



## II. EL PANORAMA COMPARADO DE AMÉRICA LATINA

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

Cuadro 2

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

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



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

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

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

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

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

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



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

## 1. ORIGEN Y FUNDAMENTOS

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

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

Cuadro 3

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



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

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

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

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

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



volvieron a mostrar ligeros saldos positivos, pero el balance de la mayoría sigue siendo negativo, y en varios de ellos (Bolivia, El Salvador, México, Perú y República Dominicana) es notable o crónico<sup>16</sup>.

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

## 2. SOBRE LAS ELECCIONES EN LAS QUE SE APLICA

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

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



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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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



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

Cuadro 4

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

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



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

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

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

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

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



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

### 3. SOBRE LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

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

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

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

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



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

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

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

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



#### 4. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO

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

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

Cuadro 5

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



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

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

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



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

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

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

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





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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

## 5. MODALIDAD PARA LA EMISIÓN DEL VOTO

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

Cuadro 6

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



## 6. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ARREGLOS EN PAÍSES RECEPTORES

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

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

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

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





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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

## 7. ESTRATEGIAS O PROGRAMAS DE INFORMACIÓN Y PROMOCIÓN DEL VOTO

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



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

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

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

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

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

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



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

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

### Uso limitado de medios de comunicación convencionales en el extranjero

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

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

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

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

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



## Activo involucramiento de organizaciones de migrantes y líderes de opinión

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

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

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

## Actividades promocionales en zonas de alta concentración

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

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

## Intensa difusión interna

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



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

## 8. CAMPAÑAS ELECTORALES EN EL EXTRANJERO

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

## 9. NIVELES DE REGISTRO, PARTICIPACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL VOTO

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



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

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

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

Cuadro 7

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

Cuadro 8

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



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

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

Cuadro 9

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



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

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

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

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

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

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



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

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

## 10. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA DIÁSPORA

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

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

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

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

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





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

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

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

### El número de escaños y su distribución extraterritorial

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



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

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

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

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

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



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

### Requisitos de elegibilidad y votación

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

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

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



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

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

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

### La representación migrante en México

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



Cuadro 10

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

## 11. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL VOTO DE LOS EXTRANJEROS

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

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

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



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

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

Cuadro 11

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



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