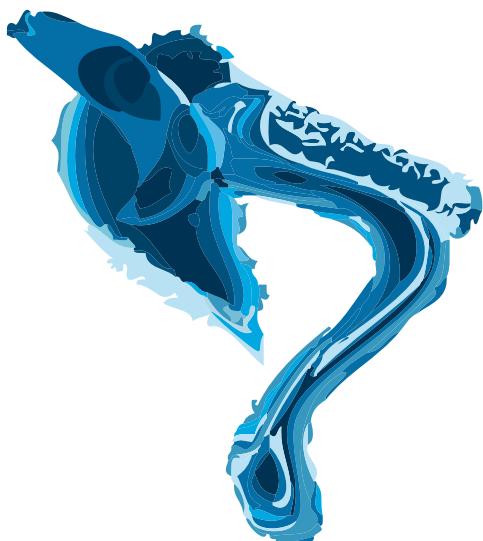


ESTUDIOS ELECTORALES EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA



**Voto en el Extranjero
en 18 Países de América Latina**

ESTUDIOS ELECTORALES EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA



Concepto y desarrollo de la serie

Carlos Navarro Fierro

Con la colaboración de:

Alejandra Robles Ríos

Julia Almaraz Anaya

Mariana Sánchez Rodríguez

José Luis Escutia

**El Voto en el Extranjero
en 18 países de América Latina**



Instituto Nacional Electoral



Al servicio
de las personas
y las naciones

**ESTUDIOS ELECTORALES EN PERSPECTIVA
INTERNACIONAL COMPARADA**

**EL VOTO EN EL EXTRANJERO
EN 18 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

Mayo, 2016

© Instituto Nacional Electoral
Coordinación de Asuntos Internacionales
Viaducto Tlalpan Núm. 100, Col. Arenal Tepepan
C.P. 14610, México, D.F.
www.ine.mx

ISBN: 978-607-9218-38-6

Impreso en México

Distribución gratuita. Prohibida su venta.



CONTENIDO

PRÓLOGO.....	7
PREFACIO	11
INTRODUCCIÓN	15
I. SOBRE LOS FUNDAMENTOS DEL VOTO EN EL EXTRANJERO Y LOS NUDOS PROBLEMÁTICOS DE SU DEBATE Y REGULACIÓN	19
1. UN ENTORNO DE EXIGENCIA	20
2. LAS BASES DE SUSTENTACIÓN	22
3. LOS OBJETIVOS Y LAS MOTIVACIONES	23
4. ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES INTERROGANTES Y NUDOS PROBLEMÁTICOS	26
5. ALTERNATIVAS BÁSICAS DE DISEÑO E INSTRUMENTACIÓN	31
II. EL PANORAMA COMPARADO DE AMÉRICA LATINA.....	43
1. ORIGEN Y FUNDAMENTOS	45
2. SOBRE LAS ELECCIONES EN LAS QUE SE APLICA	49
3. SOBRE LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.....	54
4. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO	56
5. MODALIDAD PARA LA EMISIÓN DEL VOTO.....	61
6. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ARREGLOS EN PAÍSES RECEPTORES	66
7. ESTRATEGIAS O PROGRAMAS DE INFORMACIÓN Y PROMOCIÓN DEL VOTO	69
8. CAMPAÑAS ELECTORALES EN EL EXTRANJERO.....	73
9. NIVELES DE REGISTRO, PARTICIPACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL VOTO	75
10. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA DIÁSPORA	82
11. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL VOTO DE LOS EXTRANJEROS	87



III. BALANCE Y PERSPECTIVAS	91
NOTAS FINALES	97
FUENTES DIRECTAS.....	101
BIBLIOGRAFÍA	105
ANEXOS	109



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 diese 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 régimen políticos por la vía electoral. Fue la década en la que la región latinoamericana se transformaba de la mano de incessantes 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



PREFACIO

Se considera que tener elecciones democráticas es un paso clave hacia una gobernabilidad civil, democrática y responsable. La legitimidad del proceso electoral y la aceptación de los resultados son cruciales para afianzar la paz sostenible; por lo tanto, la noción de inclusión es también una cuestión elemental que resulta indispensable abordar para garantizar un proceso electoral legítimo y creíble, lo cual la coloca en el centro de los programas de asistencia electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) otorga a los ciudadanos de los Estados ratificados el derecho “de votar y ser elegidos en periodo de elecciones... con restricciones razonables.” Sin embargo, muchos Estados miembros de la ONU que han ratificado el ICCPR han continuado restringiendo el derecho de voto a los ciudadanos residentes en el extranjero por una serie de motivos, y por lo general, a lo largo de décadas a partir de la adopción del ICCPR, se ha considerado que negar los derechos al voto por residencia extranjera es en sí misma una “restricción razonable”. Gran parte del discurso se ha centrado en plantear si un ciudadano residente en un país debe tener influencia sobre la elección del gobierno de otro país (aunque sea el país del cual la persona es ciudadana), en particular en el contexto en el que el ciudadano residente en el extranjero no puede contribuir al fisco de su país “de origen”.

Queda pues claro que la política ha desempeñado un papel determinante en la decisión de otorgarle a ciertos grupos de ciudadanos afincados en el extranjero (por ejemplo, los refugiados) el voto en algunas elecciones, y de restringirle el derecho de voto a otros grupos de ciudadanos residentes en el extranjero (por ejemplo la ‘diáspora generacional’ que probablemente nunca ha vivido en el país de su nacionalidad) en otras elecciones. La ley de ciudadanía y la doble nacionalidad, el derecho a votar, el tipo de elección y la materia a votar, así como determinar en qué circunscripción se deben contar los votos de los ciudadanos residentes en el extranjero, son todos temas complejos, los cuales interactúan juntos en esta difícil cuestión de los derechos políticos y la administración electoral.

Como indica la publicación, el número de países de América Latina que permiten a los ciudadanos votar fuera del territorio nacional ha aumentado de tres a quince entre 1990 y 2014. Este libro presenta las experiencias y los desafíos experimentados al poner en marcha la votación desde el extranjero en la región. Empero, América Latina no es el único que enfrenta estos desafíos. Los ejemplos de legislación electoral y soluciones innovadoras documentados en este texto pueden resultar útiles para muchos otros países.



Un grupo de ciudadanos que se encuentran fuera de su país de origen, y a quienes se ha permitido votar en varios grandes eventos electorales posteriores a un conflicto con la asistencia de las Naciones Unidas en los últimos años (como en la serie de elecciones tras las recientes guerras de Irak o el referéndum sobre el estado del sur de Sudán en 2011), ha sido el de los refugiados. De hecho, conceder derechos de voto en el país de origen a los refugiados afectados por conflictos ha sido a menudo una característica central de los elementos electorales de una serie de procesos de paz asistidos por la ONU.

En este contexto, por lo tanto, el PNUD acoge con gran satisfacción la colaboración con el Instituto Nacional Electoral de México (INE) en el desarrollo de esta publicación sobre las prácticas de voto desde el extranjero de los países de la región de América Latina, y cree que aporta considerablemente a la literatura sobre el tema, lo cual puede ser de gran ayuda para otras regiones del mundo. A futuro, un desarrollo tecnológico mayor, a través del registro en línea y/o las posibilidades de voto, hará que la cuestión del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero sea menos una cuestión de "cómo", y más una cuestión de "por qué". Agradecemos al INE por contribuir al debate.

Niall McCann
Asesor Principal en Políticas Electorales
Oficina de Apoyo a Políticas y Programas
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



I. INTRODUCCIÓN

Desde 1990 y hasta 2014, el número de países latinoamericanos que cuenta con regulaciones y dispositivos para permitir la emisión del voto de electores que se encuentran fuera de su territorio se ha incrementado de tres a 15 (ver Cuadro 1)¹.

Una muy simple, y casi natural, correlación lineal sugeriría que la notable expansión que ha alcanzado este fenómeno en la región se inscribe y explica en el marco de los procesos de acceso o restauración de la institucionalidad democrática que se han desplegado, tanto en ésta como en otras partes del mundo, a lo largo de los últimas décadas.

Bajo esta lógica, el voto en el extranjero vendría a representar, en cierta medida, una respuesta político-institucional muy consecuente y legítima a las predicas y a las exigencias de democratización y de universalización del sufragio que han alcanzado en este tiempo una magnitud y resonancia sin precedentes a escala global.



Cuadro 1

País	Año de adopción del dispositivo ²
Colombia	1961
Brasil	1965
Perú	1979
Argentina	1991
Venezuela	1993
República Dominicana	1997
Honduras	2001
Ecuador	2002
México	2005
Panamá	2006
Bolivia	2009
Paraguay	2012
Costa Rica	2013
El Salvador	2013
Chile	2014

Con este telón de fondo, el presente estudio busca, en un primer momento, identificar y analizar algunos de los factores que influyen en la actualidad y relevancia del tema, así como los desafíos que comportan su debate y regulación. Sobre esta base, y a continuación, ofrece un panorama comparado sobre las características fundamentales de las regulaciones que han adoptado los 15 países de la región que hasta ahora han dado una respuesta positiva a tales exigencias, así como de los dispositivos que han desplegado para su materialización.

El método de exposición sigue precisamente esa secuencia. En una primera parte, se discierne el tema en términos de la naturaleza, alcances e implicaciones de sus soportes conceptuales o discursivos y, a continuación, se da cuenta de algunos de los ejes y nudos problemáticos que entraña su debate y de las formas en que se les ha tratado de dar solución en el plano normativo. En la segunda parte, el estudio se enfoca y ciñe con mayor rigor al examen de los modelos y las experiencias de la región en clave comparada. Al efecto, se describen y contrastan algunos registros e indicadores asociados con algunas de las variables clave del fenómeno, tanto en términos regulatorios como instrumentales.



I. SOBRE LOS FUNDAMENTOS DEL VOTO EN EL EXTRANJERO Y LOS NUDOS PROBLEMÁTICOS DE SU DEBATE Y REGULACIÓN

De inicio, se impone la necesidad de precisar qué ha de entenderse por voto “en el extranjero” o, cómo se puede frasear con un mayor rigor semántico qué enfatiza y distingue al mismo tiempo, el espacio geográfico en el cual se emite el voto de aquél en que surte efectos, y que resulta especialmente pertinente para ciertos efectos de este estudio, voto “desde el extranjero”.

A partir de este anclaje, lo entendemos como la posibilidad que contempla y regula expresamente la normativa electoral de un determinado país para que los electores calificados para ejercer el derecho al voto que residen o que incluso se encuentran en tránsito por el extranjero, tengan la oportunidad y cuenten con reglas, procedimientos y, de ser el caso, facilidades tanto para registrarse, como para emitir su voto sin necesidad de retornar o trasladarse al territorio nacional.

En este sentido, conviene además anticipar que tanto la viabilidad política y jurídico-institucional de las iniciativas para regular el voto en el extranjero, como los atributos (cobertura y alcance) de los dispositivos que, en su caso, se adopten para su instrumentación, pueden depender en muy buena medida del sentido y amplitud que se le dé al concepto de elector en el extranjero, que no es unívoco en absoluto.

Por otra parte, resulta importante diferenciar al voto en o desde el extranjero de un concepto equiparable, pero que opera justamente en un sentido inverso y que bien podría identificarse como su némesis: el reconocimiento del derecho al voto de los ciudadanos extranjeros (usualmente residentes permanentes no naturalizados) que consagran las legislaciones de algunos países y que suele limitarse a las elecciones locales o municipales.



1. UN ENTORNO DE EXIGENCIA

Hoy en día es posible documentar la existencia y aplicación de regulaciones y dispositivos sobre el voto en el extranjero, de manera más o menos sistemática, en alrededor de 150 países o, como ya se refirió, si no se quiere ir tan lejos, en 15 de los 18 países que se han tomado como base para estos estudios comparados sobre América Latina.

Si se tiene oportunidad de consultar la lista completa³ de los países que permiten el voto en el extranjero, se podrá advertir que su composición es muy heterogénea en términos de sus referentes, estadios o dinámicas en los planos político-institucional, socio-económico o socio-demográfico.

Esa diversidad torna muy complicada la tarea de identificar o “aislar” denominadores comunes más o menos generalizados sobre las causas, razones o motivaciones que han llevado a esa gran cantidad de países a reconocer y regular el ejercicio del derecho al voto en el extranjero. Expresado el asunto de otra forma, esa diversidad predicaría sobre la necesidad de tomar en cuenta la presencia e interrelación de factores altamente contextuales para explicar o entender su adopción en cada caso en lo particular.

No cabe duda que si cada caso particular se pusiera bajo la lupa para ser analizado con lujo de detalles, quedaría con frecuencia en evidencia que en última instancia, son las condiciones, exigencias o pulsiones propias de cada contexto (sobre todo aquéllas de carácter político-institucional), las que terminan explicando en gran medida la adopción de dispositivos para permitir el voto desde el extranjero o, de ser el caso, su rechazo.

Empero, tampoco se puede obviar el hecho de que a lo largo de las últimas décadas, en el marco de los procesos asociados con la globalización, y como parte de ellos, se han manifestado a escala planetaria, aunque con modalidades e intensidades distintas en cada región, algunas dinámicas que han creado un fuerte contexto de exigencia en favor de la plena vigencia de los derechos políticos o, más en específico, de la universalización del sufragio. Ese contexto de exigencia encuentra, incluso, un sólido soporte, tanto conceptual y doctrinario como normativo y prescriptivo en algunos instrumentos jurídicos internacionales de alcance global o regional, entre los que destaca, en primer lugar, el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles de la ONU. A quererlo o no, estas dinámicas han desbrozado el terreno para que cobren fuerza los discursos y las iniciativas que reivindican los derechos electorales de la diáspora, tanto dentro como fuera de sus países de origen.

Dos de esas dinámicas, cuyas implicaciones resultan particularmente relevantes para el tema que nos ocupa, son: por una parte, la promoción y el arraigo de normas, instituciones y prácticas democráticas a una escala sin precedente aunque de forma asimétrica en muchas regiones y países; y, por la otra, la notable intensificación de los fenómenos migratorios internacionales.



En efecto, por un lado, las prédicas, a veces (muy) cosméticas, sobre el predominio de los valores e instituciones democráticas propias de la cultura occidental, suelen encontrar su espacio más propicio de expresión en el plano político-electoral. Al margen de polemizar sobre la densidad o la profundidad de los efectos concretos que han comportado esas prédicas, sea en su conjunto o en casos específicos, no hay duda de que han contribuido de manera notable a expandir y arraigar una cultura cívica entre importantes sectores sociales. Esta cultura reivindica y exige el pleno reconocimiento de sus derechos políticos y la consecuente capacidad de construir o hacer uso de los mecanismos necesarios para su ejercicio.

Por otro lado, se observa un importante repunte de los flujos migratorios internacionales que ha propiciado que, según datos para 2013 provistos por Naciones Unidas y la Organización Europea para la Cooperación y el Desarrollo⁴, cerca del 2% de la población mundial reside en un país distinto al de su nacimiento (en donde se supone que tendrían garantizada la titularidad y el goce de sus derechos políticos). En este sentido, lo que hay que destacar no son tanto los registros relacionados con el peso cuantitativo de las diásporas, el cual es un fenómeno marcado por una impresionante diversificación de los países de origen, tránsito o destino y de los problemas que ello acarrea, sino los cambios que tienen que ver con el perfil socio-cultural⁵ de muchos de los nuevos migrantes internacionales.

La información y testimonios disponibles permiten inferir que entre los atributos de nuevos e importantes segmentos de los migrantes internacionales se encuentra precisamente el tener una cultura cívica, adquirida como parte de su capacidad de acceso a mayores niveles educativos y/o de su exposición a los nuevos procesos de socialización en sus países de origen o de destino. Entre algunos grupos de migrantes internacionales se percibe una mayor conciencia y exigencia de su condición y derechos ciudadanos, entre los que conviene destacar los de carácter político.

De esta forma, no resulta extraño que, en el marco de una reiterada prédica sobre la plena vigencia de los derechos políticos y la universalidad del sufragio, el proceso de intersección de las dos dinámicas globales planteadas haya creado un contexto propicio para que cobraran mayor fuerza y se fueran materializando las reivindicaciones de las diásporas a propósito de la titularidad y ejercicio de sus derechos políticos. Sin embargo, esto sucede bajo una ecuación que se termina despejando con mayor facilidad del lado de sus países de origen y no de aquél en que terminan residiendo.

En este sentido, no deja de ser una paradoja que el repunte de los flujos migratorios internacionales y la reivindicación de los derechos políticos de las diásporas se den bajo un contexto en el que muchos Estados alrededor del mundo, y muy en especial los que se pueden considerar como de destino "natural" de la migración internacional, han revisado y endurecido sus políticas



de inmigración⁶ y restringido de manera importante el acceso a los inmigrantes de las zonas geográficas de menor desarrollo y potencial económico, o por lo menos los han colocado en una situación de mayor vulnerabilidad.

Por consiguiente, esta dinámica también influye y, en cierta medida, presiona para que la respuesta a las reivindicaciones del reconocimiento de derechos políticos de los migrantes internacionales provenga de sus Estados de origen, y no de aquéllos en los que terminan residiendo de manera efectiva, prolongada y, en muchos casos, irregular.

2. LAS BASES DE SUSTENTACIÓN

En las últimas décadas se han producido interesantes y muy sugestivas reelaboraciones del concepto de ciudadanía⁷ que buscan sintonizar este concepto con las importantes y, en ocasiones, dramáticas mutaciones que se han producido en muy diversos planos de las dinámicas e interacciones supranacionales como resultado de los muy peculiares procesos de "globalización".

Un elemento que se quiere destacar de esas reelaboraciones tiene que ver con el esfuerzo de vincular el concepto de ciudadanía y, por añadidura, el de los derechos políticos que le son concomitantes, a la noción de residencia efectiva en una determinada jurisdicción estatal y ya no a la pertenencia originaria (*ius sanguinis* o *ius solis*) o adscripción formal a una de ellas (naturalización).

Sin embargo, en el plano empírico y fuera de la muy peculiar órbita de la Europa unitaria y de casos excepcionales como el neozelandés⁸, los renovados planteos y teorizaciones sobre la noción de ciudadanía, al menos en tanto condición *sine qua non* para la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos, no han llegado muy lejos: tanto los instrumentos jurídicos internacionales⁹ que buscan promover y proteger los derechos políticos fundamentales, como aquéllos que se refieren específicamente a los de los trabajadores migrantes y sus familiares, terminan por reivindicar la titularidad de esos derechos o por remitir su ejercicio al ámbito de jurisdicción de los respectivos Estados originarios, al de la ciudadanía en su acepción más convencional. Más aún, ninguno de esos instrumentos reivindica ni permite colegir, al menos de forma expresa e inequívoca, una toma de posición en el sentido de favorecer o alentar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado por parte de los electores (ciudadanos) en el extranjero.

De esta forma, no deja de tener ciertos visos de paradoja que el reconocimiento y la regulación del voto en el extranjero no encuentren un referente explícito y categórico en los instrumentos jurídicos internacionales que reconocen y promueven los derechos políticos, ni se correspondan con las nuevas elaboraciones y propuestas relacionadas con el concepto de ciudadanía en un mundo globalizado. Sin embargo, lo que sí está generando ese proceso, sin que necesariamente esté mediéndolo una reflexión y un esfuerzo concer-



tados, es un replanteamiento de la acepción convencional de la ciudadanía y de la consecuente titularidad y ejercicio de los derechos políticos al desligarlos del imperativo de permanencia o estancia dentro de los confines del territorio de una determinada jurisdicción estatal.

Así pues, tenemos que, en el terreno de los hechos, el asunto de los derechos políticos básicos de los millones de personas que han emigrado para asentarse en el territorio de un país que no los reconoce como nacionales y en los que no tienen la posibilidad o el interés de naturalizarse para poder acceder a ellos, sigue planteándose y dirimiéndose, en lo esencial, conforme al marco jurídico y a las decisiones político-institucionales que se adopten en sus países de origen.

La extensión que han alcanzado las regulaciones y dispositivos para la emisión del voto en el extranjero e incluso el aún incipiente desarrollo para promover y garantizar la representación parlamentaria de la diáspora¹⁰ en algunos de sus países de origen (sufragio pasivo y escaños reservados), son prueba inequívoca de ello.

Con lo hasta aquí expuesto se busca apuntalar el argumento de que, si bien la relevancia y la visibilidad que ha adquirido hoy en día el tema del voto en el extranjero se pueden entender, en muy buena medida, a la luz de un cuadro general de condiciones que, necesariamente, trasciende fronteras, no hay duda que las razones o motivaciones que construyen y determinan, en última instancia, su reconocimiento legal y la consecuente configuración de los dispositivos requeridos para su materialización, remiten a factores contextuales propios de cada país.

3. LOS OBJETIVOS Y LAS MOTIVACIONES

Es comprensible que los defensores de los derechos de la diáspora suelan invocarlos y gestionarlos como asuntos vinculados a principios y valores democráticos de factura y alcance universales, a pesar de que para ello no cuenten con un claro punto de soporte en los instrumentos jurídicos internacionales que reconocen, promueven y protegen los derechos políticos fundamentales. Esta posición resulta defendible desde la perspectiva de la más amplia protección de los derechos humanos en un mundo globalizado, en el que la simple residencia de facto en una determinada jurisdicción estatal no comporta, para los no nacionales o no ciudadanos, el reconocimiento y la garantía de muchos de esos derechos, incluyendo en particular los políticos.

Al trasladarse así el centro de la discusión de los derechos políticos de los emigrados hacia su comunidad e institucionalidad política originaria, y visto el asunto en perspectiva global comparada, se puede sostener que entre los principales objetivos que suelen esgrimirse o advertirse para llegar a una resolución favorable, aunque no siempre sencilla, destacan los siguientes:



- Contribuir a la legitimación de un renovado orden político o electoral.

El término de un renovado orden político se entendería en una acepción muy amplia. De esta forma, comprendería desde una profunda transformación del régimen político, sobre todo en los casos de instauración o restauración del orden democrático propio de las llamadas transiciones democráticas, hasta procesos de menor calado, pero que comportan ajustes importantes en las normas, instituciones o procedimientos electorales. Esto en el entendido de que la inclusión del voto de la diáspora no necesariamente prejuzga sobre el sentido o atributos de esos cambios, porque de otra forma su voto estaría invariablemente asociado a un régimen democrático o a un cambio positivo, lo que no siempre ocurre en los hechos.

- Saldar, así sea de manera simbólica, una factura con quienes se vieron forzados al exilio por la imposición de regímenes autocráticos.

En ocasiones, la imposición de regímenes autocráticos o de plano dictatoriales no sólo ha anulado o ahogado todo marco de libertades, sino que además ha desatado intensas campañas de persecución y represión contra los disidentes u opositores políticos, muchos de los cuales han encontrado en el exilio la única posibilidad de sobrevivencia. Desde luego, no se pierde de vista que las campañas de persecución (de exterminio incluso) pueden estar motivadas también por factores étnicos o religiosos, por ejemplo, y afectar a muchas personas. Aquí se subraya la especificidad de lo político, pero el término también se utiliza en un sentido más amplio.

En algunos casos, la inclusión del voto en el extranjero dentro del marco y como parte de los arreglos para el restablecimiento democrático apunta en buena medida a restituir a los exiliados el sentido de vinculación y pertenencia a la comunidad política que se vieron forzados a abandonar. Las experiencias de Argentina, España y Portugal pueden ser ilustrativas de esta tendencia¹¹.

- Preservar, restaurar o fortalecer los lazos de unión con la diáspora.

Si bien la migración es un fenómeno inherente a la naturaleza humana, no hay duda de que en muchas ocasiones, y sin que por eso deje de ser en último análisis una elección individual, está fuertemente condicionada por factores de orden socio-económico o, si se prefiere, por la necesidad o motivación de buscar mejores condiciones de vida.



De nueva cuenta, en un mundo globalizado pero también con manifiestas asimetrías en términos tanto de crecimiento y bienestar económico como de desarrollo humano, está documentado que las migraciones internacionales siguen en auge y predominando, ya sea: a) motivadas por razones laborales; b) orientadas conforme al viejo patrón periferia-centro o sur-norte; y, c) revistiendo, en muchos casos, un carácter masivo.

Bajo esa lógica y desde una perspectiva institucional, el arropamiento e impulso a las iniciativas del voto en el extranjero apunta a la preservación o intento de rescate de un nexo de afinidad o solidaridad con las causas e intereses de los emigrantes, sobre todo en el caso de algunos Estados expulsores masivos de mano de obra, y por razones simbólicas o afectivas que no son inmunes a exigencias o cálculos muy pragmáticos, como los que tienen que ver con el peso de las remesas en la economía.

- Fortalecer o expandir los atributos del régimen democrático.

En algunos casos (Costa Rica y Panamá son ejemplos en la región de ello), el reconocimiento del voto en el extranjero puede derivar, en esencia, de una natural progresión de los esfuerzos orientados a fortalecer el régimen democrático.

Desde luego, el catálogo expuesto no es exhaustivo ni en un plano regional ni mucho menos global y, por supuesto, no son pocas las experiencias en que en el reconocimiento del voto en el extranjero pueden convergir dos o más objetivos o motivaciones.

A estas alturas y sobre esta base, es necesario enfatizar que, como se ha sostenido y tratado de documentar en otra parte¹², lo que suele terminar condicionando la viabilidad de las iniciativas en la materia no son sólo las circunstancias, exigencias o capacidades propias de cada contexto, sino además y fundamentalmente las valoraciones, intereses o simples cálculos político-partidistas que entran en juego. En efecto, con independencia del contexto global en el que emerge o de los fines teleológicos que la impulsa, la decisión última suele estar mediada y ser determinada por factores políticos.

Sin embargo, en el análisis de cualquier experiencia concreta, es importante no perder de vista el papel que han jugado o pueden jugar los propios representantes de la diáspora, tanto para darle visibilidad al tema y colocarlo en la agenda de debate público, como para presionar por una solución favorable a sus demandas. No son pocos los casos en que la capacidad de organización y presión de los migrantes ha sido esencial para explicar la adopción de regulaciones para la emisión del voto en el extranjero.



4. ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES INTERROGANTES Y NUDOS PROBLEMÁTICOS

Por su naturaleza e implicaciones, es difícil imaginar una propuesta para permitir el voto en el extranjero que no genere disensos y polémicas; o un modelo específico para su instrumentación que no plantea retos y complejidades. En efecto, ya en la literatura que se ha producido a partir de una perspectiva y experiencias comparadas se ha mostrado que es un tema susceptible de generar tanto agrias controversias conceptuales y normativas, como serios dilemas y desafíos técnicos. La densidad y complejidad de esas controversias y desafíos varía, desde luego, en función de diversos factores, empezando por las tradiciones jurídico-institucionales y los valores socio-culturales dominantes en cada país¹³.

En efecto, es claro que el rango de factores y de variables que se ponen en juego en cada caso –qué se debate, cómo se resuelve ese debate y, de ser el caso, qué modelo se adopta para la emisión del voto desde el extranjero-, es altamente contextual, es decir remite, guarda relación e involucra muy diversos elementos que tienen que ver con las condiciones, exigencias y capacidades propias de cada país y que, por tanto, tienden a diferir significativamente de una experiencia a otra.

Más aún, el panorama regional en el que se centra buena parte de este estudio refuerza, a quererlo o no, esa lógica. Tomadas en su conjunto, las respuestas que ofrecen las experiencias de los países de la región a las principales interrogantes que plantea la regulación y operación de dispositivos de voto en el extranjero, van a poner el acento en ciertas condiciones, necesidades y exigencias que les son comunes y, por tanto, en algunas de sus principales variables o variantes. En este sentido, es necesario tener en cuenta que es probable que algunas de las variables o variantes que son dominantes o características de los países de la región, no reflejen, o incluso sean insensibles a, las exigencias o las soluciones que se imponen en otros contextos.

En todo caso, la evidencia disponible sugiere que, una vez que el tema se ha instalado en la agenda de discusión pública, suele aparecer, sobre todo en los países en desarrollo con altos volúmenes de migración laboral (expulsores de mano de obra), un conjunto más o menos análogo de dilemas o nudos problemáticos. De la resolución de éstos dependen, en primer lugar, la viabilidad de las exigencias relacionadas con el reconocimiento del voto en el extranjero, y, de ser el caso, las características fundamentales (cobertura y alcance) del dispositivo que se adopta para su instrumentación.

Entre las principales interrogantes y nudos problemáticos que suelen filtrarse y tienden a gravitar de manera importante en los posicionamientos y definiciones sobre el voto en el extranjero, se pueden destacar los siguientes:



4.1 ¿Se debe permitir la emisión del voto en el extranjero?

Si la definición se procesa dentro de un marco y bajo procedimientos elementalmente democráticos, es probable que el tratamiento de esta interrogante sea un primer referente obligado en donde se centre el debate público. Se trata, por supuesto, de una pregunta que no tiene ni admite una respuesta unívoca y cuya pertinencia o relevancia varía, de entrada y como hemos indicado, en función de las tradiciones jurídico-institucionales y los valores socio-culturales dominantes en cada sociedad.

Seguro que tanto quienes apoyan una respuesta afirmativa, como quienes la rechazan, pueden tener a su disposición un muy amplio repertorio de argumentos, razonamientos y datos para fundar su posición. El incremento sostenido en el número de países que, tanto a nivel global como regional, ha adoptado dispositivos legales en la materia indica claramente en qué sentido se inclina la balanza.

No obstante, la gradualidad de la tendencia que predomina actualmente y la trayectoria que han seguido algunos casos específicos¹⁴ indican que no se trata de un asunto cuya resolución esté predeterminada o se produzca con facilidad. Las voces reticentes pueden llegar a ser un primer gran escollo difícil de superar.

Las objeciones más frecuentes tienen que ver con el hecho de que los migrantes ya no están sujetos a la jurisdicción de su Estado originario: ¿cómo se les va a permitir que tomen parte en los procesos de integración de los órganos de representación política nacional si, a fin de cuentas, ya no viven en el país, ya no son parte de su comunidad política, no van a quedar sujetos a las decisiones que ellos tomen o a los efectos de las leyes que se aprueben? Además, suele argüirse, muchos han decidido voluntariamente irse al extranjero, abandonar el país. También ha llegado a postularse que el voto en el extranjero puede comportar problemas de soberanía o de lealtad con la nación.

No es intención de este estudio listar todas las objeciones posibles, ni mucho menos dar cuenta de los argumentos que se han esgrimido o de las disposiciones que se han adoptado para contrarrestarlas, aunque en algunas de las secciones subsecuentes se podrán advertir algunas de ellas. Lo que sí se quiere es destacar que el perfil y el volumen de los potenciales electores en el extranjero son dos factores que pueden afectar de manera determinante la resolución que se le dé a esta cuestión, lo cual nos conduce a un siguiente nudo problemático.

4.2 ¿Quiénes pueden votar en el extranjero?

En este sentido y a la luz de lo expuesto en el apartado previo, es necesario plantear el asunto en términos de “potenciales electores en el extranjero” para introducir en el análisis una distinción que, más allá de su valor o



connotaciones conceptuales, puede tener importantes implicaciones prácticas en la formulación y la resolución del problema.

Aunque el asunto puede ser mucho más complejo, para efectos de este estudio conviene diferenciar, al menos a *grosso modo*, entre aquellos casos en que el término se entiende y aplica de tal forma que sólo abarca a los nacionales que cumplen una misión de carácter oficial fuera del país, de aquellos otros en que, por el contrario, agrupa a todos los connacionales que por diversas razones o circunstancias se ubican o residen fuera del país. En esta última situación les resulta aplicable con toda propiedad el término de migrantes o emigrantes, y el término (y los derechos concomitantes a él) se extiende a la diáspora en su conjunto, esto es, al universo de los nacionales que han migrado.

No hay duda de que entre ambos escenarios pueden mediar diferencias notables en términos de la viabilidad política, normativa y operativa de una iniciativa. No puede plantear retos y complejidades análogos procesar política y jurídicamente una propuesta que tenga como principal referente a los nacionales que desempeñen funciones oficiales en el extranjero, por nutrido que sea su volumen, que otra que busque integrar a todos los nacionales que se ubiquen en el extranjero y en la cual éstos configuren distintas categorías de migrantes, máxime si representan un volumen importante de potenciales electores respecto de los que se encuentran registrados dentro del país.

Bajo un enfoque restrictivo que limite la posibilidad de calificar como elector en el extranjero a quien desempeña un encargo oficial, sea en el servicio diplomático, sirviendo a una institución u organismo internacional o formando parte de fuerzas armadas desplegadas en el exterior, difícilmente entran en juego dilemas relacionados con las nociones o legislaciones convencionales sobre ciudadanía, lealtad a la nación, sustracción a la jurisdicción estatal o pertenencia a la comunidad política originaria. Además, las cifras de potenciales electores tienden a ser relativamente modestas y fácilmente mensurables. La situación es muy distinta cuando el enfoque es más amplio de miras y busca integrar a una diáspora multiforme en su perfil y abultada en sus cifras.

Visualizado el asunto en estos términos, se puede hablar, en lo general y a título indicativo, de una natural correspondencia entre el perfil categorial de los migrantes o, más puntualmente, de los potenciales electores y del nivel de desarrollo socio-económico y político-institucional de los diferentes países. Es claro que en los países con un mayor nivel de desarrollo en esas dos esferas, la diáspora se genera por razones diversas y tiene perfiles muy distintos a los que tiene la diáspora de los países con una institucionalidad más frágil, economías más precarias y sociedades más desiguales.

Desde luego, toda ecuación analítica, sea en clave comparada o en relación a una experiencia concreta, demanda una operación mucho más compleja. Sin embargo, el planteamiento anterior nos resulta útil para poner en perspec-



tiva el argumento de que, como regla general, es en los países con menores niveles de desarrollo político-institucional (democracias emergentes, frágiles o restauradas) y socio-económico, así como con altos índices de migración internacional por razones laborales, políticas o culturales, donde el debate, la regulación y la adopción de un dispositivo para el voto en el extranjero puede plantear mayores complejidades.

Es justo bajo escenarios de este último tipo en los que la ponderación de variables y variantes relacionadas con el peso e influencia de los potenciales electores en el extranjero –preñados con frecuencia de simples cálculos políticos o tintes partidistas–, pueden cobrar una mayor importancia en los debates y definiciones sobre el voto en el extranjero y, consecuentemente, añadir nudos problemáticos adicionales, como los que se resumen en la siguiente sección.

Antes de pasar a ella, y a propósito de la diversidad de categorías migratorias que puede comprender una diáspora, nos parece pertinente centrar nuestra atención, así sea brevemente, en una figura que suele ser, sobre todo en el caso de países con una emigración laboral masiva, fuente recurrente de confusiones y controversias: la de los migrantes indocumentados.

Lo primero que hay que decir es que, al menos desde una óptica jurídico-institucional enfocada en el tema que nos ocupa, se trata de un concepto que sólo resulta discernible desde la perspectiva de un Estado receptor; es decir, aquél en el que se asientan inmigrantes de otros países y en contravención a sus leyes o políticas migratorias. Por lo tanto, sólo es procedente esgrimirlo desde allí, y no desde la perspectiva del Estado originario, el cual no puede ni debe discriminar a sus nacionales en función de su situación migratoria en otro país.

Lo anterior no significa, sin embargo, que el fenómeno de la condición migratoria irregular de los potenciales electores en el extranjero deje de tener importantes implicaciones prácticas en el diseño, la operación y, lo que puede ser aún más importante, la efectividad (cobertura e impacto) de los dispositivos previstos para la emisión del voto en el exterior. No todos los dispositivos de voto en el extranjero presentan rasgos, términos, requisitos o modalidades sensibles a este fenómeno, pero no cabe duda que la condición de irregularidad migratoria suele entrañar una situación (percepciones y comportamientos) de vulnerabilidad que puede ser muy difícil de remover a través de esos dispositivos, por incluyentes o bien intencionados que sean.

No deja de ser una paradoja, más notable y acentuada en un mundo globalizado, que mientras muchos migrantes internacionales, especialmente los laborales y en condición indocumentada, representan a vastos contingentes de personas desprovistas total o parcialmente de la titularidad o ejercicio de sus derechos políticos, existan a la par otras formas de ciudadanía (comunitaria en la Unión Europea o admisión de la múltiple) que le ofrecen a otro conjunto



de personas la posibilidad de reivindicar y ejercer esos derechos en dos o más jurisdicciones. En todo caso, no hay que perder de vista que el concepto de ciudadanía y los requisitos para acceder a ella, para acreditarla o para perderla, varían alrededor del mundo, y que es un tema susceptible de plantear muy diversas situaciones problemáticas para el tema que nos ocupa.

4.3 ¿Por qué han de definir los votantes en el extranjero el resultado de una elección?

Para simples efectos expositivos, en el tratamiento de esta formulación se subsumen algunas cuestiones básicas que tienen que ver, en esencia, con razonamientos, cálculos o simples especulaciones relacionadas con el volumen o peso numérico y las preferencias de los potenciales electores, las cuales pueden llegar a teñir o sesgar sustancialmente el debate público, así como la toma de posición de las fuerzas políticas en el trámite de las iniciativas de voto en el extranjero.

Con frecuencia, la fuente primigenia de controversia y debate se refiere a la magnitud de los potenciales electores en el extranjero. Sobre todo en los países con intensos flujos de emigración internacional por razones laborales, en los que un segmento importante migra de manera irregular o indocumentada, suele haber serias dificultades para tener datos o estimaciones fiables sobre su volumen. Las cifras, reales o supuestas, representan así un primer campo fértil para la controversia, que casi de inmediato y de forma natural se le enlazan otras tres cuestiones propicias para la especulación o los cálculos políticos.

La primera cuestión es la proclividad que existe tanto entre grupos interesados (líderes de opinión, analistas, periodistas), como entre la opinión pública en general a suponer que, tan pronto tengan noticia de que se ha abierto la posibilidad de votar en el extranjero, el grueso de los potenciales electores van a precipitarse en masa a cumplir con los trámites requeridos para hacerlo.

La idea de que al aprobarse una iniciativa de voto en el extranjero habrá una alta correspondencia entre el universo de potenciales electores (como quiera que se le haya calculado o estimado y, a mayor número, mayor especulación) y aquellos que finalmente emitirán su voto tiende a instalarse rápido en el imaginario colectivo. Es fácil perder de vista, sobre todo en un primer momento, que en el diseño y configuración del dispositivo para registrarse y votar en el extranjero pueden incorporarse requisitos, términos o procedimientos susceptibles de limitar, a veces drásticamente, el acceso de muchos potenciales electores.

La segunda cuestión es un paso adelante en la misma ruta, pero en el que ya son más visibles las valoraciones y cálculos político-electORALES. Las fuerzas políticas, sobre todo las que tienen representación en el Congreso y pueden



influir de manera directa en el proceso legislativo, suelen definir su posición sobre el reconocimiento o no del voto en el extranjero y, de ser el caso, de los términos de su regulación (nivel de cobertura e inclusión), en función de los supuestos beneficios electorales que les pueden representar.

Por supuesto, ese tipo de valoraciones y cálculos político-electorales no se ciñen a ningún patrón predeterminado, sino que remiten a situaciones y a correlaciones de fuerza altamente contextuales. Empero, para simples fines ilustrativos, se puede apuntar que, en términos generales y al menos en algunos casos de América Latina, los partidos tradicionales o conservadores tienden a ver con reticencia o de plano a oponerse a las iniciativas de voto en el extranjero, sobre todo cuando entre la opinión pública se les asocia con problemas que hayan generado éxodos masivos al extranjero por razones socio-económicas o político-institucionales, porque temen que les represente un voto de castigo. En cambio, entre los partidos emergentes o vanguardistas prevalece, en lo general, una percepción más positiva del tema.

Por último, resulta importante mencionar que no es inusual que los grupos de opinión, sobre todo cuando ven con reserva el tema, pongan con insistencia sobre la mesa de debate la muy discutible tesis de que, por su volumen, los electores en el extranjero pueden decidir el resultado de una elección. La tesis es debatible porque, además de apoyarse en algunos de los planteamientos anteriores, con frecuencia supone que el electorado en el exterior es monolítico u homogéneo en sus preferencias, o incluso es un ente sujeto a manipulaciones o mediaciones indebidas del exterior y, por tanto, diferenciable del electorado nacional.

Bajo esta lógica, no sólo se cuestiona la participación electoral de la diáspora, sino que se llega al extremo de conferirle una capacidad, casi por definición negativa o hasta contraria al interés de la comunidad política nacional, de influir en el resultado de una elección. Para rebatir esa línea de argumentación baste señalar que, desde un punto de vista analítico, casi cualquier variable (no sólo la de los electores en el extranjero), puede ser “aislada” fácilmente para explicar o justificar el resultado de una elección, sobre todo cuando se da en condiciones de alta competitividad y se produce por márgenes estrechos. En todo caso, en algunos de los pasajes subsecuentes se abonarán algunos argumentos y datos duros que rebaten los planteamientos de este tipo.

5. ALTERNATIVAS BÁSICAS DE DISEÑO E INSTRUMENTACIÓN

Más allá de las condiciones y exigencias propias de cada contexto, que pueden diferir significativamente de un caso a otro, la configuración de cualquier dispositivo para la emisión del voto en el extranjero implica un proceso de negociación, acuerdo y toma de decisión sobre un conjunto de elementos básicos que, en última instancia, terminan confiriéndole sus principales señas de identidad y atributos.



A partir de la experiencia comparada, se puede sostener que son cinco los elementos básicos que permiten caracterizar, clasificar y contrastar a los distintos dispositivos de voto en el extranjero:

- 1) las condiciones de elegibilidad;
- 2) los requisitos para el registro;
- 3) el tipo de elecciones a las que se aplica;
- 4) las modalidades para la emisión del voto; y
- 5) la posibilidad de que los electores en el extranjero cuenten, además, con representación política.

Es importante hacer notar que, en ocasiones, la viabilidad del reconocimiento del voto en el extranjero depende justamente del hecho de que se acepten, como parte del proceso de negociación y construcción de acuerdos políticos y/o legislativos para su concreción, determinados términos o condiciones en las definiciones que se adopten a propósito de alguno o algunos de esos elementos. Es decir, hay casos en los que las decisiones que se adoptan para estructurar un modelo no resultan tanto de una selección bien informada y documentada de entre las alternativas o variantes disponibles, como de las condiciones o restricciones que se negocian como parte de un juego de concesiones entre las distintas fuerzas para asegurar su viabilidad política o legislativa.

5.1 Los requisitos de elegibilidad: ¿Quiénes califican como electores en el extranjero?

Este es un primer elemento, una primera gran definición, que predica sobre la naturaleza, el grado de inclusión y los alcances del modelo que se adopta para la emisión del voto en el extranjero. En este sentido, el enfoque más restrictivo es aquél que limita la posibilidad de acceder a la condición de elector en el extranjero a los ciudadanos que desempeñan una función o misión oficial en el extranjero: integrantes del servicio exterior o del cuerpo diplomático acreditados ante otro país, funcionarios que representan al Estado o al gobierno ante organismos internacionales o regionales, miembros de fuerzas militares o de seguridad desplegadas en el extranjero y, de ser el caso, sus cónyuges o familiares.

Es un enfoque que, de entrada y en automático, excluye toda posibilidad de acceso al voto a cualquier tipo de emigrante en el sentido riguroso del término y, por consiguiente, de cualquier debate relacionado con las concepciones convencionales de la condición ciudadana y del acceso a la titularidad y al ejercicio de los derechos políticos de la diáspora. Desde un punto de vista organizativo y logístico, este enfoque ofrece las ventajas del diseño e instrumentación de un dispositivo para un universo fácilmente delimitable y bajo un ambiente más controlable.



En el extremo opuesto se ubican los dispositivos que, al menos en principio, no imponen requisito o restricción para calificar como elector en el extranjero que vaya más allá de los que se exigen dentro del país para alcanzar la condición de elector. Los requisitos de ciudadanía, como quiera que se le conciba o se acceda a ella, suelen representar el umbral de referencia en la mayoría de los casos.

Desde luego, como ya se ha anticipado, el concepto de ciudadanía y los requisitos para acceder a ella, para acreditarla o para perderla, varían alrededor del mundo y pueden generar muy diversas situaciones problemáticas susceptibles de repercutir en el tema que nos ocupa. Para no ir muy lejos, piénsese, por ejemplo, en las complicaciones que pueden surgir, a propósito de los electores residentes en el extranjero, por discrepancias entre las jurisdicciones que reconocen la ciudadanía múltiple y las que la prohíben. O bien, en otra tesitura, las polémicas que se pueden generar al poner en perspectiva los casos en que la ciudadanía se adquiere vía sanguínea y abren la posibilidad de que la capacidad electoral pueda ser ejercida por personas que ni nacieron en el país de origen, ni nunca han residido en él.

Entre los dos polos que se han planteado en relación a los requisitos de acceso a la condición de elector en el extranjero, la legislación internacional comparada muestra al menos un par de variantes que vale la pena referir, así sea muy someramente, ya que reflejan claramente exigencias o restricciones pactadas para dar respuesta a inquietudes relacionadas con la condición de los electores en el extranjero y así darle viabilidad a las iniciativas para su reconocimiento y regulación.

Por una parte, están algunos casos en que si bien se mantiene, en lo esencial, un enfoque restrictivo que excluye al grueso de quienes integran la diáspora o residen en el extranjero sin desempeñar una función oficial o representar al Estado de origen, hace extensiva la capacidad electoral a categorías muy específicas de ciudadanos, como los estudiantes debidamente matriculados en instituciones educativas (Guyana y Malasia), o sólo a aquellos becados por el gobierno (Ghana).

Por la otra, tenemos a aquéllos en que la capacidad electoral en el extranjero (salvo para quienes desempeñan funciones oficiales), se conserva o se adquiere pero sólo por un periodo limitado, dentro de un rango que pueden ser de entre tres (Nueva Zelanda) y 19 años (Guinea). En buena medida, este tipo de disposiciones buscan dar respuesta a los cuestionamientos acerca de la preservación del sentido de pertenencia a la comunidad política o del interés en los asuntos nacionales después de una ausencia prolongada o de una residencia definitiva en el extranjero y excluye a quienes no han residido en el país.



Ya se apuntaba que la definición sobre los requisitos para calificar como elector en el extranjero es un primer indicador sobre el nivel de inclusión y potencial cobertura de un dispositivo y no hay duda de que, en los casos de enfoques restrictivos que lo limitan a quienes desempeñan funciones oficiales, esos atributos están prácticamente predeterminados desde un inicio. Empero, eso no supone que las legislaciones que no exigen requisitos adicionales para calificar como elector a los que operan dentro del país, no puedan terminar imponiendo otro tipo de exigencias o requisitos que pueden limitar seriamente la capacidad de ejercer efectivamente el derecho al voto en el extranjero. Eso se verá con claridad en algunos de los siguientes apartados.

En este sentido, es importante anticipar que, por su propia naturaleza y al poner el énfasis en los requisitos de elegibilidad, los enfoques en los términos aquí planteados tienden a prescindir de un segmento de potenciales electores que, curiosamente, en la mayoría de los dispositivos adoptados alrededor del mundo suelen quedar excluidos de la posibilidad de ejercer su derecho al voto no en razón de restricciones de carácter normativo, sino esencialmente de índole administrativa: los denominados electores en tránsito. El término se refiere a las personas que están debidamente registradas como electores y habilitadas para votar dentro del país pero que el día de la elección están ausentes provisionalmente del país, por razones como el turismo, los negocios, la atención médica o la presencia en una conferencia o foro.

En efecto, imperativos relacionados con algunos de los otros componentes y definiciones que se ponen en juego en el diseño de los dispositivos de voto en el extranjero y que tienen que ver con exigencias o condicionamientos de carácter administrativo (que no pocas veces tienen un trasfondo político preñado de suspicacias), dificultan o de plano tornan inviable que se ofrezcan garantías o facilidades para que los denominados electores en tránsito por el extranjero puedan ejercer su derecho al voto. Para no ir muy lejos, en América Latina, por inclusivos que resulten algunos de los dispositivos, ninguno de ellos llega al extremo de contemplar la posibilidad de que los electores que se encuentran temporal o provisionalmente fuera del territorio puedan registrarse y votar.

5.2 Los requisitos y términos para el registro: escollos en el acceso

Lo usual es que, para poder ejercer su derecho al voto, los potenciales electores en el extranjero tengan que cumplir con un procedimiento de registro adicional al que se verifica dentro del país y que no necesariamente lo replica en sus términos y requisitos. De nueva cuenta, la legislación comparada muestra una notable cantidad de variantes en los términos y condiciones para el registro que, de una u otra forma y en mayor o menor medida, terminan restringiendo las posibilidades de acceso al ejercicio del derecho al voto fuera del territorio nacional para varias de las categorías de potenciales electores.



Para dar una idea de las implicaciones y complicaciones que pueden derivarse de procedimientos previstos para el registro, examinemos, así sea de manera muy sucinta, cuatro de sus elementos básicos: modalidad, lugar, plazos y documentos de identificación requeridos. Vale la pena destacar que pueden quedar a salvo de buena parte de las consideraciones que se formulan a continuación, aquellos casos en los que la habilitación como electores en el extranjero se produce a partir o sobre la base de la notificación formal de estancia o residencia que los nacionales realizan ante la respectiva representación diplomática o consular.

Modalidad y lugar

Si bien son dos elementos diferenciables en la medida en que la modalidad hace referencia a cómo registrarse mientras que el lugar indica dónde hacerlo, lo usual es que para fines prácticos exista una estrecha interrelación y fuerte condicionalidad entre ambos.

En cuanto a la modalidad, se puede distinguir, *grossó modo*, entre la variante estrictamente presencial, que implica la comparecencia personal del interesado para presentar la solicitud o realizar el trámite registral requerido, y las que genéricamente se podrían denominar a distancia, en las cuales el interesado no tiene que comparecer personalmente para llevar a cabo las formalidades requeridas, pues lo puede realizar vía electrónica o postal. Ya de entrada, y casi por definición, se puede sostener que la modalidad presencial tiende a imponer, en la mayoría de los casos, fuertes restricciones de acceso; en tanto que las variantes a distancia ofrecen mayores posibilidades y facilidades para llevarlo a cabo.

Por consiguiente, en la variante presencial, la definición sobre los sitios o sedes donde se puede llevar a cabo el procedimiento de registro es clave para efectos de acceso y cobertura. En principio y como regla general, entre menor sea el número de sitios o sedes para el registro, mayores las dificultades de acceso para el universo de potenciales electores. Dentro de esta variante, la práctica convencional es que el proceso de registro se lleve a cabo en las sedes diplomáticas y consulares con que se cuenta en el exterior. En consecuencia, las posibilidades de registro van a depender, rigurosamente, de la extensión o cobertura de la red diplomática y consular de que disponga ese país en el extranjero y de las posibilidades de traslado de los interesados a una de esas sedes.

Bajo esta doble lógica, y en especial en el caso de los países de menor desarrollo, es necesario considerar que: a) la cobertura de la red diplomática es limitada y no necesariamente coincide con todos los sitios (países/ciudades) en donde se pueden ubicar potenciales electores; b) aún en el caso de que se dé esa coincidencia, pueden mediar distancias sustanciales entre el lugar de residencia o trabajo de los potenciales electores y aquél en que se ubica una representación oficial; c) los costos/riesgos de traslado pueden resultar



insalvables para muchos interesados, sobre todo si se trata de trabajadores no calificados y en situación migratoria irregular.

Es precisamente para hacer frente a retos de esta naturaleza que la disponibilidad de información precisa, o por lo menos de estimaciones confiables, sobre los volúmenes y patrones de distribución de los potenciales electores en el extranjero puede resultar indispensable y muy útil. De esta forma, en caso de contarse con los recursos, las capacidades y la voluntad necesarias, se podrán tomar con mayor facilidad y efectividad medidas adicionales para lograr que el proceso de registro (y de emisión del voto) tenga una mayor cobertura y alcances.

Si el proceso de registro se puede realizar bajo alguna modalidad a distancia -vía electrónica, postal o cualquier otra que no implique la comparecencia personal del interesado-, entonces la ubicación del lugar o sitio de radicación del trámite puede dejar de representar, casi en automático, un escollo difícil de sortear. No obstante, esto no supone que se supriman las complicaciones que pueden generar otros componentes del procedimiento de registro.

Plazos

Nuevamente, en el caso de una modalidad presencial y en sitios de difícil acceso, los plazos y/o los horarios pueden representar un problema adicional para llevar a cabo el trámite de registro para el grueso de los potenciales electores (al menos por los tiempos o costos involucrados). Por lo general, y en razón de imperativos presupuestales y/o logístico-administrativos, los plazos tienen una menor duración que los que aplican en el país y su fecha de cierre suele ser previa para poder realizar las compulsas y validaciones necesarias.

En las modalidades de emisión del voto por la vía postal, puede suceder con facilidad que los plazos para realizar el registro como elector en el exterior resulten tan anti-climáticos y distantes de la fase culminante del proceso, que los potenciales electores no los tengan presentes o no tengan idea de quiénes van a competir. Además de lo anterior, hay que ponderar que si el registro se circunscribe a días y horas, se pueden reducir aún más las posibilidades de acceso de muchos potenciales electores.

Una vez más, el grueso de los problemas aquí esbozados puede quedar zanjado o, por lo menos, mitigado en buena medida a través de las modalidades de registro a distancia por vía electrónica y en línea.

Documentos de identificación exigidos

Se trata de un requisito que también puede conspirar seriamente contra las expectativas o exigencias de inclusión de los potenciales electores que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad por su condición migratoria en el extranjero. Su resorte de exclusión puede operar en un doble sentido:



primero por la naturaleza de los documentos mismos de identificación que se exijan para solicitar o tramitar el registro; y, segundo, por la posibilidad de que, en caso de carecer de ellos, se les pueda obtener en o desde el extranjero. Es claro que si se exigen documentos de identificación vigentes (cuyo periodo de validez no haya expirado) pero que, además, de ser el caso, no se pueden obtener o renovar desde el extranjero, ya sea acudiendo a recintos oficiales o vía internet, por ejemplo, se pueden reducir drásticamente o de plano cancelar las posibilidades de acceso de quienes carecen de ellos y no están en condiciones de volver al país para obtenerlos o renovarlos.

La evidencia disponible indica que una buena parte de los migrantes laborales, sobre todo en situación migratoria irregular o indocumentada, no suelen poseer o llevar consigo al extranjero documentos de identificación oficiales, tienen reservas para llevar a cabo trámites ante las representaciones diplomáticas de su país de origen por temor a que puedan poner en evidencia su situación migratoria, y difícilmente se arriesgarían a volver a su país tan sólo para obtener un documento que les permita registrarse para ejercer su capacidad electoral. En todo caso, estos son retos y complejidades de las que se tienen que hacer cargo las estrategias de difusión y promoción del voto en el extranjero que llevan a cabo las autoridades competentes.

5.3 Las modalidades para la emisión del voto: el rango de opciones

Para efectos de este estudio, proponemos agrupar las variantes que pueden identificarse alrededor del mundo en dos grandes categorías: las presenciales y las remotas. Esta clasificación ofrece la ventaja de diferenciar y contrastar a un mismo tiempo tres elementos básicos: a) el mecanismo empleado para la emisión del voto; b) el grado de control o supervisión que ejerce la autoridad sobre el ambiente dentro del que se efectúa tal acto; y, c) su accesibilidad, cobertura y alcances, atributos especialmente relevantes para los propósitos de este estudio.

Las modalidades presenciales implican, como su denominación lo sugiere, la comparecencia personal del elector en un sitio o recinto especialmente habilitado para la emisión del voto, el cual es instalado por la autoridad competente, que además se encarga de verificar la identidad de los electores. La emisión del voto, y por lo regular también su conteo, se da en un ambiente controlado por la autoridad, la cual puede estar constituida por personas que representan al organismo electoral o a otra institución a la que la ley les confiere la facultad de organizar los comicios en el exterior, como por ejemplo el personal adscrito a las representaciones diplomáticas o consulares.

Esta modalidad de emisión del voto se puede verificar de forma manual, marcando las preferencias en una papeleta, o por algún medio electrónico. Lo que nos interesa destacar es que los modelos de voto presencial replican, en términos de cobertura y alcance, las características que se han mencionado para el registro. Lo usual es que los sitios para la emisión del voto se ubiquen



en aquellos países en los que se cuenta con representación diplomática o consular o, más aún, que las mesas se instalen dentro de esos recintos oficiales. La preferencia por estas sedes encuentra su mejor argumento en el hecho de que, al margen del nivel de involucramiento que la ley les confiera a esas representaciones en la organización del proceso electoral, ofrecen una inmejorable base de soporte para el despliegue de las gestiones diplomáticas que se requieran y pueden facilitar enormemente tareas de orden logístico e informativo.

No todos los modelos presenciales implican la participación del personal o el uso de las sedes diplomáticas. La participación de personal diplomático, incluso en tareas de apoyo o accesorias, suele ser descartada en aquellos casos en que se cuestiona su falta de imparcialidad política y, por tanto, se supone que pudieran influir indebidamente en el proceso. El uso de sus sedes se puede obviar por las mismas razones, pero también puede suceder que el uso de otros espacios o recintos obedezca simplemente a la necesidad de contar con una mayor capacidad de atención o cobertura.

Al margen del uso o no de las sedes diplomáticas como recintos de votación y de la participación de su personal en actividades relacionadas con el proceso electoral, lo cierto es que, como se ha indicado, el patrón dominante sea el de emprender operativos de voto en el exterior en países donde se cuenta con representación diplomática.

Por supuesto, el hecho de que la instalación de sitios de votación en el exterior dependa de los alcances de la red de representaciones diplomáticas y consulares puede plantear importantes restricciones de acceso y cobertura. Los potenciales electores que residan o se ubiquen en un país donde no hay una sede oficial pueden tener muy pocas posibilidades de ejercer su derecho. Pero incluso residiendo en un país donde sí la haya, las distancias que medien entre el lugar de residencia y el de radicación de la sede pueden resultar un obstáculo no menos insalvable que en la situación anterior. A lo anterior hay que agregar complicaciones derivadas de los días u horarios previstos para la votación.

La segunda variante es la que agrupa las modalidades de voto remoto o a distancia, que en lo esencial comprenden la electrónica vía internet y la postal. Como se ha indicado, a esas dos variantes tan disímbolas se les ha agrupado bajo una misma categoría por razones que tienen más que ver con las posibilidades que ofrecen en términos de accesibilidad, cobertura y alcances, que por el hecho de que se verifiquen en un ambiente que no es controlado directamente por la autoridad, en asuntos tan sensibles como la verificación de la identidad de los electores o las garantías de secrecía y seguridad en la emisión del voto.

En efecto, al menos en teoría, la vía postal y el internet tienen la virtud de facilitar el acceso y ampliar la cobertura de los dispositivos para votar desde el extranjero en la medida en que no están subordinados a la existencia de una



infraestructura física o capacidad instalada fuera del país que los torne viables. Ello no obsta para que su instrumentación plantea algunas complejidades y para que entre ambas variantes se puedan apreciar notables diferencias. Por decir lo menos, la emisión del voto por vía postal puede hacer depender la solvencia y eficacia de todo el dispositivo de la red y calidad de los servicios postales, elementos que están fuera del control de la autoridad electoral y de los potenciales beneficiarios. Además, exige un importante ajuste en los tiempos previstos para la organización y logística del proceso en su conjunto (registro de candidaturas e impresión de papeletas y documentos electorales, por ejemplo) para adecuarse a las necesidades de emisión del voto (oportuna distribución y devolución de las papeletas). Con todo, no hay duda de que la vía postal ofrece, *vis à vis* una modalidad presencial, mayores posibilidades de acceso a electores ubicados en zonas donde no existen representaciones diplomáticas o no se tiene previsto instalar mesas de votación.

Al menos en términos de potencial accesibilidad y efectividad, parece estar fuera de discusión que el voto por internet (y en un futuro próximo a través de otros medios electrónicos), es el que puede ofrecer las mayores ventajas tanto para el elector como para la autoridad. Desde luego, sus atributos y la pertinencia de su implantación no pueden ni deben desentenderse de los debates relacionados con las brechas digitales y sus implicaciones prácticas, sobre todo cuando se trata de llevar el voto a diásporas masivas conformadas en buena medida por migrantes laborales. Sin embargo, es claro que se trata de una opción muy asequible, incluso en términos financieros, para dar respuesta a muchos retos y complejidades prácticas que no tengan como único asidero una manifiesta cultura de desconfianza hacia las instituciones y los procedimientos político-electorales.

Con frecuencia, el mayor obstáculo que enfrentan los dispositivos remotos, en especial el uso de internet, deriva de problemas de confianza. Frente a ellos, y sin intención de minimizar su importancia, conviene indicar que la legislación y la experiencia comparadas ofrecen varios y buenos ejemplos de medidas concretas que es posible incorporar en esos dispositivos para garantizar tanto la seguridad en la emisión del voto (identidad del elector y secrecía del sufragio) como la integridad del proceso en su conjunto¹⁵.

5.4 El tipo de elecciones en los que aplica

La determinación sobre el tipo de elecciones en las que se puede votar desde el extranjero (sean éstas sólo las de carácter nacional o si se extiende a las sub-nacionales, o incluso si comprende instrumentos de democracia directa como los referendos o las revocatorias de mandato), tiene desde luego que ver, en un primer momento, con factores o valoraciones de orden jurídico y/o político-institucional.

Entre los factores que pueden influir y que hay que considerar en las definiciones que se tomen a este respecto, se pueden destacar: el tipo de Estado



(federal o unitario) y la consecuente división político-administrativa y de esferas de competencia entre los diferentes órdenes de gobierno; la forma de gobierno (presidencial o parlamentaria); el tipo de parlamento nacional (único o bicameral), y de manera muy señalada los sistemas utilizados para elegir a las distintas autoridades.

En un Estado federal, por ejemplo, la decisión puede depender de la distribución de competencias en materia político-electoral entre los diferentes órdenes de gobierno. Consecuentemente, puede quedar a discreción de los diversos entes federados si el voto en el extranjero opera o no dentro de su respectiva jurisdicción y el tipo de elecciones en el que lo haría, por lo que puede haber diferencias aún dentro de un mismo país. En un Estado unitario no se pueden presentar esas variantes: se da una definición y se fija un patrón homogéneo.

La decisión puede darse sobre la base del nivel de vinculación que se quiere establecer entre los electores en el extranjero y las autoridades o instancias de gobierno en cuya elección o integración participan. En algunos casos se puede considerar que el único vínculo que es necesario establecer es con el gobierno o con las autoridades de carácter nacional, porque en su condición de residentes en el extranjero es sólo en ese nivel, el nacional, en el que pueden influir sus decisiones o estar representados sus intereses. En otros casos, seguramente se pondera la pertinencia de que conserven un nexo y participen en asuntos de interés local a través de la elección de representantes en niveles de gobierno sub-nacional.

En términos prácticos, no hay duda de que el diseño y la instrumentación de dispositivos para votar en elecciones nacionales y para cargos unipersonales revisten menores desafíos y complejidades que los necesarios para integrar asambleas colegiadas o elegir representantes a cargos sub-nacionales. Tratándose de una modalidad de voto presencial, por ejemplo, hay que tomar en cuenta que para votar en una elección presidencial sólo es necesario reproducir y distribuir un tipo de papeleta de votación. En cambio, para una elección legislativa en la que se elijan representantes en múltiples distritos unipersonales se debe asegurar la producción, distribución y disponibilidad en todas las mesas de las papeletas correspondientes a todos los distritos.

Desde luego, buena parte de las complejidades organizativas y logísticas que puede suponer la emisión del voto en el extranjero para distintos tipos de elecciones se reducen, e incluso se pueden eliminar, mediante la adopción de dispositivos de votación electrónica, pero ya se ha señalado que su adopción puede plantear otro tipo de dilemas y que, en todo caso, requiere altas dosis de confianza.

Si bien a la fecha el patrón dominante a escala global es el de permitir el voto en el extranjero para elecciones (y consultas) de carácter nacional y mediante una modalidad presencial, hay evidencia de que esa dinámica está mutando y puede experimentar cambios importantes en un futuro próximo.



5.5 La representación política de la diáspora: un paso adelante en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos

La idea de que, además de participar activamente en la elección de gobernantes o legisladores en su país de origen, los residentes en el extranjero deben tener la posibilidad de elegir a sus propios representantes ante la legislatura nacional o incluso el derecho de postularse a determinados cargos electivos, ha ido cobrando fuerza de forma gradual en distintas partes del mundo. Ya hay varios países que han adoptado disposiciones legales al respecto.

Esta tendencia, aunque aún incipiente, representa una clara expansión en el reconocimiento de los derechos políticos de los residentes en el extranjero que potencia algunos de los objetivos que se persiguen con el simple reconocimiento de su derecho al voto activo.

Sea como resultado del interés de las autoridades estatales por estrechar los vínculos y reconocer la importancia de sus emigrantes o de la capacidad de presión política de los grupos organizados de diáspora, lo cierto es que la garantía de representación política (vía escaños reservados en el parlamento nacional) abre a los residentes en el extranjero no sólo la oportunidad de promover sus visiones e intereses en la agenda legislativa, sino además la de involucrarse activamente en la discusión y en las definiciones sobre temas de interés nacional.

Si bien el impacto y las implicaciones reales de esta novedosa dinámica aún están abiertas a una reflexión y debate inicial, ya son tres los países de la región (Colombia, Ecuador y República Dominicana), que se han adscrito a ella mediante la adopción y puesta en práctica de dispositivos legales para asegurar la representación política de sus expatriados.



II. EL PANORAMA COMPARADO DE AMÉRICA LATINA

Como se anotó al inicio de este estudio, en el último cuarto de siglo, el número de países de América Latina que reconocen y han adoptado las regulaciones legales necesarias para permitir el ejercicio del derecho al voto fuera de sus fronteras ha pasado de tres a 15. Ese número representa una abrumadora mayoría de los 18 países en que se ha enfocado hasta ahora esta serie de estudios comparados, y convierte a la región en la que registra el mayor porcentaje de casos positivos a escala planetaria, tal como lo muestra el Cuadro 2.

Cuadro 2

Región	Total de Países	Países con Voto en el Extranjero	Porcentaje
América Latina	18	15	83.33
Resto de América	27	8	29.63
África	54	35	64.81
Asia	44	25	56.82
Europa	50	41	82.00
Oceanía	14	8	57.14
Totales	207	132	63.77

Ese indicador es consecuente y refleja, en su muy particular ámbito de acción, la centralidad que se le ha concedido en el grueso de los países de la región a los esfuerzos orientados a arraigar y robustecer las normas, instituciones y procedimientos electorales como un elemento clave de los procesos de cambio y fortalecimiento democrático. En efecto, es poco probable que haya otra



zona geográfica en el mundo que a lo largo de los últimos lustros haya puesto tanto empeño en afirmar la vía electoral como la única jurídica, legítima y socialmente reconocida para acceder y renovar de manera periódica el poder político.

Es cierto que el reconocimiento y la regulación del voto en el extranjero no se ha perfilado como piedra angular de los procesos de reforma que se han producido en la región, pero, tarde o temprano, la lógica de algunos de sus objetivos o el peso de sus exigencias ha logrado abrirse paso y generar los acuerdos necesarios para quedar plasmado en la ley.

Incluso en los tres países que tienen registros negativos, hay evidencia suficiente sobre el interés que ha concitado el tema y hasta de un probable desenlace positivo en uno de ellos en un futuro próximo. En Guatemala, al menos desde finales de la década de los 90, no sólo eran reiteradas las demandas de grupos organizados de la diáspora, sino manifiestos los esfuerzos, tanto del Congreso como de la autoridad electoral, por impulsar iniciativas en la materia. Este es un caso en el que es probable que en un futuro próximo se produzca un primer desenlace favorable.

En Nicaragua, la legislación vigente (promulgada en el 2000), prevé la posibilidad, como en su oportunidad lo hiciera la legislación de 1995, de que los ciudadanos que transitoriamente se encuentren fuera del país o residan en el extranjero puedan votar en las elecciones presidenciales y legislativas e incluso delinea una modalidad de voto presencial. Sin embargo, exige que para ello existan las "mismas condiciones de pureza, igualdad, transparencia, seguridad y control, vigilancia y verificación que se ejercen dentro del territorio nacional" y faculta a la autoridad electoral para que, en consulta con los partidos políticos y con seis meses de antelación a los procesos electorales, determine la existencia de tales condiciones y, de ser el caso, dé cumplimiento al mandato legal. A la fecha, el Tribunal Supremo Electoral no ha ejercido esta facultad y, en consecuencia, no se ha adoptado medida alguna para la emisión del voto en el extranjero.

El caso de Uruguay es bastante peculiar. Despues de reiterados intentos por concretar una reforma legislativa, frustrados por la falta de acuerdos parlamentarios, en 2009 finalmente se logró aprobar una iniciativa para que el tema fuera sometido a consulta ciudadana (plebiscito) en el marco de las elecciones generales que se celebraron en octubre de ese año. Para sorpresa de diversos sectores de opinión nacional e internacional, y contra las previsiones del grueso de los sondeos de opinión, la iniciativa quedó lejos de la mayoría absoluta de los votos requerida para su aprobación, ya que sólo obtuvo el 37.5% de las preferencias.

Veamos ahora, en perspectiva comparada, algunas particularidades de los 15 países con registros positivos, precisando de antemano que los registros re-



lativos a Chile son incompletos porque la reforma constitucional que avala el voto en el extranjero, promulgada a finales de 2014, define sus trazos fundamentales pero dispone su aplicación a partir de las elecciones presidenciales de 2017, previa promulgación de la respectiva ley reglamentaria. En consecuencia, este estudio sólo refleja las definiciones básicas que contempla la reforma constitucional aprobada. Los detalles deberán aguardar la llegada y definiciones de la ley respectiva.

1. ORIGEN Y FUNDAMENTOS

Como ya se ha planteado, en las tentativas por explicar el origen o las motivaciones que subyacen a la adopción de disposiciones para el reconocimiento y la emisión del voto en el extranjero tienen que privilegiarse las condiciones y exigencias propias de cada contexto. No obstante, como también se ha apuntado, es difícil explicar la relevancia y actualidad que ha alcanzado el tema en ésta y otras regiones en los últimos tiempos si no se toman en cuenta algunas dinámicas y tendencias de carácter más global.

Los datos relativos a los años en que se adoptaron y aplicaron (o aplicarán, como en el caso chileno) por vez primera los dispositivos legales para la emisión del voto en el extranjero que se muestran en el Cuadro 3 pueden ser útiles para ilustrar algunos puntos de inflexión e interrelación entre esta doble línea de argumentación.

Cuadro 3

País	Año de adopción	Año de Instrumentación
Argentina	1991	1993
Bolivia	2009	2009
Brasil	1965	1989
Chile	2013	2017
Colombia	1961	1962
Costa Rica	2012	2012
El Salvador	2012	2012
Ecuador	2002	2002
Honduras	2001	2001
México	2005	2006
Panamá	2006	2006
Paraguay	2012	2013
Perú	1979	1980
R. Dominicana	1997	2004
Venezuela	1993	1998



Por una parte, como se puede apreciar, con más de cinco décadas de vigencia y aplicación ininterrumpida, la de Colombia es la experiencia pionera de la región. Su carácter excepcional sería discernible desde la óptica del desarrollo político de la región en su conjunto, pero no necesariamente desde la lógica del proceso de articulación y maduración de su régimen político. Las dinámicas globales, regionales si se prefiere, y los factores contextuales circulan por vías separadas. Los procesos de deliberación y toma de decisión para su adopción no tienen referente, ni se enmarcan o acompañan por factores externos. No hay entorno alguno de exigencia.

Bajo esta línea de análisis, el caso brasileño es notablemente paradójico. En primer lugar, por los términos bajo los que se procesa. El mandato legal para reconocer el voto en el extranjero lo tramitó y aprobó, en 1964, un recién instaurado gobierno militar que pronto prescindió de toda institucionalidad democrática, por lo que su efectiva concreción tuvo que aguardar tres lustros hasta el retorno al poder de un gobierno civil. En segundo lugar, porque es el que con su instrumentación insinúa el nexo que liga, en un sentido cronológico, la adopción de dispositivos para la emisión del voto en el extranjero no ya con los procesos de restauración o cambio democrático prototípicos de la década de 1980, sino más bien con los esfuerzos que luego siguen para su preservación, fortalecimiento o re legitimación. A la luz de este telón de fondo se van hilvanando, a partir de la década de 1990 y de manera gradual, el resto de las experiencias en la región.

La apreciación en conjunto de la tendencia regional no puede perder de vista el otro elemento clave que ya se ha sugerido: el del repunte de los flujos migratorios internacionales. Antes de la década de 1990, no fueron pocos los países de la región que, por razones políticas o económicas, conocieron de importantes éxodos al extranjero, algunos incluso de carácter recurrente en sus causas y consistente en sus volúmenes.

Empero, los procesos de restauración o cambio democrático coinciden, en buena medida, con los efectos de una brutal crisis económica que azota a toda la región, sobre todo y fundamentalmente, con cambios de paradigma en los modelos de gestión de la economía mundial. De esta forma, el acceso o el reingreso al reino de los valores, las libertades y las expectativas democráticas se dan en un contexto de grave precariedad y exclusión económicas. ¿Dónde conecta esta problemática con el tema que nos ocupa?

Para no llevar muy lejos el asunto, reflejémoslo en un dato más que elocuente: justo con el cambio de siglo y de acuerdo con datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), por vez primera el balance de la migración de todos los países latinoamericanos fue negativo, es decir, fue mayor el número de los nacionales que migraron al extranjero que el de los extranjeros que llegaron a asentarse en sus territorios. Ciertamente, a lo largo de la primera década del nuevo siglo unos cuantos países (Chile, Costa Rica y Venezuela)



volvieron a mostrar ligeros saldos positivos, pero el balance de la mayoría sigue siendo negativo, y en varios de ellos (Bolivia, El Salvador, México, Perú y República Dominicana) es notable o crónico¹⁶.

Por vez primera, al menos en la historia reciente, la emigración masiva y predominantemente laboral al extranjero aparece como rasgo común de la mayoría de los países de la región. Surge entonces una exigencia de visualizar a la diáspora, sus necesidades, intereses, peso y capacidades, bajo nuevos términos y perspectivas. El voto en el extranjero, más allá de su función estrictamente simbólica, es planteado con nuevas cargas valorativas.

Frente a este cuadro de condiciones, puede resultar interesante distinguir y contrastar las distintas experiencias nacionales en función de sus pulsiones originarias, es decir, de los intereses o exigencias que influyeron de manera decisiva en la adopción de sus respectivos dispositivos de voto en el extranjero. Para ello, se propone un eje dicotómico que privilegie, en un polo, la voluntad o el interés de una determinada institución estatal o de un actor protagónico en la escena política, y en el otro, la capacidad de presión ejercida por representantes o interlocutores de los sectores potencialmente beneficiarios, es decir, de la propia diáspora.

Se puede empezar por destacar que en la mayoría de los casos, incluidos los ya referidos de Colombia y Brasil, la pulsión originaria fundamental o decisiva ha sido del primer tipo, que por simple economía de lenguaje podríamos denominar iniciativa estatal o política. Sin embargo, dentro de esta vertiente hay variantes y matices importantes. En rigor más que cronológico, Perú inaugura en la región lo que podría llamarse la etapa contemporánea o de segunda generación de los dispositivos de voto en el extranjero. Es la única experiencia en la que, en rigor, el voto en el extranjero forma parte de los acuerdos políticos e innovaciones electorales que enmarcan el proceso de retorno a la institucionalidad democrática que puso fin a una peculiar dictadura militar. Específicamente, fue una decisión acordada por la Asamblea Constituyente que se integró en 1978, la cual quedó consagrada en el texto constitucional que se promulgó un año después.

Pasará más de una década antes de que ese reducido grupo empiece a expandirse con el ingreso a sus filas de Argentina en 1991. Se trata de un ejemplo emblemático del reconocimiento del voto en el extranjero como un claro gesto de reconciliación con los exiliados políticos resultado de una feroz dictadura, en el que terminaron convergiendo el gobierno y las distintas fuerzas partidistas. Paraguay, una de las experiencias más recientes en la región, puede agregarse a este grupo conformado por países donde el voto en el exterior deriva, en esencia, de un acuerdo político amplio, manifiesto y públicamente visible que se sitúa por encima de cálculos pragmáticos, pero en el cual la decisión se adopta bajo términos que vale la pena destacar. Como había ocurrido tres años atrás en Uruguay, el compromiso pactado por las fuerzas políticas fue someter el asunto a la decisión del electorado a través de un me-



canismo de consulta ciudadana. En este caso, a diferencia del uruguayo, el veredicto fue abrumadoramente favorable. Aunque la afluencia a las urnas fue muy magra, casi el 85% de las preferencias se decantaron por el sí al voto de los expatriados.

En un par de países, Ecuador y Honduras, en los que por cierto el éxodo laboral al extranjero ha sido notable en los últimos lustros, la adopción de dispositivos para votar en el exterior fue resultado de decisiones pactadas o impuestas, en lo esencial, por evidentes cálculos políticos relativamente subrepticios y con muy poca visibilidad pública. Es interesante hacer notar que a partir de esa matriz más o menos común, la evolución de ambos países siguió caminos muy distintos. En Ecuador se produjeron mutaciones socio-políticas que pronto propiciaron un activo involucramiento en el tema de organizaciones afines o representativas de los potenciales beneficiarios y una rápida progresión expansiva del tema. En Honduras, por el contrario, las querellas y la apatía han propiciado un notable empantanamiento del tema, al menos en el plano regulatorio y operativo.

Bajo esta línea de análisis, lo que distingue a las experiencias de Costa Rica y Panamá es que el proceso para reconocer el voto en el extranjero se perfiló, en lo esencial, como parte de un esfuerzo de expansión y fortalecimiento del régimen electoral promovido por la respectiva autoridad electoral y que generó los consensos necesarios para su adopción con relativa facilidad. De hecho, en Costa Rica la iniciativa fue impulsada por el Tribunal Supremo de Elecciones. El caso panameño es un tanto paradójico porque, en 2001, el Congreso había accedido a la petición del Tribunal Electoral de derogar las disposiciones legales que contemplaban el voto en el extranjero en razón de las dificultades para su instrumentación. Sin embargo, ocho años después el asunto tuvo un trámite legislativo positivo a partir de una propuesta generada por una comisión de reforma que se integra después de cada elección y de la que forma parte la propia autoridad electoral.

Dos de los dispositivos de factura más reciente, Chile que se estrenará hasta 2017 y El Salvador, son, junto con el de México, ejemplos frontera de una clara convergencia entre las dos variables que introdujimos para este análisis, pero en las que su concreción se produce después de una larga gestación por las dificultades para generar los acuerdos políticos y legislativos que los hicieran viables. En efecto, en los tres casos se puede decir que la principal fuerza propulsora de la idea fue una reivindicación sistemática y la exigencia de los potenciales beneficiarios. Si bien esta fuerza encontró eco entre algunos sectores de opinión y fuerzas políticas, también enfrentó, y tuvo que ir removiendo, obstáculos y generando consensos de manera gradual antes de poder concretarse.

Por último, en los casos de Bolivia, República Dominicana y Venezuela se puede decir que la fuerza determinante para la efectiva materialización del voto en el exterior fue la presión sistemática ejercida por grupos representativos o



fuerzas afines a los potenciales beneficiarios. En los tres casos, como lo fue en buena medida también en el caso mexicano, un primer impulso llevó a que la legislación contemplara expresamente la posibilidad de que se regulara el voto de la diáspora, pero supeditándola al cumplimiento de una serie de requisitos que obstruyeron por un tiempo su viabilidad. Ante la demora para darle debido trámite a algún proyecto o iniciativa que rompiera la situación de *impasse*, fue necesario que sus simpatizantes intensificaran sus presiones y exigencias para darle cauce final.

El caso boliviano es particularmente ilustrativo de esta mecánica. La posibilidad de votar en el extranjero fue incorporada en la legislación electoral de 1991 y replicada en las que le sucedieron, pero su instrumentación estaba sujeta a la emisión de una ley reglamentaria por parte del Congreso, cuyas principales fuerzas políticas no mostraron durante años mayor apremio por darle trámite, a pesar de reiteradas y airadas protestas por parte de representantes de la diáspora. Para mediados de la década de 2000, el asunto ya había sido incluso objeto de la interposición de recursos de amparo ante instancias del Poder Judicial por parte de los representantes legales de algunos grupos organizados en el exterior, los cuales exigían que el Congreso cumpliera con sus responsabilidades y sancionara una ley en la materia. La resolución favorable tuvo que esperar a que se diera un cambio importante en la correlación de fuerzas políticas en el país, lo cual desembocó, en 2009, en la promulgación de un nuevo texto constitucional y en la ulterior inclusión de las garantías para el registro y la emisión del voto en el exterior en la ley electoral provisional que rigió las elecciones de ese año.

Al margen de las particularidades y matices de las distintas experiencias reseñadas, resulta pertinente enfatizar que, en su conjunto, los dispositivos adoptados en América Latina han cobrado sentido en el marco de regímenes político-electORALES que satisfacen requisitos y atributos democráticos básicos. Esto es, a diferencia de lo que ha llegado a ocurrir en otros países, y a pesar de ciertas insuficiencias o limitaciones en su concepción y diseño, los dispositivos de voto en el extranjero se han pactado como parte del juego regido por reglas de la institucionalidad democrática y no han abierto o se han convertido en flancos de vulnerabilidad del proceso electoral.

2. SOBRE LAS ELECCIONES EN LAS QUE SE APLICA

Es notorio que las reflexiones o los debates sobre el tipo de elecciones a las que se aplica el voto en el extranjero pasan virtualmente desapercibidos en la aún incipiente literatura especializada que se ha producido sobre el tema, o bien que se dé casi por descontado que cualquier decisión es correcta. Es probable que así sea, en tanto se pondere que la decisión fue resultado de un acuerdo procesado por cauces institucionales.

Es lógico que, en cada caso, el procesamiento de esas decisiones se vea mediado por factores y valoraciones contextuales, en especial de carácter jurídico.



co y político-institucional, así como por constreñimientos o imperativos de carácter administrativo, presupuestal u operativo. Aun así, no deja de sorprender un poco que en la respuesta que se da a esta interrogante, la experiencia internacional comparada cubra casi todo el abanico de alternativas y combinaciones posibles. De esta forma tenemos que, si bien en un extremo la mayoría de los países limita el voto en el extranjero a elecciones de carácter nacional, en el otro, al menos un puñado lo permite prácticamente para todo tipo de elecciones y consultas.

Con esa leve digresión, lo que se quiere poner muy rápido en perspectiva es el hecho de que incluso temas como el de la capacidad electoral y, por consiguiente, de la participación y representación política de los emigrantes en distintos niveles u órganos de gobierno, admiten diversas interpretaciones y respuestas. Parece consecuente, o al menos es la solución convencional que se la ha dado al asunto en el grueso de los países de América Latina, que cuando se trata de electores que residen efectivamente fuera del territorio nacional (no de quienes se encuentran en el extranjero de manera transitoria o cumpliendo funciones oficiales), su capacidad electoral activa se circunscriba a la elección de autoridades o representantes de carácter nacional.

Por su condición de emigrantes, podría argüirse que resulta difícil sostener la tesis de que deben conservar o adquirir la capacidad para participar en la elección o en la definición de políticas y leyes de carácter sub-nacional en la medida que tienden a estar menos relacionadas o a tener menor posibilidad de influencia en sus áreas de interés en tanto expatriados. En todo caso, como se ha mencionado, es un terreno abierto a debate, máxime porque es probable que en un futuro próximo, algunos de los constreñimientos estrictamente administrativos u operativos que se pueden oponer a una expansión del ámbito de influencia del voto desde el extranjero hacia ámbitos de gobierno más específicos (locales), puedan ser neutralizados por las alternativas tecnológicas disponibles.

Para estar en mejores condiciones de referirnos de lleno a las respuestas dadas desde América Latina, es necesario tener presentes las variantes en términos de organización político-administrativa, bajo el entendido de que la ponderación de las diferencias en términos de régimen de gobierno no es relevante debido al formato presidencial común a la región. Para evitar incursionar innecesariamente en ese terreno, baste diferenciar, en un primer momento, por un lado, las elecciones entendidas en su acepción más convencional, es decir, los actos para elegir a los integrantes de los órganos de representación popular en los distintos niveles u órdenes de gobierno y, por el otro, la expresión de preferencias en lo que genéricamente suelen llamarse instrumentos de democracia directa o consultas ciudadanas.

Incluso una matriz de clasificación dicotómica tan simple (elecciones y consultas) exigiría, al momento de ser sometida a exámenes casuísticos, cierto



nivel de precisión o elaboración para reflejar las variaciones que, en razón de las diferentes formas de organización política o en la naturaleza y efectos de los asuntos que se someten al veredicto ciudadano, se pueden dar entre sus componentes.

Nuevamente, en aras de una mayor claridad en la exposición y comprensión del tema, los registros que se muestran en el Cuadro 4 se limitan a distinguir, en el caso de cargos electivos, entre elecciones nacionales (presidenciales y legislativas) y sub-nacionales (los que correspondan a los distintos niveles de gobierno que comprenda, en cada caso, la organización político-administrativa de un país: desde lo regional o provincial hasta lo municipal o cantonal). En el caso de los instrumentos de democracia directa o de consulta ciudadana, se les designa de manera genérica para aludir a los que resulten aplicables en cada país, precisándose sólo aquellos casos en que se contemplan y refieren de manera expresa las denominadas revocatorias de mandato.

Un primer dato relevante a propósito de los registros que muestran los 15 países latinoamericanos -entre los que para efectos de esta sección sí es posible incluir a Chile, porque la reforma constitucional aprobada prevé expresamente en qué elecciones aplicará el voto en el extranjero - es que, con excepción de México, sólo está contemplado para elecciones o consultas de carácter nacional, aunque con algunas particularidades que vale la pena consignar.

Como se puede apreciar en el Cuadro 4, en un primer conjunto de cuatro países (Brasil, El Salvador, Honduras y Panamá), los electores en el extranjero sólo pueden tomar parte en las elecciones presidenciales, por lo que, desde la óptica planteada, serían los de cobertura más limitada.

Un segundo bloque agrupa a cuatro países en los que el voto en el extranjero se extiende a las consultas de carácter nacional: Bolivia, único país en que expresamente comprende además las revocatorias de mandato, Chile, Costa Rica y Venezuela.

En un tercer conjunto están comprendidos cuatro países en los que, además de las obligadas presidenciales, los electores en el extranjero pueden votar también en las legislativas, aunque no en consultas: Argentina, Paraguay y República Dominicana, que tienen parlamentos nacionales bicamerales, y Ecuador, cuyo parlamento nacional es unicameral.

Dentro de este grupo hay dos buenos ejemplos de cómo, en un muy corto plazo, los dispositivos de voto en el extranjero no sólo han ampliado significativamente su cobertura –al extenderlo de las presidenciales a las legislativas-, sino además y siguiendo la senda abierta por Colombia, llevan más lejos los derechos de los emigrantes al concederles su propia representación parlamentaria (ver *infra*). Ecuador sólo lo limitó a las elecciones presidenciales en su experiencia pionera de 2006, pero en lo sucesivo y con la adopción tanto de



un nuevo texto constitucional en 2008 como de una nueva legislación electoral en 2009, lo expandió ya en los términos referidos. Algo análogo sucedió con República Dominicana, con la adopción de un nuevo texto constitucional en 2010 y su consecuente impacto en la legislación electoral, después de que en sus dos primeros ejercicios (2004 y 2008) el voto en el extranjero estuviera limitado a las elecciones presidenciales.

Cuadro 4

País	Ámbito de las elecciones a las que aplica	Tipo de Elecciones ¹⁷
Argentina	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales• Legislativas (ambas Cámaras)
Bolivia	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales• Consultas• Revocatoria de mandato
Brasil	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales
Chile	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales• Consultas
Colombia	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales• Legislativas (ambas Cámaras)• Consultas
Costa Rica	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales• Consultas
El Salvador	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales
Ecuador	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales• Legislativas
Honduras	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales
México	Nacionales y locales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales• Legislativas (sólo Senado)
Panamá	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales
Paraguay	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales• Legislativas (sólo Senado)
Perú	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales• Legislativas• Consultas
R. Dominicana	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales• Legislativas (ambas Cámaras)
Venezuela	Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Presidenciales• Consultas

El elenco de países que circunscriben el voto en el exterior a elecciones y consultas de carácter nacional se cierra con los dos que muestran la mayor cobertura pues lo extienden a todas las de ese rango: Colombia y Perú. Colombia,



además de ser el país pionero en la región en la introducción del voto en el extranjero hace más de medio siglo, cuando era incluso una rareza a escala global, es el ejemplo más notable de progresión gradual e innovación en la materia.

Entre 1961 y 1990, Colombia circunscribió el voto en el extranjero a las elecciones presidenciales. En diciembre de ese último año, se convocó a los electores en el extranjero a participar en la integración de la Asamblea Nacional Constituyente que, unos meses después, entregó el nuevo texto constitucional promulgado en julio de 1991. En la nueva Constitución se ratificó el derecho para las consultas nacionales y, aunque tomaría tiempo y sería gradual su instrumentación, lo extendió a las elecciones legislativas (para el Senado opera desde 1998 y para la Cámara de Representantes desde 2002) y, lo más novedoso, les reconoció representación parlamentaria en la Cámara Baja (primer un escaño que se puso por vez primera en juego también en 2002 y dos a partir de las elecciones de 2013).

México aparece al final de la lista. Se distingue de todos los países precedentes porque, tratándose de un Estado federal en el que por más de seis décadas prevaleció una clara división de competencias en materia electoral entre la federación y las entidades federadas, desde que en 2005 se reconoció, a nivel federal, el voto en el extranjero exclusivamente para las elecciones presidenciales, se estableció un precedente para que las 32 entidades federadas reconocieran, a su vez y en ejercicio de sus atribuciones, el voto en el exterior. Este hecho efectivamente ocurrió a lo largo de los años subsecuentes en un puñado de ellas, con lo cual el país se convirtió en el primero en la región en reconocer el voto en el extranjero a nivel sub-nacional, aunque bajo los términos y modalidades que determinara en lo individual cada una de las entidades federadas.

Como resultado de la referida reforma constitucional y legal de largo alcance verificada a principios de 2014, el dispositivo de voto en el extranjero ha experimentado notables cambios. Para los asuntos que ahora nos ocupan, baste mencionar que con una nueva legislación de carácter y alcance nacional, el voto en el exterior se ha extendido, a nivel federal, a las elecciones de senadores (a partir de 2018) y que se contempla expresamente la posibilidad que las 32 entidades federativas lo adopten, por lo menos, para las elecciones de los ejecutivos locales.

Por cierto, a propósito de los siete casos de la región en los que el voto en el extranjero comprende algún tipo de elecciones legislativas de carácter nacional, vale la pena destacar que, al margen de las variantes de sistema electoral que emplean, en todos ellos se aplican criterios convencionales de residencia o nacimiento para determinar la jurisdicción electoral en la que surte efecto legal el voto de los electores registrados en el extranjero. Es decir, el voto emitido por cada elector en el extranjero es asignado al distrito electoral que corresponde a la demarcación territorial en que residió o nació dentro del país,



o bien a aquella en que residen o nacieron sus padres. Esta puntuación es pertinente porque hay casos en otras regiones del mundo en que el voto de los electores en el extranjero se adjudica a un distrito electoral predeterminado que no tiene relación con los datos del elector.

3. SOBRE LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

La revisión de las disposiciones expresas que contienen los marcos normativos adoptados en la región para regular los dispositivos de voto en el extranjero nos permiten identificar la existencia de cuatro requisitos básicos más o menos generalizados para calificar como elector: la condición ciudadana plena; una edad mínima (que suele ser precisamente la necesaria para adquirir o acceder formalmente a la condición ciudadana y con ello a la titularidad de un amplio conjunto de derechos entre los que invariablemente figuran los políticos); la residencia en el extranjero; y, el cumplimiento de un trámite de registro.

En principio, se puede sostener que ninguno de esos requisitos supone una restricción o vulneración infundada de la posibilidad de acceder al derecho al voto en el extranjero, por lo que se puede considerar que son altamente incluyentes. No obstante, algunos casos presentan ciertas particularidades o matices que conviene señalar, pues la forma en que se interpreten para fines prácticos puede empezar a erigir determinados obstáculos para que la garantía de acceso se entienda y aplique efectivamente de manera universal o generalizada.

Los requisitos de ciudadanía y el de un mínimo de edad que le resulta virtualmente inherente están generalizados. En este sentido, vale la pena hacer notar que en el grueso de los países latinoamericanos el concepto de ciudadanía está fundado, en lo sustantivo y desde el punto de vista estrictamente jurídico, en los requisitos de nacionalidad (como quiera que se le adquiera: por nacimiento, por vía sanguínea o por naturalización), y de una edad predefinida (entre 16 y 18 años). Además, remite expresamente a la capacidad de acceso y ejercicio de un conjunto de derechos individuales, adicionales a los humanos o universales, que reconoce y garantiza el Estado, entre los que destacan los de carácter político.

Si bien existen concepciones divergentes –y con frecuencia confusiones– acerca de las nociones de nacionalidad y ciudadanía y de su interrelación¹⁸, es interesante advertir que, hoy en día, los ordenamientos jurídicos de los 18 países analizados admiten, aunque bajo distintos términos y condiciones, la posibilidad de la nacionalidad múltiple. Con ello, se abre la posibilidad de que haya personas que puedan acceder a la condición ciudadana y, por consiguiente, a la titularidad y ejercicio de derechos políticos en dos o más jurisdicciones estatales.



De ahí que no sea inusual que los países que reconocen la posibilidad de una nacionalidad doble o múltiple impongan ciertas restricciones para que las personas en esa condición, así como los extranjeros naturalizados, puedan adquirir o ejercer ciertos derechos políticos como el de ser nombrados o postularse a ciertos cargos públicos. Por ello, no es extraño que al menos en los casos de Brasil y de El Salvador se disponga expresamente que las personas que tienen otra nacionalidad no puedan calificar como electores en el extranjero o que en República Dominicana el impedimento opere sólo cuando se cumplieron funciones militares en otro país del que se tenga la nacionalidad.

Ahora bien, al margen de las complicaciones prácticas que puede plantear la verificación de restricciones de este tipo y a diferencia de lo que ocurre en otros contextos, se puede sostener que el discernimiento y/o la acreditación de la condición o calidad ciudadana no reviste, en los países de la región y en lo general, mayores complejidades. Aunque el tema está abierto a debate e incluso ya ha sido objeto de importantes mutaciones normativas en algunas jurisdicciones, sigue siendo común que las disposiciones legales enfaticen que, para calificar como elector, los derechos políticos concomitantes a la ciudadanía se encuentren vigentes, es decir, que no pesen sobre el individuo sanciones penales que lo priven del pleno disfrute y ejercicio de esos derechos.

El requisito de residencia en el extranjero, que se menciona de manera expresa aunque bajo distintos términos en siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela), puede examinarse desde dos ópticas que pueden llegar a complementarse. Por una parte, tiende a eliminar la posibilidad de que califiquen como electores aquellas personas que se encuentran de manera provisional o en tránsito en el extranjero, posibilidad que luego puede quedar cancelada en definitiva, tanto en estos como en otros casos, por el procedimiento o los requisitos de registro. Por la otra, es susceptible de llegar a plantear serias restricciones de acceso, sobre todo para quienes se encuentran en situación indocumentada, en la medida en que para su acreditación se exijan documentos que estén fuera del alcance de los interesados.

Por su peso e implicaciones, el abordaje del último de los cuatro requisitos más comunes, el de cumplir con un procedimiento de registro para calificar como elector en el extranjero, requiere de un tratamiento específico. Antes de pasar a ello conviene, sin embargo, apuntar que las restricciones que derivan precisamente de los requisitos y procedimientos de registro y, de ser el caso, de la modalidad que se adopte para la emisión del voto, pueden ser tan o más importantes que las generadas por los requisitos de elegibilidad. Planteado en otros términos, aún las bondades del dispositivo más incluyente en términos de los requisitos de elegibilidad pueden ser contrarrestadas, a veces incluso de manera drástica, por los procedimientos previstos para el registro o por la modalidad que se adopte para la emisión del voto.



4. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO

En todos los países de la región que regulan y en los cuales se han verificado experiencias de emisión del voto en el extranjero se impone como requisito de elegibilidad y, por consiguiente, de viabilidad, el de cumplir con un procedimiento específico de inscripción o registro. Esto implica que, independientemente de la modalidad de registro electoral que se emplee dentro del país, hay que cumplir con un trámite adicional para quedar habilitado como elector en el extranjero.

Si bien los requisitos y procedimientos de registro pueden incorporar diversas variantes susceptibles de diferir de un contexto a otro, en el Cuadro 5 se presentan los registros relativos a cuatro componentes básicos que permiten dar una idea y realizar algunos contrastes sobre su naturaleza y alcances.

Cuadro 5

País	Carácter del Registro	Vía de Registro	Plazo	Documentación
Argentina	Permanente	Personal e internet	Continuo y hasta seis meses antes de las elecciones	Documento Nacional de Identidad (DNI)
Bolivia	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Temporal y hasta cuatro meses antes de las elecciones	Documento de Identidad oficial o pasaporte vigente
Brasil	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta cinco meses antes de las elecciones	Cualquier Documento Nacional de Identificación Civil
Colombia	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Temporal y hasta tres meses antes de las elecciones	Cédula ciudadana o pasaporte vigente
Costa Rica	Permanente	Personal en embajadas y consulados o dentro del país	Continuo y hasta cuatro meses antes de las elecciones	Cédula de identidad vigente
El Salvador	Permanente	Personal e internet	Continuo y hasta seis meses antes de las elecciones	Documento único de identidad
Ecuador	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta cinco meses antes de las elecciones	Cédula ciudadana o pasaporte



País	Carácter del Registro	Vía de Registro	Plazo	Documentación
Honduras	Permanente	Personal en embajadas y consulados (sólo en EE.UU.)	Temporal y hasta tres meses antes de las elecciones	Tarjeta de identidad
México	Permanente	Personal, postal y por internet	Temporal y hasta seis meses antes de las elecciones	Credencial para votar con fotografía
Panamá	Permanente	Personal e internet	Continuo y hasta un año antes de las elecciones	Cédula de identidad vigente
Paraguay	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Temporal y hasta cuatro meses antes de las elecciones	Cédula de identidad
Perú	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta tres meses antes de las elecciones	Documento nacional de identidad
República Dominicana	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta tres meses y medio antes de las elecciones	Cédula de identidad y electoral
Venezuela	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta tres meses antes de las elecciones	Cédula de identidad

El primero se refiere a su temporalidad. Como se puede apreciar, en todos los casos el registro como elector en el extranjero es de carácter permanente. Esto significa, lisa y llanamente, que una vez cumplido exitosamente el procedimiento de registro, el elector conserva esa calidad de manera indefinida para los sucesivos procesos electorales, salvo que medie expresamente algún requerimiento adicional de validación o actualización. Como es usual que el registro esté asociado a una demarcación territorial determinada (por lo general el ámbito de jurisdicción de una embajada o consulado), lo que sí se exige es que en caso que el elector cambie su domicilio a otra demarcación o retorne al país realice el trámite de cambio o readscripción electoral correspondiente.

El segundo indicador se refiere a la vía o modalidad prevista para llevar a cabo el proceso de registro. En este sentido, se pueden distinguir entre las siguientes modalidades: presencial, que implica la comparecencia personal y directa del interesado en un sitio especialmente previsto al efecto; y las remotas o no presenciales, como la postal o a través de internet. Desde luego, las remotas ofrecen, casi por definición, mayores ventajas para los interesados pues, en principio, parece ser suficiente que el elector tenga acceso a internet o a un



servicio postal para poder llevar a cabo el trámite de registro requerido, sin importar el lugar del extranjero en el que se encuentre. La modalidad presencial presenta, en cambio, el gran inconveniente de la distancia que puede mediar entre el sitio donde radique o se ubique el interesado y aquel en que se instale el sitio más próximo para llevar a cabo el registro.

A propósito de la modalidad presencial, que aún es ampliamente dominante en la región, es muy importante formular un par de consideraciones. La primera es que, por razones fácilmente comprensibles tanto de carácter diplomático como organizativo, los sitios dispuestos para el registro en el extranjero (en algunos casos existe la opción de registrarse dentro del propio país), se ubican exclusivamente en los países y ciudades en las que cuenta con representaciones oficiales (embajadas y consulados). El potencial alcance de esta modalidad tiende a ser limitado porque depende de la extensión y cobertura de la red diplomática de que se disponga en el extranjero. La segunda es que, cuando la modalidad de registro es presencial, suele mediar una solución de continuidad en el mismo sentido que la prevista para la emisión del voto, es decir, tanto el registro como la emisión del voto son estrictamente presenciales.

En algunos casos, sin embargo, esa doble correlación no es simétrica, ya sea porque ni los sitios de registro/votación se ubican necesaria o exclusivamente dentro de los recintos oficiales (por razones políticas o simplemente logísticas) o porque los dispositivos legales adoptados circunscriben sólo a determinados países/ciudades el establecimiento de facilidades para el registro y/o la votación en el extranjero. Honduras es un ejemplo extremo de un enfoque de este último tipo: desde la adopción de su dispositivo de voto en el extranjero en 2001, su aplicación (registro y votación) se ha mantenido circunscrito a las ciudades de los Estados Unidos donde tiene representaciones consulares. Para su experiencia pionera en 2004, República Dominicana concentró sus esfuerzos en cinco países, pero para los dos ejercicios subsecuentes (2008 y 2012) lo ha extendido a ocho países. Bolivia tuvo un inicio análogo, para su primera experiencia en 2009, acotó el dispositivo de registro y votación a cuatro países, pero ya para las elecciones de octubre de 2014 la autoridad lo hizo extensivo a los 33 países en los que cuenta con representaciones diplomáticas. Brasil también plantea una situación interesante pues, si bien el registro es procedente ante todas sus representaciones diplomáticas en el extranjero, para que se habiliten mesas de votación es indispensable que exista un mínimo de 30 electores registrados.

Inicialmente, la modalidad de registro vía correo postal fue adoptada de manera exclusiva por dos países, México y Panamá, que la ligaron a una modalidad análoga para la emisión del voto. En ambos casos, su mecánica planteó tales dificultades de operación (y complicaciones para el usuario), que no es de sorprender que pronto se introdujeran ajustes importantes. La drástica reforma del régimen electoral que llevó a cabo México a principios de 2014



también impactó de manera significativa el dispositivo de voto en el extranjero. Por ahora, baste mencionar que, si bien no se eliminó la modalidad de registro vía correo postal sí se prevé que se simplifique; ahora las personas interesadas tendrán, además, la posibilidad de depositar su papeleta en las embajadas, para que estas se hagan cargo de su remisión a la autoridad electoral y, lo que es más importante aún, de votar por internet. En Panamá, la vía postal ha sido remplazada por las modalidades presencial y electrónica, con una innovación muy interesante pues la parte esencial del proceso de registro se puede cubrir a través de una entrevista personalizada por *skype*.

En este sentido, por su potencial cobertura y las amplias facilidades de accesibilidad que ofrecen, empiezan a ser manifiestos y prometedores los esfuerzos por incorporar modalidades de registro basadas en internet y, seguramente dentro de poco, en otros medios electrónicos o en nuevas aplicaciones tecnológicas. Por supuesto, el hecho de que los interesados dispongan de varias alternativas para cumplir con el proceso de registro puede potenciar de manera significativa sus alcances e impacto.

Un tercer elemento relevante para evaluar de manera integral las bondades de un dispositivo de registro es el relativo a los plazos previstos para su realización. El factor temporal se puede abordar desde dos ópticas. La primera es si el proceso está abierto de manera relativamente continua, o bien si se limita a determinados períodos en ocasión de cada proceso electoral. La otra se refiere a la antelación con la que, independientemente de la variable anterior, se cierre el periodo de registro para efectos de cada elección. La fijación de una fecha o plazo límite para llevar a cabo el trámite de registro es un rasgo común a los regímenes electorales latinoamericanos, la cual tiene como propósito brindarle a la autoridad el tiempo necesario tanto para validar las solicitudes presentadas (altas, bajas, actualización o corrección de datos de los registros), como para producir y distribuir los listados de electores habilitados para sufragar que estarán disponibles el día de los comicios.

Como lo muestra el Cuadro 5, en la mayoría de los casos (nueve de los 14) el trámite de registro como elector en el extranjero está disponible de manera continua; esto es, se puede realizar prácticamente en cualquier momento, excepto durante los plazos de cierre o suspensión previstos para cada elección. Esta modalidad se facilita en aquellos casos en que el trámite se realiza ante una sede permanente, como las representaciones diplomáticas, pero sobre todo cuando se puede efectuar vía electrónica. Merece una mención especial el caso de la República Dominicana, que ha habilitado recintos permanentes para desahogar exclusivamente trámites relacionados con el registro civil y electoral en el extranjero, los cuales operan de manera independiente de sus representaciones diplomáticas.

En los otros cinco (Bolivia, Colombia, Honduras, México y Paraguay), el plazo para el registro es temporal; sólo se puede llevar a cabo dentro de un periodo perentorio que suele tener verificativo en la víspera de la celebración de



cada proceso electoral. Dentro de esta modalidad operan algunas variantes. Bolivia, por ejemplo, para efectos de su segunda experiencia en el marco de las elecciones nacionales de 2014 en la que, como recién se apuntó, amplió el registro de cuatro a 33 países, llevó a cabo el proceso de registro en dos etapas: la primera, que duró poco más de un mes entre noviembre y diciembre de 2013, se concentró en los siete países con un mayor número de potenciales electorales; la segunda ya comprendió los 33 países, pero mientras en los siete países de mayor concentración se extendió por tres meses (10 marzo a 10 de junio de 2014), en los 26 restantes sólo operó durante el mes final de ese periodo.

Por lo que respecta a la antelación con la que se cierra el periodo de registro para efectos de la elección en que se va a utilizar, encontramos que los extremos oscilan entre el año que se exige en Panamá, hasta el escaso mes previo a la jornada que se dispone en Brasil. Por lo general, estos plazos se ciñen a los establecidos para la actualización del registro y la generación de los listados electorales que rigen dentro del país.

El cuarto elemento es el relativo a los documentos de identidad que se exigen para realizar el trámite de registro. En este sentido, el conjunto de países se pueden agrupar, en principio, bajo dos grandes categorías: una mayoritaria, en la que sólo es admisible un determinado documento, que comprende tanto a los nueve en que se trata del documento nacional y único de identificación (cuya denominación muestra variaciones), como a México, donde se carece de un documento de ese tipo pero, a cambio, se exige la credencial para votar que emite de manera exclusiva la autoridad electoral. Y otra categoría conformada por tres países (Bolivia, Colombia y Ecuador) en los que, además del documento nacional de identidad, se admite el pasaporte de manera alternativa, así como por Brasil en donde resulta suficiente cualquier documento de carácter oficial.

Si bien es importante poner atención al hecho de que en algunos casos (Bolivia, Colombia y Panamá) se especifica que el documento requerido debe estar vigente porque la inobservancia de este requisito puede impedir el registro, vale la pena destacar que en todos los casos en los que el proceso de registro tiene que ser presencial y en una sede radicada en el extranjero, en esa misma sede se puede efectuar el trámite para obtener el documento de identificación requerido. Evidentemente, esta posibilidad le facilita las cosas a los potenciales interesados en el registro.

México y República Dominicana fueron dos países que, de origen, no contemplaron la emisión en el extranjero del documento exigido para el registro, pero que, ante los problemas y exigencias que esto generó, terminaron por introducir los cambios necesarios. República Dominicana, como ya se mencionó, ha establecido sedes permanentes para realizar todos los trámites atinentes al registro en los ocho países donde opera su dispositivo de voto en el



extranjero. Como parte de su reforma electoral de principios de 2014, México ha previsto poner en operación un programa que permita la emisión de la credencial para votar con fotografía a través de su red de embajadas y consulados alrededor del mundo.

5. MODALIDAD PARA LA EMISIÓN DEL VOTO

Como se puede apreciar en el Cuadro 6, en la mayoría de los países de la región (11 de 14, siendo las notables excepciones El Salvador, México y Panamá, estando pendientes las definiciones puntuales sobre Chile), la emisión del voto en el extranjero demanda la comparecencia personalísima de los electores en recintos especialmente habilitados al efecto, por lo que con toda propiedad se puede hablar de una modalidad presencial en un ambiente controlado.

Cuadro 6

País	Modalidad	Observaciones
Argentina	Presencial	Cuenta con representaciones diplomáticas en 165 países
Bolivia	Presencial	Cuenta con representaciones diplomáticas en 33 países
Brasil	Presencial	Cuenta con representaciones diplomáticas en 137 países
Colombia	Presencial	Cuenta con representaciones diplomáticas en 63 países
Costa Rica	Presencial	Cuenta con representaciones diplomáticas en 42 países
El Salvador	Postal	
Ecuador	Presencial	Cuenta con representaciones diplomáticas en 84 países
Honduras	Presencial	Sólo en Estados Unidos
México	Mixta	Postal e internet
Panamá	Mixta	Postal e internet
Paraguay	Presencial	Sólo aplica en 3 países
Perú	Presencial	Cuenta con representaciones diplomáticas en 58 países
República Dominicana	Presencial	Sólo aplica en ocho países
Venezuela	Presencial	Cuenta con representaciones diplomáticas en 92 países

Lo usual es que, cuando existe el espacio y la capacidad instalada para ello, las mesas de votación se instalen dentro de los recintos ocupados por las representaciones diplomáticas (embajadas y consulados) de manera preferencial y



para facilitar las tareas organizativas y logísticas, pero también por imperativos de control y seguridad; y que éstas se integren y operen bajo los mismos términos que las mesas instaladas dentro del respectivo territorio nacional. Sin embargo, como resulta previsible, ese patrón con frecuencia requiere y admite variantes o ajustes para adecuarse a las necesidades de la votación extra territorial.

Aquí hay un dato clave que es necesario subrayar. Es natural, casi inercial que, sobre todo con la modalidad de voto presencial, se traten de replicar, hasta donde sea posible, los atributos que tiene la organización de la elección dentro del país. No obstante, el hecho de que en último análisis, y aún en el ambiente más confiable que ofrecen los recintos oficiales, la votación se tenga que organizar fuera del país, obliga inevitablemente a introducir cambios e innovaciones, que pueden llegar a ser significativos en función de las exigencias que imponga un entorno ajeno y poco controlable.

Como ya se ha sostenido, en la mayoría de los modelos de voto presencial se prefiere, como primera opción, la instalación de las mesas de votación dentro de las sedes diplomáticas. Sin embargo, esta regla admite dos excepciones importantes. La primera tiene que ver con la habilitación de centros o recintos de votación en sitios alternos o adicionales a los oficiales y se explica, en lo esencial, por razones administrativas y logísticas. En efecto, puede ocurrir que los recintos oficiales no cuenten con el espacio o la capacidad suficiente para instalar las mesas de votación requeridas para dar cabida a los electores registrados. En estos casos, es lógico que se busquen espacios que, además de facilitar las tareas organizativas, permitan ofrecer a los electores un mejor servicio o mayor comodidad. Por ello, es usual que se busque autorización para usar sitios públicos, los recintos que ocupan las representaciones de otras dependencias oficiales del Estado de origen, o bien que se arrienden escuelas o instalaciones deportivas, e incluso que se prevea la utilización de centros de trabajo o empresas de nacionales en el país anfitrión, como lo contempla de manera excepcional la legislación brasileña.

En este sentido, y sobre todo en los últimos tiempos, algunos países han puesto en marcha medidas para llevar ese tipo de esfuerzos aún más lejos y tratar de acercar las mesas a los electores. A partir de información geo-referenciada sobre la ubicación de sus domicilios que contiene la base de datos de los electores registrados, autoridades de países como Bolivia, Ecuador y República Dominicana han buscado determinar los sitios de mayor concentración de electores y procurado instalar centros o mesas de votación en lugares que les faciliten el acceso. Desde luego, los límites que impone la ubicación de las representaciones diplomáticas en el extranjero (países y ciudades) sigue siendo un escollo difícil de superar para el despliegue de los operativos presenciales, pero ya hay ejemplos que buscan ampliar un poco esos límites y así, como ya se mencionó, acercarse a los votantes.

La otra salvedad para prescindir del uso de recintos oficiales, más aún de cualquier tipo de involucramiento del personal diplomático en las tareas vincula-



das a la emisión del voto en el extranjero, tiene que ver con reparos relacionados con la falta de garantías de imparcialidad. Desde su gestación, el modelo de República Dominicana se estructuró y se ha conservado como el ejemplo más notable de esta heterodoxia al punto de que, como se ha indicado, la autoridad electoral ha creado sus propias oficinas en los ocho países en que es posible la emisión del voto en el extranjero para llevar a cabo todos los trámites registrales y facilitar toda la organización y logística de la elección, sin que medie ninguna intervención directa de las autoridades diplomáticas.

Al margen de que se usen o no los recintos oficiales o de que se involucre o no al personal diplomático en tareas electorales, lo que sí es un hecho es que la modalidad presencial sólo opera en países/ciudades donde hay representación oficial, por lo que en último análisis, la cobertura del voto en el extranjero está directamente correlacionada con la cobertura de la red diplomática. Sin embargo, como ya se ha mencionado, hay notables excepciones en un sentido restrictivo: el voto presencial hondureño se limita a seis ciudades de los Estados Unidos; en su experiencia pionera, Paraguay lo circunscribió a cuatro países, y, aunque lo ha expandido un poco durante su aún breve trayectoria, el de República Dominicana está confinado a ocho países.

En términos generales, los procedimientos previstos para la conformación de las mesas de votación en el exterior, esto es, para la selección o designación de sus integrantes, son análogos a los utilizados al nivel nacional, pero hay algunas variaciones que es pertinente considerar. En algunos países, como Argentina, Colombia y Perú, los funcionarios consulares tienen atribuciones para designar, de manera primigenia (en los dos primeros países) o sucedánea (en el tercero) a los miembros de las mesas de entre los electores registrados. Incluso, en el caso de Argentina, el funcionario consular puede asumir las funciones de presidente de la mesa en caso de inasistencia del designado. En el caso peruano, la ley dispone que si existen menos de 200 electores registrados en una jurisdicción (al nivel nacional se instala una mesa por cada 300 electores), sea el funcionario consular quien presida la mesa y designe a dos electores como asistentes para los actos de instalación, sufragio y escrutinio.

En cuanto al número de electores que se atiende en cada mesa en el exterior, lo usual es que también se ciña a los parámetros domésticos. Lo que la ley argentina contempla es que una mesa en el exterior puede atender hasta a 500 electores registrados, cuando internamente el máximo es de 300. En Brasil, por el contrario, lo que la legislación prevé es que se puede instalar una mesa hasta con un mínimo de 30 electores registrados, aunque lo usual es que sea con 400 electores. Brasil también se destaca por ser el único país que ha extendido a la mayoría de sus electores en el exterior las bondades de su urna electrónica, es decir, de una modalidad de voto personal automatizado que no debe ser confundida con la del voto a distancia por internet (que ya se ha puesto en práctica, por cierto, en otras jurisdicciones). En los otros diez países latinoamericanos agrupados bajo esta vertiente, el voto personal se emite de manera convencional, ya que si bien Venezuela también emplea desde finales



de la década de 1990 una modalidad de voto personal automatizado a nivel doméstico, no la aplica a los comicios en el exterior.

De los once países que recurren al voto personal, hay cinco en los que el voto es obligatorio a nivel nacional (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú) y su incumplimiento, salvo causa plenamente justificada, está sujeto a la efectiva imposición de sanciones pecuniarias y/o administrativas. Empero, sólo en el caso peruano tal mandato legal se extiende y aplica al voto en el extranjero, por lo que la abstención no justificada está sujeta a la imposición de sanciones que la autoridad busca aplicar con todo rigor. En los otros cuatro países, el voto es facultativo para los electores en el extranjero.

En términos de la adopción de medidas que faciliten la emisión del voto bajo la modalidad presencial, es pertinente destacar el caso de Colombia. Como parte de un paquete de reformas legales aprobado en 2011 y con el propósito de que los electores en el extranjero dispongan de mayores facilidades para la emisión del voto, se adoptó una norma que dispone que las mesas de votación instaladas en el exterior operen a lo largo de una semana y ya no sólo durante la jornada electoral. Esta disposición se aplicó en la mayoría de las mesas de votación que funcionaron en ocasión tanto de las elecciones legislativas como de las presidenciales celebradas en 2014. También vale la pena destacar el caso colombiano porque es el único que contempla incentivos para quienes ejercen su derecho al voto tanto dentro como fuera del país. A quienes sufragan en el extranjero se les ofrece un descuento del 10% en el importe de cualquier servicio consular y uno del 30% en el impuesto de salida del país cuando lo visitan por un plazo de hasta 45 días.

En todos los casos de voto presencial extraterritorial, el escrutinio y conteo de los votos se realiza en la misma mesa al concluir la votación, cuyo horario se ajusta al huso de los países en los que se lleva a cabo. Aunque en ocasiones se genera polémica por el hecho de que, por las diferencias de husos horarios, se puedan conocer los resultados preliminares de algunas zonas del exterior, sobre todo las ubicadas hacia el Este, antes del cierre de la jornada comicial dentro del país, lo cierto es que no hay indicios de que esa posibilidad haya provocado algún problema mayor. Por lo general, los votos emitidos en el extranjero se transmiten, consolidan y/o difunden una vez que se ha cerrado la votación en el país o, de ser el caso, una vez que concluye el periodo de veda.

Descontando el muy peculiar caso de Puerto Rico que, en razón de su estatus de estado libre asociado a los Estados Unidos de América, no ha sido considerado para los efectos de este conjunto de estudios, México fue el primer país en introducir la modalidad postal para la emisión del voto en el extranjero, lo que significó toda una novedad para la región en su conjunto, pues hasta entonces sólo se practicaban modalidades presenciales para votar tanto dentro como fuera del país.



Si bien la adopción de esa novedosa modalidad se explicó en muy buena medida por imperativos relacionados con la preservación de atributos de seguridad, confiabilidad e integridad en el proceso, no hay duda que los requisitos tan rigurosos que se impusieron para el registro y la emisión del voto limitaron significativamente sus potenciales bondades: aunque se recibieron votos de casi 90 países (amplia cobertura), los índices de registro y participación fueron muy marginales (muy baja penetración e impacto).

Al menos para su experiencia inaugural, Panamá (2006) y El Salvador (2013) siguieron la ruta ensayada por México y optaron también por una modalidad postal para la emisión del voto en el extranjero. No deja de llamar la atención que, a pesar de haberse nutrido de los aprendizajes de la experiencia mexicana y de haber diseñado un modelo más flexible en términos de los requisitos y facilidades de acceso, en ambas casos se hayan producido igualmente índices muy reducidos de registro y participación (ver *infra*). Más sorprendente aún es que esa tónica se haya mantenido en el caso panameño incluso después de que se convirtiera, en 2013, en el primer país de la región en ofrecer al electorado en el extranjero la opción de votar, para efectos de elecciones nacionales, por internet.

De esta forma, al menos en la región, los resultados de las experiencias prácticas con el voto postal están lejos de hacer honor a su presunta virtud de trascender los límites que imponen las modalidades presenciales. Es posible que, al menos en parte, sus muy modestos logros tengan que ver, precisamente, con lo inusitado que le ha resultado al electorado este tipo de dispositivo y con la antelación con que se tienen que realizar todos los arreglos necesarios para poder emitir el voto.

A la luz de los insatisfactorios resultados de sus dos experiencias precedentes y para responder a reiteradas exigencias de flexibilización de su modelo, con su reciente reforma, México contempla ya también, como Panamá, un modelo mixto, aunque con algunas diferencias. La nueva legislación, que ahora es de alcance nacional, prevé, en efecto, que en un futuro próximo se puedan combinar las modalidades postal y por internet para votar en el extranjero, pero abre, además, la posibilidad de que las papeletas que se reciben por vía postal puedan ser entregadas en módulos que se instalen *ex profeso* en embajadas o consulados, lo que si bien no constituye una modalidad presencial, sí parece preludiarla.

Cabe destacar que, bajo el esquema de división de competencias que distingue a su modelo de pacto federal, en México ya estaba abierta la posibilidad de que las entidades federativas adoptaran sus propias regulaciones en materia de voto en el extranjero. En el marco de su elecciones locales de 2012, el Distrito Federal o Ciudad de México operó, en simultáneo con la postal, una modalidad de registro y emisión del voto vía internet exclusivamente para los electores en el extranjero, lo que le convirtió, en rigor, en pionero en esta materia a nivel regional.



6. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ARREGLOS EN PAÍSES RECEPTORES

Casi por definición, la instrumentación de cualquier operativo de voto en el extranjero requiere que la autoridad electoral lleve a cabo gestiones, arreglos e incluso que suscriba convenios formales que le otorguen certidumbre y viabilidad, tanto a nivel interno como, sobre todo, en el exterior. Esos arreglos pueden involucrar a un amplio espectro de instituciones, organizaciones o agencias, cuya colaboración resulta necesaria para viabilizar o simplemente para simplificar la instrumentación del operativo previsto.

Desde luego, tanto la naturaleza y la variedad de las instituciones involucradas como el tipo de arreglos requeridos dependen, en muy buena medida, de las características del modelo previsto para el registro de los electores y para la emisión de su voto en el extranjero. Ciertamente, una modalidad presencial va a demandar un mayor volumen de actividades de este tipo que una basada en el servicio postal, y comparativamente, una que sólo opere vía internet será la que plantea menores desafíos y complejidades. En todo caso, y por la casi obligada naturaleza e implicaciones extraterritoriales de un operativo de voto en el extranjero, es indispensable que la autoridad electoral mantenga o establezca una relación de comunicación clara y directa con su gobierno a fin de gestionar oportunamente los apoyos y facilidades que resulten necesarios. Los debidos términos de esa relación son aún más importantes cuando la autoridad electoral está orgánica y funcionalmente desvinculada del gobierno.

Una cosa es que existan reparos para que oficiales de gobierno, en especial los del servicio exterior o diplomático, se involucren o asuman directamente funciones relacionadas con el registro o la votación en el extranjero y una muy distinta que se pueda desplegar un operativo sin un mínimo de comunicación y colaboración interinstitucional. En efecto, es casi impensable la idea de instrumentar, con un mínimo de solvencia y eficacia, un operativo de voto en el extranjero, sobre todo en una modalidad presencial, que no cuente con el respaldo y colaboración del gobierno, especialmente de su cancillería y de su red de representaciones diplomáticas.

Es por ello que, sobre todo en el caso de los dispositivos presenciales, las experiencias de la región indican que el patrón general de gestión y colaboración interinstitucional entre la autoridad electoral y el gobierno se articula alrededor de dos grandes ejes. Por una parte, las disposiciones legales que rigen el voto en el extranjero suelen prever, así sea en sus trazos más gruesos, los términos de participación o, de ser el caso, las responsabilidades específicas que le corresponden a las dependencias u oficiales de gobierno, en especial los de embajadas y consulados, en aspectos organizativos y logísticos directamente relacionados con la elección. A partir de estas disposiciones legales se suelen establecer mecanismos de comunicación y coordinación, o incluso suscribir convenios que definen con la mayor claridad y precisión posible los términos de esa necesaria relación de colaboración interinstitucional.



Por la otra, como ya se mencionó, el papel de la Cancillería y de sus representaciones puede ser clave para viabilizar y facilitar el despliegue de todo el operativo, independientemente de que personal diplomático tenga o no responsabilidades directas en la organización o conducción del proceso electoral. En este sentido, si bien con variantes y matices de un caso a otro, se pueden destacar cinco tipos de funciones de apoyo: 1) las de enlace y comunicación con gobiernos o autoridades de los países donde se vaya a votar; 2) las de soporte informativo; 3) las de gestión para el uso o arrendamiento de espacios en los que se instalen mesas de registro o votación o, de ser el caso, para la contratación de personal o servicios complementarios; 4) las de traslado, distribución y recuperación de documentación y materiales electorales; y, 5) las de difusión y promoción.

En términos de las funciones de enlace y comunicación con los gobiernos de los países donde se tiene previsto desplegar operativos de voto en el extranjero, las experiencias regionales muestran que, aunque lo usual es que sean encabezadas o facilitadas por las respectivas legaciones diplomáticas y que medie algún tipo de comunicación o notificación oficial, fuera de ello no se rigen por algún patrón o procedimiento estandarizado. El manejo es altamente casuístico y tiene que ver, entre otros factores, con los protocolos, políticas o usos del país anfitrión, los términos de la relación bilateral y, muy en especial, con el hecho de si los operativos se limitan o no al uso de los recintos y recursos de las representaciones diplomáticas.

Las funciones de soporte informativo pueden abarcar diversos campos, pero los que aquí se quieren resaltar son los que tienen que ver con la provisión de datos o información relativa a los nacionales que están registrados o residen en el país de referencia y que pueden ser útiles para que la autoridad estime el número de potenciales electores y sus patrones de distribución geográfica. Es posible que con ese tipo de información, la autoridad pueda planear o seleccionar de mejor forma las estrategias más apropiadas para promover su registro y participación electoral.

Salvo casos excepcionales, el despliegue de operativos de votación en el extranjero, máxime si se prescinde del uso de recintos oficiales o del involucramiento de personal diplomático, o si éstos resultan insuficientes, requiere de la búsqueda de espacios y de la contratación de personal o de servicios adicionales. Las representaciones diplomáticas se ubican en una inmejorable posición para facilitar significativamente tareas de gestión, por los conocimientos o los contactos que tienen en los países anfitriones, tareas que de otra forma podrían resultar muy engorrosas y complicadas.

La valija diplomática suele ser un medio muy práctico y económico para trasladar y distribuir, en los países donde va a operar el voto en el extranjero, los materiales y la documentación necesaria, en especial la denominada documentación sensible, que comprende, por ejemplo, las papeletas, los listados de electores y los formatos de las actas de votación y cómputo. De



igual forma, puede ser un medio confiable y seguro para enviar de regreso al país la documentación requerida para fines de escrutinio o cómputo oficial.

Tanto el personal como las facilidades con que cuenten las representaciones diplomáticas pueden ser útiles para respaldar las estrategias de información y orientación a los potenciales electorales que diseñe la autoridad electoral, e incluso para el despliegue de campañas más selectivas o focalizadas para incentivar el registro o la votación. Desde el simple hecho de que en las sedes diplomáticas se exhiba o distribuya material informativo en físico o a través de su portal en internet, hasta el papel activo que pueden desempeñar sus representantes como sembradores o portavoces de las campañas de promoción, pasando por el uso de sus listas de contacto para efectos de enlace y difusión con grupos interesados.

Aunque la autoridad electoral responsable de un operativo de voto en el extranjero puede llevar a cabo directamente algunas de las funciones o tareas que se han referido, sobre todo cuando está empeñada en reivindicar la independencia respecto a su propio gobierno, no hay duda de que el apoyo o asistencia que le pueden brindar las representaciones diplomáticas le puede ahorrar mucho tiempo, esfuerzos o recursos. Asimismo, le pueden evitar muchos contratiempos cuando se trata de llevar a buen puerto arreglos formales de carácter jurídico o administrativo con autoridades, instituciones, contratistas de servicios o simples personas físicas o morales de los países anfitriones.

De ahí que el grueso de las autoridades electorales de la región tiendan a concederle un valor estratégico a su vinculación y alianza con las dependencias de gobierno, sobre todo con las encargadas de la política exterior, para efectos del despliegue de los dispositivos de voto en el extranjero. Como se ha dicho, los mecanismos a través de los cuales se rige o concreta esa colaboración interinstitucional son muy variados y en mucho tienen que ver con la naturaleza y términos de la relación del organismo electoral con el gobierno. Si bien en casos como el argentino, donde, al contar el Poder Ejecutivo con atribuciones directas que ejerce a través de una dirección del Ministerio del Interior en la organización electoral dentro del propio país, se entienda que hay bases más firmes para brindar el apoyo requerido en el exterior.

La evidencia disponible indica que no existen protocolos establecidos o pautas generales sobre la forma de conducir los arreglos con los gobiernos de los países en cuyo territorio se van a desplegar dispositivos de voto en el extranjero. El hecho mismo de que para ello tenga que mediar alguna comunicación o solicitud formal de consentimiento o autorización del país anfitrión puede estar abierto a debate, sobre todo en aquellos casos en que el operativo se circumscribe enteramente a los confines de las legaciones diplomáticas, es decir, sin trascenderlos en un sentido físico, pues se puede alegar que, desde un punto de vista formal, no constituye un acto extraterritorial.



Empero, no hay duda de que, en todo caso, resulta preferible que el procedimiento se ciña a los principios del derecho y de la diplomacia internacionales, a las leyes y protocolos del país anfitrión, al marco de la relación bilateral y que, de ser necesario, defina y convenga los apoyos y facilidades que le pueda brindar el país anfitrión, en función de las características y alcances del dispositivo que se va a poner en operación. Es claro que entre más se expanda el operativo y las acciones para ponerlo en práctica fuera de los recintos oficiales, mayor será la necesidad de convenir y formalizar acuerdos con las autoridades o simples proveedores de bienes o servicios de un país anfitrión.

Por cierto, entre los países de la región que han desplegado operativos de voto en el extranjero, en especial de carácter presencial, no se conoce de ningún caso en el que entre los arreglos con países anfitriones se hayan tenido que privilegiar o ponderar riesgos o problemas de seguridad que vayan más allá de las medidas básicas para resguardar el orden público o la seguridad del proceso. Esta situación contrasta con la de otros países (Irak o, en su momento, Afganistán u otros de Europa del Este) en los que la valoración de riesgos de seguridad y las medidas necesarias para hacerles frente no sólo son un tema central de los arreglos con los gobiernos de los países anfitriones, sino que además tienen un fuerte impacto presupuestal.

Las modalidades de voto postal implican, por su parte, otro tipo de arreglos en los que el centro de gravedad ya no tiene tanto que ver con los gobiernos y las representaciones diplomáticas. En las tres experiencias regionales de este tipo, El Salvador, México y Panamá, el centro de gravedad se desplaza a las gestiones y acuerdos con los servicios postales del propio país y, de ser posible, con su mediación y apoyo, con los de otros que operan alrededor del mundo, o bien con servicios especializados de mensajería internacional (como DHL o UPS).

Frente a una notable diversidad y disparidad en la naturaleza y políticas de servicio de los servicios postales y de mensajería aérea especializada alrededor del mundo, los trabajos de gestión pueden ser muy difíciles y complicarse aún más en función de los mecanismos de control y seguridad que se quiera introducir en el manejo de la correspondencia, como los envíos certificados, los portes pagados o las entregas en propia mano de los interesados.

7. ESTRATEGIAS O PROGRAMAS DE INFORMACIÓN Y PROMOCIÓN DEL VOTO

El suministro oportuno y suficiente de información que oriente a los potenciales electores en el extranjero sobre los procedimientos para su registro y la emisión del voto, o que los aliente para ejercer sus derechos, le plantea a la autoridad electoral serios desafíos por la simple y sencilla razón que buena parte de las acciones previstas para ello deben instrumentarse o tener impacto fuera de sus fronteras. Es decir, tiene que operar sobre territorios, llegar



a potenciales electores y valerse de medios que no están bajo su jurisdicción o dentro de su rango natural de influencia.

Probablemente, el mayor de los retos resida en la capacidad de la autoridad electoral de hacer llegar la información a un potencial electorado muy difuso en el sentido de que, por lo general y sobre todo en las primeras experiencias, no se tiene mucha claridad o precisión sobre su volumen, su perfil socio-cultural, sus modelos de socialización y sus patrones de concentración o dispersión geográfica alrededor del mundo; todos ellos elementos susceptibles de orientar o facilitar esas tareas.

En alguna medida, la magnitud o complejidad de ese reto puede estar correlacionada con la modalidad prevista para el registro y la votación: la presencial circunscrita a países donde se cuenta con representaciones diplomáticas, o visto el asunto desde la lógica que nos ocupa, sólo a un pequeño conjunto de ellos, como en los casos de Honduras, Paraguay o la República Dominicana, puede permitir el despliegue de esfuerzos más focalizados. Por el contrario, las modalidades a distancia, como la postal o por internet, demandan acciones de mayor amplitud o extensión, más globales, que traten de llegar a un universo más abierto y diseminado.

La buena noticia es que hoy en día se dispone, como resultado de la globalización en las telecomunicaciones, de las constantes innovaciones tecnológicas y de los desarrollos en las técnicas publicitarias, de un repertorio muy variado de estrategias y de medios para hacer frente a este tipo de desafíos, nada fáciles de encarar de una manera efectiva.

Sobre todo, los países que han adoptado dispositivos de voto en el extranjero de manera relativamente reciente son los que han enfrentado un contexto de mayor exigencia y han asumido de manera más resuelta el reto de diseñar e instrumentar campañas comunicacionales que busquen hacer llegar la información a los posibles beneficiarios. El intercambio de conocimientos y experiencias que se ha verificado de manera reciente entre representantes de los organismos electorales de la región no sólo ha permitido compartir algunas iniciativas novedosas y efectivas, sino, además, ampliar la conciencia sobre la importancia de los esfuerzos que se desplieguen en esta materia para contribuir al logro de los objetivos previstos para el dispositivo en su conjunto.

Por ello, es conveniente hacer notar que, hoy en día, prácticamente todos los organismos electorales de la región que operan dispositivos de voto en el extranjero incorporan como uno de sus componentes básicos el diseño e instrumentación de una estrategia *ad-hoc* de información y difusión. Si bien los contenidos y alcances de las estrategias varían en función de las particularidades de cada dispositivo y casi siempre cuentan con fondos limitados o escasos para su instrumentación, es manifiesto el empeño por integrar y hacer un uso lo más productivo e intensivo posible de los todos recursos y medios



que se tienen al alcance. Todo ello para cumplir de la mejor forma posible con la difícil misión de hacer llegar el mensaje a destinatarios difusos y elusivos en razón de la diversidad de sus perfiles socio-culturales y de sus patrones de asentamiento geográfico.

Justamente por esas razones, al planear las estrategias se suelen tomar algunas previsiones básicas y echar mano de un abanico muy variado de recursos, entre los que destacan los siguientes:

Uso limitado de medios de comunicación convencionales en el extranjero

Una buena parte de la diáspora está conformada por migrantes laborales que, sobre todo en aquellos países en que median diferencias lingüísticas, difícilmente tienen oportunidad de acceder a los medios masivos de comunicación más influyentes en los países en que residen, o carecen de interés en informarse a través de ellos sobre los sucesos de actualidad. De ahí que, tanto por estas razones como por los exorbitantes costos que implicaría, una de las primeras opciones que se descarta es la de comprar tiempos o espacios en los grandes medios de comunicación de los países de alta concentración de potenciales electores.

A cambio, se busca tener acceso a los medios de cobertura más limitada pero de mayor audiencia entre las comunidades de habla hispana con los que se puede lograr un mayor impacto, recurriendo a acciones muy puntuales, como por ejemplo, breves apariciones o entrevistas en programas noticiosos o de actualidad. La evidencia indica que muchos medios de cobertura local, e incluso algunas de las grandes cadenas de habla hispana que operan en países como Estados Unidos, suelen ser receptivos a este tipo de planteamientos y brindar facilidades para las tareas de difusión a bajos costos o de manera gratuita.

Uso intensivo de nuevas tecnologías de la información y de redes sociales

Es un hecho irrefutable que los portales en internet del organismo electoral y, en su caso, los de las representaciones diplomáticas, así como las denominadas redes sociales (YouTube, Facebook, Twitter, Tumbir, Instagram), se han convertido en los últimos tiempos en medios privilegiados para las campañas de difusión sobre el voto en el extranjero.

Se puede debatir si muchos integrantes de la diáspora tienen la posibilidad de acceder o de usar de manera sistemática esos medios, pero no hay duda de que si se busca hacer llegar el mensaje a los grupos juveniles o buscar una muy amplia cobertura de una forma altamente redituable en términos de costo-efectividad, entonces este conjunto de medios representa una apuesta segura.



Activo involucramiento de organizaciones de migrantes y líderes de opinión

Con relativa independencia de cuáles sean los formatos o medios seleccionados para las tareas de información y difusión, el acercamiento y la búsqueda de alianzas con los grupos organizados de la diáspora en los principales países de destino en el extranjero han probado ser una fórmula efectiva para potenciar sus alcances y efectos.

Las experiencias de países como Bolivia, Ecuador, México y República Dominicana indican que así como las organizaciones de migrantes poseen capacidad de presión para exigir sus derechos políticos, así también manifiestan, una vez que los han conquistado, una amplia disposición para respaldar las campañas de difusión entre sus agremiados.

De igual forma, ha probado ser bastante asequible la búsqueda de apoyos a las actividades promocionales entre líderes de opinión y personajes populares (artistas, músicos, deportistas). En los casos de El Salvador y República Dominicana se han generado incluso alianzas con iglesias y grupos religiosos para respaldar o reforzar acciones de difusión entre la comunidad interesada.

Actividades promocionales en zonas de alta concentración

Es cada vez más frecuente que, sobre la base de la información aportada por las representaciones diplomáticas, las asociaciones de migrantes, o por análisis *ad-hoc*, se identifiquen áreas y puntos de alta concentración de potenciales electores (zonas residenciales, comerciales, deportivas, cívicas y religiosas), en los que no sólo se lleven a cabo diversas actividades informativas y promocionales, tales como distribución de folletos o pega de carteles, sino en los que además se desplieguen unidades móviles que lleven a cabo actividades presenciales de orientación y registro. Para su experiencia pionera en 2002, República Dominicana privilegió, como punta de lanza de su campaña de información y promoción, el despliegue de unidades móviles en las zonas donde se tenía previsto llevar a cabo operativos de registro y votación.

Como parte de los esfuerzos por hacer uso de todas las ventanas de oportunidad disponibles para llevar a cabo actividades promocionales en zonas o espacios de alto impacto, se ha llegado a recurrir a la colocación, inserción o reproducción de propaganda institucional en sitios como: tarjetas telefónicas de prepago, centros de envío de remesas, terminales aeroportuarias, puentes fronterizos, espectáculos deportivos o musicales y cápsulas informativas que transmiten las aerolíneas durante sus vuelos.

Intensa difusión interna

En ocasión de su experiencia inicial de 2006, México impulsó una estrategia integral que le concedió especial importancia a las acciones informativas y de difusión dentro de su propio territorio, bajo una premisa que ha sido aplicada



por otros países de la región: una buena parte de los integrantes de la diáspora mantiene fuertes vínculos y contacto sistemático con familiares y amigos de su comunidad de origen o que residen dentro del país y que pueden fungir como voceros naturales de la información relacionada con los requisitos, procedimientos o facilidades para el registro y la emisión del voto fuera del país.

8. CAMPAÑAS ELECTORALES EN EL EXTRANJERO

El simple hecho de que se pueda votar en el extranjero conduce, de manera casi natural, a plantear interrogantes relacionadas con la posibilidad de que los contendientes puedan llevar a cabo actividades de campaña en el extranjero esté o no regulada.

No es de sorprender que la mayoría de las legislaciones que rigen los dispositivos de voto en el extranjero en la región no contemplen ninguna disposición expresa o específica al respecto y que las muy pocas que sí lo hacen (Argentina, Bolivia o Ecuador), lo hagan de manera muy genérica, pero en ningún caso restrictiva. La notable excepción a esta regla es México, cuyo marco legal prohíbe categóricamente la realización de cualquier actividad de campaña en el extranjero.

En muy buena medida, esta situación generalizada de ausencia o precariedad normativa se puede explicar por la naturaleza esencial y eminentemente extraterritorial de las actividades que se pretendería regular. En esencia, el Estado de origen no tendría potestad para normar actos que se lleven a cabo fuera de su territorio ni, por tanto, la autoridad electoral tendría facultades para asegurar su cumplimiento.

Desde esta óptica se puede asumir con facilidad que, en la mayoría de los casos, al no imponer la legislación restricción alguna para que se lleven a cabo actividades de campaña en el extranjero, su realización estaría sujeta al libre albedrío y a las posibilidades o el interés de los contendientes (candidatos, líderes o representantes de las fuerzas políticas que buscan el voto), pero en todo caso y en esencia, se sujetaría a las restricciones o prohibiciones que les puedan imponer las leyes de los países donde se pretenda llevarlas a cabo.

En consecuencia, lo que se puede plantear es que la previsión para desarrollar cualquier tipo de actividad de campaña en el extranjero debe, necesariamente y en primer lugar, contemplar y ceñirse de manera rigurosa a los términos o condiciones que imponga el marco jurídico de cada país en lo particular. Escapa por completo a las posibilidades de este estudio realizar algún tipo de compulsa que, en perspectiva comparada, pudiera identificar cuáles son las principales restricciones o prohibiciones legales susceptibles de afectar las actividades de campaña para efectos de dispositivos de voto en el extranjero. No obstante, las evidencias y testimonios disponibles indican que, en términos generales, el desarrollo de las actividades electorales en el



extranjero (entendido esto en su acepción literal y más convencional, es decir, como actos de proselitismo o propaganda que efectivamente se verifican en el extranjero) no suele enfrentar muchos impedimentos o trabas, al menos de carácter legal, pero también que tiende a ser una práctica relativamente acotada y selectiva.

Se plantea que son así, acotadas y selectivas, en el sentido de que no tienen, ni pueden tener, por su carácter extraterritorial y los costos asociados, el carácter de sistematicidad y recurrencia que tienen dentro del propio país; y porque, salvo casos excepcionales, difícilmente se pueden llevar a cabo en todos los países/ciudades donde van a operar dispositivos de voto en el extranjero.

En este mismo sentido, y como lo indican los casos de Bolivia, Ecuador y República Dominicana –que son en los que hay mayor evidencia de la celebración de actos de campaña en el extranjero-, lo usual es que:

- a. Tengan que ver con candidaturas presidenciales, algo comprensible por la naturaleza de las formas de gobierno imperantes en la región y el hecho de que sea el único cargo electivo que comprenden todos los dispositivos de voto en el extranjero, pero además por una simple óptica de costo-beneficio.
- b. En la selección de los países/ciudades dónde han de llevarse a cabo actos de campaña (notablemente los países vecinos, Estados Unidos y algunos de Europa), no sólo influyen los simples cálculos pragmáticos de costo-beneficio electoral (mayor potencial de votos), sino además los términos de la relación bilateral con los países anfitriones, la capacidad de organización e interlocución de la diáspora y, por supuesto, el volumen de recursos o apoyos disponibles.
- c. Se verifican tanto en plazas públicas como en recintos cerrados, siempre bajo el entendido de que se ajustan estrictamente a las condiciones y requerimientos que imponen las leyes y procedimientos del país receptor.

Por cierto, hasta donde se tiene conocimiento, de entre los principales países de destino de la diáspora latinoamericana, Canadá sería el único cuya legislación impide que se lleve a cabo cualquier tipo de actividad político-electoral relativa a terceros países, incluyendo por supuesto la instalación de mesas de votación fuera de los respectivos recintos diplomáticos.

Como se mencionó, la de México es la única legislación que prohíbe expresamente, a todos los contendientes y a resultas de la adopción de su dispositivo de voto en el extranjero, la realización de cualquier actividad político-electoral fuera de su territorio. Esta medida, tan radical desde una perspectiva comparada, no sólo se explica en el marco y como parte de un riguroso dispositivo que ha buscado preservar a toda costa los atributos de seguridad



y confiabilidad en la emisión del voto en el extranjero. Se explica, también, por el empeño que se ha puesto en la legislación de ese país para garantizar condiciones de equidad en la competencia (en especial en el financiamiento de partidos y campañas y en el acceso y uso de los medios de comunicación para fines electorales) y, por consiguiente, por la inquietud de que esas condiciones se pudieran alterar o vulnerar como resultado de los actos de campaña extraterritoriales.

Frente a una obligada interrogante sobre la capacidad de la autoridad electoral para asegurar el efectivo cumplimiento de ese tipo de disposiciones, lo que aquí se puede afirmar es que el diseño del marco regulatorio y la lógica de funcionamiento del régimen electoral en su conjunto, ofrecen garantías y mecanismos suficientes tanto para inhibir trasgresiones, como para, de ser el caso, detectarlas y sancionarlas.

En cuanto a los cuestionamientos que se pueden formular por el hecho de que, ante la prohibición de realizar actos de campaña, los electores puedan verse privados de la posibilidad de tener a la mano información que les permita valorar las distintas propuestas, lo que se puede decir es que en el caso mexicano, único que contempla ese extremo, la autoridad electoral lo ha suplido hasta ahora mediante el envío, junto con la papeleta de votación, de material informativo estandarizado que proveen los propios contendientes.

En todo caso, es pertinente considerar que, para efectos de los dispositivos de voto en el extranjero, la capacidad de despliegue y el impacto de actos de campaña extraterritoriales, sobre todo los de carácter presencial, merecen una valoración distinta, al menos, en tanto vehículos fundamentales para que el potencial electorado disponga de elementos de juicio para emitir un voto razonado o mejor informado. Aún en los casos de cobertura y alcance más limitado, como los de Honduras y República Dominicana, es poco probable que todos los contendientes tengan posibilidades reales de llevar a cabo actos proselitistas en todas las zonas donde se podrá emitir el voto.

De ahí la importancia que, en varios casos, algunos contendientes tienden a concederle a la realización de actividades proselitistas o de simple difusión de información a través de medios virtuales o alternativos como los ya referidos (entre los que se incluyen Blogs, Facebook, Twitter, YouTube, Tumbir, o simples video-conferencias y chats), con los que se puede establecer también, y sin salir necesariamente del propio territorio, un contacto o interlocución directa, pero por supuesto de manera mucho más económica y con un mayor alcance y cobertura.

9. NIVELES DE REGISTRO, PARTICIPACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL VOTO

En los posicionamientos y en los debates que se relacionan con la posibilidad de votar en el extranjero suelen filtrarse y asumirse, con mucha



frecuencia, ideas preconcebidas o simplemente tomadas al vuelo que no tienen mucho soporte en la evidencia disponible. Muchas de esas ideas tienen que ver con los niveles de registro y participación de los electores en el extranjero y, como se verá, no se corresponden con las cifras o indicadores reales.

Especialmente cuando en un país se está debatiendo el tema, pero más aún cuando se ha adoptado y está por aplicarse por vez primera un dispositivo de voto en el extranjero, es usual que buena parte de los interesados sobrevaloren su impacto y estimen una virtual relación de equivalencia entre el universo de la diáspora y el de electores potenciales; es decir, asuman que el grueso de los nacionales que se ubican en el extranjero y tienen la edad para votar se terminarán convirtiendo en electores, y para ello se volcarán en masa a cumplir con los trámites para lograrlo.

Los datos disponibles muestran palpablemente que, tanto para la mayoría de los países de América Latina como para los de cualquier otra región, suele mediar una diferencia importante, cuando no abismal, entre el volumen de los nacionales que se estima residen o se han asentado fuera del país y el de aquellos que efectivamente se han registrado como electores en el extranjero. En el Cuadro 7 se muestra el panorama de los 14 países de la región en los que se han llevado a la práctica dispositivos de voto en el extranjero y, por tanto, en los que existen cifras sobre el registro. Para contar con una estimación relativamente homogénea para todos los países, se han tomado como base, por un lado, las estimaciones de la CEPAL sobre el volumen de emigrantes para cada uno de ellos en 2010 y, por el otro, los cifras oficiales de registro disponibles para las más recientes elecciones en que operó un dispositivo de voto en el extranjero.

Cuadro 7

País	Universo estimado de la Diáspora	Electores Registrados en el Extranjero	Porcentaje
Argentina	710,000	37,954	5.35
Bolivia	686,000	272,058	39.65
Brasil	874,000	252,343	28.87
Colombia	1'976,000	532,384	26.95
Costa Rica	111,000	12,653	11.40
El Salvador	1'316,000	10,334	0.78
Ecuador	995,000	285,753	28.72
Honduras	611,000	46,331	7.58
México	11'863,000	59,115	0.49
Panamá	126,000	5,407	4.29
Paraguay	688,000	21,981	3.19



País	Universo estimado de la Diáspora	Electores Registrados en el Extranjero	Porcentaje
Perú	981,000	754,154	76.87
R. Dominicana	1'070,000	328,649	30.71
Venezuela	439,000	100,495	22.89

Como se puede apreciar, la media del registro estimado se ubica por debajo del 20%; esto es, del universo de potenciales electores en el extranjero para los 14 países de la región, tan sólo uno de cada cinco se habría registrado para ejercer su derecho al voto. Vale aclarar que se trata de un ejercicio con fines estrictamente ilustrativos que parte de un doble supuesto abierto a debate: uno, que las estimaciones son fiables; y, dos, que el grueso de los emigrantes reunirían los requisitos para calificar como electores. Con todo, los resultados del ejercicio sirven para poner en perspectiva y someter a escrutinio la tesis que se ha planteado sobre las diferencias que median entre el universo de la diáspora y el de sus integrantes que tienen la posibilidad o el interés de registrarse para ejercer su derecho al voto.

Ahora bien, si se miran los indicadores con cierto detenimiento se advertirá con facilidad que los registros específicos son muy heterogéneos. Hay siete países por encima de la media y siete por debajo de ella, pero entre el porcentaje de cobertura del Perú, que supera el 75%, y el de México o el de El Salvador que se ubican por debajo del 1% hay, literalmente, un abismo. Si bien tratar de explicar estas diferencias excede los alcances de este estudio, lo menos que aquí se puede decir al respecto es que cualquier tentativa seria y rigurosa de interpretación y contrastación de los datos tiene que tomar como base el análisis casuístico y diacrónico de cada experiencia.

En el análisis casuístico hay que tomar en cuenta no sólo el tipo de características específicas del dispositivo que se han examinado en las secciones previas, como los requisitos de elegibilidad o la modalidad, procedimientos; y, facilidades para el registro y la emisión del voto. Es igualmente relevante considerar la correspondencia del dispositivo con las dinámicas de distribución geográfica de los emigrantes; el perfil y los patrones socio-culturales de los potenciales electorales; los atributos de las campañas que llevan a cabo las autoridades competentes para promover el registro y el voto en el exterior y; en su caso, los esfuerzos que se han desplegado para ajustar los dispositivos legales o procedimentales en función de carencias, insuficiencias, limitaciones o nuevas necesidades que se hayan identificado.

Asimismo, es necesario incorporar en el examen elementos jurídico-institucionales que pueden influir de manera importante en los niveles de cobertura del registro, como en Perú, por ejemplo, dónde no sólo son obligatorios el registro y la emisión del voto en el extranjero, sino que además su incumplimiento comporta la imposición de severas sanciones administrativas (impo-



sibilidad de realizar trámites oficiales, como la expedición de un pasaporte, o de realizar operaciones bancarias), que son escrupulosamente aplicadas por la autoridad electoral. Quizás este factor explique, en buena medida, el elevado e inusual porcentaje de registro de electores en el extranjero.

En sentido contrario, no puede dejar de llamar la atención que los dos países con los indicadores de cobertura más baja, El Salvador y México, sean precisamente aquellos que se distinguen por un patrón sistemático de fuerte emigración laboral, muy altamente concentrado en los Estados Unidos y con un segmento importante en condición indocumentada. Además, son dos de los tres de la región que optaron, al menos primigeniamente, por un dispositivo postal para el registro y la emisión del voto en el extranjero. No hay duda que para el análisis de estos casos es necesario enfatizar la importancia de las variables socio-demográficas y político-culturales, así como la pertinencia de los requisitos y procedimientos establecidos para el registro y la emisión del voto.

En suma, la debida valoración de los indicadores de registro y, en su oportunidad, de participación electoral en el extranjero demandan un análisis integral y riguroso que no sólo tome en cuenta los atributos del dispositivo legal adoptado y su grado de rigidez o flexibilidad para hacer frente a los desafíos que plantea su instrumentación, sino, además, las variables que inciden en su desempeño y los ambientes en que opera, así como la posibilidad de introducir ajustes en su diseño a partir de las insuficiencias o necesidades identificadas.

En este sentido, un análisis diacrónico de los indicadores no sólo permite apreciar su evolución o progresión cuantitativa a lo largo del tiempo, sino que puede ofrecer pistas útiles para identificar en qué medida algún repunte importante puede tener su origen en ajustes del dispositivo legal (por ejemplo, una flexibilización de requisitos o una extensión en la cobertura geográfica del dispositivo), o bien un incremento sostenido puede estar asociado con un esfuerzo sistemático de la autoridad para facilitar el acceso o simplificar los trámites de registro y no ser un simple reflejo de una dinámica socio-demográfica.

Para ilustrar este y otros argumentos que se desarrollan más adelante, en el anexo 3 se ha integrado un pequeño histórico sobre la forma en que han evolucionado los índices de registro y participación para los 14 países que han operado dispositivos de voto en el extranjero, considerando la información disponible a partir de sus experiencias desde 2000. Si bien los cuadros comparados por país ponen el acento en la proporción que representan esos índices de registro y participación sobre el total nacional, la tercera columna muestra claramente cómo se ha incrementado en términos absolutos el número de electores registrados.

Desde luego, no hay precedentes para comparar la evolución de los tres países



(Costa Rica, El Salvador y Paraguay) que recién instrumentaron su experiencia pionera, pero en los otros once, con excepción de Argentina donde la tendencia es errática, se aprecia una variación positiva de los indicadores en relación a los registros previos aplicables en cada caso. Ese incremento en números absolutos del volumen de electores registrados en el extranjero, se corresponde, en la mayoría de los casos, con un incremento en términos del porcentaje que representan sobre el total de electores registrados a nivel nacional.

Es posible que ese incremento sea simplemente producto de un esfuerzo recurrente o sostenido de información, promoción o sensibilización entre los potenciales electores. Pero también existe la posibilidad, como ya se indica, que deriven de ajustes legales en el diseño del modelo y/o de un esfuerzo sistemático de la autoridad por introducir mejoras en sus estrategias o procedimientos que faciliten o amplíen el acceso y la cobertura. Bolivia, que amplió su modalidad presencial de cuatro a 33 países entre 2009 y 2013, o Colombia, Ecuador y República Dominicana, que han introducido diversos ajustes y mejoras en su modelo, incluyendo la garantía de representación parlamentaria de la diáspora, son claros ejemplos de ello.

Los mismos indicadores del anexo 3 nos permiten apreciar que, en todo caso y a pesar de su incremento diacrónico en números absolutos, el peso de los electores registrados en el extranjero es muy marginal respecto al total de inscritos a nivel nacional. Si tomamos en cuenta las cifras disponibles para el último proceso electoral verificado en los 14 países examinados, que se muestran en el Cuadro 8, encontramos que sólo en seis superan el 1%, destacando los tres en que se sitúan por encima del 3.5%: República Dominicana donde llegan 5.19%, Bolivia con un 4.55% y Perú con 3.78%. En el otro extremo, se vuelven a ubicar con los registros más bajos México, donde apenas representan el 0.08% del total, y El Salvador y Panamá donde apenas superan el 0.20%. Curiosamente, otra vez los dispositivos que han optado, al menos de inicio, por la vía postal.

Cuadro 8

País	Año	Registro Nacional Electoral	Registro Electoral Exterior	% que Representa
Argentina	2013	30'635,464	37,954	0.12
Bolivia	2014	5'973,901	272,058	4.55
Brasil	2010	135'804,433	200,392	1.48
Colombia	2014	29'853,299	532,384	1.78
Costa Rica	2014	3'078,321	12,653	0.41
El Salvador	2014	4'955,107	10,334	0.21
Ecuador	2013	11'675,441	285,753	2.45



País	Año	Registro Nacional Electoral	Registro Electoral Exterior	% que Representa
Honduras	2013	5'355,212	46,331	0.87
México	2012	71'738,494	59,115	0.08
Panamá	2014	2'456,960	5,407	0.22
Paraguay	2013	3'516,275	21,981	0.63
Perú	2011	19'949,915	754,154	3.78
República Dominicana	2012	6'337,567	328,649	5.19
Venezuela	2013	18'904,364	100,495	0.53

Si ya las cifras sobre el registro obligan a revisar y matizar las expectativas sobre el peso de los dispositivos de voto en el extranjero, los relativos a la comparecencia en las urnas, así sea a distancia como en las modalidades de voto postal o por internet, obligan a extremar aún más la cautela. Una vez más, los registros del anexo 3 nos sirven para echar un vistazo, así sea a vuelo de pájaro, a los niveles de votación efectiva en el extranjero. Considerando sólo los registros para la elección más reciente de que se dispone de datos consolidados, que se muestran en el Cuadro 8, tenemos que sólo en tres países (Bolivia, Perú y República Dominicana), la votación emitida en el extranjero significó poco más del 2% del total. Sin embargo, en la mayoría fue inferior al 1%, es decir, del total de votos emitidos uno de cada cien en promedio provino de electores en el extranjero.

Cuadro 9

País	Año	Participación Electoral Nacional	Participación Electoral Exterior	% que Representa
Argentina	2013	23'641,116	n/d	n/d
Bolivia	2014	5'310,437	168,535	3.17
Brasil	2010	111'104,770	88,977	0.08
Colombia	2010	13'061,735	23,032	0.18
Costa Rica	2014	2'099,219	2,771	0.13
El Salvador	2014	2'723,246	2,724	0.10
Ecuador	2013	9'467,062	132,950	1.40
Honduras	2013	3'275,346	4,000	0.12
México	2012	49'087,446	40,714	0.08
Panamá	2014	1'886,208	949	0.05
Paraguay	2013	2'409,437	9,013	0.37
Perú	2011	16'466,397	378,792	2.30



País	Año	Participación Electoral Nacional	Participación Electoral Exterior	% que Representa
República Dominicana	2012	4'493,788	138,561	3.08
Venezuela	2013	15'059,630	62,311	0.41

Con ello se confirma que, desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, el peso del voto en el extranjero es, en lo general, muy marginal. En cierto sentido, estos datos ayudan a rebatir la muy cuestionable tesis de que el voto de los electores en el extranjero puede, por su volumen, "definir" el resultado de una elección, la cual suele, a su vez, derivar de las desmedidas e infundadas expectativas sobre el registro fuera del país.

Como ya se ha argumentado, la tesis sobre el carácter "decisivo" del voto en el extranjero no se sostiene porque, para empezar y desde un punto de vista estrictamente estadístico, son muchas las variables relacionadas con la estructuración o distribución de las preferencias electorales (edad, sexo, nivel de escolaridad, división geográfica, ingreso y un largo etcétera) que pueden ser aisladas y usadas para explicar el resultado de una elección altamente competitiva que se dirime por un margen muy reducido de votos, máxime si la magnitud de esa variable es superior a la diferencia en la votación entre los dos principales contendientes.

Además, esa tesis con frecuencia pasa por alto el hecho de que, por más que haya rasgos o factores dominantes en su composición, la diáspora no puede conformar un electorado homogéneo o monolítico en sus preferencias. En alguna medida, el del extranjero es una muestra a escala, un microcosmos, del electorado nacional en su conjunto. Nuevamente, la evidencia disponible muestra que si bien con variantes, en la mayoría de los casos, la distribución de las preferencias en el extranjero sigue un patrón análogo a la que se verifica dentro del país, al menos en cuanto a la fuerza o candidato que recibe el mayor volumen de votos.

La tesis también resulta cuestionable porque, en ocasiones, lo que en el fondo encubre son posiciones contrarias al reconocimiento de los derechos políticos de la diáspora o, incluso, prejuicios sobre su lealtad a los intereses de la nación o sobre su capacidad para definir sus preferencias de manera libre y sin influencia extranjera alguna.

En todo caso, y al apreciar en su conjunto los datos relativos al registro y a la participación en el exterior, vale la pena hacer notar un registro importante: si bien la tendencia regional apunta, sea por simple inercia socio-demográfica o por esfuerzos institucionales de mejora del dispositivo, a un incremento gradual pero sostenido en las cifras tanto relativas como absolutas de electores



registrados en el extranjero, no sucede lo mismo con los indicadores relativos a la participación electoral, que muestran un desempeño más bien errático. En otros términos, los esfuerzos por incrementar el número de electores registrados no se corresponden, en la mayoría de los casos, con un incremento equiparable en los niveles de afluencia a las urnas.

De nueva cuenta, escapa a los cometidos de este estudio el análisis de las causas o factores que podrían explicar esta situación, que para ser debidamente examinada demanda sin duda tratamientos casuísticos. No obstante, como tendencia general parece sugerir que también en este plano los esfuerzos institucionales por ampliar el alcance y cobertura de los dispositivos no se corresponden del todo con el interés que las propuestas de los distintos contendientes están generando entre el electorado.

10. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA DIÁSPORA

La tendencia progresiva en el reconocimiento de derechos políticos de la diáspora alcanza, hoy en día, una de sus expresiones más acabadas en la adopción de dispositivos legales que garantizan su representación parlamentaria por la vía de escaños reservados, es decir, mediante escaños que sólo pueden ser ocupados por representantes que ellos eligen.

Si bien hasta ahora son únicamente tres los países (Colombia, Ecuador y República Dominicana) cuya legislación reconoce y garantiza este derecho para efectos de la integración de su asamblea de representantes populares a nivel nacional, es pertinente destacar que se trata de una reivindicación que está siendo enarbolada por la diáspora de muchos otros países de la región, por lo que es posible que en un futuro próximo se expanda el número de registros de este tipo.

Además, cabe mencionar que, por las particularidades que comporta su modelo de pacto federal en el terreno político-electoral, a la fecha existen en México tres entidades federativas (Chiapas, Guerrero y Zacatecas) cuya legislación garantiza, bajo distintos términos y modalidades, que su respectivo congreso o asamblea legislativa local se integre al menos por un representante “migrante” y una más (Durango) que faculta a los partidos políticos a postular al menos a un candidato “migrante”.

Por la naturaleza y alcances de este estudio, el examen de algunas de las principales particularidades de este indicador se centrará en los tres países que lo contemplan a nivel nacional, pero al final de esta sección se hará una rápida referencia a los dispositivos de las cuatro entidades mexicanas que contemplan la figura de los candidatos o diputados migrantes.

Se puede empezar por puntualizar que el dispositivo que reconocen las legislaciones nacionales de los tres países latinoamericanos implican:



- La capacidad electoral pasiva de los migrantes, es decir, el derecho a postularse como candidatos a un cargo público, en este caso en específico a un escaño en el parlamento y en su calidad de representantes de la diáspora.
- El hecho de que para asegurar esa representación, el electorado en el extranjero conforme una o se distribuya en varias jurisdicciones o distritos electorales extraterritoriales, y elija dentro de ellas a sus propios representantes.

Desde el punto de vista del derecho electoral comparado, se trata de un desarrollo muy reciente en la región. Como ya se ha mencionado, le corresponde a Colombia el mérito de poner en práctica la experiencia pionera en 2002, a partir de un mandato consagrado en el texto constitucional de 1991 que contempla la posibilidad de que se establecieran circunscripciones especiales para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los residentes en el exterior. Como se advierte, tomó poco más de una década para que esa posibilidad se concretara pues tuvo que mediar el trámite de presentación y aprobación de una ley que fijó el marco reglamentario para la elección de cinco diputados en circunscripciones especiales, uno de los cuales le correspondería a los residentes en el extranjero.

En el nuevo texto constitucional adoptado por Ecuador en 2008, dos años antes de que se aplicará por vez primera un dispositivo para el voto activo de la diáspora, también se consagró su derecho a contar con representación parlamentaria, que se materializaría un año después, en las elecciones generales de 2009. El actual elenco latinoamericano se cierra con la República Dominicana. Como parte de un importante paquete de reformas constitucionales aprobadas en 2010, el país caribeño se sumó a esta novedosa dinámica y un par de años más tarde, en 2012, sus residentes en el extranjero tuvieron la oportunidad de hacer efectivo el derecho de contar con representantes en la Cámara Baja.

El número de escaños y su distribución extraterritorial

Como se aprecia en el Cuadro 9, una primera diferencia importante entre los tres dispositivos nacionales para garantizar la representación parlamentaria de los migrantes reside precisamente en el número de escaños que se les conceden. En Colombia, como resultado de un acto legislativo promulgado en julio de 2013, se ha incrementado a dos de los 166 que actualmente integran la Cámara Baja o de los Representantes. A pesar de este incremento, el caso colombiano se presta con facilidad a un debate sobre la capacidad que pueden tener uno o dos integrantes de la diáspora en el parlamento para representar y promover los intereses, posiciones o visiones de un universo tan heterogéneo como el que conforman los migrantes.



A su vez, en Ecuador los migrantes ocupan seis de los 137 escaños que actualmente integran de Asamblea Nacional, y en República Dominicana, siete de los 190 que integran la Cámara de Representantes; cifras que al menos pueden paliar algunas críticas sobre la capacidad de representación parlamentaria de la diversidad de intereses de la diáspora.

A pesar de que ahora eligen no uno sino dos representantes, los electores colombianos en el extranjero siguen conformando una sola demarcación o jurisdicción electoral y votan la misma lista de candidatos en todo el mundo. De esta forma, los dos candidatos elegidos representarán al universo total de los residentes fuera del país, de los cuales poco más de 532 mil estuvieron habilitados para votar en las elecciones legislativas de 2014.

Por cierto, cabe destacar que el desarrollo y el resultado de la primera elección en que se eligió al representante de los colombianos en el exterior, en 2002, fue muy controversial. Sucede que por la forma en que se interpretó y aplicó en esa primera ocasión la ley reglamentaria de las circunscripciones especiales, se facultó a todo el electorado para concurrir a la elección de los cinco diputados especiales, no sólo el del exterior. Como consecuencia, el diputado del exterior elegido en esa oportunidad recibió el grueso de los votos que le dieron la victoria del electorado nacional y no del registrado fuera del país. Una reforma ulterior corrigió esa deficiencia y, desde 2006, los ahora dos representantes sólo pueden ser elegidos por los votantes habilitados en el extranjero.

En cambio, en Ecuador y República Dominicana a efectos de elegir a sus representantes, los electores en el extranjero se dividen curiosamente por igual en tres jurisdicciones extraterritoriales, aunque con algunas variantes interesantes. Como ya se mencionó, el dispositivo ecuatoriano para la emisión del voto en el extranjero se correlaciona con la cobertura de su red diplomática, por lo que se extiende a 33 países, en tanto que el dominicano únicamente cubre siete países.

Por consiguiente, el electorado extraterritorial del Ecuador se distribuye en tres circunscripciones de mayor cobertura: una comprende sólo Estados Unidos y Canadá; otra los países de América Latina, el Caribe y África; y, la tercera, los de Europa, Asia y Oceanía. Es importante hacer notar que, por ley, en cada una de las circunscripciones se eligen dos representantes por igual, a pesar que de acuerdo con los datos para las elecciones de febrero de 2013, el número de electores registrados en cada una de ellas difería de manera notable: la de América del Norte contó con 71,584 electores, la encabezada por Europa, con 191,964; y la que comprende a América Latina con sólo 21,935. Tal determinación legal resulta consecuente con la disposición constitucional que prescribe que, para efectos de la integración de la Asamblea Nacional, en cada una de las circunscripciones (provincias) nacionales se elija al menos ese número de representantes.



En República Dominicana, la delimitación de las circunscripciones tiene dos particularidades. Primera, el electorado inscrito en Estados Unidos se divide entre dos de ellas, por lo que una primera circunscripción, llamada Norteamérica, la forman Canadá (Montreal y Toronto) y el norte de Estados Unidos (Nueva York, Nueva Jersey, Massachusetts, Pennsylvania y Washington DC); la segunda, denominada Cuenca del Caribe, la integran Florida, Puerto Rico, Panamá y Venezuela; y la tercera, Europa, está conformada por España (Madrid, Barcelona, Valencia), Italia (Milán), Suiza (Zúrich) y Países Bajos (Ámsterdam). La segunda particularidad es que en la circunscripción de Norteamérica, que es la que tiene el mayor número de electores registrados, se eligen tres representantes, en tanto que en las dos restantes se eligen dos por igual, por lo que se puede hablar de cierto peso electoral ponderado para determinar la representatividad de cada demarcación.

Requisitos de elegibilidad y votación

Para poder ser postulado al cargo de representante de los residentes en el extranjero, en los tres países se requiere la condición ciudadana, un mínimo de 25 años de edad y ser nominado al cargo por un partido o movimiento político legalmente reconocido, facultad que en el caso colombiano se extiende también a los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos. En cuanto al requisito de residencia difieren un poco, pues mientras en Colombia se requiere comprobar residencia continua de por lo menos cinco años en el exterior, en Ecuador sólo se requieren tres años y en la República Dominicana también cinco, pero en este caso se especifica que debe ser dentro de la demarcación en la que se quiere contender.

Si bien en los tres países el voto en el extranjero comprende las elecciones legislativas, es necesario incorporar algunas precisiones respecto a los términos bajo los que esta previsión se aplica para la elección de sus representantes. Por una parte, Colombia y República Dominicana no sólo tienen parlamentos bicamerales, además son los únicos de la región en donde las elecciones presidenciales y legislativas no son concurrentes, esto es, se celebran en fechas distintas. En ambos casos el voto en el extranjero se extiende a las dos Cámaras, pero mientras que para efectos de la integración del Senado los electores en el extranjero votan por los candidatos correspondientes a su jurisdicción electoral dentro del país, para efectos de la Cámara Baja sólo pueden votar por la lista de candidatos que corresponden a su jurisdicción en el exterior.

Tanto en el distrito único para los colombianos en el exterior, como en los tres en que se dividen los electores de República Dominicana, los escaños en juego se asignan por representación proporcional, pero mientras en Colombia se admite la posibilidad que el partido o grupo postulante decida si el elector puede o no emitir un voto preferente entre su lista de dos candidatos, en República Dominicana las listas son cerradas y bloqueadas.



En el caso de Ecuador, donde el parlamento es unicameral y las elecciones sí son concurrentes, los electores en el extranjero no sólo votan por los candidatos a representantes de su jurisdicción en el extranjero, sino también reciben una papeleta para votar por los asambleístas que conforman la lista de la circunscripción nacional, lo que les brinda una doble vía para influir en la integración de la Asamblea Nacional. En ambos casos, el elector tiene la opción de votar por una lista partidista en su conjunto (voto en plancha), o de emitir un voto preferencial cruzado, es decir, puede votar por tantos candidatos como se elijan en su distrito, pero incluso de listas distintas. En principio, los dos escaños en disputa en cada distrito del exterior se distribuyen por el principio de representación proporcional, pero si la lista que ocupa el segundo lugar no reúne el equivalente al 35% de la más votada, esta última se queda con los dos escaños.

La legislación que rige la elección de los representantes de la diáspora no suele ser muy profusa, pero vuelve a ser tan notable como comprensible la virtual ausencia de normas específicas relacionadas con las actividades de campaña en el extranjero. Nuevamente se puede entender que el Estado de origen no tiene potestad para normar actos que se lleven a cabo fuera de su territorio y que, en todo caso, las regulaciones o restricciones a que se tendrían que sujetar las campañas fuera de su jurisdicción serían: a) las susceptibles de ser extrapoladas, verificadas y sancionadas a partir del orden interno; y, b) las que deriven de los ordenamientos jurídicos de los países donde se pretendería llevarlas a cabo.

Desde luego, buscar el voto de un electorado heterogéneo y disperso a lo largo de varios o muchos países alrededor del mundo debe representarles enormes desafíos a los aspirantes a representar a la diáspora. Sin duda, hacerle llegar el mensaje a ese electorado puede demandar no sólo un mínimo de capacidades y recursos, sino además una gran dosis de creatividad e ingenio. Es probable que en este plano se encuentre uno de los terrenos más propicios y fértiles para hacer uso intensivo de las nuevas tecnologías con fines proselitistas o de simple publicidad electoral. Como dato anecdótico, cabe señalar que para la más reciente elección en que se pusieron en juego los escaños en el extranjero, en Colombia (2014) se registraron 28 candidatos, en Ecuador (2013), 56 candidatos y en República Dominicana (2012), 82 candidatos.

La representación migrante en México

Como se indicó, cuatro de las 32 entidades que forman parte del pacto federal mexicano han adoptado dispositivos legales para promover o garantizar la presencia de representantes de la comunidad migrante, esencialmente asentada en los Estados Unidos, en su legislatura local. En el siguiente Cuadro se resumen las características básicas de esos dispositivos:



Cuadro 10

Entidad	Términos del Dispositivo	Observaciones
Chiapas	Se reserva para una representante de los migrantes (mujer y residente en Estados Unidos) uno de los 41 escaños que integran el Congreso Local. En su elección sólo concurren los electores registrados en el extranjero.	Se aplicó por vez primera en 2012
Durango	Los partidos están obligados a postular entre sus candidatos al Congreso a un migrante. No hay garantía de representación.	
Guerrero	Se reserva para un representante migrante o binacional uno de los 46 escaños que integran el Congreso Local. Se trata de un escaño de representación proporcional y se le asigna a la lista del partido que obtenga el mayor número de escaños por este principio. No se le elige en el extranjero.	Se aplicará por primera vez en 2018
Zacatecas	Se reservan para representantes de los migrantes dos de los 30 escaños que integran el Congreso Local. Se trata de escaños de representación proporcional y se le asignan a los dos partidos con mayor votación. No se les elige en el extranjero.	Se aplicó por vez primera en 2004

11. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL VOTO DE LOS EXTRANJEROS

Por la temática de este estudio, resultaba impensable cerrarlo sin hacer al menos una breve referencia a la situación que guardan los países de la región en términos del reconocimiento del derecho al voto de los extranjeros que radican en su territorio, némesis en algún sentido del empeño por promover y facilitar el ejercicio del derecho al voto de los electores en el extranjero.

Si bien se trata de un asunto que ni de lejos tiene la visibilidad ni capta los reflectores en la medida en que lo hace el debate o la regulación sobre los derechos de los emigrantes, no hay duda que se inserta, por méritos propios, en varias de las líneas de reflexión que este último suscita en la medida en que tiene que ver con fenómenos de migración internacional, procesos de globalización y redefinición de las nociones de ciudadanía y de la consecuente titularidad de derechos políticos, al menos el del voto activo, en el lugar de residencia.

Aunque por lo general se encuentre claramente acotada y muy restringida, no deja de representar un signo positivo y progresivo que haya diez países en la región en los que su máximo ordenamiento jurídico contemple expresamente la posibilidad de que los extranjeros residentes en su territorio que satisfagan determinados requisitos (ver Cuadro 11) puedan tomar parte en algunos procesos comiciales.



Algunos de los aspectos que se pueden destacar son los siguientes:

- Entre el grupo de diez países sólo hay uno (Uruguay) que no ha aprobado ningún dispositivo de voto en el extranjero, pues, como se recordará, la propuesta no recibió el aval del grueso del electorado cuando se le sometió a consulta en 2009. Los otros nueve sí permiten el voto en el extranjero.
- Bajo el pacto federal argentino, son dos las provincias que reconocen el voto a los extranjeros: Buenos Aires para las provinciales y las municipales y Santa Fe sólo para las municipales. En el otro modelo de pacto federal con registro positivo, Brasil, el voto sólo se extiende a los ciudadanos portugueses, no a los extranjeros en su conjunto, pero aplica para todo tipo de elecciones.
- Dentro de los ocho Estados unitarios, se distinguen los casos de Chile y Uruguay porque si satisfacen los requisitos legales, en cuanto al tiempo de residencia hay una diferencia significativa, los extranjeros pueden tomar parte en los procesos eleccionarios para todos los niveles de gobierno. En Ecuador y Venezuela no se extiende a las nacionales, pero sí a los subsecuentes órdenes de gobierno. En los cuatro casos restantes se trata esencialmente de elecciones municipales o de menor jerarquía de gobierno.

Cuadro 11

Entidad	Términos del Dispositivo
Argentina	En la provincia de Buenos Aires se permite el voto de los extranjeros tanto para elecciones provinciales como municipales. En el caso de la provincia de Santa Fe, sólo se permite el voto de los extranjeros para las elecciones municipales
Bolivia	La ley permite el voto de los extranjeros en los procesos electorales municipales cuando acrediten residencia legal en el municipio por al menos dos años.
Brasil	La Constitución política permite el voto exclusivamente de los portugueses que residan en el país, para cualquier tipo de elección; para ello, deben solicitar permiso al Ministerio de Justicia. Lo anterior debido a un acuerdo de reciprocidad entre ambas naciones.
Chile	La Constitución Política dispone que los extranjeros a vecindados en Chile por más de cinco años y que cumplan con los requisitos previstos al efecto podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley (Presidente, diputados, locales y plebiscitos ¹⁹).
Colombia	Los extranjeros residentes en Colombia que hayan cumplido 18 años, estén inscritos en el registro electoral, posean visa de residente, cedula de extranjería, y acrediten al menos 5 años de residencia continua e ininterrumpida. Pueden votar en las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital, del último lugar donde haya fijado su domicilio.



Entidad	Términos del Dispositivo
Ecuador	La Constitución Política, faculta a los extranjeros que llevan al menos 5 años residiendo de forma legal en Ecuador, cuentan con una cédula de residencia y consten en el registro electoral, para votar en elecciones provinciales, municipales y parroquiales.
Paraguay	De acuerdo con la Constitución, los extranjeros que radican de manera definitiva en el país pueden votar en elecciones municipales, pero para tal efecto deben estar matriculados en el registro de identidad electoral y contar con la cédula de identidad de los extranjeros.
Perú	Los extranjeros en Perú pueden votar para elecciones municipales únicamente. Para ello deben estar inscritos en el Registro Electoral de Extranjeros Residentes en Perú, residir legalmente por más de dos años continuos previos a la fecha de las elecciones municipales, y sufragar con un documento emitido por Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) exclusivamente para la jornada electoral.
Uruguay	La Constitución Política dispone que tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República. (Presidente, diputados, locales).
Venezuela	De acuerdo con la Constitución, "los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país", que estén inscritos en el Registro Electoral y no posean inhabilitación para ejercer el sufragio pueden participar en las elecciones parroquiales, municipales y estatales.



III. BALANCE Y PERSPECTIVAS

Es con el cambio de siglo que en la región se expande, de manera notable, la adopción y aplicación de dispositivos para la emisión del voto en el extranjero, al grado de que hoy en día es una de las que muestra un mayor registro de casos positivos a escala global. De mantenerse la dinámica reciente, es probable que la década en curso se cierre con un nivel de extensión aún mayor: en Guatemala, el tema ha generado una base de consenso tan amplia que parece difícil que la próxima reforma electoral que se concrete no ofrezca finalmente una respuesta positiva; y, en Uruguay, a pesar de su rechazo por la vía plebiscitaria en 2009, tanto el gobierno en turno como algunas fuerzas políticas han reiterado su compromiso de impulsar una nueva iniciativa.

Como se ha tratado de mostrar, si bien la adopción de regulaciones en la materia se explica, en último análisis, por condiciones, exigencias o imperativos propios de cada régimen político, ello no obsta para identificar algunos elementos en común que han enmarcado o acompañado los procesos de toma de decisión en la mayoría de los países de la región. El primero es que las pulsiones y tendencias democratizadoras que se han desplegado en las últimas décadas han creado un contexto global propicio para la reivindicación de los derechos políticos de los migrantes. El segundo es que, en muchos casos y como portadores de una nueva conciencia cívico-política asociada en buena medida con los procesos democratizadores, los migrantes han jugado un papel clave en la activación y trámite de las iniciativas que han dado respuesta a sus demandas.

El tercero es que, con relativa independencia de las motivaciones o intereses políticos que las han dotado de viabilidad, las iniciativas para reconocer y regular el voto en el extranjero han tenido lugar en el marco y como parte de reformas orientadas al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de los regímenes electorales, es decir, una vez que estos se han arraigado y



cobrado carta de naturalización. Esto significa que, en la mayoría de los casos, la adopción de dispositivos de voto en el extranjero sólo ha ocurrido una vez que se han afianzado los procesos de cambio democrático y que, en mayor o menor medida, han contribuido a su progresión y legitimación. Un cuarto y último radica en que, sobre todo entre los países que han adoptado los dispositivos de manera más reciente, son manifiestos los esfuerzos de legisladores y autoridades electorales por introducir ajustes tendientes a facilitar el acceso, ampliar la cobertura o promover una mayor participación electoral de los electores en el extranjero.

Al margen de sus modalidades y variantes específicas, un signo distintivo de los dispositivos adoptados por los países de la región es su alto grado de inclusión, al menos en el sentido más formal, de los potenciales electores. En efecto, en ninguno de los casos el acceso se limita a determinadas categorías de ciudadanos o en función del tiempo de residencia fuera del país, como ocurre en otras experiencias alrededor del mundo en las que suelen imponerse restricciones o requisitos de ese tipo.

En la región, las limitaciones en la cobertura o alcance de los dispositivos no están determinados por la fijación de requisitos adicionales a los que se imponen dentro del país para calificar como elector, sino que derivan de los términos y procedimientos previstos para el registro y la emisión del voto; es decir, son limitaciones de carácter más bien administrativo y procedural. Casi por definición, un dispositivo de voto presencial, modalidad que impera en la región, no puede ser universal. A lo sumo, puede ser tan amplio en su cobertura como lo es la red diplomática en la que suele apoyarse. En algunos casos, su ámbito de acción es incluso muy acotado: para los hondureños sólo opera en algunas ciudades de Estados Unidos; y para los dominicanos, en ocho países. Pero ninguno de estos, ni de los otros tipos de dispositivos que operan en la región, se ha diseñado de manera selectiva en función del perfil, condiciones o atributos específicos de los posibles electores.

Lo anterior no implica que el hecho de que una buena parte de la diáspora de la mayoría de los países de la región se encuentre en una situación migratoria irregular en el extranjero, no tenga implicaciones prácticas en términos de la valoración y el desempeño de los dispositivos del voto extraterritorial. Aunque a lo largo de los años no se ha encontrado evidencia alguna que indique que las acciones realizadas o los datos aportados para registrarse y votar en el extranjero puedan ser o hayan sido utilizados en forma alguna para expulsar, ante las autoridades de los países anfitriones, la condición migratoria de los electores o, menos aún, para que puedan tomar represalias si su situación es irregular, son percepciones que gravitan de manera importante en el imaginario colectivo de la diáspora. En todo caso, algunas de las acciones de información, orientación o capacitación que realicen las autoridades electorales para promover el voto en el extranjero no pueden ser insensibles a esa situación.



Es probable que esas percepciones, las restricciones administrativas inherentes a los diversos dispositivos y, en el mejor de los escenarios, los simples costos asociados (tiempo, dinero y esfuerzo) con el cumplimiento de los procedimientos previstos para el registro o la emisión del voto, figuren entre los principales factores que explican los índices relativamente bajos, en algunos casos incluso marginales, de registro y participación en el extranjero; sobre todo cuando se les compara con las estimaciones sobre el universo de potenciales electores.

No obstante, entre las experiencias más recientes y al considerar la dinámica y evolución que muestra el conjunto de los indicadores de registro y participación analizados, hay algunas cuyos resultados son alentadores. En este sentido, destacan Bolivia, Ecuador o República Dominicana, en donde los indicadores se sitúan por encima de la media regional. En los dos primeros casos, quedó de manifiesto desde sus experiencias pioneras una muy positiva e inusual respuesta de los potenciales electores, que pronto ha encontrado solución de continuidad en los esfuerzos de las autoridades por facilitar el acceso y ampliar la cobertura. En República Dominicana, los resultados un tanto desalentadores de sus primeras experiencias sirvieron de acicate para que las autoridades evaluaran algunas de las insuficiencias y limitaciones del modelo adoptado y fueran introduciendo los ajustes necesarios para su mejora.

En contraste, no pasa desapercibido que los tres países que optaron de inicio por la modalidad de voto postal, El Salvador, México y Panamá, sean los que hasta ahora muestren los índices más bajos de registro del potencial electorado y, consecuentemente, de participación en números absolutos sobre el respectivo total nacional. No deja de ser paradójico que una modalidad que, al menos en teoría, tendría un mayor alcance y cobertura que la presencial, muestre un desempeño tan magro. Existen, por supuesto, diversos factores que pueden explicar esta situación, como lo atípicos que pueden resultar a muchos electores los procedimientos y los consecuentes trámites de registro y emisión del voto, sobre todo cuando esto último tiene que hacerse cuando apenas se inicia el proceso y no han tenido oportunidad de conocer o contrastar las distintas propuestas, o los problemas que puede plantear la constante movilidad de muchos migrantes para efectos de proporcionar una dirección fija en la cual recibir la documentación electoral. En todo caso, no hay duda que en los albores del siglo XXI, y de cara no sólo a los desarrollos recientes sino a los que se insinúan en el mundo de la tecnología de la información y de las comunicaciones aplicados a las elecciones, el uso del voto postal puede tornarse cada vez más anacrónico.

Si bien los primeros resultados de la adopción de dispositivos basados en internet para la emisión del voto en el extranjero (primero en Panamá y luego en México, pero en este último caso a nivel local) no han sido muy alentadores, parece prematuro adelantar juicios sobre una dinámica que apunta a generalizarse y, que sin duda, posee muchas potencialidades. Para tener mayores elementos de análisis, también habrá que esperar a ver qué tanto se



nutren el registro y la votación de la diáspora en México a consecuencia de los ajustes y novedades incorporadas por su última reforma, entre los que figura la posibilidad de votar por internet en las elecciones federales de 2018.

En todo caso, el argumento central es que el voto electrónico a distancia, tanto vía internet como a través de otra variedad de aplicaciones tecnológicas que pueden ampliar de manera significativa las capacidades de cobertura, acceso y facilidad en el uso los dispositivos para el registro, la promoción y la emisión del voto en el extranjero, ya se encuentra al alcance de la mano. Al menos en un futuro próximo, parece que su adopción en un mayor número de jurisdicciones depende más de la posibilidad de dar respuesta a reticencias o suspicacias relacionadas con la confiabilidad y seguridad de los dispositivos, es decir, de ofrecer a los contendientes y grupos interesados plenas garantías de confianza y certidumbre en la integridad del proceso, que de restricciones de carácter presupuestal.

La enorme variedad y notables diferencias entre los distintos modelos impide –y desaconseja- fijar parámetros a partir de los cuales realizar cálculos y comparaciones sobre sus costos, pero la información disponible indica claramente que, casi por definición, la habilitación y operación de los dispositivos de voto en el extranjero demandan un volumen de recursos adicional, que puede llegar a ser significativo como lo muestra la experiencia mexicana, y que, *vis a vis*, un voto en el extranjero es más costoso que uno emitido dentro del país. No obstante, es probable que, también desde esta perspectiva, la introducción de dispositivos de voto electrónico a distancia revista bondades en términos de costo *versus* cobertura y accesibilidad.

Además de ampliar el horizonte de oportunidades en términos de cobertura y acceso para diversos sectores de la diáspora, la introducción de nuevas tecnologías de la información para la emisión del voto a distancia puede tornar factible su extensión a elecciones de carácter sub-nacional. Desde luego, las definiciones en este sentido tienen que ver mucho más con valoraciones y definiciones de carácter político-institucional, pero al menos buena parte de las complejidades estrictamente administrativas y logísticas que representa el voto en el extranjero para elecciones locales podrían quedar zanjadas o mitigadas con algunas soluciones informáticas.

Más allá de ajustes orientados a facilitar los procedimientos de registro y emisión del voto, no se advierten signos claros de que se busque expandir el campo regulatorio de los dispositivos de voto en el extranjero hacia aspectos vinculados más directamente con las condiciones de la competencia, esto es, con las campañas electorales o a la habilitación de mecanismos expresos para la interposición y resolución de controversias. Desde luego, esta posibilidad no se puede descartar: ya Ecuador, por ejemplo, impuso límites a los gastos de campaña que pueden realizar los candidatos que buscan representar a la diáspora y México, como se recordará, optó por un enfoque drástico al prohi-



bir cualquier actividad de carácter electoral en el extranjero; pero se trata de registros más bien excepcionales.

No obstante, tanto las dificultades que plantea vigilar el cumplimiento de regulaciones sobre actos electorales en territorio extranjero, como el hecho de que estas han de ceñirse a las condiciones o restricciones que imponga al marco legal del país anfitrión, parecen ser por ahora dos de los principales elementos que conspiran contra la extensión, para efectos extraterritoriales, de la tendencia regulatoria de las condiciones de la competencia por el voto bajo garantías mínimas de equidad que es notable en varios países de la región a nivel interno.

En un ámbito en el que sí es previsible que se intensifiquen las exigencias, y que puedan incluso producirse nuevos registros positivos en un futuro próximo, es el del reconocimiento de representación parlamentaria a la diáspora. No se conoce de trabajos que hayan tratado de evaluar, a nivel teórico o práctico, el significado o las implicaciones de esta medida que, como se ha mostrado, ya cuenta con experiencias, todas ellas relativamente recientes, en tres países de la región. Sin embargo, tanto la previsible persistencia de flujos de emigración internacional desde la región, así sea bajo tendencias erráticas provocadas por las fluctuaciones de la economía global, como las crecientes expectativas de la diáspora por expandir el rango de sus derechos políticos en un contexto de globalización y democratización, tienden a presionar en ese sentido.

Bajo un escenario ideal, la genuina universalización de los derechos políticos, o por lo menos del sufragio, se podría garantizar si su titularidad y ejercicio se vinculara a la residencia efectiva dentro de una determinada jurisdicción territorial (nacional). Como es muy poco probable que eso ocurra, al menos en un futuro previsible, el reconocimiento de ciertos derechos políticos (el del voto y el de contar con representación parlamentaria) se convierte en la única posibilidad real de que millones de personas que residen fuera del país que los reconoce como nacionales tengan la oportunidad de acceder al disfrute, así sea limitado y simbólico, de esos derechos.



NOTAS FINALES

1. Salvo indicación en contrario, los cuadros presentados han sido elaborados expresamente para este estudio a partir de la información contenida, por una parte, en la base de datos global con que cuenta el área internacional del INE en esta materia, que procede fundamentalmente de fuentes directas y, por la otra, en la disponible en la Red de Conocimientos Electorales ACE.
2. La fecha se refiere al año en que se aprobó la legislación que hace posible la emisión del voto desde el extranjero, no necesariamente al del año en que inició su aplicación.
3. En la base de datos de IDEA Internacional (<http://www.idea.int/resources/databases.cfm#vfa>) se puede consultar una lista completa de los países que cuentan con regulaciones y dispositivos de voto en el extranjero, la cual se revisa y actualiza periódicamente.
4. Ver el documento "La migración mundial en cifras" preparado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (UNDESA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo de Europa (OCDE) para el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo que se celebró en octubre de 2013 (<http://www.oecd.org/els/mig/SPANISH.pdf>).
5. En el mismo documento de UNDESA y OCDE se destaca que "La tasa de emigración de personas muy cualificadas fue superior a la tasa total de emigración en casi todos los países de origen".
6. Entre los estudios más recientes y exhaustivos sobre este tema se puede destacar el de Adam y Devillard (eds), *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including and Assessment on the Conditions and Formalities Imposed by each Member State for Newcomers*, Ginebra, IOM, 2008, el cual se puede consultar en (http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_16.pdf).
7. En este sentido, ya se han convertido en clásicos los textos de Baubock, Rainer, *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Edward Elgar, Cheltenham, U.K. & Northampton, Ma., E.U.A, 1994 y de Soysal, Yasemin, *Limits of Citizenship. Migrants and the Postnational Membership in Europe*, Chicago, The Chicago University Press, 1994.
8. El artículo 22 del Tratado de la Unión Europea consagra el derecho de todos los ciudadanos de la Unión de votar y postularse como candidatos tanto para las elecciones municipales como para la del Parlamento Europeo dentro del país de la propia Unión en que residan en las mismas condiciones que los nacionales. En http://ec.europa.eu/justice/citizen/voting-rights/index_en.htm se puede consultar mayor información sobre este tema. Nueva Zelanda le reconoce el derecho al voto a los extranjeros después de un año de residencia efectiva, y lo pueden ejercer aún estando fuera del país. Más información sobre el caso neozelandés en <http://www.elections.org.nz/voters/get-ready-enrol-and-vote/enrol-and-vote-overseas>.



9. En el anexo 1 se listan los principales instrumentos jurídicos internacionales relacionados con la protección de los derechos políticos en lo general y de los migrantes en lo particular.
10. En el anexo 2 se listan los países del mundo que, además de los tres de América Latina, le han concedido representación parlamentaria a la diáspora.
11. Los detalles sobre las experiencias de España y Portugal se pueden consultar en los estudios de caso que incluye el Manual de IDEA Internacional sobre el Voto en el Extranjero (http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Votex-SPA.pdf).
12. En especial, las colaboraciones de Ellis y Navarro en el mismo Manual de IDEA Internacional.
13. En este sentido, algunos de los ejemplos más representativos son la colaboración de Ellis y los estudios de caso que incluye el Manual de IDEA Internacional, así como las distintas experiencias que comprende el libro de Calderón Chelius, *Votar en la distancia*, México, Instituto Mora, 2003. También resultan ilustrativos los textos de Araujo, Lorena; "Estado y voto migrante: una radiografía de la Región Andina"; en el dossier central de una publicación de FLACSO-Ecuador (<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2083/3/BFLACSO-AM7-01-Araujo.pdf>) y de Lafleur; "Diáspora y voto en el exterior: La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen" (http://www.cidob.org/es/publications/monographs/monographs/diaspora_y_voto_en_el_exterior_la_participacion_politica_de_los_emigrantes_bolivianos_en_las_elecciones_de_su_pais_de_origen; <http://www.cidob.org/es/content/download/31656/484489/file/Di%C3%A1spora+y+voto+en+el+exterior.pdf>).
14. En Panamá, la previsión legal original que contemplaba el voto desde en el extranjero fue derogada en 2001 sin haber sido aplicada. Se recuperó en 2009 y ha estado vigente y en operación desde entonces. Como resultado de experiencias desalentadoras o de las complejidades para darle continuidad, algunos países como Afganistán, Armenia, Camboya o las Islas Cook sólo aplicaron dispositivos de manera excepcional.
15. A nivel global, destaca el caso de Estonia porque a pesar de su alto grado de sofisticación le brinda enormes facilidades y garantías al elector (<http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/voting-abroad>). Por supuesto, el debate no puede desentenderse de los reveses que han experimentado los dispositivos de voto a distancia en países como Alemania o los Países Bajos, claramente documentados en los trabajos presentados en el Congreso Internacional sobre Tecnología y Elecciones organizado por el IFE y celebrado en la ciudad de México en septiembre de 2013. Sobre el empleo del voto electrónico para los electores en el exterior también vale la pena revisar el texto de Benoit, Kenneth, "Experience of Electronic Voting Overseas" elaborado por el Dr. Kenneth Benoit del The Policy Institute, Trinity College Dublin (<http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes1/Appendix%20J.pdf>)
16. Consultar la sección sobre cifras de migración en la base de datos del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.TOTL>). Para profundizar en la situación y dinámica migratoria internacional de los países latinoamericanos se recomienda la obra de Durand y Schiavon, *Perspectivas Migratorias: Un Análisis Interdisciplinario de la Migración Internacional*, CIDE, México, 2010, en especial los primeros dos capítulos.
17. En los países con Congreso bicameral en que el voto en el extranjero comprende las elecciones legislativas, se indica si aplica a ambas o sólo a una.
18. Para profundizar en el tema se pueden consultar los siguientes textos: Rubio, Ana y Moya, Mercedes; "Nacionalidad y ciudadanía: una relación a debate"; en Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Universidad de Granada, España, 2003 (<http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/20144/1/nacionalidad%20y%20ciudadan%C3%ADa.pdf>); y, Sojo, Carlos, "La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano", en Revista CEPAL 76, abril de 2002, (http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10799/076025038_es.pdf?sequence=1).
19. http://es.wikipedia.org/wiki/Plebiscito_nacional_de_Chile_de_1980



FUENTES DIRECTAS

Argentina — www.pjn.gov.ar y www.infoleg.gob.ar

- Ley 24007 registro de electores residentes en el exterior de 1991

Bolivia — www.oep.org.bo

- Ley No. 026, Ley del Régimen Electoral [LRE] – 30 de junio de 2010

Brasil — www.tse.jus.br

- Código electoral, Ley 4737 de julio de 1965

Colombia — www.cne.gov.co

- Ley 1475 de 2011, relativa a reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y por la que se dictan otras disposiciones

Costa Rica — www.tse.go.cr

- Código electoral

Ecuador — www.cne.gob.ec

- Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas, Código de la Democracia

El Salvador — www.tse.gob.sv

- Decreto No. 273, Ley Especial para el Ejercicio del Voto en el Exterior en Elecciones Presidenciales, febrero de 2013

Honduras — www.tse.hn

- Ley electoral y de las organizaciones políticas (decreto 44-2004)
- Ley especial para el ejercicio del sufragio de los hondureños en el exterior (decreto 72-2001)



México — www.ine.mx

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (derogado en 2014)
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en vigor desde 2014)

Nicaragua — cse.gob.ni

- Ley electoral (no. 331) de enero del 2000

Panamá — www.tribunal-electoral.gob.pa

- Código Electoral

Paraguay — www.tsje.gov.py

- Ley 834 de 1996, Código electoral
- Reglamento para el voto de paraguayos residentes en el extranjero para las Elecciones Generales de abril de 2013

Perú — www.onpe.gob.pe

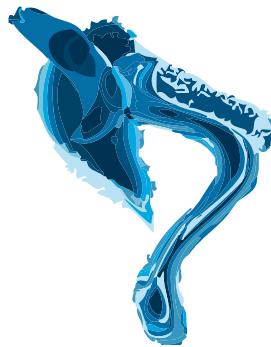
- Ley Orgánica de Elecciones de Septiembre de 1997

República Dominicana — www.jce.gob.do

- Ley electoral 275 de 1997
- Ley No. 136-11 que regula el voto de los dominicanos en el exterior

Venezuela — www.cne.gov.ve

- Ley orgánica de procesos electorales (2009)



BIBLIOGRAFÍA

Adam y Devillard (eds), *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including and Assessment on the Conditions and Formalities Imposed by each Member State for Newcomers*, Ginebra, OIM, 2008.

http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_16.pdf

Araujo, Lorena; Dossier central: "Estado y voto migrante: una radiografía de la Región Andina"; en el dossier central de una publicación de FLACSO-Ecuador,

<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2083/3/BFLACSO-AM7-01-Araujo.pdf>

Banco Mundial, "Volúmenes internacionales de migrantes, total",

<http://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.TOTL>

Baubock, Rainer, *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Edward Elgar, Cheltenham, U.K. & Northampton, Ma., E.U.A, 1994

Benoit, Kennet, "Experience of Electronic Voting Overseas", en *First Report of the Commission on Electronic Voting on the Secrecy, Accuracy and Testing of the Chosen Electronic Voting System*, The Policy Institute, Trinity College Dublin,

[\(http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes1/Appendix%2021.pdf\)](http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes1/Appendix%2021.pdf)

Calderón Chelius, Leticia, *Votar en la distancia*, México, Instituto Mora, 2003

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (UNDESA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo de Europa (OCDE), "La migración mundial en cifras", 2013,

[\(http://www.oecd.org/els/mig/SPANISH.pdf\)](http://www.oecd.org/els/mig/SPANISH.pdf)



Durand Jorge y Schiavon Jorge (coords), *Perspectivas Migratorias: Un Análisis Interdisciplinario de la Migración Internacional*, CIDE, México, 2010

IDEA Internacional, base de datos mundiales sobre voto en el extranjero,
(<http://www.idea.int/resources/databases.cfm#vfa>)

IDEA Internacional, *Manual sobre el Voto en el Extranjero*, Instituto Federal Electoral, México, 2008,

(http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Votex-SPA.pdf)

Lafleur, Jean-Michel; "Diáspora y voto en el exterior: La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen",

<http://www.cidob.org/es/content/download/31656/484489/file/Di%C3%A1spora+y+voto+en+el+exterior.pdf>

Rubio, Ana y Moya, Mercedes; "Nacionalidad y ciudadanía: una relación a debate"; en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Universidad de Granada, España, 2003,

(<http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/20144/1/nacionalidad%20y%20ciudadan%C3%ADa.pdf>)

Sojo, Carlos, "La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano", en *Revisa CEPAL* 76, abril de 2002,

(http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10799/076025038_es.pdf?sequence=1)

Soysal, Yasemin, *Limits of Citizenship. Migrants and the Post national Membership in Europe*, Chicago, The Chicago University Press, 1994

Unión Europea, "Tratado de la Unión Europea", en *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2010,

(http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_es.pdf)



ANEXOS



Anexo 1

Lista de instrumentos jurídicos internacionales que protegen a los migrantes

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- Convención Europea sobre Derechos Humanos (1950)
http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0014>
- Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus familiares (1990)
<http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/CONVENCION INTERNACIONAL PROTECCION DERS TRABS MIG FAM.pdf>
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)
https://www.oas.org/dil/esp/1951_Convenci%C3%B3n_sobre_el_Estatuto_de_los_Refugiados.pdf



Anexo 2

País	Número de escaños y porcentaje del total
Argelia	8 (2% de 389)
Cabo Verde	6 (8.3% de 72)
Croacia	6 (3.9% de 152)
Francia	12 (3.6% de 331)
Italia	12 (1.9% de 630)
Macedonia	3 (2.4% de 123)
Mozambique	2 (0.8% de 250)
Portugal	4 (1.7% de 230)



Anexo 3

HISTÓRICO DEL REGISTRO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN EL EXTRANJERO Comparado con los datos nacionales

ARGENTINA

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2001	24'883,991	28,158	0.113%	18'343,214	n/d	n/d
2003	25'479,366	n/d	n/d	19'594,199	6,420	0.035%
2005	26'098,546	32,510	0.123%	18'513,717	2,992	0.016%
2007	27'090,236	44,452	0.164%	19'452,594	8,127	0.042%
2009	27'797,930	41,827	0.151%	20'123,715	4,301	0.021%
2011	28'918,335	47,042	0.162%	22'956,385	7,660	0.034%
2013	30'635,464	37,954	0.124%	23'641,116		

BRASIL

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2002	115'245,113	69,937	n/d	n/d	n/d	n/d
2004	121'391,631	59,352	n/d	n/d	n/d	n/d
2006	125'913,479	86,360	n/d	95'996,733	38,860	n/d
2008	130'604,130	132,354	1.01	n/d	n/d	n/d
2010	135'804,433	200,392	1.48	111'104,770	88,977	n/d
2012	140'646,446	252,343	1.79	n/d	n/d	n/d
2014	142'822,046	354,184	n/d	n/d	n/d	n/d

BOLIVIA

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2009	5'139,554	169,096	3.29%	4'859,440	125,101	2.57%
2014	5'973,901	272,058	4.55%	5'310,437	168,535	3.17%



COLOMBIA

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
1998	n/d	n/d	n/d	10'683,897	40,543	0.398%
2002	24'208,311	96,647	0.42%	11'249,734	33,148	0.295%
2006	26'731,700	319,045	1.19%	12'058,788	121,115	1.004%
2010	29'853,299	410,657	1.38%	13'061,735	23,032	0.176%

COSTA RICA

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2014	3'078,321	12,653	0.41%	2'099,219	2,771	0.13%

EL SALVADOR

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2014	4'955,107	10,334	0.21%	2'723,246	2,724	0.10%

ECUADOR

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2006	9'165,125	143,352	1.56%	6'531,870	87,513	1.34%
2007	9'371,232	152,180	1.62%	6'857,466	39,698	0.581%
2009	10'529,765	184,584	1.75%	7'975,133	79,434	0.996%
2013	11'675,441	285,753	2.45%	9'467,062	132,950	1.40%

HONDURAS

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2001	3.448,280	10,826	0.314%	2.285,067	4,541	0.199%
2005	3'976,550	11,510	0.294%	2'190,398	464	0.021%
2009	4'611,211	6,500	0.141%	2'300,056	n/d	n/d
2013	5'355,212	46,331	n/d	3'275,346	3,096	n/d



MÉXICO

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2006	71'374,373	40,876	0.057%	41'791,322	33,131	0.079%
2012	71'738,494	59,115	0.082%	49'087,446	40,714	0.083%

PANAMÁ

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2009	2'209,555	1,706	0.08%	1'515,167	530	0.035%
2014	2'456,960	5,407	0.22%	1'886,208	949	0.05%

PARAGUAY

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2013	3'516,275	21,981	0.63%	2'409,437	9,013	0.37%

PERÚ

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2001	14'906,233	n/d	n/d	12'128,969	n/d	n/d
2006	16'494,906	457,891	2.78%	14'632,003	290,728	1.99%
2011	19'949,915	754,154	3.78%	16'466,397	378,792	2.30%

REPÚBLICA DOMINICANA

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2004	5'020,703	52,440	1.05%	3'656,850	35,042	0.96%
2008	5,846,768	154,789	2.65%	4'086,541	76,713	2.45%
2012	6'337,567	328,649	5.19%	4'493,788	138,561	3.08%



VENEZUELA

Año	Registro electoral total	Registro electoral exterior	% que representa	Participación electoral total	Participación electoral exterior	% que representa
2000	11'720,660	15,269	0.13%	6'288,578	7,759	0.12%
2006	15'417,127	60,367	0.39%	11'790,397	34,216	0.29%
2012	18'903,937	100,495	0.53%	15'176,253	70,951	0.46%
2013	18'904,364	100,495	0.53%	15'059,630	62,311	0.41%



**ESTUDIOS ELECTORALES
EN PERSPECTIVA
INTERNACIONAL COMPARADA**

**El Voto en el Extranjero
en 18 países de América Latina**

Es una publicación del Instituto Nacional Electoral en colaboración con
el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
Esta publicación se terminó de imprimir en mayo de 2016