



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

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

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

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

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



1. UN ENTORNO DE EXIGENCIA

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

2. LAS BASES DE SUSTENTACIÓN

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

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

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

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



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

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

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

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

3. LOS OBJETIVOS Y LAS MOTIVACIONES

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

- Fortalecer o expandir los atributos del régimen democrático.

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

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

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

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



4. ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES INTERROGANTES Y NUDOS PROBLEMÁTICOS

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

4.2 ¿Quiénes pueden votar en el extranjero?

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

5. ALTERNATIVAS BÁSICAS DE DISEÑO E INSTRUMENTACIÓN

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

Modalidad y lugar

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

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

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

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



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

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

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

Plazos

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

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

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

Documentos de identificación exigidos

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

5.4 El tipo de elecciones en los que aplica

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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