



## PRÓLOGO

Uno de los fenómenos internacionales que más preocupa a las autoridades y estudiosos de la inmensa mayoría de nuestras naciones es la migración. La desigualdad que caracteriza a las sociedades modernas, la falta de oportunidades e incluso la inseguridad son algunos de los factores que más han contribuido a que los flujos migratorios sean analizados desde diferentes ópticas y que sus repercusiones alcancen múltiples ámbitos de la vida pública. Uno de esos entornos en los que la migración tiene consecuencias es la recreación de la vida democrática.

Pese a que el contenido de la Carta Internacional de los derechos humanos estableció con claridad que los derechos políticos forman parte del conjunto de derechos que gozan todas las personas en el mundo y que son inalienables, lo cierto es que su ejercicio ha estado condicionado a la evolución de los sistemas democráticos en cada país. De hecho, si revisamos la conceptualización de los procesos de transición a la democracia que tuvieron auge en las últimas dos décadas del siglo pasado, es evidente que las normas para garantizar el ejercicio de los derechos políticos (votar y ser votado) se han modelado en función de las preocupaciones y prioridades de cada nación.



Ejemplifico lo anterior con el caso de México.

Al finalizar la década de los 80, en el contexto de nuestro país, era indispensable garantizar, en un primer momento, la universalización del sufragio en el territorio nacional, la credibilidad a las autoridades electorales y la autenticidad a las contiendas. Dicho de otra manera, que la maquinaria electoral le diera certeza jurídica a la competencia electoral, sin arbitrariedades y con estricto apego a la ley, mediante procedimientos que pudieran ser comprobables. Para ello se diseñaron nuevas reglas para el juego democrático, se legislaron robustos procedimientos para cada una de las etapas de los procesos electorales y se transformaron a las autoridades electorales, tanto a las administrativas como a las jurisdiccionales. Es decir, se dio prioridad a la competencia por el poder político con bases ciertas, antes de abrir los espacios para el sufragio de nuestros compatriotas que vivían en otros países.

Con estas preocupaciones concluía la última década del siglo XX, en la cual las elecciones adquirieron carta de naturalización en la vida política en México y en general en América Latina. Podría decirse que en los años 90 el sufragio se fortaleció en el mundo como una herramienta efectiva para incidir en la vida pública y reorientar a los regímenes políticos por la vía electoral. Fue la década en la que la región latinoamericana se transformaba de la mano de incesantes y profundos cambios sociales y económicos generados por la informática y la globalización.

México no fue ajeno a las transformaciones societales y políticas que se experimentaron en este arco temporal de tan sólo una década. La mayor competitividad de los procesos electorales inauguró una era de gobiernos divididos, estableció las bases de una nueva reforma electoral y convirtió el pluralismo político en una característica distintiva del congreso mexicano. Es en este contexto que se crean las condiciones para abrir el debate sobre el voto en el extranjero, y en 1999 se conformó una comisión de especialistas para que estudiara la posibilidad de que los mexicanos que residen en otros países pudieran sufragar a distancia. A partir de ello, los legisladores analizaron sus recomendaciones y con base en ellas, fue hasta 2005 que se logró el consenso político para que mediante una reforma constitucional los mexicanos que residen fuera del territorio nacional pudieran ejercer sus derechos políticos fundamentales.

La reforma de 2005 fue de gran relevancia para la universalización del sufragio en la democracia mexicana, ya que el Estado mexicano reconoció que el lugar de residencia no puede ser un factor que impida el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. En esa reforma se estableció el voto postal, exclusivamente para la elección de Presidente de la República, como el modelo más adecuado para el sufragio desde el extranjero, en función de la realidad mexicana de ese entonces. Las complicaciones del modelo de voto postal se hicieron sentir en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012; situación que se reflejaba en los bajos niveles de inscripción en el listado nominal



de residentes en el extranjero, así como en las insistentes demandas de los migrantes y estudiosos de los fenómenos políticos electorales, y en los informes y propuestas de las autoridades electorales y de las organizaciones que apoyan las causas de los migrantes mexicanos. Todos coincidían en algo: las características que involucran este modelo de votación eran poco prácticas para la realidad de la migración mexicana.

Estas experiencias y reflexiones motivaron tres cambios normativos centrales en relación con el voto en el extranjero, que fueron incluidos en la reforma constitucional y legal de 2014: 1) que el Instituto Nacional Electoral dispusiera lo necesario para instrumentar la credencialización en el extranjero (en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores); 2) se ampliaron los cargos federales por los que podrían votar los migrantes, ahora pueden votar para elegir por los senadores, además del Presidente de la República (y en las contiendas subnacionales se votaría conforme a lo dispuesto en las leyes locales), y 3) se abrió la posibilidad para que el INE determine alguna otra modalidad de votación, siempre que se garantice “total certidumbre y seguridad” a los electores.

Claramente la reforma 2014 que maximiza el ejercicio de los derechos fundamentales de los mexicanos, fue posible gracias a los avances que ha logrado la legislación mexicana en otros ámbitos de la administración electoral. Se superaron las dudas sobre la imparcialidad de las autoridades, la equidad en las contiendas y la transparencia en los resultados. Ahora, una de las preocupaciones es garantizar la paridad de género, profundizar las auditorías sobre los ingresos y egresos de quienes compiten por el poder político y estandarizar la calidad técnica de las contiendas federales y locales.

No me detengo más en la experiencia mexicana la cual quise bosquejar con la finalidad de mostrar un hecho que es sintomático de las experiencias que se analizan en este estudio, y que se ha convertido en una premisa transversal de la cooperación técnica internacional que realiza el INE (antes IFE) con sus aliados estratégicos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): es el contexto de cada nación lo que determina el diseño institucional de su sistema electoral y de su convivencia democrática.

De ahí que para el INE sea motivo de especial satisfacción publicar conjuntamente con el PNUD este estudio comparado bilingüe (español-inglés) que permite ubicar en perspectiva comparada los avances que hemos logrado en México y América Latina en materia del voto desde el extranjero.

Estoy convencido que conocer otras soluciones institucionales a desafíos electorales similares es una forma de enriquecer y retroalimentar la toma de decisiones. De ahí que en este documento de divulgación se examinan algunas de las principales características, tanto regulatorias como instrumentales, de los modelos y las experiencias del voto transnacional, en clave comparada.



Se trata de un ejercicio de sistematización informativa y de reflexión que pone en perspectiva los factores que explican la relevancia y actualidad del tema, así como algunos de los principales desafíos y dilemas que entraña su debate y regulación.

Si bien se puede decir que nos encontramos en un contexto internacional de fuerte exigencia en favor de la adopción de dispositivos para permitir el voto en el extranjero, también es cierto que la naturaleza y magnitud de los desafíos que tienen que considerarse en los debates y procesos de toma de decisión suelen diferir, a veces de manera significativa, de una nación a otra. Al final del día, es inevitable insistir en ello, es el contexto de cada país el que determina el tipo de debate, los obstáculos y dilemas de índole jurídico, conceptual y político, así como los aspectos técnicos e institucionales inherentes a cualquier innovación sobre el voto fuera de las fronteras nacionales. De ahí que en el presente estudio se incorpore un conciso catálogo de algunas de las alternativas básicas que se pueden considerar en el proceso de diseño o instrumentación de un dispositivo para la emisión del voto en el extranjero.

El INE y el PNUD confiamos en que las personas interesadas en el tema, en especial las que tienen responsabilidades relacionadas con el diseño, ejecución o promoción de los arreglos institucionales que impactan el ejercicio del sufragio más allá de las fronteras, encuentren útil este estudio para fines prácticos. También esperamos que pueda servir como referente para quienes acometen tareas de estudio o reflexión de mayor alcance y profundidad sobre la compleja problemática asociada con el voto en el extranjero.

*Lorenzo Córdova Vianello*  
Consejero Presidente  
Instituto Nacional Electoral