



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

XII. EL VOTO EN EL EXTRANJERO

CARLOS NAVARRO

AUNQUE LAS regulaciones y dispositivos específicos para permitir el voto en el extranjero no son un fenómeno reciente en América Latina —los registros pioneros datan de la década de 1960—, no hay duda de que es en los últimos tiempos cuando el tema ha adquirido una especial visibilidad y relevancia, que si bien se explican, en última instancia, por condiciones y exigencias que remiten a cada contexto nacional en lo particular, también son discernibles y encuentran un sustento importante en algunas tendencias dominantes en el escenario internacional contemporáneo.

Sobre esta base y a partir de un intento por fundamentar la actualidad y complejidad del tema a la luz de ciertas características y dinámicas prevalentes en la región, en este capítulo se reporta la situación que guardan 19 países latinoamericanos a propósito del voto en el extranjero; examinando con detalle algunos de los principales componentes y características de los 10 sitios en los que existen dispositivos legales y, de ser el caso, experiencias concretas en su aplicación, para concluir con una serie de consideraciones generales sobre algunos de los asuntos fundamentales de toma de decisión que es pertinente que pondere y encare cualquier debate o iniciativa de regulación sobre el voto en el extranjero.

1. SOBRE LA ACTUALIDAD Y COMPLEJIDAD DEL TEMA

Una primera tarea que se impone es la de delimitar con la mayor claridad y precisión lo que ha de entenderse, al menos para efectos de este estudio, por “voto en el extranjero” o, como algunos lo llaman, con un rigor semántico que enfatiza y distingue al mismo tiempo el espacio geográfico en el cual se emite el voto de aquel en que surte efecto, voto “desde el extranjero”. En cualquier caso, lo entendemos como la posibilidad que considera y regula expresamente la normativa electoral de un determinado país para que sus ciudadanos residentes o incluso en tránsito por el extranjero ten-

gan la oportunidad y dispongan de facilidades para ejercer su derecho al sufragio fuera del territorio nacional y, por supuesto, para actos electorales que tienen validez y efectos dentro del país de origen o pertenencia.

En este sentido, conviene diferenciar el voto en el extranjero de otros conceptos con los que comparte un campo semántico común y que pueden dar lugar a ciertas confusiones. De un lado, está el reconocimiento del derecho al voto de los extranjeros que consagran las legislaciones de algunos países y que tiene que ver precisamente con la extensión del derecho al voto, generalmente para elecciones de carácter local o municipal, a los extranjeros que satisfacen, entre otros, determinados requisitos de arraigo o residencia, pero que no han optado o accedido a la condición ciudadana. Uruguay, por ejemplo, reconoce el derecho al voto a los extranjeros que, poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de al menos 15 años en el país, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal (artículo 78 de la Constitución).

Del otro lado, habrá que distinguirlo de modalidades específicas para la emisión del voto que prescinden de la comparecencia personal y directa del elector en los sitios especialmente habilitados para la recepción del sufragio, vale decir, de modalidades para la emisión del voto a distancia (siendo el más convencional el del voto postal o por correo), modalidades que no necesariamente implican en sí mismas ni aplican para la emisión del voto en el extranjero. Desde esta perspectiva, el voto en el extranjero no se vincula con una determinada modalidad para su emisión. Por el contrario, como se apreciará más adelante, al menos teóricamente está abierto y resulta compatible con todas las opciones (personales y a distancia).

En lo que concierne a su complejidad, se puede empezar por argumentar que, por su naturaleza y potenciales implicaciones, el del voto en el extranjero no sólo es un tema susceptible de generar controversias conceptuales o normativas en el plano de las doctrinas jurídicas o de las teorías políticas, sino, además, de plantear múltiples dilemas y desafíos de carácter jurídico-institucional y técnico-operativo. El planteamiento no es exagerado porque, si se examina el asunto con detenimiento, se terminará por advertir que su análisis y eventual regulación deben hacerse cargo de su interrelación con diversos problemas y fenómenos sociales; que su valoración integral bien puede llevar al punto de revisar y reformular las concepciones convencionales sobre ciudadanía, titularidad y ejercicio de los derechos políticos o los criterios de pertenencia a la comunidad política nacional.

Según este orden de ideas, un primer nudo problemático que plantea el análisis y la eventual regulación del voto en el extranjero reside en que no resulta discernible ni a la luz de las doctrinas jurídicas convencionales sobre la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos, ni de la mayoría de las convenciones o instrumentos jurídicos internacionales relativos a la protección o promoción de los derechos humanos en general, y de los políticos en lo particular, los cuales privilegian, implícita o explícitamente, el requisito de residencia efectiva dentro del país de origen. Empero, esta presunta omisión o insuficiencia no ha sido obstáculo para que, como se ha documentado en otro lado (Navarro Fierro, 2002 y 2006), más de 80 países en el mundo hayan adoptado ya regulaciones y aplicado dispositivos específicos para permitir y facilitar el ejercicio del voto desde el extranjero, muchos de los cuales terminan reivindicando en la norma y en los hechos una concepción de ciudadanía y de pertenencia a la comunidad política nacional que trasciende los preceptos y moldes clásicos que suelen vincularlos al requisito de residencia efectiva dentro del territorio del Estado en cuestión.

Lo interesante del asunto es que, hasta donde se tiene conocimiento, en casi todas las experiencias concretas de voto en el extranjero se ha llegado a la adopción de regulaciones en esta materia sin que medie un debate riguroso y a fondo sobre las implicaciones reales y potenciales que plantea el reconocimiento y ejercicio de ciertos derechos políticos (el voto activo y a veces el pasivo) a los ciudadanos que no residen efectivamente dentro del territorio nacional. En otros términos, algunas nociones, como la de ciudadanía y comunidad política nacional, se están redefiniendo por la vía de determinadas regulaciones y hechos concretos, sin que necesariamente medie un debate conceptual sobre sus alcances e implicaciones.

Por supuesto, siguiendo esta línea de análisis, buena parte de la complejidad del debate y de una eventual regulación del voto en el extranjero tiene que ver con la delimitación o perfil del que se constituya como potencial electorado. No da lo mismo que a quienes se tenga en mente como potenciales electores sea a servidores públicos que cumplen una misión oficial en el extranjero (diplomáticos, militares o representantes de entidades gubernamentales y sus familias), o incluso a ciertos grupos que residirían temporalmente fuera del país por motivos profesionales o académicos —y cuyo número agregado sería relativamente reducido—, que tener que hacer frente a los dilemas y retos que plantea un potencial electorado conformado por trabajadores migrantes, refugiados o desplazados por razones políticas, religiosas, étnicas o culturales, cuyo volumen puede ser muy signi-

ficativo, pues usualmente se trata de fenómenos masivos y más difíciles de encarar.

En este sentido, no hay duda de que para buena parte de los países latinoamericanos, el eventual discernimiento y evaluación del voto en el extranjero tiene que ver en gran medida —y no puede desentenderse— con el fenómeno de su migración internacional, que en muchos casos está conformada por vastos contingentes de trabajadores, es decir, por personas cuya principal motivación para trasladarse al extranjero es de carácter económico y está determinada por la falta de oportunidades de trabajo y posibilidades de bienestar en su país de origen. Esto, sin pasar por alto que también muchos países de la región han experimentado, en un pasado relativamente reciente, prolongadas o reiteradas experiencias autoritarias que también han generado importantes flujos de migrantes internacionales por razones políticas (exiliados).

El punto es que, al margen de su valor conceptual o analítico, las diferenciaciones a propósito del perfil o composición del potencial electorado comportan importantes implicaciones conceptuales, jurídico-institucionales, técnicas y operativas que no pueden ser soslayadas al momento de embarcarse en un proceso de definiciones y toma de decisiones en esta materia. A ese tipo de complejidades se suman aquellas que tienen que ver con las (limitadas) posibilidades para replicar en el extranjero y, por tanto, fuera de la jurisdicción estatal soberana, las garantías o atributos esenciales que caracterizan el régimen electoral “interno”, sobre todo las que se refieren a los mecanismos de rendición de cuentas acerca de las finanzas de partidos y campañas, las condiciones de equidad de la contienda, la administración de la justicia electoral o de la sanción de eventuales transgresiones a la ley.

En cuanto a la actualidad del tema, se le puede dimensionar a la luz de la presencia e interrelación de, por lo menos, dos factores fundamentales. El primero reside en la extensión y revaloración sin precedente de las instituciones y prácticas democráticas. A nadie se le escapa que las reiteradas prédicas sobre libertades individuales y procesos de cambio democrático, por acotados que sean, crean un contexto de fuertes exigencias y expectativas en favor de una efectiva vigencia de los derechos políticos fundamentales y, en especial, de la universalidad del sufragio, que fácilmente se proyecta entre las poblaciones migrantes que proceden o residen en entornos sensibles y más o menos ajustados normativamente a esas prédicas.

El segundo tiene que ver, precisamente, con el creciente interés y preocupación por los problemas que entraña la migración internacional. No sólo se trata de la dimensión cuantitativa de este fenómeno, de su espectacular repunte durante los últimos años, que ha llevado a estimar, conservadoramente, que hacia el año 2002 involucraba a alrededor de 175 millones de personas (casi 3% de la población mundial), de las cuales cerca de 10% serían originarios de países latinoamericanos (Pellegrin, 2002), sino de sus implicaciones sociopolíticas. Desde esta perspectiva, el grueso de los migrantes internacionales representa a vastos contingentes de población desprovistos total o parcialmente de sus derechos políticos fundamentales (pero no sólo de éstos), en un mundo pautado por los procesos de “globalización” y “democratización”. Y es que la paradoja estriba en que al mismo tiempo en que, por un lado, se insiste en las bondades del nuevo orden democrático (y se genera el contexto de expectativas y exigencias señalado), por el otro se intensifican los flujos migratorios internacionales, alentados sobre todo por los sostenidos desequilibrios y asimetrías de orden estructural, y se restringen o endurecen tanto las políticas de acceso como las de absorción o integración de los inmigrantes en los principales países de destino.

Dentro de este cuadro de condiciones, el voto en el extranjero se puede perfilar, en algunos casos, como una forma de paliar, así sea de manera más bien limitada porque evidentemente sólo aborda de manera parcial el asunto de los derechos políticos, el evidente déficit democrático que genera los fenómenos y políticas migratorias internacionales de nuestro tiempo; pero también, y al mismo tiempo, como una ventana de oportunidad para que algunos estados rescaten, redefinan o refuercen los términos de su relación político-institucional con sus comunidades en el extranjero. Al final, por limitados que puedan ser sus alcances y efectos, envía una importante señal simbólica de interés, preocupación e inclusión.

2. PANORAMA GENERAL DE LOS REGISTROS POSITIVOS Y SUS CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES

Un signo inequívoco de la relevancia y actualidad que ha adquirido el tema en la región reside en que si bien al momento de entregar la versión final de esta colaboración (enero de 2006), el universo de países que reporta registros positivos y experiencias concretas relativas al ejercicio del sufragio

de sus ciudadanos en el extranjero abarca a ocho de los 19 países examinados (Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela), hay otros dos (Ecuador y México) que adoptaron disposiciones legales en un pasado muy reciente y los pondrán en práctica por vez primera en las elecciones que celebrarán este mismo año. Además, en casi todos los países restantes se encuentran en curso debates referidos a su eventual adopción e incluso en algunos de ellos ya se ha llegado al punto de expresarlo en iniciativas de ley. En este apartado se destacan algunos de los rasgos más relevantes de los ocho países que disponen y ya tienen experiencia en la aplicación de dispositivos que han adoptado y de algunos registros preliminares de los otros dos que están por instrumentarlos por vez primera.

Origen y fundamentos

El simple referente sobre el año en que se adoptaron las disposiciones legales para permitir el voto en el extranjero o incluso el año en que se aplicaron por vez primera, sobre todo en aquellos casos en que ha mediado una diferencia importante entre ambos hechos (véase el cuadro XII.1), desautoriza cualquier planteo que trate de correlacionar tal decisión política fundamental con tendencias o exigencias dominantes en el escenario internacional, como pueden ser las denominadas olas democratizadoras, los cambios en los patrones y políticas migratorias o los debates sobre los derechos políticos de los migrantes. Con este argumento no se trata de negar que tales factores hayan ejercido alguna influencia en los procesos de toma de decisiones que finalmente han desembocado en la adopción de regulaciones en la materia, en especial aquellas que se han verificado en la última década, sino de afirmar que en la búsqueda de sus raíces y motivaciones han de privilegiarse condiciones y exigencias propias de cada contexto político nacional.

En este sentido, tanto un ejercicio elemental de contextualización de los diferentes casos nacionales, que por limitaciones de espacio no se desarrollará aquí, como la literatura especializada (los casos examinados en la primera parte de la compilación de Calderón, 2003), permiten identificar algunos patrones generales sobre su origen y naturaleza.

Primero, que su adopción suele derivar de una maniobra deliberada de algún sector de la clase política (el Ejecutivo o una bancada parlamentaria) y sin que medie mayor presión de sus potenciales beneficiarios, en cuyo ca-

CUADRO XII.1. *Referentes básicos de los dispositivos sobre el voto en el extranjero*

<i>País</i>	<i>Año de adopción</i>	<i>Año de aplicación</i>	<i>Elecciones a las que aplica</i>	<i>Modalidad de votación</i>
Argentina	1991	1993	Presidenciales y legislativas	Personal
Brasil	1965	1989	Presidenciales	Personal (urna electrónica)
Colombia	1961	1962	Presidenciales, legislativas y consultas	Personal
Ecuador	2002	2006	Presidenciales	Personal
Honduras	2001	2001	Presidenciales	Personal
México	2005	2006	Presidenciales	Postal
Perú	1979	1980	Presidenciales, legislativas y consultas	Personal
Puerto Rico	1977	1978	Todas, incluyendo primarias	Postal
República Dominicana	1997	2004	Presidenciales	Personal
Venezuela	1993	1998	Presidenciales y consultas	Personal

so tanto la visibilidad pública del tema como el consecuente umbral de expectativas no suele ser muy alto, al menos en un primer momento. O bien deriva de una demanda reivindicada y de la consecuente presión ejercida por grupos organizados de potenciales beneficiarios, esto es, de ciudadanos residentes en el extranjero. En este caso, los procesos de deliberación, toma de decisión e instrumentación suelen generar un mayor debate y expectativas.

Como ejemplos del primer patrón se pueden mencionar los casos de Brasil, donde la ley que regula el voto en el exterior es tramitada y promul-

gada casi al inicio del régimen militar que se instaura en 1964 (Calderón, 2003); de Honduras, donde la iniciativa de ley que muy rápidamente se materializa es fraguada por el inminente candidato presidencial del partido en el gobierno y no sin evidentes cálculos políticos de trasfondo (Hernández, 2003); de Ecuador, donde el Congreso aprobó la ley respectiva de manera subrepticia casi al final de su mandato y sin que mediara mayor debate público; y de Perú, donde el proyecto se aprueba y concreta sin que medie reivindicación alguna de los potenciales beneficiarios (Durand, 2003).

Dentro del segundo patrón se ubicarían las experiencias de Colombia, único país de la región donde las reivindicaciones de los electores en el extranjero se llevan al punto de garantizar legalmente su representación en la Cámara baja, hecho que finalmente se concreta en 2002; de México, donde la capacidad de organización y cabildeo de las comunidades de mexicanos en el exterior, en especial en Estados Unidos, es decisiva para que el tema adquiera gran visibilidad pública y, después de largas deliberaciones, tenga finalmente la resolución legislativa requerida para su instrumentación; República Dominicana, donde la presión ejercida por las organizaciones de residentes en Estados Unidos, sobre todo en Nueva York, termina por gravitar en la decisión de aplicar las regulaciones adoptadas en 1997 a partir de las elecciones presidenciales de 2004; y Venezuela, donde la iniciativa de un medio de comunicación creó un ambiente propicio para que la manifestación de numerosos ciudadanos en lo individual coadyuvara a que las disposiciones consagradas en la ley electoral adoptada en 1997 se materializaran en las elecciones presidenciales del año siguiente.

Segundo, como regla general, los proyectos se gestan y fructifican como parte de procesos de apertura, liberalización o reforma con sentido democrático de los regímenes políticos y con evidentes propósitos de legitimación de los cambios o ajustes propuestos en lo particular y del régimen político-electoral en su conjunto. Esta dinámica la ilustran muy claramente la ley colombiana de 1961, que se circunscribe a la elección presidencial y se enmarca en el denominado "Frente Amplio", pacto político bipartidista que rigió entre 1958 y 1978 (Serrano, 2003), y las disposiciones de la Constitución peruana de 1979 que consagró el tránsito del último régimen militar al civil en ese país, pero que en mayor o menor medida enmarcan casi todas las experiencias consignadas. Siguiendo esta línea de argumentación, incluso el caso de Brasil es ilustrativo: aunque las regulaciones legales se adoptan en el marco de un régimen militar, su instrumentación se produce dos décadas después en un contexto de cambio democrático. De

ahí que si bien en perspectiva internacional comparada no todos los dispositivos y experiencias concretas sobre el voto en el extranjero predicen sobre la calidad o atributos democráticos del régimen político en el que se enmarcan, en los casos de América Latina sí se puede hablar, en general, de una correlación positiva entre ambos factores.

Tercero, si bien en las definiciones políticas y sus consecuentes resoluciones legislativas suelen mediar intereses y cálculos político-electorales y partidistas, no hay duda de que en última instancia prima una manifiesta intencionalidad de redefinir y ampliar la noción de comunidad política de forma tal que abarque e incluya la diáspora de ciudadanos residentes en el exterior. En otros términos, se trata de recuperar o fomentar su sentido de pertenencia y relevancia para la comunidad política nacional, de replantear la universalidad del sufragio en sus dimensiones cuantitativa y cualitativa, y de extenderla más allá de los estrechos confines de los territorios y fronteras nacionales. Es ésa su vertiente más rica y, a pesar de sus eventuales limitaciones o insuficiencias, la menos explorada.

A este respecto, es interesante hacer notar que en seis de los diez países consignados en esta categoría (Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana y Venezuela), la constitución o las leyes en la materia reconocen expresamente la posibilidad de la nacionalidad múltiple o, en otros términos, de la no pérdida de la nacionalidad de origen por adquirir otra, y que más allá de las diferenciaciones conceptuales que se puedan establecer entre nacionalidad y ciudadanía (que difieren de un contexto a otro), ese reconocimiento se extiende, o al menos no enfrenta cortapisas expresas, en lo que concierne a la titularidad y ejercicio de los derechos políticos (calidad ciudadana). Por tanto, queda abierta la posibilidad de que las personas originarias de esos países que cuenten con nacionalidad doble o múltiple puedan, de ser el caso, ejercer al menos su derecho al voto activo en su estado de origen y en aquel del cual han adquirido la nacionalidad por naturalización.

Requisitos para calificar como elector en el extranjero

Si bien la calidad o condición ciudadana (como quiera que se determine) constituye un requisito indispensable para calificar como elector en el extranjero, lo cierto es que con frecuencia los dispositivos legales adoptados imponen otros requisitos que terminan condicionando de una u otra forma

la plena habilitación para el ejercicio del derecho al sufragio fuera del territorio nacional. En este sentido, es conveniente distinguir muy claramente entre las restricciones derivadas de requisitos que fija expresamente la ley para acceder a la calidad de elector en el extranjero, los cuales se asociarían con los atributos o situación personal de los ciudadanos en el extranjero, independientemente de su lugar de adscripción; de aquellas que tienen que ver con limitaciones prácticas para el registro o la emisión del voto que son intrínsecas o imputables al dispositivo seleccionado y no a la situación personal del elector.

Desde una perspectiva internacional comparada, se han identificado restricciones asociadas con la imposición de requisitos individuales bajo dos vertientes básicas: por el tipo de actividad que se desempeña en el extranjero (sólo califican ciudadanos incluidos en determinadas categorías) o por el tiempo de ausencia del país (sólo califican los ciudadanos cuya ausencia del país no excede un periodo predeterminado. En todo caso, este tipo de restricciones no son usuales en la región. De hecho, sólo encontramos restricciones categóricas del primer tipo en Puerto Rico, donde el acceso al voto está expresamente reservado a quienes desempeñan funciones oficiales (miembros en activo de las fuerzas armadas de Estados Unidos o de la guardia nacional de Puerto Rico o personas destacadas en el servicio diplomático, por ejemplo) o ejercen determinado tipo de actividades en el exterior (como empleados agrícolas conforme a un contrato tramitado por el Departamento de Trabajo o quienes estén cursando estudios en una institución debidamente acreditada), es decir, es el único caso en que al menos de inicio y de forma explícita la garantía no incluye a todos los ciudadanos en el extranjero, pues hay taxativas expresas asociadas con el tipo de actividad que desempeñen en el exterior.

Fuera de las implicaciones que en este sentido también comporta el caso portorriqueño, sólo acceden a la condición de elector en el extranjero ciertas categorías de ciudadanos que tienen su residencia permanente en el país), ninguna otra de las legislaciones vigentes en la región condiciona la capacidad electoral activa en el extranjero en función del tiempo de ausencia del país, es decir, mientras la persona conserve su calidad ciudadana sigue estando habilitada como elector sin importar el tiempo que haya residido fuera del país. Incluso, se puede dar el caso de que, dependiendo de las normas sobre nacionalidad y ciudadanía, una persona califique como elector sin haber nacido o residido en el país. Ahora bien, en los dispositivos legales vigentes en Argentina y Brasil se encuentra un requisito susceptible

de condicionar el acceso general a la calidad de elector asociado con el criterio de residencia, pero en un sentido temporal distinto: la legislación de ambos países exige que los potenciales electores sean residentes efectivos y permanentes en el extranjero. Con esta disposición se anula formalmente la posibilidad de que queden habilitados como electores los ciudadanos que residen de manera provisional en el exterior y, más aún, los que podrían denominarse electores en tránsito, es decir, aquellos que siendo residentes habituales en el país, por alguna razón se encuentran fuera de él durante la fecha prevista para la celebración de las elecciones.

Sin embargo, es importante hacer notar que los efectos condicionantes prácticos de este tipo de requisitos personales pueden ser análogos a los que, en última instancia, acaban por imponer los considerados para el efectivo ejercicio del sufragio, esto es, los requisitos, términos y procedimientos genéricos para el efectivo ejercicio del sufragio, presentes en mayor o menor medida casi en cualquier dispositivo de voto en el extranjero. Entre las condicionantes genéricas asociadas al dispositivo quedarían incluidos tanto los requisitos y términos previstos para la inscripción o registro en calidad de elector en el extranjero, como las condicionantes impuestas por la modalidad adoptada para la emisión del voto. En este sentido, suele existir un alto grado de interrelación y una solución de continuidad entre los dispositivos concretos de registro (requisitos, términos y facilidades) y el procedimiento seleccionado para la emisión del voto.

Otra vez con la salvedad de Puerto Rico, donde para votar en el extranjero es necesario que los ciudadanos habilitados se hayan registrado previamente en el país, en los nueve casos restantes es imperativo que los ciudadanos realicen un trámite específico de registro o inscripción como electores en el extranjero para votar fuera del país. No hay ningún caso en que este registro se genere de forma automática como resultado de la realización de otro trámite oficial en el extranjero (por ejemplo, la inscripción en el censo consular respectivo). Lo que varía y marca una diferencia significativa de un caso a otro en términos de las posibilidades de acceso o cobertura de los potenciales electores son los procedimientos y plazos dispuestos para ello. En ocho de los diez países de la región (México es la otra excepción junto a Puerto Rico), hay algún procedimiento que permite realizar el trámite de registro en sitios especialmente habilitados para tal efecto en el extranjero. Estos sitios suelen tener como sede o referente las representaciones diplomáticas y consulares. En principio se puede considerar que la posibilidad de realizar el trámite de inscripción en el extranjero representa una facili-

dad para el potencial elector desde el momento en que no es indispensable que vuelva al país para efectuarlo. Sin embargo, su efectiva concreción depende, como es obvio, de la capacidad de cobertura de su red diplomática y consular por todo el mundo y, además, de que todos los puntos de esa red sean habilitados para llevar a cabo el registro y la emisión del voto.

En Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, el registro como elector en el extranjero se realiza ante las representaciones diplomáticas y consulares de que el país dispone en cualquier parte del mundo y por personal de esas propias representaciones que sólo es supervisado por la autoridad electoral nacional. Honduras y República Dominicana difieren de este patrón en dos aspectos. Primero, es la propia autoridad electoral nacional la que asume la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de registro en el extranjero, mediante personal que designa expresamente para ello. Y, segundo, el proceso de registro (y emisión del voto) solo se lleva a cabo en sitios predeterminados, no en todas las plazas donde el país cuenta con representaciones diplomáticas y consulares. Para su experiencia pionera de 2004, la autoridad electoral de la República Dominicana determinó que el registro sólo se realizara en algunas ciudades de cinco países (Canadá, España, Estados Unidos, Puerto Rico y Venezuela), donde se ubicarían las mayores concentraciones de potenciales electores. Honduras ha optado por un enfoque más limitado que se concentra en seis ciudades de Estados Unidos: Houston, Los Ángeles, Miami, Nueva Orleans, Nueva York y Washington.

Ahora bien, lo usual es que para llevar a cabo el trámite de inscripción o registro requerido se exija contar con determinado documento oficial de identificación (que acredita la calidad ciudadana) y ese trámite se realice dentro de un plazo determinado y previo a la fecha prevista para la celebración de las elecciones. En cuanto al tipo de documentos oficiales de identificación que se deben portar, cabe destacar que mientras en algunos casos es imperativo que sea un documento específico, —como en Honduras o Perú, donde debe ser la tarjeta oficial de identidad; en República Dominicana, donde tiene que ser la cédula de identificación y electoral que expide la autoridad electoral nacional, o Venezuela, donde sólo se admite la cédula de identidad “laminada”—, en otros, el elector tiene a su disposición algunas opciones. En Argentina puede ser el documento nacional de identidad (DNI), la libreta de enrolamiento (LE) o la libreta cívica (LC), y en Colombia, la cédula de identidad ciudadana o el pasaporte vigente. Dentro de este conjunto de ocho países, sólo en el caso de República Dominicana no es posible

efectuar fuera del país el trámite necesario para obtener el documento de identidad requerido para registrarse como elector en el extranjero.

En todo caso, las solicitudes de inscripción presentadas en el extranjero son remitidas a las oficinas nacionales de la autoridad electoral para realizar el proceso de revisión, validación y confección, en su caso, de los padrones o listados electorales respectivos. En relación con los plazos establecidos para realizar el trámite de inscripción, es importante considerar tanto su duración como la antelación con que se cierran respecto a la fecha prevista para las elecciones. Aunque los plazos suelen promediar algunos meses, cabe destacar por su amplitud el que la República Dominicana concedió a sus electores en la ciudad de Nueva York, pues para el estreno de su dispositivo de voto en el extranjero en las elecciones de mayo de 2004, mantuvo abierto el proceso de registro en esa jurisdicción por más de dos años, entre octubre de 2001 y enero de 2004. En cuanto a la antelación con que se cierran los periodos de registro respecto a la fecha de la jornada comicial, los límites median entre los seis meses que Ecuador ha dispuesto para su experiencia pionera en 2006, hasta los 15 días que rigen en Colombia. En Brasil Argentina y República Dominicana el cierre se produce cuatro meses antes, en Honduras y Perú tres, y en Venezuela dos.

Como se ha indicado, México y Puerto Rico se apartan del patrón de registro precedente en un punto decisivo: no se habilitan sitios para cumplir con este requisito fuera del territorio nacional. En ambos casos, el proceso para la emisión del voto se realiza por la vía postal y, sobre todo en México, sin que medie participación o apoyo directo por parte de las representaciones diplomáticas o consulares. Aquí se puede asumir que, en principio, el potencial de cobertura tiende a ser mayor en la medida en que no está subordinado en forma alguna a la red de legaciones en el exterior. Sin embargo, esa potencial cobertura se ve mediada, desde luego, por los términos dispuestos para cumplir con los procedimientos previstos. En Puerto Rico, como ya se ha visto, sólo pueden votar ciertas categorías de ciudadanos, que además deben estar registrados previamente como electores dentro del país, ya que el trámite que pueden cubrir desde el extranjero sólo incluye la solicitud para recibir y emitir el voto postal, no para registrarse como electores. Esa solicitud debe ser turnada directamente a una instancia temporal y especializada del organismo electoral encargada de la administración del denominado "voto ausente" (que también incluye la modalidad del voto personal anticipado para cierto tipo de electores dentro del territorio nacional) y con dos meses de antelación a la jornada electoral.

Además, cualquier solicitud de voto ausente en el exterior del país debe ir acompañada de una certificación emitida por una autoridad competente (superior jerárquico o representante de la institución a la que se encuentre adscrito el elector en el extranjero), que avale su condición de elegibilidad.

En el caso mexicano, el dispositivo previsto para aplicarse por vez primera en las elecciones presidenciales de julio de 2006 condiciona el ejercicio del derecho al voto en el extranjero al requisito de que el ciudadano cuente con su credencial para votar con fotografía y solicite oportunamente su inscripción como elector en el extranjero. La dificultad reside en que tanto el trámite de inscripción en el registro electoral, que es necesario para la obtención de la credencial, como el de la expedición de la credencial misma, sólo se pueden realizar dentro del territorio nacional. Consecuentemente, si el ciudadano carece de este documento y no puede viajar al país para gestionarlo antes del periodo requerido para solicitar su inscripción como elector en el extranjero (entre el 1 de octubre de 2005 y el 15 de enero de 2006), queda excluido *de facto* de la posibilidad de registrarse como elector en el extranjero.

Elecciones a las que aplica

Evidentemente, la decisión sobre el rango o tipo de elecciones a las que aplica el voto en el extranjero remite, en primer término y en lo fundamental, a definiciones de carácter político institucional, que en buena medida tienen que ver con la forma de organización política del Estado nacional y el rango de opciones de decisión/participación política que se les desea conferir a los electores en el extranjero. No hay duda de que en la definición sobre la cobertura y alcance del voto en el exterior también gravitan consideraciones de carácter administrativo, logístico y operativo relacionadas con las características y complejidades que comporta el régimen electoral en su conjunto. En otros términos, una eventual decisión de extender el voto a las elecciones legislativas, regionales o locales no puede desentenderse de los dilemas y desafíos que esto impone en términos organizativos e instrumentales. Desde esta perspectiva, por ejemplo, no implica los mismos retos y dificultades administrar la votación para una elección legislativa basada en una sola lista de circunscripción nacional que para otra basada en múltiples distritos uninominales.

Como se muestra en la última columna del cuadro XII.1, en cinco de los diez países en que se ha aplicado o es inminente que se aplique un operativo de voto en el exterior, éste se limita a las elecciones presidenciales: Brasil (en las cinco elecciones celebradas desde 1985), Honduras (por vez primera en 2002), República Dominicana (por vez primera en 2004) y Ecuador y México (a partir de 2006), siendo, desde esta perspectiva, los países con alcance más limitado. En Venezuela se extiende a las consultas populares o fórmulas de democracia semidirecta de carácter nacional. En Argentina se reconoce para efectos de las elecciones presidenciales y legislativas (Senado y Cámara de Diputados). En Colombia y Perú se extiende a todas las elecciones y consultas de carácter nacional, es decir, abarca tanto las presidenciales y legislativas como las consultas nacionales.

El caso colombiano destaca por el carácter gradual según el cual se ha ido expandiendo el alcance y cobertura de las elecciones para las que aplica el voto en el extranjero. Desde 1961 hasta 1991 sólo se reguló y permitió para efectos de la elección presidencial. A partir de ese año, los residentes en el exterior también han sido habilitados para participar en los distintos procesos de consulta nacional, desde el relativo a la realización de la Asamblea Nacional Constituyente que preparó la Constitución de 1991 —hoy vigente— hasta el referéndum celebrado en noviembre de 2003. Con el nuevo ordenamiento constitucional no sólo se extiende el voto en el exterior a las elecciones legislativas (para el Senado se concreta en 1998 y para la Cámara de Representantes en 2002), sino que además el país se vuelve a poner a la vanguardia en la región al considerar el derecho al voto pasivo de los residentes en el extranjero y disponer su representación en la Cámara Baja (que se materializa por vez primera en las elecciones legislativas de 2002 al conferírseles uno de los cinco escaños reservados a las “minorías políticas” en la Cámara de Representantes). Ningún otro país de la región les ha concedido representación parlamentaria (solución de continuidad al reconocimiento de su capacidad electoral pasiva) a los residentes en el extranjero y son muy pocos en el mundo los que han explorado este sendero (Cabo Verde, Croacia, Francia, Italia, Mozambique y Portugal).

En Puerto Rico, los electores habilitados para la emisión del voto ausente en el extranjero pueden tomar parte en todos los procesos electivos a cargos de elección popular que se verifican en la isla: gobernador y representante residente, legisladores y autoridades municipales, pero también incluye las primarias partidistas.

Modalidad de emisión del voto y escrutinio

Con las ya evidentes excepciones de México y Puerto Rico, la modalidad que se utiliza para la emisión del sufragio en el exterior en los otros ocho países de la región, implica la comparecencia personal del elector en mesas de votación especialmente habilitadas al efecto. Lo usual es que las mesas se instalen en las sedes de las representaciones diplomáticas o consulares y que, cuando éstas resulten inadecuadas o insuficientes para la atención de todos los electores registrados, se opte por hacerlo en otros sitios que ofrezcan las mejores condiciones de seguridad y facilidades de acceso para el desarrollo de la votación y el escrutinio de los votos. En estos casos no es inusual que se arrienden escuelas o instalaciones deportivas o que se prevea la eventual utilización de los recintos que ocupan las representaciones de otras dependencias oficiales del Estado e incluso en centros de trabajo o empresas de nacionales en el país huésped, como lo considera de manera excepcional la legislación brasileña. Sólo en el caso de República Dominicana, tanto por razones de orden político como de cobertura geográfica y capacidad de atención, se dispuso que para las primeras elecciones en el extranjero (las presidenciales de mayo de 2004) no se recurriera en absoluto a los recintos de las representaciones diplomáticas y consulares para la instalación de los centros de votación en el exterior.

Tratándose de la modalidad de voto personal, la norma general también es que las mesas se instalen y funcionen el mismo día y en los mismos horarios que corresponden a la votación nacional, evidentemente con las adecuaciones que impone, de ser el caso, la diferencia de husos horarios. Aunque en términos globales, los criterios para la integración de las mesas de votación, esto es, para la selección o designación de sus miembros, son análogos a los utilizados en el país, hay algunas variaciones que vale la pena destacar. En Argentina, Colombia, Ecuador y Perú los funcionarios consulares tienen atribuciones para designar, de manera primigenia (en los tres primeros países) o sucedánea (en el último) 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 (en el ámbito 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 elec-

tores por el que se instala una mesa en el exterior, lo usual es que también se ciña a los parámetros internos. Lo que la ley Argentina considera es que una mesa en el exterior puede atender hasta 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.

De los ocho países que recurren al voto personal, hay tres en los que el voto es obligatorio en el plano nacional, y su eventual incumplimiento, salvo causa plenamente justificada, está sujeto a la efectiva imposición de sanciones pecuniarias y administrativas: Argentina, Brasil y Perú. Empero, sólo en el caso peruano tal mandato legal se extiende y aplica expresamente al voto en el extranjero, por lo que la abstención no justificada está sujeta a la imposición de las sanciones legales previstas. En Argentina y Brasil el voto es facultativo para los que están registrados como electores en el extranjero.

Como ya se ha anticipado, México y Puerto Rico son los únicos países de la región en que la emisión del voto en el exterior se realiza a través de papeletas que son recibidas y deben ser devueltas por la vía postal. En Puerto Rico, para que los votos emitidos por correo puedan ser validados por el organismo electoral y considerados en el escrutinio, es indispensable que el elector comparezca ante alguna autoridad competente en el exterior (militar, diplomática o consular), para que ésta certifique que las papeletas fueron efectivamente marcadas en secreto y personalmente por el elector habilitado. En México, los materiales y papeletas distribuidos por vía postal cuentan con medidas de seguridad adicionales para evitar cualquier uso indebido o irregularidad. La legislación electoral peruana también contempla la posibilidad de que el voto en el exterior pueda ser emitido vía postal, pero a la fecha no se ha desplegado ninguna iniciativa en este sentido.

En todos los casos en que el voto es personal, el escrutinio o cómputo inicial (preliminar) de los votos emitidos en el exterior se efectúa en las propias mesas de votación instaladas en el exterior, aunque el escrutinio definitivo invariablemente se realiza dentro del territorio nacional y centralmente, salvo en Argentina, donde el escrutinio final lo lleva a cabo la junta electoral correspondiente cada distrito. La transmisión de los resultados preliminares desde el exterior suele realizarse a través de un medio de comunicación expedito: fax o correo electrónico. También suele haber previsiones para que la documentación original o de apoyo sobre la jornada electoral y el escrutinio se envíe a la autoridad electoral a la brevedad posi-

ble (hasta 72 horas después de los comicios) y por un medio seguro y eficiente, que puede ser un servicio especial de mensajería o la valija diplomática.

En Puerto Rico, si bien los votos postales del exterior abarcan incluso los cargos electivos municipales, su recepción y escrutinio se realizan centralmente. Para ser consideradas en el escrutinio, las papeletas marcadas deben ser recibidas antes del horario previsto para el cierre de la votación dentro del país, aunque suele admitirse aquellas que llegan poco después, siempre y cuando el matasellos del correo indique que fueron depositados oportunamente en el servicio postal. Además, la autoridad electoral está expresamente obligada a adoptar medidas para que al momento del escrutinio no se pueda diferenciar los votos ordinarios de los emitidos en el exterior. En México, para que los votos emitidos en el exterior sean válidos y puedan ser incluidos en el escrutinio, que también se realizará centralmente y al mismo tiempo que el de los votos emitidos en el país, tienen que ser recibidos por la autoridad electoral un día antes de los comicios.

Autoridad electoral y coordinación interinstitucional

Aun y cuando la principal responsabilidad sobre la preparación, organización y conducción de las elecciones en el extranjero suele recaer en el organismo depositario de la máxima autoridad electoral nacional, lo cierto es que por la naturaleza y alcances mismos de estas tareas, y sobre todo cuando se opta por la modalidad del voto personal, lo usual es que cuente con el concurso y colaboración de otras instituciones o dependencias oficiales, señaladamente del Ministerio de Asuntos o Relaciones Exteriores, tanto para efectos de identificar y llevar a cabo las consultas diplomáticas o gestiones administrativas necesarias ante los estados anfitriones, como para la remisión y distribución de los materiales y documentación requeridos para la organización y celebración de los comicios. Más aún, no es extraño que las representaciones diplomáticas o consulares estén investidas expresamente de atribuciones legales o, por su posición estratégica en el proceso, terminen coadyuvando en el cumplimiento de importantes funciones relacionadas con la integración del registro electoral o la emisión del sufragio en el extranjero, lo que las convierte en imprescindibles brazos ejecutivos de los dispositivos de voto en el exterior.

Un esquema típico de distribución de competencias y coordinación interinstitucional —que no es privativo del voto en el exterior, ya que también

opera uno aún más elaborado internamente— es el de Argentina. El voto en el exterior es una responsabilidad compartida de la Cámara Nacional Electoral, máxima autoridad en materia de registro y votación; del Ministerio del Interior, encargado de la procuración y suministro de los materiales y documentos electorales, así como de la impresión de los padrones de votantes, y del Ministerio de Relaciones Exteriores, responsable de la remisión y distribución de los materiales electorales, así como de apoyar a la Cámara, por conducto de sus representaciones en el exterior, en las funciones de registro y votación. Aun en el caso de Puerto Rico, donde el voto es postal, opera un mecanismo de colaboración interinstitucional: las representaciones diplomáticas o consulares (de Estados Unidos) o los destacamentos militares en el exterior (fuerzas armadas de Estados Unidos o Guardia Nacional de Puerto Rico), coadyuvan en los operativos de voto en el exterior pues, como se ha indicado, todos los electores habilitados deben certificar su calidad, así como que han marcado sus papeletas de manera personal y en secreto, ante alguna de esas autoridades en el extranjero.

Según esta lógica, y sobre todo en los casos en que opera bajo una modalidad convencional, no hay duda de que el despliegue de cualquier dispositivo de voto en el exterior implica esfuerzos adicionales y, con frecuencia, retos inéditos en términos de su organización y logística, entre los que revisten especial importancia los relativos a las gestiones y arreglos indispensables con las autoridades de los países huésped, para los que resulta clave e indispensable el apoyo de los ministerios de asuntos exteriores y las representaciones oficiales en el extranjero.

Grados de participación

Por razones fácilmente comprensibles, es difícil que haya en el mundo un país que cuente con un registro preciso o una estimación confiable sobre el volumen y distribución de su diáspora en el extranjero. Este aserto es aún más válido en el caso de los países latinoamericanos, donde los gobiernos no sólo carecen de instrumentos y recursos para “medir” o monitorear sus crecientes flujos migratorios internacionales, sino donde además esos flujos están constituidos, en muy buena medida, por migrantes indocumentados, con todos los efectos que ello reporta en términos de contacto, registro y atención diplomática o consular. De ahí que a pesar de lo desaconsejable y poco certero que resulte, casi ningún interesado en el tema resista la ten-

tación de calcular el impacto político-electoral (y con frecuencia también presupuestal y logístico) de una iniciativa orientada a promover el voto en el exterior o de evaluar el desempeño de un dispositivo ya existente, a partir de estimaciones o proyecciones, no siempre debidamente documentadas, sobre el universo de potenciales beneficiarios, es decir, de ciudadanos en el exterior que cumplirían con los requisitos fijados para calificar como electores.

En este sentido, la evidencia global y regional disponible sugiere, de manera muy nítida, que suele mediar una distancia muy marcada, cuando no abismal, entre las estimaciones o proyecciones sobre los ciudadanos en el extranjero que reunirían los requisitos para calificar como electores y los que efectivamente terminan registrándose como tales y, más aún, ejerciendo efectivamente su derecho al sufragio. En el cuadro XII.2 se han reunido datos que permiten corroborar el enunciado anterior y formular algunos comentarios sobre los grados de registro y participación en siete países de la región que han operado dispositivos de voto personal en el extranjero.

Con estricto título ilustrativo y las reservas del caso, en la segunda columna se muestran las cifras de algunas estimaciones sobre el potencial universo de electores en el exterior, señalándose entre paréntesis el año base para tales estimaciones. Para facilitar un ejercicio de contrastación se han tomado como referente los indicadores relativos a la más reciente elección presidencial (excepto para el caso de Honduras, donde al momento de concluir este estudio aún no estaban disponibles las cifras oficiales correspondientes a las elecciones presidenciales celebradas en noviembre de 2005) no sólo por ser ésta una elección común a casi todos los dispositivos de voto en el exterior, sino también por su alto carácter simbólico (suele ser la que concita más interés y participación), aunque no necesariamente constituye el acto comicial más reciente en que participaron los residentes en el extranjero, ni su año de verificación corresponda al de referencia para las estimaciones sobre el potencial universo de electores.

Como se advierte fácilmente, la proporción de electores registrados es muy baja respecto al universo estimado de residentes en el exterior en edad de votar: oscila entre 12.5% de Perú (donde el registro es obligatorio) como máximo y menos de 3% en Argentina como mínimo, aun y cuando en este país en especial la estimación de ciudadanos en el extranjero parece muy conservadora, sobre todo a la luz del éxodo que se ha registrado en los últimos años. En este sentido, vale la pena comentar el caso de Venezuela, donde las cifras de electores inscritos en el exterior para efectos de la con-

CUADRO XII.2. *Indicadores básicos de registro y participación en el exterior*

<i>País</i>	<i>Universo estimado^a</i>	<i>Elección^b</i>	<i>Electores registrados</i>	<i>Nivel de participación</i>	<i>Observaciones</i>
Argentina	Un millón (1999)	Presidencial 2003	29 283	n/d ^c	El registro representa 0.11% del total nacional.
Brasil	1.6 millones (2002)	Presidencial 2002	69 937	38 618 (55.4%)	El registro representa 0.06% y la participación 0.04% de los totales nacionales.
Colombia	Tres millones (1999)	Presidencial 2002	165 631	106 931 (64.6%)	El registro representa 0.68% y la participación 0.94% de los totales nacionales.
Honduras	600 000 (2004)	Presidencial 2001	10 826	4 541 (42.0%)	El registro representa 0.31% y la participación 0.20% de los totales nacionales.
Perú	Dos millones (2001)	Presidencial 2001	248 790	132 406 (53.2%)	El registro representa 1.66% y la participación 1.08% de los totales nacionales
República Dominicana	Un millón (2003)	Presidencial 2004	52 440	35 042 (66.8%)	El registro representa 1.04% y la participación 0.96% de los totales nacionales
Venezuela	200 000 (2000)	Presidencial 2000	15 269	7 959 (52.17%)	El registro representa 0.13% y la participación 0.12% de los totales nacionales

^a Se trata de estimaciones sobre el total de ciudadanos en el extranjero en edad de votar procedentes de distintas fuentes. Las estimaciones para Argentina, Brasil, Colombia y Perú proceden de los respectivos capítulos nacionales de la obra de Chelius (2003). Las de Venezuela, de la organización Primero Justicia-Enlace Internacional, que promueve el voto de los venezolanos en el exterior (www.justiciainternacional.org).

^b Los datos de Brasil y Perú corresponden a la primera vuelta de la elección presidencial, en la que la participación fue ligeramente superior a la de la segunda vuelta.

^c No se pudo obtener el número total de votos emitidos en el exterior para esta elección, toda vez que su escrutinio definitivo se efectúa en cada uno de los distritos y su estadística no suele distinguir los votos emitidos en el extranjero.

sulta sobre la revocación del mandato del presidente Hugo Chávez del 15 de agosto de 2004 rondaban los 31 000 registros. Esto equivaldría a más de 15% de los venezolanos residentes en el exterior que se estimaban hacia el año 2000 y situarían a este país con el indicador más alto en la relación entre electores registrados y universo estimado de electores en el exterior, siempre con las reservas de manejar cifras calculadas sobre el volumen de potenciales votantes en el extranjero y que además no corresponden al mismo año del reporte sobre electores efectivamente inscritos.

En lo que concierne estrictamente a la participación, y considerando como obligado referente el número de electores registrados en el exterior, encontramos que los indicadores son muy consistentes y median arriba de 50%, correspondiendo curiosamente tanto el registro más alto (República Dominicana con 66.8%) como el más bajo (Honduras con 42.0%), a los dos países en los que el operativo se ha incorporado de manera más reciente y sólo se ha aplicado en una ocasión. Quizá el marcado contraste en la afluencia a las urnas entre estos dos países se explique, en alguna medida, por la lógica tan distinta que motivó su adopción. Como ya se comentó, mientras en República Dominicana fue resultado de una reiterada demanda de las propias comunidades asentadas en el exterior (esencialmente en Estados Unidos), en Honduras se trató básicamente de una iniciativa del partido en el gobierno, aunque es evidente que la evaluación sobre los niveles de votación en el exterior para estos y otros casos exige un análisis más integral y riguroso.

En este orden de ideas, sorprende un poco la cifra de Perú, donde el voto es obligatorio y la participación apenas alcanzó 53.2% en la última elección presidencial. Por restricciones de espacio y ciertas insuficiencias informativas no se examina en este artículo, cuando resulta procedente, la evolución de los indicadores de registro y participación en el exterior por país, pero vale la pena anticipar que los registros disponibles —sólo para elecciones presidenciales— muestran tendencias dispares: mientras en Venezuela la participación se incrementó significativamente entre 1998 y 2000 (pasó de 10.7 a 52.1%) y Brasil se ha estabilizado en alrededor de 55% en las dos últimas elecciones, en Argentina apunta a la baja.

En términos estrictamente numéricos y al margen de su valor simbólico, el impacto del registro y la participación en el exterior, en comparación con los totales nacionales también es muy reducido, marginal incluso. En la última columna del cuadro XII.2 se han incluido las comparaciones correspondientes a cada país. Perú muestra coeficientes más altos y aun así

el número de electores registrados en el exterior (poco menos de 249 000) sólo representa 1.66% del total nacional (cerca de 15 millones) y el grado de participación sólo significó poco menos de 1.1% del total de los votos emitidos nacionalmente (poco más de 12.2 millones). Con la relativa excepción de República Dominicana en lo que concierne al registro, en el resto de los países los coeficientes son inferiores a 1%, tanto en lo que toca al registro como a la participación electoral. En Brasil sólo representan 0.06 y 0.04% del total, respectivamente.

3. PAÍSES CON REGISTRO NEGATIVO Y SU SITUACIÓN ACTUAL

Si bien se puede sostener que en los otros nueve países de la región considerados en este estudio no existen experiencias concretas de voto en el exterior, en el preciso sentido de que no se han adoptado o puesto en práctica dispositivos que les hayan permitido a sus ciudadanos ejercer su derecho al sufragio en el extranjero, ello no implica que el tema haya estado ausente del debate político o de la agenda de reformas electorales. Por el contrario, quizá con la sola excepción de Costa Rica, donde no se encontraron indicios de que el tema haya despertado mayor interés, en los otros ocho países no sólo hay amplia evidencia de que el tema ya se ha instalado en la agenda de debate, aunque no en todos los casos en una posición muy visible o de alto perfil, sino de que en varios de ellos ya ha sido objeto incluso de trabajos legislativos, aunque evidentemente se encuentra pendiente su debida reglamentación o puesta en práctica. A continuación se presenta una visión panorámica de la situación que guarda el tema en estos ocho países de la región a principios de 2006:

Bolivia: desde la legislación electoral de 1991 existe una disposición (prácticamente replicada por el artículo 97 del Código Electoral promulgado en 1999, hoy vigente) que considera la participación de los residentes en el extranjero para la elección del presidente, condicionando su aplicación a la emisión de una ley reglamentaria que a la fecha no ha sido objeto de iniciativa alguna. Sobre esta base y en ocasión de las elecciones presidenciales celebradas en diciembre de 2005, un grupo de bolivianos residentes en el extranjero interpuso un recurso contra el presidente, del Congreso en virtud de que el órgano legislativo no había adoptado iniciativa alguna para la reglamentación del voto en el exterior. El 14 de septiembre de ese año,

una corte de justicia regional falló a favor del recurso. Sin embargo, al revisarlo, el Tribunal Constitucional determinó que era improcedente y canceló así, el 12 de noviembre, toda posibilidad de que el voto en el exterior se concretara para esas elecciones. En todo caso, se ha establecido un precedente que seguramente servirá para intensificar esta demanda en un futuro próximo.

Chile: en 1991 se presentó una iniciativa de reforma a la legislación electoral para permitir el voto en el exterior. Fue aprobada por unanimidad por la Cámara de Diputados, pero en 1996 fue objetada por la Comisión Constitucional del Senado y quedó archivada. Al inicio de su gestión, el presidente Ricardo Lagos (2000-2005) creó una comisión para revisar y ajustar en lo conducente la iniciativa de ley objetada por el Senado. Aunque a finales de 2000 se radicó un nuevo proyecto en el Senado y, en la víspera de las elecciones generales de diciembre de 2005 se promovieron nuevas iniciativas, ninguna prosperó y su eventual regulación se ha diferido ahora para las elecciones de 2009. Por otra parte, y con miras a facilitar el diseño de un dispositivo para el voto en el exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores integró entre septiembre de 2003 y enero de 2005 un censo de los chilenos residentes en el extranjero que reportó poco más de 857 000 registros.

El Salvador: a partir de 2000 se han empezado a organizar y movilizar grupos interesados en la aprobación y reglamentación del voto en el exterior. De hecho, en septiembre de 2003 se realizó la Primera Convención de Salvadoreños en el Exterior, en la que se fijó como prioridad de su agenda la reivindicación del voto en el extranjero. Aunque distintos sectores han subrayado las complejidades de una iniciativa en este sentido, es previsible que por el volumen y la nueva capacidad de organización de los residentes en el extranjero (altamente concentrados en Estados Unidos), el tema se convierta en objeto de debate creciente.

Guatemala: el tema del voto en el extranjero fue considerado y discutido en el seno de la comisión para la reforma electoral que integró la directiva en funciones del Tribunal Supremo Electoral para el periodo 1997-2001, pero al final no lo incluyó en el proyecto de reformas que turnó y examinó con el Congreso al sostener que carecía de la capacidad operativa requerida para administrar un proyecto de esa magnitud. Tanto la administración

anterior (2000-2004) como la actual se han mostrado receptivas y han manifestado su apoyo a las demandas en este sentido, pero sin traducirlo en iniciativas concretas. La Asamblea Legislativa también ha abierto espacios para la discusión y el examen del tema, pero sin avanzar ningún proyecto específico.

Nicaragua: la legislación electoral promulgada en el año 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, a condición de que existan “las mismas condiciones de pureza, igualdad, transparencia, seguridad y control, vigilancia y verificación que se ejercen dentro del territorio nacional”, sobre las cuales debe decidir anticipadamente el organismo electoral en consulta con los partidos políticos. A pesar de que recientemente ha vuelto a cobrar fuerza la idea de que al menos se promueva el registro de los electores en el extranjero —pero no propiamente que se pueda emitir el voto en el exterior—, no hay indicios claros de que esta iniciativa se concrete a corto plazo.

Panamá: constituye un caso interesante porque atendiendo una propuesta de reforma que le formuló la autoridad electoral, el Congreso decidió suprimir, en enero de 2001, las disposiciones legales adoptadas en 1996 que consideraban el voto en el extranjero para las elecciones presidenciales a partir de 2004.

Paraguay: en la legislación electoral adoptada en 1990 se consideraba que para las elecciones de 1993 se adoptarían las medidas necesarias para instrumentar el voto en el extranjero. Sin embargo, la Constitución de 1992 canceló esta posibilidad al vincular el derecho al voto al requisito de residencia y de disponer su emisión dentro del territorio nacional. En varias de las propuestas de reforma electoral que las diversas fuerzas políticas han formulado a lo largo de los últimos años se han incorporado referencias al voto en el extranjero.

Uruguay: en el pasado reciente, algunas fuerzas políticas han promovido, aún sin éxito, diversos proyectos de ley relacionados con el voto en el extranjero, incluso el más reciente fue rechazado por el Senado en junio de 2004.

4. CONSIDERACIONES FINALES

En términos generales, las iniciativas orientadas a promover el voto en el exterior se explican y resultan discernibles en el marco de procesos internos de apertura, liberalización o modernización del régimen político y persiguen objetivos de legitimación del nuevo orden y de reformulación de los vínculos con sus diásporas en el exterior; es decir, se correlacionan primigeniamente con necesidades y requerimientos endógenos. Sin embargo, no hay duda de que la confluencia entre los procesos de cambio político (democratización) y de repunte de los fenómenos de emigración (que se han generalizado virtualmente en todos los países de la región y están esencialmente asociados a razones económicas), no sólo han generado un conjunto de expectativas y exigencias de membresía política que trascienden la estricta dimensión territorial de los estados-nación, sino además un cuadro de condiciones propicio para que se desarrollen, reivindiquen y materialicen esas expectativas y exigencias, entre las que las relativas al voto en el exterior ocupan, a pesar de ciertas insuficiencias y contradicciones, un lugar privilegiado.

De ahí que si algo caracteriza y distingue las iniciativas nacionales recientes o en curso (México y República Dominicana de manera muy señalada) de las que fueron pioneras en la región (Brasil, Colombia, Perú) es precisamente que su inclusión en la agenda de debate y reforma es resultado, en muy buena medida, de la presión ejercida por grupos organizados de sus potenciales beneficiarios y de la emergencia de un nuevo contexto de exigencia en el que se reivindican nuevos términos de pertenencia y participación a la comunidad política de origen. Así, no sorprende que, además de los 10 países que ya prácticamente cuentan con dispositivos y experiencias concretas de voto en el exterior, el tema se haya instalado ya en la agenda de debate de casi todos los países restantes de la región y que, en algunos de ellos, tenga visos de concretarse, con lo que el escenario regional se puede seguir modificando en un futuro próximo.

Si bien, en ningún caso se trata de tareas sencillas ni exentas de complejidades, desde un punto de vista organizativo y logístico, no hay duda de que cualquier iniciativa tiene a su alcance un conjunto de alternativas y tecnologías que facilitan su adopción e instrumentación. Empero, los mayores desafíos y complejidades se ubican en otros planos, que a menudo escapan al ángulo de visibilidad de los grandes públicos interesados o involucrados en el tema. No sólo se trata de las deliberaciones y definiciones político-legislativas relativas a la noción y los requisitos de la ciudadanía en

la era de la globalización, o por lo menos de la extensión de los derechos políticos a los ciudadanos residentes en el extranjero y a las exigencias para acceder a ellos, sino además y fundamentalmente, de las posibilidades y capacidades para replicar en el exterior (extraterritorialmente) condiciones, garantías y atributos esenciales del régimen electoral, tal como se les concibe y aplica “internamente”.

La lógica es doble y muy simple. Primero, cualquier dispositivo de voto en el exterior requiere cuotas de flexibilidad, capacidad de adaptación e innovación que tienden a alejarlo, en mayor o menor medida, de los estándares internos, a menos que se le perciba y diseñe como un microcosmos autárquico enclaustrado dentro de los estrechos confines de las sedes oficiales en el exterior (embajadas y consulados), y quizá ni aun así, porque en muchos casos estará siempre latente la tentación de ir allende las fronteras en búsqueda del voto de los migrantes. Segundo, entre más sofisticado o exigente sea el régimen electoral interno en términos de garantías de seguridad, confiabilidad y equidad en la contienda, mayores dificultades para replicarlo y controlarlo en el extranjero. Piénsese simplemente en los sistemas de financiamiento, fiscalización y rendición de cuentas de partidos y campañas, en las condiciones y garantías de acceso a los medios de comunicación o en el sistema de justicia electoral.

No por nada la mayoría de los dispositivos de voto en el extranjero que han sido puestos en práctica en la región se basan en ordenamientos legales que regulan con cierto detalle los aspectos organizativos, logísticos y procedimentales del registro electoral y la votación, pero suelen ser bastante genéricos o incluso omisos cuando se trata de regular lo relativo a las condiciones de la competencia, la resolución de las controversias y la eventual comisión de delitos que tengan que ver con las elecciones en el extranjero. Desde esta perspectiva, el de México es un caso *sui generis* en la región y muy probablemente en el mundo: ante la evidente dificultad de garantizar condiciones de equidad en el extranjero, se optó por prohibir expresamente cualquier actividad de campaña fuera del territorio nacional.

En todo caso, no se debe perder de vista que la dimensión y complejidad de los dilemas y desafíos que plantea el análisis de la problemática vinculada a cualquier iniciativa de voto en el exterior y, más en particular, a cualquier proceso de toma de decisión al respecto, guarda relación con las condiciones y exigencias particulares de cada contexto y que, como en casi todos los asuntos que remiten al plano de las relaciones sociales, no admite prescripciones sobre dispositivos y prácticas de validez y alcance universal.

Empero, no por ello deja de ser útil sugerir, para concluir, un conjunto de nudos problemáticos que parece pertinente que pondere con anticipación y cuidado cualquier iniciativa y proceso de toma de decisión en esta materia:

- Los condicionamientos y exigencias que impone el marco jurídico vigente en cuanto a la condición ciudadana (la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos y, más específicamente, la elegibilidad para votar y ser votado) y en cuanto a los atributos fundamentales de la organización y la competencia electoral (transparencia, seguridad, certeza, confiabilidad, equidad) y, por consiguiente, la posibilidad de introducir los ajustes e innovaciones que le otorguen viabilidad al voto en el exterior.
- Las características y magnitud de la población en el extranjero y, en especial, la dinámica y distribución geográfica de los potenciales electores.
- La identificación y evaluación integral de las opciones disponibles para organizar las elecciones en el exterior; señaladamente el registro de los electores y la emisión y el escrutinio del voto y su grado de correspondencia con los estándares establecidos (o exigidos) nacionalmente. Aunque todas las opciones entrañan ventajas y desventajas, los requisitos de registro y los procedimientos de votación suelen predicar sobre el grado de inclusividad o selectividad del dispositivo adoptado.
- La capacidad de replicar o adaptar en el extranjero atributos esenciales para la integridad y equidad del proceso electoral en su conjunto y, de ser el caso específico, de las condiciones y garantías de equidad de la competencia.
- Los criterios y mecanismos de coordinación interinstitucional requeridos, tanto nacional como internacionalmente, para desplegar cualquier dispositivo y operativo de votación en el extranjero, en especial las gestiones y arreglos ante las autoridades de los estados huéspedes.

5. REFERENCIAS LEGISLATIVAS BÁSICAS

Argentina: Ley 24 007 de 1993 y el Decreto Reglamentario 1 138 del mismo año.

Brasil: capítulo VII de la Ley Electoral 4 737 de 1965. En ocasión de cada proceso electoral, el Tribunal Superior Electoral emite una resolución con instrucciones para los procedimientos en el exterior.

- Colombia: Ley 39 de 1961, artículo 116 del Código Electoral de 1986 para efectos de las elecciones presidenciales y artículos 171 y 176 de la Constitución para efectos de las elecciones legislativas.
- Ecuador: Ley para el Sufragio de Ecuatorianos en el Exterior de 2002.
- Honduras: Decreto 72 de 2001, Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los Hondureños en el Exterior.
- México: libro sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme a las reformas aprobadas en junio de 2005.
- Perú: título x de la Ley Orgánica de Elecciones de 1996.
- Puerto Rico: artículos 5.035 a 5.041 de la Ley Electoral de 1997. La Comisión Estatal Electoral emite un reglamento para el “voto ausente” en ocasión de cada proceso electoral.
- República Dominicana: título x de la Ley Electoral de 1996; Reglamento para el Registro de los Electores Residentes en el Extranjero de 2001 y Reglamento sobre el Sufragio del Dominicano en el Exterior de 2004.
- Venezuela: artículos 90 y 99 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997.