

III. Ejercicio del voto en el extranjero	19
1. Universo y situación de los países considerados.....	20
2. Fuente informativa de referencia	25
3. Tipo de elecciones en las que aplica	28
4. Requisitos de elegibilidad	32
5. Procedimiento de votación	38
6. Otras características o registros relevantes	42

III. EJERCICIO DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

La intención original de este trabajo era incorporar un conjunto de indicadores o variables que permitiera ofrecer un panorama lo más amplio y detallado posible sobre los aspectos normativos, institucionales, organizacionales y logísticos más relevantes de las distintas experiencias a fin de facilitar su conocimiento, estudio y comparación. Sin embargo, esa intención quedó acotada por los contenidos y alcances de la información disponible en 66 países en los que se confirmó la existencia y aplicación de disposiciones relativas al ejercicio del voto en el extranjero.

Consecuentemente, para asegurar un mínimo de homogeneidad en el tratamiento de la información contenida en este estudio, la presentación se circunscribe a cinco indicadores básicos:

- El universo y la situación concreta de los países que se examinaron para efectos de este estudio.
- La fuente de referencia de la información consignada.
- El tipo de elecciones en las que aplica el voto en el extranjero.
- Los requisitos esenciales para poder acceder al ejercicio de este derecho.
- La modalidad que se utiliza para la emisión del sufragio.

En este sentido, es pertinente reiterar que los registros que incluye y los resultados que presenta este estudio tan sólo establecen un marco de referencia y buscan ser una vía de acceso para que otras investigaciones y análisis amplíen el horizonte de conocimiento y profundicen el tratamiento del tema en su conjunto o de casos y registros específicos.

1. Universo y situación de los países considerados

En su conjunto, el estudio refiere la situación de 133 países, universo sobre el cual fue posible consultar información relativa a la existencia o no de disposiciones que reconocen y regulan el ejercicio del voto de sus ciudadanos en el extranjero. Bajo una agrupación geográfica convencional, se detalla la situación de 36 países de Europa, 35 de América, 35 de África, 23 de Asia y cuatro de Oceanía, cuya definición sobre este tema se distribuye de la siguiente manera:

Universo y distribución de los países considerados

Voto en el extranjero	África	América	Asia	Europa	Oceanía	Total
Sí	17	8	10	29	2	66
Pendiente de aplicación	3	6	1	—	—	10
No	15	21	12	7	2	57
Total	35	35	23	36	4	133

En 66 casos se constata la existencia de disposiciones afirmativas sobre el voto en el extranjero e indicios sobre su aplicación recurrente o, al menos, de que a la fecha se han instrumentado en un proceso electoral o consulta popular, en el entendido de que este registro no implica necesariamente que actualmente todos esos casos se mantengan vigentes o hayan experimentado algún tipo de variación.

Países con voto en el extranjero, distribución por continente

Continente	Número de casos	Países*
África	17	Argelia, Botswana, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Eritrea, Gabón, Ghana, Guinea, Lesotho, Malí, Namibia, Níger, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica y Zimbabwe.
América	8	Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Perú, Puerto Rico** y Venezuela.
Asia	10	Armenia, Azerbaiján, Bangladesh, Indonesia, Israel, Japón, Kazajstán, Malasia, Timor Oriental y Uzbekistán.***

continúa...

Continente	Número de casos	Países
Europa	29	Alemania, Austria, Bélgica, Belarús (Bielorrusia), Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Países Bajos (Holanda), Irlanda, Islandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza y Ucrania.
Oceanía	2	Australia y Nueva Zelanda.

* Se ha adoptado la denominación oficial por la ONU.

** A pesar de que se trata de un Estado Libre Asociado, se estimó que tanto por sus características específicas como para ampliar el repertorio de casos analizados, resulta útil su incursión para efectos de este estudio.

*** Por razones geográfico-culturales, Armenia y Azerbaiján se han ubicado en Asia.

Como se puede advertir, la práctica se encuentra más extendida entre los países europeos (29 de los 36 considerados y un nivel de incidencia equivalente a casi 44% del total). Es probable que este nivel no sólo se correlacione con las condiciones políticas y económicas prevaletentes en la mayoría de los países europeos, sino además, y consecuentemente, con el perfil y características de su población migrante o residente en el extranjero.

Bajo esta lógica, no deja de resultar sorprendente el registro en África, donde casi la mitad de los 35 países considerados cuentan con disposiciones expresas y experiencias en la materia, que seguramente no son equiparables en muchos aspectos con las europeas, pero sí al menos indicativas de un interés y disposición por extender el derecho al sufragio fuera de sus fronteras y afirmar así ciertos lazos de identidad. La incidencia es menor en Asia, pues sólo se registra en 10 de los 23 casos considerados, aunque la menor correlación afirmativa le corresponde a América con sólo ocho casos entre 35 países considerados. Oceanía contribuye con la experiencia de dos de los cuatro países incluidos. El cuadro comparativo que se presenta al final de este estudio reporta precisamente las principales disposiciones y algunas características específicas de esos 66 países.

En este sentido, es interesante señalar que se identificaron otros 10 países, tres en África, seis en América y uno en Asia, en los que

existe algún tipo de previsión o disposición legal expresa acerca del ejercicio del voto en el extranjero, pero que, por razones diversas, a la fecha no han sido aplicadas en ninguna ocasión, o bien, se encuentran pendientes de reglamentación. En términos generales presentan las siguientes características:

Voto en el extranjero pendiente de reglamentación y aplicación

País	Situación
Angola	La legislación electoral de 1992 faculta a los ciudadanos residentes en el extranjero a participar en las elecciones legislativas, previendo que se integre un registro electoral en cada representación diplomática y que ahí se emita el voto de manera personal. Incluso, dispone que la comunidad en el extranjero conforme un distrito representado por tres diputados. Se condiciona su aplicación a la existencia de circunstancias materiales necesarias y a una decisión de la Comisión Nacional Electoral. Hasta donde se tiene conocimiento, todavía no ha sido aplicado.
Congo	De acuerdo con información diplomática, existían previsiones para que los ciudadanos residentes en el extranjero votaran en las elecciones presidenciales de manera personal en sedes de embajadas y consulados. Sin embargo, no se logró confirmar la existencia de una normatividad expresa ni indicios sobre una experiencia concreta.
Mozambique	La ley electoral de 1993 establece el voto en el extranjero para las elecciones legislativas de todos los ciudadanos que tengan más de un año de haber emigrado, salvo desempeño de funciones oficiales. El voto será personal en sedes de embajadas y consulados y se prevé la creación de un distrito representado por tres diputados. Se condiciona su aplicación a la existencia de circunstancias materiales necesarias y a una decisión de la Comisión Nacional Electoral. Con motivo de las elecciones legislativas de 1994 y 1999, la Comisión resolvió que no era procedente su aplicación.
Bolivia	Desde 1991 figura en la legislación una disposición (artículo 97) que establece que los ciudadanos bolivianos en ejercicio de sus derechos residentes en el extranjero podrán votar para elegir presidente y vicepresidente, precisando que una ley expresa regulará continúa...

País	Situación
	este derecho. A la fecha no se ha promulgado ninguna reglamentación.
Honduras	Como resultado de una reforma en 1997, la ley electoral incorporó una disposición que prevé que los ciudadanos hondureños residentes fuera del territorio nacional también ejercerían el sufragio “cuando las condiciones de la organización electoral lo permitan” (artículo 11). Sobre esta base, en marzo de 2001 se aprobó la legislación reglamentaria que prevé su aplicación para las elecciones presidenciales de noviembre del mismo año, por lo que a partir de esa fecha se ampliaría el universo de países con experiencias concretas.
México	Durante el segundo semestre de 1996, el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional e incorporó un artículo transitorio en la legislación electoral que abren la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos residentes fuera del territorio nacional puedan ejercer su derecho al voto en las elecciones presidenciales, siempre y cuando así lo resuelva y, en su caso, reglamente el propio Congreso. Una iniciativa de ley examinada en 1999 que contemplaba su entrada en vigor para las elecciones presidenciales de 2000 no fue finalmente aprobada. Sigue pendiente la resolución del Congreso.
Nicaragua	La nueva ley electoral promulgada en el año 2000 prevé, como en su oportunidad lo hiciera la precedente de 1996, la posibilidad de que los ciudadanos que se encuentren transitoriamente fuera del país o residan en el extranjero voten en las elecciones presidenciales y legislativas, limitándola a la existencia de “las mismas condiciones de pureza, igualdad, transparencia, seguridad, control, vigilancia y verificación que se ejercen dentro del territorio nacional” (artículo 122) y al hecho de que la autoridad electoral establezca con seis meses de antelación al inicio del próximo proceso electoral (previsto para el 2005) si pueden cumplirse esas condiciones y decida su implementación, previa consulta con los partidos políticos.
Panamá	La ley electoral de 1994 dispone que a partir del año 2004, los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos residentes en el extranjero podrán votar para presidente y vicepresidente, de continúa...

País	Situación
República Dominicana	conformidad con una ley expresa que regulará este derecho y previo estudio que hará la autoridad electoral (artículo 6°). La legislación electoral de 1997 dedica un título (XI) al tema del sufragio de los dominicanos en el extranjero, señalando que podrán votar para presidente y vicepresidente, una vez que la Junta Central Electoral tome las medidas pertinentes y reglamente el procedimiento y la forma. Su ejecución se establecía a partir del año 2000, pero quedando a decisión de la autoridad electoral la fecha definitiva de su entrada en vigencia, prevista actualmente para el año 2004.
Filipinas	En la Constitución de 1987 se prevé el ejercicio del voto de los ciudadanos filipinos que residen y trabajan en el extranjero, sujeto a la aprobación de una ley reglamentaria por parte del Congreso. Desde entonces se han formulado y discutido diversas iniciativas de ley, pero a la fecha ninguna ha sido aprobada.

En 57 países no se constató la existencia de disposiciones legales expresas o referencias debidamente documentadas acerca del voto en el extranjero (su distribución geográfica se muestra en el cuadro siguiente). Sin embargo, hay algunos hechos y datos preliminares de interés sobre la situación específica de algunos de estos países. Por un lado, recién se han encontrado indicios en el sentido de que a la fecha se podrían haber promovido iniciativas o incluso registrado experiencias sobre el voto en el extranjero en al menos otros dos países: Georgia y Mauricio, con lo que se ratificaría la continua expansión y creciente importancia de esta tendencia en distintas regiones del mundo.

Existe, por otro lado, al menos un caso concreto que refiere las dificultades para su materialización y la marcha atrás en previsiones iniciales para su aplicación. El artículo 75 de Ley de Elecciones de Ecuador, promulgada en enero de 1987, prevé que los ecuatorianos residentes o domiciliados en el exterior puedan votar para elegir presidente y vicepresidente, emitiendo su voto de manera personal en las sedes diplomáticas y consulares. Este artículo y el subsecuente que contemplaban un procedimiento específico para su aplicación, fueron suspendidos por inconstitucionalidad de fondo, mediante

resolución del Congreso Nacional del tres de abril de 1987, es decir, a menos de tres meses después de su promulgación.

Países con registro negativo

Continente	Número de casos	Países
África	15	Benin, Burkina Faso, Camerún, Egipto, Gambia, Kenya, Liberia, Madagascar, Malawi, Marruecos, Mauricio, Seychelles, Sierra Leona, Swazilandia y Sudán.
América	21	Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Chile, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, Paraguay, San Cristóbal y Nevis, San Vicente, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.
Asia	12	Camboya, Chipre,* Corea del Sur, Georgia, India, Kuwait, Pakistán, Tailandia, Taiwán, Singapur, Sri Lanka y Yemen.
Europa	7	Albania, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Italia, Malta y República Checa.
Oceanía	2	Kiribati y Samoa Occidental.

* Por razones geográfico-culturales, Chipre se clasificó en Asia.

2. Fuente informativa de referencia

Aunque en rigor no constituye un indicador sobre las características o modalidades del tema, se ha considerado útil la inclusión de la fuente informativa de referencia para facilitar una consulta o tratamiento más detallado sobre algunos casos concretos o indicadores específicos.

Fuente informativa de referencia

Fuente informativa	Número de casos	Países
Legislación electoral	33	Alemania, Armenia, Argelia, Azerbaijón, Bélgica, Bangladesh, Cabo Verde, Chad, Croacia, Dinamarca, Gabón, Irlanda, Kazajstán, Lesotho, Luxemburgo, Malí, Níger, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, Puerto Rico, Reino Unido, Rumania, Rusia, Senegal, continúa...

Fuente informativa	Número de casos	Países
		Santo Tomé y Príncipe, Sudáfrica, Suiza, Ucrania, Uzbekistán, Venezuela y Zimbabwe.
Seminario Internacional	14	Argentina, Australia, Austria, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Canadá, Colombia, Eritrea, España, Estados Unidos, Francia, Guinea, Portugal y Suecia.
Información diplomática (respuestas al cuestionario formulado por IFES)	15	Botswana, Bulgaria, Costa de Marfil, Estonia, Finlandia, Ghana, Países Bajos (Holanda), Indonesia, Islandia, Israel, Japón, Letonia, Malasia, Moldavia y Namibia.
Información generada por una autoridad electoral	3	Belarús (Bielorrusia), Lituania y Timor Oriental.
Información generada por el Parlamento	1	Eslovenia.

a) *Legislación electoral*

Exactamente en la mitad de los casos reportados (33 de 66), la información fue extraída directamente o se validó con la legislación electoral correspondiente, es decir, la existencia de normas jurídicas expresas (usualmente en la legislación electoral, pero en algunos casos incluso de carácter constitucional, como en España o Portugal) se constituyó en el referente básico para determinar la situación del país en esta materia. Normalmente algún otro registro o fuente informativa directa permitió constatar su efectiva aplicación en al menos un proceso comicial.

En el cuadro comparativo general por países se indican las leyes que contienen las referencias expresas sobre el voto en el extranjero y, a menudo, los capítulos, secciones o artículos específicos. Cabe destacar que estas referencias tienen esencialmente un carácter

indicativo, es decir, no necesariamente comprenden todo el universo de disposiciones relativas a este tema.

Esta observación resulta especialmente atendible si se considera que en la mayoría de los casos las disposiciones relativas al ejercicio del voto en el extranjero aparecen de manera segmentada a lo largo de la legislación electoral. Entre las principales excepciones a esta regla, es decir, donde la totalidad o por lo menos la mayoría de las disposiciones sobre este tema se encuentra concentrada en una sección específica o en un reglamento especial, se pueden mencionar los casos de Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Luxemburgo, Perú y Reino Unido.

b) *Seminario Internacional y Conferencia Trilateral*

En 14 casos se consigna como fuente informativa de referencia el término “Seminario Internacional”. Con ello se indica que la información está respaldada o fue extraída de los documentos que se presentaron en los dos foros de reflexión sobre el tema que se organizaron en la ciudad de México en 1998: el “Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero” del 11 y 12 de agosto, y la “Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el Voto en el Extranjero” del dos y tres de septiembre, de los que existen publicaciones disponibles. En estos casos la referencia se ha complementado, cuando ha sido posible, con una indicación expresa sobre la legislación que contiene las disposiciones aplicables.

c) *Información diplomática*

En otros 15 casos la fuente de referencia básica es la información suministrada por las representaciones diplomáticas o consulares respectivas, en atención a consultas expresas sobre la materia. En este sentido, fue especialmente útil disponer de los resultados del cuestionario formulado por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales y aplicado entre las representaciones diplomáticas acreditadas en la capital de Estados Unidos en noviembre de 1997.

Con frecuencia los resultados de este cuestionario fueron utilizados para realizar indagaciones o consultas complementarias. Esta fuente sólo se indica en aquellos casos en que no fue posible acceder a otra fuente de información directa para verificar o detallar la proporcionada por las representaciones diplomáticas.

d) *Otras fuentes*

En dos casos –Belarús (Bielorrusia) y Lituania– la información procede de informes o reportes generados por la propia autoridad electoral nacional, y en un tercero –Timor Oriental– de un informe preparado por la Comisión Electoral de Australia al Comité Senatorial de Asuntos Exteriores del país a propósito del apoyo que brindó para la celebración de la consulta sobre la independencia entre los ciudadanos de Timor Oriental residentes en Australia.

Por último, en el caso de Eslovenia la fuente informativa de referencia es un reporte del Parlamento sobre las elecciones nacionales de 1999 que contiene algunos datos generales sobre el voto en el extranjero.

3. Tipo de elecciones en las que aplica

El análisis de este registro permite establecer distintas correlaciones. La primera y más genérica es la relacionada con el universo de procesos electorales que se pueden llevar a cabo dentro del país y para cuyos efectos se podrían distinguir tres tipos: las elecciones de carácter nacional (que comprenden a los distintos órganos de representación nacional o a alguno de ellos), las locales (bajo las que se agruparían todas las restantes de carácter regional, provincial, departamental, municipal o cantonal, dependiendo de la forma de organización política y del carácter electivo de las autoridades en cada país) y las relativas a las denominadas formas de democracia semidirecta (referendos, plebiscitos y consultas populares).

De las diversas posibilidades que admite la combinación de estos tres registros, encontramos que las 66 experiencias nacionales

identificadas se pueden agrupar en cinco modalidades, que se listan de acuerdo a su grado de cobertura:

Clasificación por tipo de elección

Elecciones en que aplica	Total de casos	Países
Nacionales, locales y referendos	8	Argelia, Dinamarca, España, Estados Unidos,* Finlandia, Islandia, Nueva Zelanda y Suiza.
Nacionales y referendos	10	Australia, Austria, Canadá, Chad, Francia, Gabón, Níger, Perú, Puerto Rico y Uzbekistán.
Nacionales y locales	5	Bosnia-Herzegovina, Kazajistán, Malasia, Noruega y Rusia.
Sólo nacionales	41	Alemania, Argentina, Armenia, Azerbaijón, Bangladesh, Belarús (Bielorrusia), Bélgica, Botswana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Eslovenia, Estonia, Ghana, Guinea, Países Bajos (Holanda), Indonesia, Irlanda, Israel, Japón, Lesotho, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malí, Moldavia, Namibia, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Senegal, Santo Tomé y Príncipe, Sudáfrica, Suecia, Ucrania, Venezuela y Zimbabwe.
Sólo consultas	2	Eritrea y Timor Oriental (en ambos casos se trató de una consulta sobre su independencia).

* Se trata de consultas que se definen y organizan en los ámbitos estatal y local.

Con las excepciones de Eritrea y Timor Oriental, es claro que el voto en el extranjero aplica de manera generalizada para las elecciones nacionales aunque, como se indica más adelante, las regulaciones no necesariamente se extienden a todos los cargos electivos de representación nacional. Sólo en 23 de los 66 casos su reconocimiento se extiende a otro tipo de elecciones (véase cuadro anterior), pero el hecho de que únicamente en ocho de todos ellos resulte aplicable, al menos formalmente, a todas las elecciones, parece indicar que, además de las valoraciones de orden político-institucional, su extensión hasta esos extremos implica, sin duda, enormes desafíos presupuestales, administrativos y logísticos.

Es importante hacer notar la situación de los países de la Unión Europea que, como resultado de una Convención suscrita en 1977 y vigente desde 1983, permiten que los ciudadanos de los Estados miembros voten por los representantes al Parlamento Europeo ya sea de su país de origen o de residencia dentro de la Unión. Para efectos de este documento, las elecciones del Parlamento Europeo se consideran como de carácter nacional, ya que si bien se trata de una instancia supranacional, la base para su integración y representación es nacional.

Correlación con la forma de gobierno

Ya que en todos los casos el voto en el extranjero aplica para las elecciones nacionales, la información disponible también permite determinar su nivel de correspondencia con la forma de gobierno prevaleciente, es decir, si el voto aplica para la elección de la máxima autoridad de gobierno a escala nacional. Sin desconocer la existencia de tipologías más elaboradas que toman en cuenta arreglos institucionales e indicadores y variaciones procedimentales más precisas o poco comunes, este estudio se limita a utilizar la clasificación convencional que distingue entre gobiernos presidenciales y parlamentarios, y a diferenciar sobre esta base a los 66 países tratados.

Sin contar a Eritrea y Timor Oriental debido a que está pendiente por determinarse su forma de gobierno, de los países en estudio 35 tienen sistema parlamentario y 29 sistema presidencial (entre los que se incluye a Francia, a pesar de ser un caso prototipo de forma de gobierno semipresidencial, y a Puerto Rico).

En este sentido, el grado de correspondencia es positivo en 60 casos. En todos los sistemas parlamentarios, el voto en el extranjero aplica para las elecciones del Poder Legislativo a nivel nacional. Las únicas cuatro disonancias se encuentran entre los sistemas presidenciales. En Azerbaijón, Belarús (Bielorrusia), Croacia y Zimbabue, los electores en el extranjero participan en las elecciones legislativas en el ámbito nacional, pero no en la elección del presidente.

Distribución por forma de gobierno

Forma de gobierno	Número de casos	Países	Correlación con el voto en el extranjero
Parlamentaria	35	Alemania, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Botswana, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Ghana, Guinea, Países Bajos (Holanda), Indonesia, Irlanda, Israel, Japón, Lesotho, Letonia, Luxemburgo, Malasia, Moldavia, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Santo Tomé y Príncipe, Sudáfrica, Suecia y Suiza.	Positiva en todos los casos.
Presidencial	29	Argelia, Argentina, Armenia, Azerbaiján, Belarús (Bielorrusia), Bosnia-Herzegovina, Brasil, Cabo Verde, Chad, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Estados Unidos, Francia, Gabón, Islandia, Kazajstán, Lituania, Malí, Namibia, Níger, Perú, Puerto Rico, Rusia, Senegal, Ucrania, Uzbekistán, Venezuela y Zimbabwe.	Positiva en 25 casos, excepto Azerbaiján, Belarús (Bielorrusia), Croacia y Zimbabwe.

Elecciones nacionales en sistemas presidenciales

Por las características de los sistemas presidenciales, es posible especificar un poco más el indicador sobre las elecciones para cargos de representación nacional en las que aplica el voto en el extranjero, al considerar tanto el Poder Ejecutivo como el Legis-

lativo. La siguiente tabla reporta las distintas opciones y su nivel de incidencia:

**Aplicación del voto en el extranjero
en elecciones nacionales en los sistemas presidenciales**

Cargos de elección nacional	Número de casos	Países
Ejecutivo y Legislativo	17	Argelia, Argentina, Armenia, Bosnia-Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Estados Unidos, Islandia, Kazajstán, Mali, Namibia, Perú, Puerto Rico, Rusia, Senegal, Ucrania y Uzbekistán.
Sólo Ejecutivo	8	Brasil, Chad, Costa de Marfil, Francia, Gabón, Lituania, Níger y Venezuela.
Sólo Legislativo	4	Azerbaiján, Belarús (Bielorrusia), Croacia y Zimbabwe.

Vale la pena destacar el caso de Colombia, cuyo Congreso es bicameral y donde el voto en el extranjero sólo aplica hasta ahora para las elecciones de senadores.

4. Requisitos de elegibilidad

Este es un indicador particularmente relevante para determinar el grado de inclusividad de las disposiciones relacionadas con la posibilidad de ejercer el voto en el extranjero: quiénes son elegibles y qué requisitos deben satisfacer. Precisamente, la condicionalidad o selectividad de los requisitos impuestos guarda relación directa con el nivel de inclusividad. Sin embargo, la información disponible para integrar este estudio no ha sido, con frecuencia, lo suficientemente precisa o detallada como para tratar este indicador con el rigor y profundidad requeridos.

En este sentido, el tratamiento de la información disponible debió hacer frente a tres problemas especialmente relevantes. El primero es la falta de homogeneidad de las fuentes informativas. El segundo tiene que ver con el hecho de que aún en aquellos casos

en que se contó con la normatividad jurídica aplicable, sus disposiciones no siempre son inequívocas en cuanto a su significado e interpretación, sobre todo cuando su discernimiento remite, no siempre expresamente, a otras normas u ordenamientos jurídicos. El tercero es que los requisitos que de una u otra forma se fijan, con frecuencia se restringen a la elegibilidad para votar, sin precisar ni detallar, de ser el caso, los relativos a la materialización del sufragio, lo que impide establecer las diferencias entre estos dos momentos, cuando así resulta procedente. Aunque seguramente una vez satisfechos los requisitos de elegibilidad, los que se refieren a la emisión del sufragio resultan derivados, accesorios o convencionales, parece conveniente no perder de vista esta distinción.

Ciudadanía

En todo caso, un requisito indispensable y generalizado es el de la calidad o condición ciudadana. Casi por definición lo es para la titularidad y ejercicio de los derechos políticos, al menos en toda su extensión y sin cortapisas, puesto que ya existen casos de capacidad electoral activa (parcial o restringida) que no necesariamente exigen la ciudadanía.

A juzgar por los registros disponibles, la elegibilidad para sufragar en el extranjero no admite excepciones de este tipo. Sin embargo, una categoría jurídica que los ordenamientos constitucionales suelen definir y delimitar con toda precisión, no siempre está exenta de dificultades al momento de ser necesaria su comprobación o acreditación. Baste considerar las situaciones susceptibles de configurarse en Estados recién constituidos o con problemas manifiestos de diferenciación étnica y hasta, en su caso, con los migrantes indocumentados y/o sus descendientes.

Inscripción o registro electoral

Otro requisito igualmente generalizado para la elegibilidad como votante en el extranjero es el relativo a la inscripción en un registro

electoral. Además de la dificultad referida con anterioridad, los requisitos que establece el registro electoral pueden presentar infinidad de variantes y relacionarse con otros elementos de la regulación para el ejercicio del voto.

Para facilitar el tratamiento de este indicador, se ha optado por considerar, en primer término, las principales alternativas relacionadas con la adscripción geográfica de los listados o registros donde debe constar la inscripción electoral, en el entendido de que se trata virtualmente de un requisito obligatorio para ejercer el derecho al voto.

En términos generales, se identifican dos modalidades básicas acerca del sitio en que se efectúa el trámite de inscripción y se integran y actualizan los listados de los electores: en el extranjero (usualmente en las representaciones diplomáticas o consulares) o en el país (usualmente en la demarcación electoral correspondiente al último lugar de residencia).

Como regla general, se puede sostener que, en buena medida por razones de lógica administrativa y procedimental, la posibilidad de registro en el exterior se relaciona con la modalidad de voto personal en recintos oficiales, en tanto que el requisito de que el trámite se verifique internamente guarda mayor relación con el voto postal.

A este respecto, el agrupamiento de los países tratados muestra la siguiente distribución:

Distribución por modalidad de registro

Modalidad de registro	Número de casos	Países
En un registro integrado en el extranjero	30	Argentina, Armenia, Azerbaiján, Belarús (Bielorrusia), Bosnia-Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Chad, Colombia, Costa de Marfil, Eritrea, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Ghana, Indonesia, Israel, Kazajstán, Letonia, Lituania, Moldavia, Níger, Polonia, Portugal, Santo Tomé y Príncipe, Timor Oriental, Uzbekistán y Venezuela.
En un registro integrado en el país	31	Alemania, Australia, Austria, Argelia, Bangladesh, Canadá, Croacia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Gabón, Guinea, Países Bajos (Holanda), Irlanda, continúa...

Modalidad de registro	Número de casos	Países
		Islandia, Japón, Lesotho, Luxemburgo, Malasia, Namibia, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Puerto Rico, Reino Unido, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Ucrania y Zimbabwe.
En un registro interno o externo	3	Bélgica, Francia y Senegal.
En un registro interno y otro externo	2	Mali y Suiza.

a) Registro en el extranjero

- En 30 países la legislación aplicable dispone expresamente que para poder votar en las elecciones nacionales en las que resulta aplicable el sufragio en el extranjero, el ciudadano debe tramitar previamente su inscripción en el listado o registro que se integra y administra en alguna locación del extranjero, a pesar de que con frecuencia suele estar sujeto a supervisión o validación de la autoridad electoral competente. Se incluyen dentro de esta modalidad las experiencias de Eritrea y Timor Oriental, ya que en su oportunidad el registro para las consultas se pudo efectuar fuera del territorio nacional.
- En 26 de estos 30 países se vota exclusiva u opcionalmente de manera personal en las sedes diplomáticas y consulares o algún recinto oficial. Las excepciones son Estonia, Finlandia, Lituania y Portugal, en donde el voto es postal. Sin embargo, mientras en Finlandia cualquier voto postal debe emitirse y depositarse en una sede oficial del extranjero habilitada al efecto, en Estonia el elector puede optar por depositarlo en una sede diplomática o enviarlo por correo a la oficina de la demarcación electoral que le corresponde dentro del país.
- En Belarús (Bielorrusia) los ciudadanos que se encuentran matriculados en el registro consular son automáticamente incluidos en el listado electoral. En Chad el registro sólo es procedente

una vez que han transcurrido más de seis meses desde que el elector se registró en la matrícula consular correspondiente.

- La legislación de Kazajstán y Polonia dispone expresamente que el interesado debe presentar un pasaporte válido para tramitar su registro; en Colombia puede ser el pasaporte o la cédula de identidad y en Finlandia el pasaporte se debe presentar tanto al momento de solicitar como de emitir el voto postal.

b) Registro en el país

- Son 31 los países en los que la posibilidad de votar en el extranjero está condicionada a la inscripción o registro previo en un listado electoral dentro del país, que puede ser un registro nacional especial (como en Argentina o España), o en el de la demarcación electoral correspondiente al del último lugar de residencia o nacimiento del ciudadano, para que se le habilite y considere como elector en el extranjero.
- La obligación de inscribirse en un registro doméstico no necesariamente implica que el trámite se tenga que efectuar dentro del territorio nacional y/o de manera personal. En las legislaciones de países como Austria, Canadá, Croacia y Ucrania se contempla expresamente algún tipo de apoyo o facilidad por parte de las representaciones diplomáticas y consulares para efectuar los trámites necesarios.
- En algunos casos, como el de Luxemburgo, el registro ordinario es indispensable para solicitar, en cada oportunidad, la documentación relativa al voto postal. La legislación de Lesotho faculta a los jefes de las misiones diplomáticas para solicitar la inscripción y el voto postal de los electores dentro de su jurisdicción, aunque el voto está reservado a quienes desempeñan funciones oficiales.
- En Canadá, el registro para votar sólo procede si la ausencia del elector del territorio nacional no es mayor a cinco años y se tiene la intención de volver a residir en el país, a menos que

desempeñe una función oficial. En Australia el registro debe renovarse a la vuelta de tres años y en Austria después de 10. Hay países en los que el registro, o por lo menos la solicitud para votar, debe efectuarse en ocasión de cada elección.

- Los casos que imponen más restricciones son los de Namibia, donde la cédula de votación para cada elección sólo se puede obtener dentro del país, y Sudáfrica, donde el trámite tiene que realizarse dentro de un plazo perentorio y de manera personal en la demarcación electoral correspondiente.
- En 19 de estos 31 países se vota exclusiva u opcionalmente por vía postal, pero en Dinamarca, Japón y Noruega hay que requisitarlo (solicitarlo y llenarlo) y depositarlo en una representación diplomática o consular.
- Australia, Dinamarca, Noruega y Nueva Zelanda comparten un rasgo peculiar: no existen registros o listados especiales de electores en las representaciones diplomáticas, ni es necesaria una constancia del registro doméstico para emitir el voto personal (Australia y Nueva Zelanda) o requisitar y depositar el postal (Dinamarca y Noruega). Para lo que resulta indispensable el registro en estos casos es para validar posteriormente la elegibilidad del votante y, en su caso, incluir su voto en el escrutinio.
- Las excepciones son Argelia, Croacia, Gabón, Guinea, Islandia, Namibia, Perú, Reino Unido, Rumania, Rusia, Sudáfrica y Ucrania, en donde se utiliza un procedimiento de votación alternativo de manera personal en sedes oficiales. Por los argumentos citados acerca del registro previo para cada elección en Namibia y Sudáfrica, es claro que en estos dos casos la combinación entre registro doméstico previo y voto personal en el extranjero constriñe seriamente el universo de potenciales electores y la posibilidad de ejercicio real del sufragio. En el Reino Unido el voto es por procuración, es decir, cuando al elector se le solicita que designe a una persona como apoderado para que ejerza el voto en su representación, y el registro del mandato debe renovarse anualmente.

c) Registro opcional en el extranjero o dentro del país

- En Bélgica existen ambas modalidades, pero en rigor no son opcionales ya que se aplican en función de determinadas condiciones del elector, entre ellas su lugar de nacimiento y residencia. El registro comprende la acreditación del representante para votar por procuración y se debe renovar por escrito cada año.
- Francia es el único país donde se permite y está rigurosamente controlado un doble registro. El elector puede estar registrado simultáneamente en un listado del extranjero (representación diplomática o consular) y en el de una comuna, de tal forma que pueda votar sin problema dentro del país si se encuentra presente en la fecha de las elecciones.
- En Senegal, el elector tiene la opción de registrarse en el listado especial de una representación diplomática o consular o, en su caso, solicitar a ésta que tramite su registro en su comuna de nacimiento o último lugar de residencia en el país.

d) Registro doble

- Al menos en los casos de Malí y Suiza, la legislación exige expresamente, con algunas especificidades, tanto la inscripción en la lista electoral de una comuna dentro del país como en el registro consular.

5. Procedimiento de votación

En los 66 países analizados se han identificado tres modalidades básicas para la emisión del voto en el extranjero: el voto personal en recintos oficiales, el voto postal y el voto por procuración. En algunos casos se combinan algunas de esas modalidades, pero en rigor no se trata de ninguna variante, con las excepciones de Australia donde en una situación expresamente delimitada (voto en el Antártico) se permite votar por fax, al igual que ocurre en casos

excepcionales y sujetos a la autorización del Director de Elecciones en Nueva Zelanda.

No se debe perder de vista que, en todos los casos y al menos desde una perspectiva técnico-operativa, cualquier esquema o arreglo para el voto en el extranjero requiere de ajustes o innovaciones en las normas, procedimientos y prácticas imperantes en el país.

En la selección y aplicación de alguna de estas modalidades gravitan no sólo condicionamientos de carácter jurídico o político-institucional, sino además constreñimientos o exigencias de orden presupuestal, administrativo y logístico. Por más simple o sofisticado que sea su diseño, ninguna de ellas está exenta de dificultades administrativas y operativas para su aplicación. En todo caso, la confiabilidad y credibilidad del régimen electoral en su conjunto es un elemento clave para las iniciativas del voto en el extranjero.

Por supuesto, cada una de las modalidades implica niveles diferenciados en términos de cobertura del electorado potencial y de facilidades para la emisión del voto. Los modelos combinados o mixtos parecen atender mejor ambos indicadores, pero también implican mayores capacidades y recursos de todo orden.

El voto postal puede asegurar una cobertura mucho más amplia que el voto personal en recintos oficiales, pero también suele implicar mayores dificultades administrativas para la autoridad electoral (primero en términos de producción y distribución de los materiales, y luego en su recepción y procesamiento), así como eventuales inconvenientes para el propio elector al depender también de la calidad o confiabilidad de los servicios postales del país de residencia u origen para la recepción, envío y arribo oportunos de su voto.

El voto personal en recintos oficiales tiene una cobertura más limitada (depende del número de representaciones en el extranjero, pero además de la distancia que medie entre su ubicación específica y el lugar de residencia del elector potencial, que puede resultar insalvable por el tiempo de traslado requerido) y exige normalmente un gran apoyo y coordinación por parte de las autoridades y personal de las representaciones diplomáticas y consulares, de quienes también se exige un alto grado de imparcialidad político-partidista.

En función de las modalidades identificadas, los casos examinados se distribuyen de la siguiente forma:

Distribución de las modalidades de votación

Procedimiento para la emisión del voto	Número de casos	Países
Voto personal en sedes diplomáticas u otros recintos oficiales	38	Argelia, Argentina, Armenia, Azerbaiján, Belarús (Bielorrusia), Botswana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Chad, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Eritrea, Francia, Gabón, Ghana, Guinea, Indonesia, Islandia, Israel, Kazajstán, Letonia, Malí, Moldavia, Namibia, Níger, Perú, Polonia, Rumania, Rusia, Senegal, Santo Tomé y Príncipe, Sudáfrica, Timor Oriental, Ucrania, Uzbekistán y Venezuela.
Voto por correspondencia	22	Alemania, Austria, Bangladesh, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Países Bajos (Holanda), Irlanda, Japón, Lesotho, Lituania, Luxemburgo, Malasia, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Puerto Rico, Suiza y Zimbabwe.
Voto por procuración	2	Bélgica y Reino Unido.
Mixto	4	Australia, Bosnia-Herzegovina, Eslovenia y Suecia.

Voto personal en sedes oficiales

- Al establecer una correlación con la modalidad de registro, encontramos que en 24 de los 38 países en que se consagra el voto personal en recintos oficiales el registro suele efectuarse previamente en la misma sede: Argentina, Armenia, Azerbaiján, Belarús (Bielorrusia), Botswana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Chad, Colombia, Costa de Marfil, Eritrea, Ghana, Indonesia, Israel, Kazajstán, Letonia, Moldavia, Níger, Polonia, Santo Tomé y Príncipe, Timor Oriental, Uzbekistán y Venezuela.
- En Israel, Kazajstán, Polonia, Rumania y Rusia también se puede votar a bordo de embarcaciones nacionales. Además, en Rusia también se contempla el voto de efectivos en sus instalaciones militares en el extranjero.

- En Argelia y en Chad también se prevé el voto por procuración, pero en virtud de las restricciones que imponen se optó por ubicarlos bajo este registro. En Argelia sólo es asequible por causa justificada y para elecciones locales. En Chad el acceso se restringe a funcionarios oficiales.

Voto postal

- En 17 de los 22 países en que se vota por correspondencia existe una correlación con el requisito de inscripción en un registro integrado y administrado por una autoridad nacional: Alemania, Austria, Bangladesh, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Países Bajos (Holanda), Irlanda, Japón, Lesotho, Luxemburgo, Malasia, Noruega, Nueva Zelanda, Puerto Rico y Zimbabwe.
- En Dinamarca, Finlandia, Japón y Noruega la papeleta de votación tiene que ser requisitada y depositada de manera personal en una representación diplomática o consular. En Dinamarca y Noruega también se habilitan sitios oficiales para la emisión y recepción del voto postal a bordo de navíos.
- En Nueva Zelanda, el elector tiene la opción de requisitar y depositar su papeleta de votación en una representación diplomática o de turnarla directamente a la autoridad electoral correspondiente. Además, los documentos de votación se pueden solicitar por correo electrónico.
- En Suiza existe la modalidad del voto por procuración para las elecciones cantonales, pero únicamente cuando así lo prevea la legislación respectiva.

Modalidades combinadas o mixtas

- En Australia el elector puede optar por el voto personal anticipado en sedes de embajadas y consulados y el voto por correspondencia. En el caso de los electores en el Antártico, como ya se indicó, se prevé la emisión del voto por fax.

- En Estonia el elector también tiene la opción del voto personal en recintos oficiales o por correspondencia.
- Si bien Bosnia-Herzegovina combina las modalidades del voto personal en recintos oficiales y por correo, lo cierto es que no se trata de un sistema optativo para el elector. En razón del volumen de electores y de las facilidades con que se dispone para efectuar los arreglos conducentes, los residentes en Croacia y la República Federal de Yugoslavia votan de manera personal en sitios habilitados y supervisados por la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa (OSCE). Los electores en otros países votan por correspondencia.
- El de Suecia es un caso parecido al de Bosnia-Herzegovina, ya que aunque coexisten las modalidades de voto personal y por correspondencia, no son opcionales para el elector. El procedimiento general es el del voto personal en representaciones diplomáticas y consulares, pero en razón de restricciones legales en Alemania y Suiza, los electores en estos países votan por correspondencia. Si bien las restricciones para el voto personal de los extranjeros en estos dos países se han flexibilizado, Suecia está examinando la posibilidad de aplicar exclusivamente el voto por correspondencia.

6. Otras características o registros relevantes

Representación de los ciudadanos en el extranjero

- En tres casos (Croacia, Francia y Portugal), los ciudadanos en el extranjero no sólo tienen capacidad electoral activa para determinadas elecciones nacionales, sino que además cuentan con representación parlamentaria.
- En Croacia, donde se estima que alrededor de 400 mil ciudadanos residen de manera permanente en el extranjero (alrededor del 10% del electorado nacional), la ley les reserva un máximo de 14 escaños adicionales a los 140 que integran la Cámara de Representantes, cuyo número exacto se determina en función de su participación electoral y considerando la base de votación

- que se requiere para obtener un escaño en el país. En las elecciones parlamentarias votaron más de 125 mil de los 360 mil electores registrados y les correspondieron seis escaños.
- En Francia, los ciudadanos en el extranjero cuentan, desde 1948, con una representación en el Senado, que desde 1983 es de 12 escaños. A diferencia del caso croata, estos senadores no son electos de manera directa por los votantes en el extranjero, sino por un Colegio formado por 150 miembros del denominado Consejo Superior de Franceses Residentes en el Extranjero, creado también en 1948, la mayoría de los cuales sí son electos de manera directa por los votantes en el extranjero.
 - Los portugueses en el extranjero cuentan, desde 1976, con representación en la Cámara de Diputados. Para tal efecto conforman dos circunscripciones electorales, una comprende a Europa y otra al resto del mundo. En cada circunscripción se eligen dos diputados si el número de electores es superior a 55 mil, pero sólo uno si es menor a esa cantidad.

Limitaciones para el ejercicio del voto en el extranjero

- En ocho casos, la normatividad aplicable o la información disponible indica inequívocamente que la posibilidad del voto en el extranjero se reserva exclusivamente a quienes desempeñan funciones oficiales (esencialmente funcionarios diplomáticos y militares) y a su cónyuge y dependientes si son elegibles: Bangladesh, Irlanda, Israel, Lesotho, Malasia, Sudáfrica, Puerto Rico y Zimbabwe.
- Además, en Puerto Rico y Sudáfrica el voto en el extranjero también comprende a quienes residen fuera del país por motivos de negocios o estudios, pero en el último caso siempre y cuando hayan cumplido con el trámite de registro previo dentro del país. En Malasia se extiende por razones de estudios y en Zimbabwe a quienes residen temporalmente en el extranjero como empleados de una persona, institución u organización nacional o por razones de enfermedad o estudio.

Facilidades para electores temporalmente en el extranjero

- Por disposición expresa de la normatividad aplicable o por las posibilidades que ofrecen los requisitos y arreglos disponibles para la emisión del voto en el extranjero, hay al menos ocho casos en los que un elector temporalmente en el extranjero puede hacer uso de este derecho, es decir, sin necesidad de trámites especiales o muy anticipados: Australia, Austria, Belarús (Bielorrusia), Canadá, Croacia, Dinamarca, Noruega y Nueva Zelanda.

Fecha de adopción o aplicación de una disposición expresa

En el siguiente cuadro se muestran los registros de 35 de los 66 países considerados en relación con la fecha en que adoptaron o aplicaron alguna disposición expresa sobre el voto en el extranjero, en el entendido de que no se trata necesariamente del modelo vigente o de que se haya aplicado de manera ininterrumpida.

Fecha de adopción y aplicación de alguna disposición
específica sobre el voto en el extranjero

Fecha de adopción	Número de casos	Países
Antes de la Primera Guerra Mundial	1	Australia.
Durante la Primera Guerra Mundial	1	Canadá.
Durante la Segunda Guerra Mundial	1	Estados Unidos.
Década de 1960	3	Brasil, Colombia y Suecia.
Década de 1970	3	Francia, Indonesia y Portugal.

continúa...

Fecha de adopción	Número de casos	Países
Década de 1980	3	Alemania, España y Luxemburgo.
Década de 1990	22	Argentina, Armenia, Austria, Azerbaijón, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Costa de Marfil, Croacia, Eslovenia, Guinea, Kazajstán, Letonia, Moldavia, Namibia, Polonia, Sudáfrica, Suiza, Ucrania, Uzbekistán y Venezuela.
2000	1	Japón.

- Aunque los registros son parciales, es claro que hasta mediados del siglo XX se trataba de un derecho excepcional (normalmente limitado a los efectivos militares en ultramar) que empieza a ganar cierto terreno paulatinamente, pero que no es sino hasta la última década cuando cobra verdadero auge.
- En los casos de Canadá y Estados Unidos el dispositivo original sólo era aplicable para el personal militar y de apoyo. Aunque se fue flexibilizando gradualmente, en Estados Unidos se generalizó hasta 1975 y en Canadá hasta 1993.

Niveles de participación

A pesar del interés que usualmente suscita este indicador, en algunos casos no suelen integrarse registros específicos sobre su desarrollo o sólo se consignan de forma genérica en las fuentes informativas disponibles. En el siguiente cuadro se muestran algunos registros parciales, prescindiendo de los relativos al volumen de electores potenciales en el extranjero, en virtud de que suelen ser estimaciones poco precisas.

País/año	Electores registrados	Votos emitidos	% de votos sobre electores registrados
Argentina (1997)	23,389	5,700	24.4
Armenia (1996)	19,033	8,438	44.3

continúa...

Pais/año	Electores registrados	Votos emitidos	% de votos sobre electores registrados
Australia (1996)		46,307	
Bosnia (1979)	200,480	121,633	60.7
Canadá (1997)		6,006	
Colombia (1998)		44,313	
Croacia (2000)	360,110	126,841	35.2
España (1996)	526,065	181,741	34.5
Estados Unidos (1996)		2,401,000	
Estonia	9,100	4,099	45.0
Finlandia	204,917	22,424	10.9
Francia (1995)	245,317	130,036	53.0
Japón (2000)		9,899	
Moldavia (1998)		3,202	
Perú (2000)		103,473	
Portugal (1995)	192,329	45,832	23.8
Senegal (1998)	80,844	24,246	29.9
Suecia (1994)		25,000	
Suiza (1999)	70,063	35,102	50.1
Sudáfrica (1994)	428,461	96,268	22.1
Ucrania (1999)	121,201	30,598	25.2
Venezuela (2000)	11,873	6,785	57.1