilidad de entregar al Congreso de la Unión alternativas viables para una posible reforma del voto de los mexicanos en el extranjero.²³

Cabe decir que la soberanía para modificar el procedimiento en la ley no correspondía al IFE, sino a los partidos políticos con representación en el Congreso y el resultado de los trabajos del Comité tenía como objeto coadyuvar al legislativo en este propósito.

El trabajo del Comité duró cinco meses y en su Informe Final sugirió siete alternativas concretas: *registro para votar en línea* o vía postal a la Lista Nominal de Electores en el Extranjero; *credencialización en representaciones diplomáticas* y que el pasaporte y la matrícula consular se puedan utilizar para acreditar el medio de identidad para obtenerla; *que la credencial tenga el domicilio en el extranjero* y una dirección en México para efectos de referencia; la posibilidad de una *credencialización vir-*

²¹ El *Libro blanco* es un legado escrito de 12 tomos que documenta en su totalidad la información que cada una de las unidades responsables del proyecto proporcionó sobre su actividad específica. Está formado por un apartado general que recoge el marco jurídico, los antecedentes, la planeación y preparación del proyecto estratégico así como un apartado con conclusiones y recomendaciones.

²² El documento se puede consultar en: http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/LibroBlanco_PEF2011-2012.pdf.

²³ El Comité Técnico de Especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas para el voto de los mexicanos en el extranjero fue instalado el 5 de febrero de 2013.

tual (obtenerla por vía electrónica y que sea exclusivamente para votar); tres modalidades para votar: electrónico presencial, voto presencial, voto electrónico por Internet.

Asimismo, propusieron la *creación de un Consejo Consultivo honorario* al interior del Instituto como canal de comunicación con mexicanos en el extranjero y que sugiriera líneas de acción sobre el tema, y *permitir la promoción política a través de campañas en el extranjero*, con gastos provenientes exclusivamente de financiamiento público y apegándose a las leyes donde se lleve a cabo la campaña

IV. El Pacto por México y la reforma político-electoral

La elección presidencial de 2012 fue intensa y competida. Una vez distribuido el poder político tanto en la Presidencia como en la Cámara de Senadores y de Diputados, el jefe del Ejecutivo delineó una estrategia en donde convergieran los principales partidos políticos nacionales para reactivar el diálogo con el Congreso de la Unión y avanzar en las reformas que el país anhelaba y reclamaba desde hace varios lustros.

De esta forma surgió el Pacto por México como un instrumento para llegar a acuerdos en temas sustantivos que parecían irresolubles. La voluntad política de diálogo y negociación se tradujo en este gran acuerdo con 95 compromisos contenidos, uno de los cuales fue la reforma político-electoral, que representó el más extenso y complejo cambio experimentado en el tema en las dos últimas décadas.²⁴

El principal objetivo de la mesa de la reforma político-electoral residió en articular una iniciativa única que pudiera armonizar los consensos básicos en la materia y demostrar en la realidad su viabilidad técnica y política.²⁵

²⁴ El Pacto por México fue suscrito el 2 de diciembre de 2012 por el presidente de la República y los presidentes nacionales de los tres principales partidos políticos: PAN, PRI y PRD. El Pacto está delineado a través de 5 acuerdos rectores: Acuerdo para una sociedad de derecho y libertades; Acuerdo para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; Acuerdo para la seguridad y la justicia; Acuerdo para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y Acuerdo para la gobernabilidad democrática.

²⁵ Fueron 56 iniciativas presentadas por senadores de todos los grupos parlamentarios con reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. La iniciativa se aprobó el 13 de diciembre de 2013 y el 22

La reforma político-electoral rompe la lógica de las reformas electorales previas en virtud de que modificó en su totalidad el modelo electoral en México y es la primera que no se procesa de forma integral, es decir, los cambios no se hicieron de manera concurrente con la legislación secundaria.

El debate público de la reforma se concentró en la propuesta de centralizar los procesos electorales, federales, locales y municipales, en un solo organismo nacional a través de la transformación del Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral. Cabe anotar que la proposición original pretendía eliminar de raíz a los institutos electorales locales, lo que significaba atentar en gran medida contra el federalismo y por tanto fue rechazado el planteamiento, dando paso a una *tercera vía* como un acuerdo para la distribución de competencias electorales para cada caso concreto, y un cambio de paradigma en relación con la facultad de nombramiento de funcionarios electorales en los estados.²⁶

Entre otras medidas, con esta reforma todos los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, designados por el Consejo General del INE, se aumenta del 2% al 3% el porcentaje mínimo requerido para conservar el registro como partido político nacional, se faculta al presidente de la República para que pueda optar por un *gobierno de coalición* con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión y se modifican el modelo de sufragio para los mexicanos residentes en el extranjero.

El Congreso de la Unión modificó sustancialmente el mecanismo para votar desde otro país utilizado en los procesos electorales de 2006 y 2012, para lo cual tomó en cuenta las demandas de la comunidad migrante y las alternativas técnicas propuestas por el Comité de Expertos.²⁷

de enero de 2014 se realizó la Declaratoria de la Reforma con el voto de 18 legislaturas de los estados.

²⁶ La reforma es producto de una negociación política entre lo planteado por el PAN y el PRD, que pretendían la desaparición de los institutos electorales de los estados y encomendar a la nueva institución las elecciones de todo el país. El PRI y el PVEM establecieron la opción de no desaparecer los institutos locales y encauzar esfuerzos para lograr la confianza de todas las fuerzas políticas en las elecciones estatales.

²⁷ En lo que va de 2014, se presentaron siete iniciativas de modificación al modelo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Entre los principales cambios a la ley en la materia destacan los siguientes:²⁸

- 1) Los ciudadanos podrán votar desde el extranjero por presidente de la República, por senadores, por gobernadores y por el jefe de gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.²⁹
- 2) El voto extraterritorial será mixto:
 - De forma presencial mediante la entrega de la boleta en módulos instalados en embajadas y consulados de México en otras naciones.
 - Voto vía electrónica en línea o por Internet.³⁰
- 3) La solicitud de inscripción para votar podrá ser llenada en línea o en forma presencial en los módulos instalados en representaciones diplomáticas, también podrá ser enviada por correo.³¹
- 4) Se podrá tramitar la credencial para votar en embajadas y consulados a través de los procedimientos establecidos por el Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores.³²
- 5) Permanece el impedimento para realizar campañas electorales en el extranjero y para comprar espacios promocionales en radio y tele-

²⁸ El Libro Sexto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) —Capítulo único, de los artículos 329 al 356— se refiere al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

²⁹ Así lo señala el artículo 329, no obstante esta posibilidad ya venía dándose desde que en 2007 los michoacanos residentes en el extranjero participaron en la elección de su Ejecutivo local.

³⁰ El voto por vía electrónica solo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el INE en los términos de la LGIPE, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los residentes en el extranjero.

³¹ El INE es el responsable del proceso de inscripción y la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de sus representaciones será solo facilitadora de dicho proceso, para lo cual el Instituto convendrá con la Cancillería los mecanismos para la inscripción a la lista nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero a través de las sedes diplomáticas, en los términos de los convenios de colaboración establecidos entre ambas instituciones (artículo 332, párrafo 2, de la LGIPE).

³² En el caso de los migrantes, la obligación de acudir a los módulos para obtener la credencial queda sujeta a los medios que determine el Registro Federal de Electores con la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia del INE (artículo 136).

visión así como arrendar espacios para propaganda o publicidad en el extranjero.³³

Es importante añadir que el INE establecerá en las embajadas o en los consulados de México en el extranjero los mecanismos necesarios para el trámite de credencialización y para ello, el Instituto deberá celebrar con la Secretaría de Relaciones Exteriores los acuerdos correspondientes.

Cabe señalar que en el pasado, las credenciales para votar que obtenían los migrantes que venían a México debían consignar algún domicilio en territorio nacional. El nuevo formato acaba con esa simulación. Es decir, habrá credenciales que —en lugar de sección electoral—, tendrán la leyenda “para votar desde el extranjero”. Se conserva en la credencial una entidad federativa de referencia con el objeto de posibilitar el voto en elecciones de senadores.

Por su parte, el Instituto, en coordinación con otros organismos públicos y la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá promover e instrumentar la instalación de dispositivos con acceso electrónico en las sedes diplomáticas del Estado mexicano que se ubiquen en localidades donde exista una amplia concentración de mexicanos en el extranjero.

De esta manera, en mayo de 2014 se aprobaron en el Congreso reformas político-electorales para la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el dictamen de modificación de la Ley General de Partidos Políticos que registrarán el voto en el exterior en 2018.³⁴

Las modificaciones a la ley electoral eliminan los principales obstáculos para el ejercicio del voto en el exterior, permitiendo la credencialización en el extranjero y la emisión del voto por vía electrónica, por correo o en forma presencial mediante boleta, en consulados o embajadas de México. El proceso de credencialización y el registro de los electores en el exterior deberán realizarse un año antes de la elección. Los interesados contarán con tres meses y medio para su registro, entre el 1o. de septiembre y el 15 de diciembre, y con 90 días previos al registro para la credencialización, a partir del 1o. de junio.

³³ Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos y los candidatos independientes utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero (artículo 353, párrafo 2, de la LGIPE).

³⁴ El 23 de mayo de 2014 fue publicada la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) en el *Diario Oficial de la Federación*.

Es así como los ciudadanos nacidos en México que residen en el extranjero y los nacionales nacidos en otro país que son hijos de padre o madre mexicana podrán credencializarse acreditando su nacionalidad mexicana y consignando en su registro la entidad federativa de origen o la del nacimiento de sus padres como referencia para la elección de gobernadores, senadores o cargos de elección popular cuando las leyes locales lo permitan. De esta forma, a partir de 2018 los mexicanos en el exterior podrán votar para elegir al presidente, a los gobernadores, al jefe de gobierno y a los senadores de la República de forma más sencilla y moderna.

V. El voto desde el extranjero: retos y avances

La reforma electoral significa un paso adelante en lo que se refiere al voto de los mexicanos en el extranjero. Después de un tímido y restrictivo inicio en los comicios de 2005, el sufragio desde el exterior no sufrió cambio alguno durante nueve años y durante dos procesos electorales federales 2006 y 2012, en los cuales el resultado de los ejercicios reveló las carencias y límites del modelo. Por esta razón, la autoridad electoral, la comunidad migrante y los propios partidos políticos reconocieron la necesidad de avanzar a un siguiente estadio de participación política para quienes viven en otro país.

Los cambios realizados atienden en gran medida las observaciones realizadas por el IFE, en particular la propuesta técnica del grupo de especialistas y sobre todo la legítima demanda de los mexicanos residentes en el exterior. De esta forma, el modelo deja atrás el temor de la participación política de la diáspora y establece bases permanentes, incluyentes y progresivas.

Es así que el nuevo mecanismo de sufragio desde el extranjero es una buena noticia para millones de connacionales que viven en otro país. La reforma aprobada permitirá que los ciudadanos en el exterior puedan ejercer su derecho al voto para la elección de presidente de la República y senadores, así como de gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal.

Resulta un gran avance que en la nueva ley se contemple que la solicitud para votar podrá ser enviada también por vía electrónica o en forma presencial en los módulos que para tal efecto se instalen en embajadas y consulados, para lo cual habrán de establecerse mecanismos de apoyo a través de convenios de colaboración con la Cancillería.

Por primera vez en la historia será posible recurrir a una boleta electrónica, que podría ser utilizada por los ciudadanos desde el extranjero. Quienes eligieron votar vía postal o vía electrónica podrán ejercer su derecho al voto de manera libre, secreta y directa.³⁵ El ciudadano que haya elegido votar a través de Internet también tendrá la oportunidad de corroborar el sentido su voto antes de su emisión y evitar la coacción del mismo.

Aun cuando falta algún tiempo para el proceso electoral de 2018, tanto para el INE como para la Secretaría de Relaciones Exteriores surgen inquietudes sobre dos cuestiones: ¿cuál será la mecánica para votar bajo las nuevas modalidades en representaciones en el extranjero? y ¿de qué forma se llevará a cabo el proceso de credencialización en embajadas y consulados?

Al interior del Instituto Federal Electoral ya se está trabajando para arribar a mecanismos óptimos, con los elementos de seguridad y certeza que obliga la ley, mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través del canciller y otros altos funcionarios, han manifestado apertura e interés para construir junto con el Instituto, las condiciones más favorables para la nueva etapa que se avecina.³⁶

Resulta altamente positivo que ante la añeja demanda de la comunidad migrante que exigía que el proceso de credencialización pudiera realizarse desde el lugar de residencia del ciudadano sin necesidad de tener que viajar al lugar de origen. Para nuestros migrantes, contar con su mica de elector significa contar un medio de identidad y una identificación válida y reconocida. Con las modificaciones legales se abre una gran ventana de oportunidad para que miles de connacionales que están impedidos por distintas razones para viajar a México, puedan obtenerla en el país donde viven.

Sin embargo, la ley señala que se abrirá un plazo de noventa días para el trámite de credencialización que el INE determinará para cada proce-

³⁵ De acuerdo al artículo transitorio tercero de la LGIPE, el voto en el extranjero por vía electrónica se realizará hasta que el INE haga pública la comprobación del sistema a utilizar para la emisión del voto en dicha modalidad. Para tal efecto, deberá contar con el dictamen de al menos dos empresas de prestigio internacional y dicho sistema deberá acreditar certeza absoluta y seguridad comprobada. De igual manera, el INE deberá realizar la comprobación del voto electrónico antes de que inicie el proceso electoral de que se trate.

³⁶ Cabe recordar la valiosa colaboración con la Cancillería y el entonces IFE durante los comicios de 2012, para apoyar a los mexicanos en Estados Unidos para llenar su solicitud para votar en 30 consulados.

so electoral antes que inicie el plazo de incorporación a la lista nominal de electores, es decir, el ciudadano tendrá noventa días para tramitar su tarjeta de elector antes de que pueda inscribirse para votar.³⁷

Lo anterior obliga a desplegar una intensa campaña de difusión y promoción antes del periodo de inscripción mencionado, porque de no ser así sería prácticamente imposible hacer operativa la posibilidad de credencializar a los mexicanos en el exterior, en especial en Estados Unidos, donde se concentra 98% de esta población.³⁸

Por otra parte, la nueva ley no permite a los candidatos ni a los partidos realizar campañas y prohíbe la compra de publicidad en el extranjero, lo cual impide a los migrantes conocer sus propuestas. Diversos grupos de migrantes que han elogiado los avances como el voto por Internet y la credencialización en el exterior también solicitan sufragar por diputados locales y federales así como por presidentes municipales.³⁹

Más allá de las nuevas opciones de credencialización o emisión del voto, la fortaleza del nuevo modelo reside en la oportunidad con que fue promulgado, es decir, cuatro años antes de la elección presidencial. El INE tiene el enorme reto de comenzar los trabajos preparatorios de planeación y organización.

El órgano electoral nacional también deberá atender algunas omisiones legislativas, como el cómputo de la elección para senador, en donde la ley no establece el procedimiento para el escrutinio y cómputo de esa elección sino únicamente para la de presidente de la República, por lo que no se indica cómo se llenara el acta respectiva.⁴⁰

También es imprescindible definir cómo deberán sumarse los votos que provengan de los electores en el extranjero en el cómputo distrital para senadores de mayoría relativa y de representación proporcional. Es decir, cómo incluir los sufragios producto de las actas de votantes en el exterior en el cómputo distrital que sirve de base para el cómputo de senadores de ambos principios.⁴¹

En lo que respecta a la Consulta Popular, la Ley Federal de Consulta Popular reconoce también a los ciudadanos residentes en el extranjero el

³⁷ Es necesario clarificar si este plazo se abrirá también durante los procesos intermedios, o bien en los procesos locales en los que haya voto migrante.

³⁸ Ballados, P., “¿Cuántos votarán?”, *Voz y Voto*, 2014, núm. 257, pp. 39-42.

³⁹ Carlos Arango, director del colectivo Casa Aztlán y María García de la Organización Binacional Migrante Aztlán así lo señalaron. *La Jornada*, 4 de junio de 2014, p. 7.

⁴⁰ Artículos 348 y 349 de la LGIPE.

⁴¹ Artículo 313 de la LGIPE.

derecho de participar en esos procesos, siempre y cuando se realicen en la misma fecha de la elección presidencial.

La democracia es un proceso en permanente construcción. México construyó en poco tiempo un andamiaje electoral digno de elogio y emulación. Paulatinamente se han ido resolviendo los desafíos que en democracia se van presentando y el voto de los ciudadanos en el extranjero representaba una asignatura pendiente.

Los mexicanos que viven más allá de las fronteras se siguen sintiendo parte de él y no merecían ser excluidos por un trámite largo y absurdo para ejercer su derecho político como el que prevalecía antes de la reforma político-electoral en la materia.

El camino recorrido ha sido largo y sinuoso pero los avances para contar con un método de sufragio extraterritorial más sencillo y moderno están a la vista y el legislativo ha cumplido con su tarea.

Si bien el modelo anterior fue restrictivo por un temor a que el voto desde el exterior pudiera comprometer la seguridad del proceso electoral, en el modelo de 2014 se advierte un ánimo distinto, el de incrementar significativamente la participación de los migrantes en la toma de decisiones, tanto en el nivel federal como en el local.

La realidad es que hoy contamos con un renovado modelo de voto a distancia y representa uno de los cambios más importantes que propone la ley. Los millones de mexicanos que viven más allá de las fronteras no merecen menos.

VI. Fuentes bibliográficas

Artículos periodísticos

ALCOCER, Jorge, “Caras ocurrencias”, *Reforma*, 1o. de julio de 2014.

ANDRADE, Enrique, “El voto de los mexicanos en el extranjero”, *El Sol de México*, 11 de julio de 2014.

BALLADOS, Patricio, “¿Cuántos votarán?”, *Voz y Voto*, núm. 257, julio de 2014.

BELTRÁN, Yuri Gabriel, “Voto por Internet”, *Voz y Voto*, núm. 256, junio de 2014.

GUERRERO, Francisco, “Voto desde el extranjero: retos y avances”, *Excélsior*, 8 de junio de 2014.

SEPÚLVEDA, Fernando, “Voces de la migración. El voto en el exterior: una visión crítica”, *Este País*, julio de 2014.

Leyes y documentos

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (CIPEDF).

Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias.

Informe Final del Comité Técnico de Especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, México, IFE, 2013.

Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Libro blanco del voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2011-2012, México, IFE.

Libros

GUERRERO, Francisco, *El voto de los mexicanos en el extranjero: antecedentes, reflexiones y una mirada al futuro*, México, Instituto Federal Electoral-Gobierno de Tlaxcala-Universidad Anáhuac, 2013.

LOZA, Nicolás (comp.), *Voto electrónico y democracia directa*, México, Flacso-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.