



## La experiencia de otros países sobre el voto en el extranjero

En México uno de los temas políticos que preocupa a legisladores, investigadores, periodistas es el otorgamiento del voto a los mexicanos en el extranjero. En este espacio apuntaremos algunas generalidades sobre este ejercicio en otros países, pero queremos señalar que aunque la información acerca del tema se especializa en descripciones técnicas sobre las modalidades del voto, y muy pocas argumentaciones sostienen la necesidad de dicha facultad —más allá de considerarlo un derecho político irrefutable para el funcionamiento de cualquier democracia—, habría que dimensionar el problema atendiendo el fenómeno de la inmigración, las fronteras trastocadas por la globalización y la doble nacionalidad. Así, sabemos que las condiciones políticas y sociales de los países determinan en muchos sentidos las modalidades y la misma antigüedad para sancionar legalmente el voto, lo mismo que la capacidad económica para diseñar una infraestructura de punta para el proceso electoral. Casos especiales son países como México con una población densa de inmigrantes documentados e ilegales que radican en Estados Unidos, y Colombia, en donde el problema del desplazamiento forzado es severo por los efectos de las luchas intestinas entre las fuerzas paramilitares y las FARC. Otros casos peculiares serían Australia, por representar un país con infraestructura avanzada donde el voto en el extranjero es una práctica común y familiar, y Bosnia Herzegovina por ser un país que emergió de la guerra, cuyos habitantes se encuentran desplazados en Europa y Estados Unidos.

Las formas o modalidades del voto dependen de la propia práctica de cada país. Alan Wall, uno de los estudiosos sobre el tema, explica que existen tres modalidades básicas: el voto por correo, el voto personal en la locación extranjera y el voto por correo electrónico. Este último ya se encuentra instrumentado en Alemania, Estados Unidos, Francia, Brasil y Paraguay. De hecho Brasil ya tuvo una elección el año pasado, la primera en América Latina, con modalidad de voto electrónico y pretendía apoyar con sus casillas electrónicas a Argentina para las elecciones del 2003. En términos generales el voto en el extranjero enfrenta los problemas de logística e infraestructura y de contenido o justificación jurídica para otorgarlo. Es decir que a cada país corresponde clasificar las modalidades de ausencia del territorio nacional, las argumentaciones para otorgar el voto y los medios para resolverlo. En este sentido, España, a propósito de un Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, celebrado en 1998 en la Ciudad de México, especificó claramente los casos de ausencia del país de origen: temporal respecto de su distrito, pero sin haber abandonado el país; residente en el extranjero; ausente por servicio militar o por atender alguna “misión de paz”; ausente embarcado por diversas circunstancias y ausente con carácter temporal en el extranjero, pero sin haber alcanzado el periodo de residencia suficiente para ser incluido en el censo consular correspondiente.<sup>1</sup> No todos los países aclaran los tipos de ausencia y quiénes tendrían derecho al voto, pero en general sí plantean la preocupación por instrumentar un sistema que salvaguarde el secreto y la confidencialidad del voto; el registro único ante la locación extranjera o en el país de origen de tal manera que sólo se tenga un registro por ciudadano; la racionalización de los tiempos y costos de emisión y recepción de materiales de voto, principalmente el voto por correo que es el método más generalizado<sup>2</sup> y la interacción y

cooperación entre instituciones de otros países para homologar criterios y políticas con el fin de garantizar un derecho que algunos consideran, además de inalienable, hasta de obligación moral.

Respecto de la logística, según las estimaciones de los que han estudiado el fenómeno, el voto en el extranjero cuesta aproximadamente el doble del voto llevado a cabo en el país de origen.<sup>3</sup> Si es por correo se requieren estrategias racionales para acotar los tiempos y coordinar las actividades de difusión de campañas políticas y remisión oportuna de los votos para el conteo final. El empadronamiento es otro problema porque precisamente en función de la definición de ausencias se diseñan los programas de registro. Existen dos modalidades: el empadronamiento en el país de origen, antes de salir del territorio, o en la locación extranjera, independientemente del documento que se presente para validar la ciudadanía.

Si bien alrededor de 61 países otorgan el derecho a votar en el extranjero,<sup>4</sup> algunos otros se encuentran en proceso de instrumentarlo, aunque ya esté sancionado en la Constitución o en alguna Ley como es el caso de México, República Dominicana, Honduras y Chile. En este último, inició recientemente un programa que pretende censar a votantes que radiquen en Centroamérica y Sudamérica para septiembre de 2003 y en Europa, Asia, Norteamérica y Oceanía para el 2004.<sup>5</sup> Otros países como Colombia, Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y Paraguay ya utilizan el voto en el extranjero.

La antigüedad en la práctica varía considerablemente según los rasgos migratorios de cada país. En España, la Constitución de 1978 sancionó el derecho debido al numeroso contingente de exiliados durante la Guerra Civil. En 1952, Australia estableció el derecho al voto favorecido por el *Commonwealth* y la viabilidad para radicar en países pertenecientes al viejo imperio británico. Colombia es un caso interesante porque desde 1961 se aprobó la modalidad debido a la inestabilidad política que ya apuntaba el desplazamiento hacia otros lugares pues, en general, las migraciones hacia los países más industrializados se intensificaron desde los años setenta para recrudecerse en los ochenta. Los flujos, además, son producto del fenómeno de globalización que frente a la polarización social y económica, trastoca los ingresos y el sustento por lo que los ciudadanos buscan mejores opciones de vida. Y en este sentido, para países como México, Colombia, Honduras, República Dominicana, Guatemala la situación del voto en el extranjero resulta vital porque, según ciertas argumentaciones que parten del derecho “inalienable” y de ciudadanía, los inmigrantes deberían tener la facultad para elegir representantes porque las remesas que envían sostienen o representan un ingreso considerable de la economía de sus países de origen.<sup>6</sup>

Sin embargo, el voto en el extranjero es más complejo que eso porque se debe considerar el problema de la doble nacionalidad; las modalidades de ausencia si estimamos el arraigo con el país de origen o la participación ciudadana en materia de contribución fiscal; cuánta gente votaría, —para el caso de México el IFE ha estimado diez u once millones—, y, finalmente, cómo se dirimirían conflictos en el exterior, es decir, la extraterritorialidad del derecho electoral. Además, concretamente en nuestro país algo que inquieta a la opinión pública en general es si ese contingente —que no está involucrado en los sucesos del país— podría determinar eventualmente los resultados de una elección, y el presupuesto que debe asignarse para instrumentarlo.

Como conclusión podemos decir que el voto en el extranjero aunque sea una práctica común en varios países, para ponerse en marcha requiere que se conjuguen diversos elementos: una consulta ciudadana con la finalidad de conocer su opinión e inquietudes y armar consensos, la concertación entre partidos políticos, una infraestructura adecuada para lograr la transparencia y confianza en el voto y, principalmente, de una definición clara de los facultados para ejercerlo de tal manera que el universo de participantes pueda ser atendido en sus demandas sin trastocar la soberanía y las instituciones del país de origen.

<sup>1</sup> Esta última modalidad no había sido resuelta en España al menos hasta la celebración del Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero celebrado el 11 y 12 de agosto de 1998 por el Instituto Federal Electoral. Cabe destacar que las formas de voto en dicho país son diferentes para las elecciones de autoridades autonómicas y para las municipales, porque en éstas el elector debe solicitar vía correo los materiales para la votación y no se le entregan de manera espontánea.

<sup>2</sup> Los países que sólo utilizan el voto por correo son España y Colombia, entre otros. Ambos sistemas de voto: en locación extranjera (embajadas, consulados, representaciones diplomáticas, etc) y por correo: Colombia, Australia, Suecia, Bosnia-Herzegovina. Sólo en locación extranjera: Argentina, aunque pareciera que experimentará el voto por correo electrónico con la ayuda logística del Brasil y Austria, entre otros.

<sup>3</sup> En España representa más del doble, de 7 pesetas de un voto registrado en España, asciende a 18 en el extranjero.

<sup>4</sup> Carlos M. Navarro Fierro. "Sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero". Primer Curso de Especialización sobre Régimen Electoral, Gobernabilidad Democrática y Resolución de Conflictos. 27-29 marzo y del 3-5 de abril de 2003. P. 190. Página web.

<sup>5</sup> En Chile se estiman como 250 mil chilenos con capacidad de voto de un total de 800 mil. El censo lleva seis meses de organización y se han realizado 16 talleres de información y difusión que posibilitaron la conformación de 60 grupos de trabajo. Cuenta con página de internet: [www.censo2002.cl](http://www.censo2002.cl).

<sup>6</sup> Según un articulista los inmigrantes de Rep. Dominicana y Centroamérica radicados principalmente en Estados Unidos, envían a sus países de origen más de 9.5 millones dólares en remesas, cifra más elevada que las propias exportaciones agropecuarias de los países mencionados. Las remesas representan, además, una fuente capital para las inversiones en industrias, como la de la construcción que en Rep. Dominicana representa entre el 60 y 70%. Periódico Siglo XXI, núm 065, 24 de julio de 2002. Nota Editorial.

## Voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero

Como resultado del diálogo nacional para la Reforma Política del Estado iniciado en 1995, el Ejecutivo y los partidos políticos con presencia en el Congreso acordaron una agenda en la que abordarían de manera prioritaria el tema de la Reforma Electoral.

Producto de ese esfuerzo político se presentó el 22 de julio de 1996, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Iniciativa para Reformar, Adicionar y Derogar Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Políticos representados en ambas Cámaras, así como por el Presidente de la República.

Esta reforma constitucional fue la que abrió la posibilidad para que los ciudadanos mexicanos pudieran votar en el extranjero. Particularmente la reforma al artículo 36, fracción III, que removió el requisito que se imponía para que el voto sólo pudiera ser emitido dentro del territorio nacional<sup>1</sup>. En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se lee que:

"...se propone suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio..."<sup>2</sup>

La Cámara de Senadores aprobó el 1 de agosto de 1996, en forma unánime, la Minuta enviada por la Colegisladora y la reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto del mismo año. Con ello el artículo constitucional que nos ocupa quedó en los siguientes términos:

ARTÍCULO 36. ...

I. ...

...

II. ...

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. ...

V. ...

A pesar de haberse suprimido la traba de carácter geográfico, no existe en nuestro marco legal ninguna referencia que garantice el voto en el extranjero. Con el propósito de que los ciudadanos residentes en el extranjero pudieran ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal en funciones, Ernesto Zedillo, propuso la iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Lo importante de esta iniciativa, en relación con el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, es que en el artículo 8 transitorio se contemplaba la creación de una Comisión de Especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, designada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para realizar estudios y proponer a las instancias competentes las reformas legales correspondientes.<sup>3</sup>

La citada Comisión quedó formalmente instalada el 12 de mayo de 1998, con un plazo de seis meses para presentar sus resultados. En efecto, el 12 de noviembre de ese año presentó su informe final en el que concluyó que “es técnicamente viable la participación de los votantes mexicanos fuera del territorio nacional.”<sup>4</sup>

El 29 de abril de 1999 la Cámara de Diputados remitió a la de Senadores la Minuta con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esta Minuta contemplaba la modificación de tres artículos (adición del párrafo 3 del artículo 6; derogación del inciso f) del párrafo 2 del artículo 49; y la reforma del inciso z) del párrafo 1 del artículo 82) que harían posible el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero. Los artículos quedaban de la siguiente manera:

ARTÍCULO 6.-

1 y 2...

3. Los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos conforme a las modalidades que establezca este Código.

ARTÍCULO 49.-

1 ...

2 ...

a) a e)...

f) se deroga

g) ...

3 y 4 ...

ARTÍCULO 82

1 ...

a) a y)

z) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivo el derecho al voto en los términos del artículo 4º así como las atribuciones anteriores y las demás señaladas en este Código.

El artículo segundo transitorio le delegaba la responsabilidad al Consejo General del IFE para organizar las elecciones fuera del territorio nacional, ahí se lee que:

“El Consejo General del Instituto Federal Electoral adoptará las medidas necesarias que garanticen el ejercicio del voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional y cuenten con credencial para votar con fotografía en el momento de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a celebrarse en el año 2000.

El Instituto Federal Electoral deberá instrumentar un sistema para que los electores notifiquen por vía postal o telefónica el lugar donde ejercerán su derecho al voto fuera del país.”

El artículo tercero transitorio contemplaba el funcionamiento de las casillas:

“Las Casillas instaladas fuera del territorio nacional para la elección del año 2000, funcionarán de acuerdo a lo establecido por las disposiciones previstas en los artículos 6 y 223 de este Código, y en lo aplicable del artículo 197 del mismo.”

El 8 de julio de 1999 la Cámara de Senadores resolvió desechar y devolver a la Cámara de Origen el expediente, argumentando que “existe una regulación expresa en la ley” para definir los procesos electorales y

“...pretender, en cambio, que la definición de estos mismos elementos, tratándose del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, se hiciese bajo la exclusiva responsabilidad del Consejo General del IFE (como lo propone el ya citado segundo transitorio de la Minuta), implicaría una transferencia, absolutamente inconstitucional, de potestades legislativas que deben ser propias y exclusivas del Congreso de la Unión, a otra autoridad, independientemente del prestigio y la credibilidad que el Instituto Federal Electoral pueda merecer para la población del país.”<sup>5</sup>

El 10 de agosto de ese año, los diputados remitieron nuevamente el expediente al Senado. En este dictamen argumentaban que no compartían “las objeciones vertidas por algunos senadores por lo que hace a una eventual aplicación extraterritorial de las leyes mexicanas, porque tal problema no se da, puesto que, en todo caso, se está frente a la regulación de la conducta de los mexicanos a través de leyes mexicanas.” Más aún, no compartían la opinión de la Colegisladora en el sentido de que la Cámara Baja “haya aprobado una inconstitucional delegación de facultades legislativas en favor del Consejo General del IFE, puesto que los acuerdos que éste dicte, deben ajustarse a lo dispuesto, entre otras disposiciones aplicables, por los artículos 4º, 6º, 49, 82, 197, 223, segundo y tercero transitorios del propio Código electoral.”

El 12 de agosto de 1999 los Senadores hicieron lo propio, decían que el proyecto elaborado por los diputados pretendía establecer casillas en territorio extranjero y con ello una aplicación extraterritorial de nuestra legislación electoral, sin acuerdos o convenios internacionales para tal efecto, además de carecer de un marco expreso que le diera sustento normativo y logístico a este tipo de acciones. Implementar una elección de ese tipo resultaría un acto irresponsable al carecerse de un padrón electoral que incorpore a los aproximadamente cuatro millones de posibles electores radicados en el extranjero. “Por lo tanto, —continúa el Senado— proponer que éstos voten sin registro y sin control como lo insinúa el proyecto elaborado por la Cámara de Diputados, sería un acto atentatorio contra la transparencia, legalidad, legitimidad y certeza que tienen nuestros órganos e instrumentos electorales.”<sup>6</sup>

En asamblea los Senadores resolvieron desechar el Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, remitido nuevamente por la H. Cámara de Diputados.

<sup>1</sup> El texto vigente del artículo mencionado y la fracción correspondiente, hasta el 22 de agosto de 1996 marcaba como obligación del ciudadano de la República: “Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda”. Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: esta es tu Constitución*, México, 10ª edición, Miguel Angel Porrúa, 1995, p. 143.

<sup>2</sup> AHML, Legislatura LVI, Ramo público, Libro 12, Expediente 172, f. 248.

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996, 2ª sección, p. 46.

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura, “El voto de los mexicanos en el extranjero”, México, Senado de la República, s/f, p. 4.

<sup>5</sup> AHML, Legislatura LVII, Ramo público, Libro 22, Expediente 302, ff. 484-507.

<sup>6</sup> *Ibidem*, ff. 533-534 y 609.

H. Cámara de Senadores  
LVIII Legislatura

**MESA DIRECTIVA**

Sen. Enrique Jackson Ramírez

**Presidente**

Sen. Carlos Chaurand Arzate

**Vicepresidente**

Sen. César Jáuregui Robles

**Vicepresidente**

Sen. Raymundo Cárdenas Hernández

**Vicepresidente**

Sen. Lydia Madero García

Sen. Yolanda González Hernández

Sen. Rafael Melgoza Radillo

Sen. Sara Isabel Castellanos Cortés

**Secretarios**

C.P. Jorge Valdés Aguilera  
*Secretario General de  
Servicios Administrativos*

Lic. Arturo Garita Alonso  
*Secretario General de  
Servicios Parlamentarios*

*Lic. Graciela Brasdefer Hernández*

**Tesorera**

Dra. Josefina Mac Gregor Gárate

*Directora General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa*

*Colaboradores*

Patricia Torres Meza

Octavio Jiménez Reyes

**Boletín Informativo** Publicación Bimestral  
Julio-Agosto 2003

Allende No. 23 Ext: 4835-4162  
Correo Electrónico: [archivo.historico@senado.gob.mx](mailto:archivo.historico@senado.gob.mx)