

XVIII. EL VOTO EXTRATERRITORIAL EN LA REFORMA ELECTORAL

Yuri BELTRÁN¹

I. INTRODUCCIÓN

En 2022 ambas cámaras del Congreso de la Unión aprobaron reformas a la legislación electoral mexicana. Uno de los rubros atendidos por esas propuestas de modificación tiene que ver con el voto de las y los mexicanos residentes en el exterior. La posibilidad de que las y los nacionales sufraguen desde fuera del país es más o menos novedosa. Fue a mediados de la primera década del siglo pasado que, por vez primera, se pudo ejercer el derecho al sufragio activo en lugares distantes al territorio nacional. En Latinoamérica hay experiencias de reconocimiento al voto foráneo desde los años sesenta. El voto foráneo en México y su reforma de 2022 resulta interesante de analizar, toda vez que –por vez primera en la historia– la Cámara de Diputados incluye representantes de las comunidades en el exterior.

A continuación, se propone un análisis de los principales logros y desafíos del modelo implementado desde 2006. El objetivo es generar un marco referencial sobre lo que una reforma debería resolver. Las líneas siguientes mostrarán que la modificación propuesta en 2022 se hace cargo de algunas demandas expresadas por la comunidad migrante. Sin embargo, son insuficientes para resolver dos desafíos: incrementar la participación y mejorar la representación de las y los migrantes en los órganos congresionales de toma de decisiones. La reforma posibilita la inscripción al listado nominal de electores residentes en el extranjero con documentos distintos que la Credencial para Votar. Si bien esta eventualidad cumple una añeja demanda de grupos de migrantes, la reforma no logra resolver cómo desarrollar esa actividad sin poner en riesgo la integridad del padrón y listado nominal.

¹ Yuri Beltrán es Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Es Coordinador de Asesores en el Instituto Electoral del Estado de México. Fue consejero en el Instituto Electoral de la Ciudad de México. Sus líneas de investigación incluyen voto migrante, voto electrónico y calidad electoral. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1186-0922>

II. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN MEXICANA RESIDENTE FUERA DEL PAÍS

Según datos de la Organización Internacional de las Migraciones, la diáspora mexicana es la segunda más grande del mundo. Hay alrededor de 11.9 millones de personas que nacieron en México y están viviendo fuera de las fronteras nacionales, lo que nos coloca debajo de La India, el país más expulsor (18 millones de personas), y arriba del tercer lugar, Federación Rusa (10.8 millones de personas).²

Si bien México se ubica dentro de los países más expulsores de personas en el planeta, su migración presenta características propias que le distinguen, de las cuales sobresalen tres tendencias.

En primer término, habría que considerar los patrones de concentración y dispersión. El 98% de la migración mexicana fluye hacia los Estados Unidos, como lo demuestra el hecho de que el corredor bilateral más grande del mundo (11 millones de personas) sea precisamente el que existe entre las dos naciones norteamericanas, muy por encima de los corredores India – Emiratos Árabes y Rusia – Ucrania (3 millones de personas, cada uno).³ La contracara del alto grado de concentración de la migración mexicana en Estados Unidos es el hecho de que el resto de nacionales se dispersa en más de 190 países en el planeta. Una política pública orientada hacia la diáspora mexicana debe considerar ambos fenómenos contrapuestos.

Un segundo aspecto es que el universo de personas que potencialmente podrían ejercer sus derechos políticos no se constriñe a la generación de nacidos en México. En términos del artículo 30 constitucional, quienes nazcan en el extranjero, pero sean descendientes de alguna(o) mexicano(a) nacida(o) en territorio nacional, son también mexicanas(os) por nacimiento. El Consejo Nacional de Población estima que este segundo componente podría ascender a 13.5 millones de personas.⁴

² Mc. Auliffe, Marie y Triandfillou, Anna (eds.), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022. Organización Internacional para las Migraciones*, Organización Internacional de las Migraciones (OIM), Ginebra, 2021, p. 25

³ *Ibidem*, p. 27

⁴ Consejo Nacional de Población y BBVA-Bancomer, *Anuario de Migración y Remesas 2022*, México 2022. P. 54

Un tercer tema a considerar es la proporción que la migración mexicana representa respecto del total nacional. Aunque casi uno de cada diez personas mexicanas nacidas en México emigró a otro país, hay países con porciones más grandes de nacionales residiendo en el exterior. En la región latinoamericana sobresalen Jamaica, El Salvador y Venezuela.⁵

III. BREVE HISTORIA DEL VOTO DE LAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

No obstante la importante tradición migratoria del país, México tuvo una incorporación tardía a las naciones que reconocen el derecho de sus oriundos a votar desde fuera del país. Había razones políticas, instrumentales y jurídicas⁶ en oposición a esta posibilidad.

En 1996 se reformó el artículo 36 constitucional para eliminar de éste la obligatoriedad de votar “en el distrito electoral que le corresponda”. A partir de ese momento, el sufragio se debe emitir “en los términos que señale la Ley”, por lo que –en términos constitucionales– quedaba abierta la posibilidad para el sufragio desde el exterior. Debieron pasar casi 10 años para que en 2005, ya en la antesala del inicio del proceso electoral 2005-2006, se modificara el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, agregando un Libro Sexto sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Con esa norma se organizaron los comicios presidenciales de 2006 y 2012.

El activismo de organizaciones de mexicanas y mexicanos viviendo fuera del país logró vencer las resistencias al voto foráneo, aunque al costo de que el Congreso aprobara una de las normas más restrictivas en el planeta. Algunas de las características iniciales incluían:

- Para poder votar desde el extranjero sería necesario contar con Credencial para Votar expedida en México. Si bien estimaciones del momento arrojaban que 4.2 millones de personas empadronadas estarían residiendo fuera del país,⁷ pronto

⁵ Mc. Auliffe, Marie y Triandfillou, Anna (eds.), *op. cit.* p. 102

⁶ Carpizo, Manuel y Valadés, Diego. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

⁷ Instituto Federal Electoral, Verificación Nacional Muestral, 2005.

se demostró la baja probabilidad de que los migrantes llevaran consigo la credencial en su tránsito migratorio. La cantidad de credenciales en el exterior era significativamente menor.

- Quienes quisiera votar desde el exterior debían registrarse previamente en un Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. El registro se haría por correo certificado (registrado). Para la elección presidencial de 2006, el costo del envío de la solicitud (14 USD) fue absorbido por la o el votante. En la de 2012 el costo fue erogado por el entonces Instituto Federal Electoral (IFE).
- El Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero tendría validez para una única ocasión. Es decir, quienes se inscribieran en una elección tendrían que volver a inscribirse en las siguientes, si su intención era seguir sufragando desde el exterior.
- Quedaba prohibida la realización de campañas y la erogación de recursos partidistas en el exterior. Las y los votantes debieron obtener la información para decidir el sentido de su sufragio buscando en la prensa nacional, así como en el material informativo que les remitió la autoridad administrativa electoral.
- El voto se realizaría por la vía postal. Es decir, aquellas personas inscritas en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero serían temporalmente dadas de baja de la lista nominal correspondiente a su sección electoral en México y recibirían en su domicilio en el extranjero la boleta con la que podrían ejercer el sufragio. El voto debería ser remitido al IFE por correo certificado, con porte pagado por la autoridad electoral.
- Los votos que arribaran a México antes del inicio de la jornada electoral serían contabilizados en un local único ubicado en la Ciudad de México.

Este modelo restrictivo pronto mostró sus limitaciones. En la elección 2006 se lograron registrar para votar 40,876 personas, pero únicamente 32,621 alcanzaron a remitir su sufragio en tiempo para ser contabilizado (79.8% del total). Seis años más tarde –ya con portes pagados para el envío de la solicitud– la cantidad de inscritos para votar creció a 59,115 personas, 40,714 de las cuales (68.9%) emitieron su voto desde fuera de las fronteras nacionales.

Ciertamente los años de implementación del modelo restrictivo mostraron sus escasas posibilidades de expansión. Lo mismo en el plano de las elecciones presidenciales como en el de aquellas entidades federativas que imitaron la regulación, los niveles de inscripción se mantenían bajos. Pero al mismo tiempo, la implementación de la norma en distintos contextos eliminó algunos de los temores asociados al voto a distancia. En particular, se demostró que el voto postal podía ser tan seguro y confiable como el que se emite en forma presencial dentro de territorio nacional. Llegaba el tiempo de explorar otras alternativas. Éstas llegaron con la reforma electoral de 2014, cuando el Legislador incorporó algunas modificaciones al modelo.

- Las y los mexicanos residentes en el extranjero pueden –ahora sí– tramitar su Credencial para Votar desde fuera del país. Para hacerlo, deben acudir a una Oficina Consular en la que les recibirán su documentación, misma que será remitida al Instituto Nacional Electoral (INE). En caso de que ésta valide su registro, la credencial le será remitida por la propia autoridad electoral al domicilio del votante.
- Además de la emisión postal del sufragio extraterritorial, el IFE podrá optar por modalidades electrónicas y presenciales.

El resto de restricciones, incluyendo la de realizar campañas en el exterior se mantuvieron intactas. El resultado inicial de esta reforma en la elección presidencial 2018 ofrece resultados complejos de leer. Por un lado, el nivel de inscritos para votar (181,256) y la cantidad de votos recibidos (98,470) se incrementaron en forma importante. Por el otro lado, la tasa de participación –entendida como el cociente entre el número de votos y el total de inscritos– tuvo una reducción, al llegar a 54.3%.

IV. BALANCE

A más de tres lustros de implementado el voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero, es posible hacer una evaluación crítica de los aciertos del modelo vigente. Una reforma eficaz debe orientarse a fortalecer los puntos débiles del modelo vigente.

- *Credencialización.* El esquema de trámite y expedición de credenciales para votar empezó en febrero de 2016. Al cierre de 2022 se habían tramitado 1,667,991 credenciales, de las cuales se logró la entrega de 1,338,039 credenciales (80.2% del total).

Sin embargo, la legislación requiere que las credenciales sean confirmadas en su recepción por el destinatario. Poco más de medio millón de credenciales (598,811) fueron ya activadas por sus destinatarios. Es decir, a pesar de que hay una importante demanda de credenciales - lo cual se demuestra con la cantidad de trámites que se solicitan -en la práctica 36 de cada 100 credenciales en el extranjero cumplen con los requisitos necesarios para poder votar.

- *Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.* Las listas para votar desde el extranjero han presentado resultados modestos. Si bien crecieron desde que comenzó el proceso de credencialización, en 2018 el tamaño nacional del Listado no alcanzó siquiera las 100 mil personas inscritas.

Al parecer, el tamaño del Listado Nominal depende también del contexto y características de cada entidad federativa de origen, así como del activismo del Organismo Público Local en cuestión. Mientras que la Ciudad de México alcanzó el Listado Nominal más alto del país en la elección 2018 (alrededor de 20 mil personas), hay entidades más expulsoras que apenas han logrado unos cuantos miles.

Una reforma debería considerar opciones para privilegiar la promoción por parte de las autoridades electorales locales.

Es de celebrar que los listados nominales de electores residentes en el extranjero han permanecido resguardados. Los datos personales de las y los migrantes mexicanos se mantiene confidencial, lo cual contribuirá a reducir la percepción de riesgo asociada a compartir la dirección con las autoridades electorales nacionales.

- *Emisión del voto.* La reforma 2014 posibilitó que, además de la modalidad postal, las y los residentes en el extranjero pudieran optar entre sufragar a través de internet, o hacerlo en forma presencial. El Instituto Nacional Electoral no implementó modalidad alguna de sufragio electrónico en la elección presidencial

de 2018, no obstante que el Instituto Electoral de la Ciudad de México (que ya lo había hecho previamente) se lo solicitó formalmente.

Sin embargo, para la elección de 2021 se posibilitó el voto por internet en un sistema desarrollado por el INE, mismo que resultó seguro y confiable. No hubo afectación alguna a la certeza o confianza en el sufragio, pero sí hubo opciones más eficientes de captar la votación. No es casual que, para los ejercicios de consulta popular y revocación de mandato, el INE habilitó exclusivamente la modalidad electrónica de emisión del sufragio.

Derivado de una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁸ en las elecciones locales de 2022 las y los oriundos del Estado de México y/o Coahuila podrán también optar por el voto presencial. Por vez primera en tres consulados de Estados Unidos y uno en Canadá se habilitarán opciones para el voto presencial electrónico. En estas dos entidades federativas 36 de cada 100 ciudadanos inscritos optaron por la modalidad postal, 58 escogieron votar por internet y 6 escogieron el voto presencial.

- *Representación.* Derivado de una acción afirmativa ordenada por el TEPJF, los partidos políticos debieron postular en sus listas de candidaturas bajo el principio de representación popular a candidaturas representativas de la comunidad migrante.⁹ Once diputaciones ingresaron al Congreso bajo esta modalidad.

Sin embargo, el debate legislativo ha cambiado muy poco. Es difícil ver que las demandas de la comunidad migrante tengan cabida en las discusiones congresionales. Esto es así porque las diputaciones migrantes no fueron votadas desde el extranjero, sino por electores residentes en territorio nacional. Toda vez que la legislación prevé que las diputaciones se votan exclusivamente en territorio nacional, el vínculo que debe unir a representantes y representados está fracturado. Convendría pensar en una opción en la que las candidaturas fueran directamente votadas por quienes residen fuera de las fronteras nacionales.

⁸Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1076/2021, 2021.

⁹Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-0021/2021 y acumulado, 2021.

V. REVISANDO LA REFORMA ELECTORAL

A la luz del balance arriba señalado es posible hacer una revisión de los principales cambios al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, consignados en la reforma electoral aprobada a finales de 2022, que no ha completado el proceso para su publicación formal.¹⁰

- *Inscripción al padrón.* Respecto a los mexicanos residentes en el extranjero que quieran registrarse en el padrón electoral, el artículo 135 reformado indica que “será suficiente la presentación del pasaporte y el registro de firma y huellas dactilares en las oficinas correspondientes o en la plataforma dispuesta para tal efecto”.

Si bien es de celebrar que el empadronamiento pueda realizarse en forma remota, preocupa que sea suficiente un pasaporte. Habrá que estar seguros de la total compatibilidad entre las bases de datos del Registro Federal de Electores y las de Pasaportes, para poder detectar cualquier intento de registrarse de manera duplicada en el padrón electoral.

- *Listado Nominal de Electores.* La solicitud de inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero ocurrirá del 1º de septiembre al 15 de diciembre. A pesar de que los diagnósticos sobre el voto extraterritorial mexicano¹¹ han recomendado ampliar este plazo, el Legislador optó por mantenerlo en sus términos.

De hecho, desde que se implementaron modalidades electrónicas para el registro en el Listado, el INE ha podido ampliar los plazos hasta el mes de marzo. El hecho de que la reforma insista en cerrar el plazo de inscripción el 15 de diciembre impide mejores avances en la participación electoral.

¹⁰ Minuta Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que devuelve para los efectos de la fracción E del artículo 72 constitucional.

¹¹ Instituto Nacional Electoral, Libro Blanco sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, 2006

Si bien antes para solicitar la inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero era menester contar con Credencial para Votar, el artículo 334 reformado aligera esa disposición.

Las listas nominales de electores residentes en el extranjero son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral que cuentan con su matrícula consultar o pasaporte emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores, o su credencial para votar, que residen en el extranjero y que solicitan su inscripción en dichas listas.¹²

Toda vez que la ciudadanía residente en el extranjero podrá votar a través del internet o en forma postal, esta modalidad abre posibilidades que requieren mayor discusión. En la práctica, personas sin credencial podrían no sólo registrarse, sino en la práctica ejercer el sufragio.

Habría que valorar la constitucionalidad del dispositivo arriba señalado, toda vez que la fracción V, apartado B del artículo 41 constitucional señalan como atribución exclusiva del Instituto Nacional Electoral “El padrón y la lista de electores”, pero para el artículo 334 de ley electoral reformada basta con instrumentos expedidos por la Cancillería.

Es de destacar que la reforma aprobada permite la inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero por vía remota. Es necesario que el INE tenga la seguridad que quien se está inscribiendo es realmente la persona, toda vez que quienes se inscriban en el listado foráneo dejarán de aparecer en el que corresponde a su distrito electoral. La LEGIPE reformada sugiere que esa verificación se realice mediante la confirmación del “nombre de la persona progenitora” de la o el ciudadano solicitante. Sería deseable que la Comisión Nacional de Vigilancia pudiera solicitar controles adicionales, toda vez que el nombre del padre o madre pudiera ser una medida de control insuficiente.

¹² Artículo 333 de la Minuta Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que devuelve para los efectos de la fracción E del artículo 72 constitucional.

- *Emisión del sufragio.* Para las elecciones locales de 2023, el INE consideró una prueba piloto para el voto presencial: implementar dispositivos para el voto electrónico en los consulados seleccionados. Es decir, el sufragio se ejercerá en forma personalísima, pero a través de medios electrónicos.

La reforma aprobada no aprovecha el resultado de este pilotaje, pues indica que las modalidades serán “por correo”, “por vía electrónica” o “mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en embajadas o consulados”. Con ello se cierra la posibilidad del voto presencial, pero a través de internet.

Sería deseable que la propia LEGIPE explicara quiénes serán los funcionarios de casilla que acompañen al voto extraterritorial mexicano.

En cuanto a la modalidad electrónica, hubiera sido deseable que la propia Ley exigiera el cumplimiento de determinados principios o valores. La Ley no aclara si el voto electrónico foráneo ocupará el sistema que actualmente usa el INE para recibir los sufragios extraterritoriales, o si bien debe acogerse al Transitorio Vigésimo Segundo de la Reforma que crea una Comisión de Estudio sobre voto electrónico que entregará resultados en cinco años. Aún más preocupante resulta el hecho de que esta disposición transitoria expresamente prohíbe la investigación en la materia por parte de INE y OPLEs.

- *Representación.* El nuevo artículo 11 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales retoma la acción afirmativa mandatada por el TEPJF y obliga a los partidos políticos a hacer por lo menos 25 postulaciones de distintos grupos sociales, incluyendo personas con discapacidad, personas con discapacidad y personas residentes en el extranjero.

Expresamente, el articulado del artículo 11 establece que estas postulaciones pueden hacerse en “cualquier distrito electoral federal”, con lo que un partido podría designar candidaturas migrantes exclusivamente en los distritos que considerara perdedores, o con pocas posibilidades de triunfo.

Las autoridades electorales difícilmente podrán perfeccionar esta acción afirmativa consignada en la LEGIPE, toda vez que el nuevo articulado expresamente señala que

*es facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución, las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podrá ser regulada, contrariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos [...].*¹³

- *Promoción.* Es claro que el problema principal del voto en el extranjero es el de la baja participación. Los esquemas de promoción implementados al momento han sido insuficientes para motivar a la población y explicar las modalidades para hacerlo.

Hubiera sido deseable que la reforma creara obligaciones de promoción, tanto para el Instituto Nacional Electoral, como para los institutos electorales en los estados. Asimismo, considerando el espíritu de eficiencia que subyace a la reforma, resultaría conveniente generar obligaciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores para coadyuvar con instalaciones en las tareas de promoción.

- *Educación cívica.* En territorio nacional se realizan constantemente tareas de educación cívica, a cargo del INE. Éstas contribuyen a reforzar las capacidades ciudadanas de las personas y, en suma, su compromiso con el ejercicio del voto y el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas.

Desde la implementación de Libro Sexto del COFIPE en 2005, los modelos de votación en el extranjero han sido omisos en generar obligaciones a las autoridades, en cuanto a la educación cívica para quienes residen en el exterior. La reforma electoral acordada en 2022 sigue sin atender esa situación.

¹³ Artículo 11 de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que devuelve para los efectos de la fracción E del artículo 72 Constitución. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 15 de diciembre de 2022.

VI. CONCLUSIONES

En materia de voto en el extranjero, la reforma electoral acordada en 2022 es prometedora porque emana del primer Congreso en que hubo una auténtica representación migrante.

El modelo mexicano de voto extraterritorial ha logrado generar elecciones seguras y confiables, a pesar de que la ciudadanía sufraga desde más allá de las fronteras. Los procesos federales y locales desarrollados de 2006 a la fecha han puesto de manifiesto que el sufragio foráneo es tan auténtico como el que se emite en territorio nacional. En contrapartida, se ha puesto de relieve también la insuficiencia del modelo para lograr altas tasas de participación o una representación adecuada de la diáspora mexicana.

La reforma acordada en 2022 no resuelve el problema de fondo. Las y los migrantes no cuentan con una representación adecuada porque los diputados migrantes no son electos directamente por la ciudadanía en el exterior. Es menester llevar a cabo una reforma constitucional para posibilitar que existan escaños reservados para la representación de la diáspora.

Lo que sí hace la modificación legal propuesta es retomar demandas específicas de algunas comunidades en el exterior e incorporarlas a la norma. Tal es el caso de la inscripción al listado nominal de electores residentes en el extranjero que, a partir de la reforma, será posible con la presentación de matrícula consular o pasaporte. La reforma no resuelve cómo podrá el INE garantizar que las personas específicas que les presenten estos instrumentos estén inscritas en el padrón electoral y tengan sus derechos político electorales completos. Es indispensable que la regulación y los acuerdos de colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores resuelvan esa disyuntiva.

Preocupa que se relajen requisitos para la inscripción al padrón electoral para quienes presenten pasaporte como identificación. Nuevamente, es necesario garantizar que se trate de la misma persona y que no se comprometa la atribución que constitucionalmente tiene el INE de mantener íntegro el padrón electoral nacional.

La educación cívica y la promoción del voto son dos desafíos que deja pendiente el modelo de voto foráneo previo a la reforma 2022. Esta última no resuelve esos tópicos, ni genera obligaciones al INE o a los institutos electorales locales. En el país que tiene la segunda diáspora más grande del mundo, es menester que todas las componentes del sistema electoral de territorio nacional tengan un paralelismo aplicado a las y los nacionales viviendo fuera del país. La reforma 2022 deja pasar esa oportunidad.