



III. BALANCE Y PERSPECTIVAS

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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