



# Voto en el extranjero

---

*El manual de IDEA Internacional*

---





# Voto en el extranjero

*El manual de IDEA Internacional*

## **Escritores**

Andrew Ellis  
Carlos Navarro  
Isabel Morales  
Maria Gratschew  
Nadja Braun

## **Colaboradores**

Alan Wall  
Anxo Lugilde  
Arlinda Chantre  
Brett Lacy  
Catinca Slavu  
Dieter Nohlen  
Epp Maaten  
Florian Grotz  
Graham Hassall  
Jacobo Hernández Cruz  
Jeff Fischer  
Jon Fraenkel  
Judy Thompson  
Kåre Vollan  
Leticia Calderón  
Linda Edgeworth

Luis Arias Núñez  
Manuel Carrillo  
Marina Costa Lobo  
Nada Hadzimehic  
Nuias Silva  
Nydia Restrepo de Acosta  
Ozias Tungwarara  
Pasquale Lupoli  
Patrick Molutsi  
Phil Green  
Reginald Austin  
Richard Vengroff  
Simon-Pierre Nanitelamio  
Stina Larserud

## **Serie Manuales**

La Serie Manuales de IDEA Internacional tiene como propósito ofrecer información, consejos y análisis comparados sobre una amplia gama de instituciones y procesos democráticos. Los manuales se dirigen especialmente a legisladores, tomadores de decisiones, políticos, actores de la sociedad civil y operadores en la materia, pero también se pretende que resulten de interés o utilidad para académicos, instituciones que proveen asistencia para el fortalecimiento democrático y otros públicos interesados.

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, del Instituto Federal Electoral de México o de los miembros de su Junta o Consejo o de los Estados miembros. El mapa que incluye esta publicación no implica, por parte de los Institutos, ningún juicio sobre la situación legal de cualquier territorio o de sus límites geográficos, y la ubicación o tamaño de cualquier país o territorio no refleja ninguna opinión política de IDEA Internacional. El mapa se ha creado para esta publicación con el propósito de brindar mayor claridad al texto.

Este manual es independiente de cualquier interés nacional o político específico y es el resultado de un esfuerzo de colaboración entre las instituciones y el trabajo de expertos prominentes en el campo de las elecciones.

Esta publicación es una traducción directa de la versión publicada originalmente en 2007 en inglés con el título *Voting from Abroad: An International IDEA Handbook*.

D.R. © Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2007

D.R. © Instituto Federal Electoral de México 2007

D.R. © de la traducción al español, Instituto Federal Electoral de México 2008

Cualquier solicitud de autorización para reproducir total o parcialmente esta publicación debe dirigirse a:

International IDEA  
S-103 34 Stockholm  
Sweden

Instituto Federal Electoral de México  
Viaducto Tlalpan No. 100, Arenal Tepepan  
14610 Distrito Federal  
Mexico

Diseño de Portada: Yuria Bartolomé

Diseño de Interiores: Trydells Form

Impreso en México/Printed in Mexico

Del original: ISBN: 978-91-85391-66-0

De la versión en español:

# Brindar a desplazados y expatriados la oportunidad de votar, y el papel de la comunidad internacional

Casi 150 años después de que el estado de Wisconsin en Estados Unidos aprobara la primera ley que permitía el voto “fuera de la patria”, al brindar a los soldados que peleaban en la guerra civil estadounidense la posibilidad de votar, son muchas las democracias que ofrecen esa opción a sus nacionales que residen en otros países. En respuesta al avance mundial de la democratización y de la avasalladora globalización económica, social y cultural, un número cada vez mayor de países en desarrollo buscan brindar a sus ciudadanos la oportunidad de votar en el extranjero, ya que una porción significativa de ellos suele residir fuera de su territorio. Más aún, en sociedades posbélicas, con un gran número de refugiados y desplazados, se organizan en el extranjero operativos de votación a gran escala para posibilitar su inclusión en los procesos políticos y electorales nacionales, con lo que se trata de contribuir a la reconciliación nacional y la paz duradera. Al mismo tiempo, las opciones tecnológicas (como la votación vía electrónica, pero sin limitarse a ello) pueden ofrecer medios efectivos y eficientes para que las elecciones sean cada vez más libres y justas, incluso si gran parte de los electores se encuentra fuera de su país de origen.

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), en esta ocasión en colaboración con el Instituto Federal Electoral (IFE) de México, ha jugado un papel importante y oportuno al integrar este práctico manual sobre el voto en el extranjero. Varias organizaciones internacionales, incluyendo la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas (UNEAD, por sus siglas en inglés), el Parlamento Europeo y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) han estado a la vanguardia en la inclusión de las poblaciones de migrantes en los procesos electorales dentro de sus propios países. En el caso de la OIM, el mandato de promover una migración, humana y ordenada, como medio para beneficiar tanto a los que migran como a la sociedad, ha permitido que las actividades para el voto en el extranjero contribuyan también a que se establezcan las condiciones para el regreso de refugiados y otros desplazados, en particular en Bosnia y Herzegovina, Kosovo (Serbia y Montenegro), Timor Oriental, Afganistán e Iraq.

Sin embargo, las actividades para el voto en el exterior son complejas y plantean enormes desafíos. En las democracias que celebran elecciones de forma regular durante tiempos de paz se pueden adoptar y aplicar normas legales relacionadas con el voto en el extranjero en ocasión de cada acto electoral, utilizando cronogramas y plazos perfectamente establecidos. Sin embargo, en las sociedades en transición, los programas para el voto en el extranjero tienen que partir de cero, sin contar previamente con el

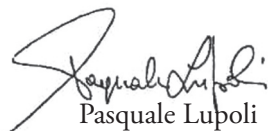
personal o las estructuras necesarias para realizar un gran número de actividades de manera simultánea y con celeridad. En virtud de que todas las etapas y parámetros operativos se planean en función de la fecha prevista para la jornada electoral, los plazos y las fechas límite para cada etapa suelen ser rígidos e inamovibles.

Una planeación que permita la movilización oportuna de todos los recursos necesarios es clave, al mismo tiempo que se equilibran las distintas susceptibilidades políticas —a menudo agravadas en situaciones posbélicas— que enmarcan cualquier proceso electoral. Bajo esas circunstancias se justifica el manejo de las actividades relacionadas con el voto en el extranjero como situaciones de emergencia, y quienes las llevan a cabo tienen que estar preparados no sólo para largas horas de trabajo sino también para tomar “atajos” en la realización de procedimientos ya establecidos. Sin embargo, deben observarse todas las reglas y regulaciones electorales y operativas básicas para que los atajos no pongan en riesgo la seguridad y la rendición de cuentas del proceso electoral en su conjunto.

De acuerdo con mi experiencia personal relativa al voto en el extranjero, el trabajar bajo condiciones de gran presión, con cientos e incluso miles de trabajadores temporales, a menudo en locales remotos alrededor del mundo y en ambientes social y culturalmente diferentes, es extremadamente demandante, aunque puede ser al mismo tiempo satisfactorio. Es indispensable un alto grado de flexibilidad y creatividad para que el voto en el extranjero sea un éxito pero, como demuestra la experiencia, una buena preparación basada en conocimientos especializados es casi una garantía de éxito en la instrumentación de cualquier operativo en situaciones de emergencia.

Al juzgar los resultados de cualquier elección no se pueden dejar de lado otros factores decisivos tales como el clima político, la existencia de oportunidades equitativas durante la contienda electoral, la participación ciudadana el día de la elección y, por supuesto, el conteo de los votos, ya que todos ellos influyen directamente en el resultado final. Sin embargo, al proveer los medios para que los nacionales en el extranjero participen, la comunidad internacional contribuye sin duda a promover el derecho al voto de los individuos y a fortalecer la participación democrática y el desarrollo pacífico.

La OIM y quienes han instrumentado operativos de voto en el extranjero a escala mundial podrán ver en este manual un resumen de su experiencia acumulada. Por ello confío en que todos aquellos que han estado, o estarán, involucrados en procesos de voto en el extranjero encontrarán útil el contenido que aquí presentamos.



Pasquale Lupoli

Director del Departamento de Apoyo Operativo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

## Prefacio

La posibilidad de que las personas que se encuentran fuera de su país puedan ejercer su derecho al voto ha sido durante mucho tiempo motivo de interés en el diseño y la administración electoral. Este tema se ha vuelto más relevante a medida que se incrementa el número de países que celebran elecciones democráticas. No es sólo el hecho de que un número cada vez mayor de personas trabaje y viaje alrededor del mundo; en la medida en que se llevan a cabo elecciones en países en transición tras regímenes autoritarios, y más aún después de conflictos armados, el derecho de los refugiados y de las personas que viven fuera de su país a participar en la construcción de su futuro es cada vez más importante. Al mismo tiempo, han surgido preguntas fundamentales: ¿exactamente quién tiene derecho a estar representado, y cómo?

El voto en el extranjero no siempre es sencillo de diseñar e instrumentar. Además de los asuntos políticos y de representación hay que considerar los costos y las complejidades administrativas que plantea. Se han adoptado muchos modelos y variantes. Los que han resultado exitosos han contribuido a la credibilidad y legitimación de las elecciones.

IDEA Internacional y el Instituto Federal Electoral (IFE) de México integraron conjuntamente este manual como parte de la serie sobre temas de diseño electoral de la que IDEA ha sido pionero. Esta iniciativa conjunta combina la experiencia de IDEA en el desarrollo de conocimientos electorales con aplicaciones prácticas para los constructores de la democracia a escala global, con el trabajo innovador del IFE en el estudio del tema y en la introducción del voto en el extranjero para las elecciones presidenciales en México. Este manual delinea, explica y compara las disposiciones sobre el voto en el extranjero a lo largo del mundo. Es un producto comparativo único para cualquier persona interesada en mejorar las estructuras electorales, planificar los procesos para el voto en el extranjero o simplemente participar en el debate.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los autores de este manual, así como a todos los que contribuyeron en su elaboración y producción, en especial a las personas que se mencionan en la sección de reconocimientos.



Vidar Helgesen  
Secretario general  
IDEA Internacional



Dr Leonardo Valdés  
Consejero presidente  
IFE, México

Muchas personas y organizaciones colaboraron en la realización de este manual y tenemos con todas ellas una enorme deuda de gratitud. La IDEA de preparar un manual sobre voto en el extranjero surgió en 1998, cuando el proyecto empezó a cobrar forma bajo la dirección del Profesor Reginald Austin, quien entonces estaba al frente de la División de Reglas y Directrices de IDEA Internacional, y de Vijay Patidar, subdirector de la misma División. Desde entonces muchas personas han colaborado con ideas y trabajo concreto. Entre 2004 y 2005, este manual tomó forma bajo la dirección de Andrew Ellis, en ese entonces responsable del Equipo de Procesos Electorales de IDEA Internacional.

Esta es una publicación conjunta, realizada en colaboración con el Instituto Federal Electoral de México. Bajo la dirección de Manuel Carrillo y sobre la base de los estudios comparados realizados por Carlos Navarro en la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE, el manual adquirió una visión global de los sistemas y prácticas del voto en el extranjero. Asimismo, su colega Isabel Morales brindó un gran apoyo en la investigación y recopilación de información. También queremos extender nuestro más sincero agradecimiento al IFE y sus colaboradores por sus atenciones en la preparación de las reuniones del grupo editorial. De igual forma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación colaboró en la realización de este proyecto, con la guía de Eloy Fuentes, Fernando Ojesto y Leonel Castillo.

Los responsables de concretar este proyecto fueron María Gratschew del Equipo de Diseño de Instituciones y Procesos Democráticos de IDEA Internacional y Carlos Navarro de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE. Es nuestro deseo que el fruto de su dedicación a la realización de este manual, que contiene tanto un análisis teórico como consejos prácticos, sea de utilidad y fácil consulta para todas aquellas personas que estén involucradas o interesadas en el debate o en las actividades relacionadas con el voto en el extranjero.

El consejo editorial de este manual estuvo conformado por Nadja Braun, Andrew Ellis, María Gratschew, Isabel Morales y Carlos Navarro.

Estamos particularmente agradecidos con la Sección de Derechos Políticos de la Cancillería Federal de Suiza, dirigida por Hans-Urs Willi, por su generosidad al facilitar la participación de Nadja Braun, comisionada para colaborar con IDEA Internacional durante 2004. De ninguna manera podemos omitir las contribuciones hechas por algunas personas cuando el proyecto era dirigido por el Oficial de Programa en IDEA Internacional Bruce Henry: Daniela Capaccio, Marc Douville, Jeff Labovitz, Shawn O'Brien, Renata Tardioli y Amare Teckle, que fueron de los primeros en colaborar con ideas, sugerencias y trabajo sobre temas del voto en el extranjero. El proyecto también se benefició del aporte de información y datos por parte de Peter Erben, Giff Johnson, Kristina Lemon, Gerald Mitchell, Joram Rukambe, Domenico Tuccinardi y Vadim Zhdanovich.

Agradecemos a Hanna Berheim, Linda Ederberg, Samuel Jones y Johan Lindroth por buscar información detallada para completar el panorama general, así como por



sus sugerencias respecto de otros contenidos; de igual forma a Stina Larserud por hacerse cargo del trabajo de forma temporal durante 2005. Hacemos extensivo nuestro agradecimiento por los esfuerzos de Atty Kabaitan R. Guinhawa-Valmonte de la Comisión de Elecciones de la República de Filipinas; un agradecimiento especial a Erin Thiessen por sus muy útiles aportaciones sobre indicadores de participación de los votantes en el extranjero, a Brett Lacy por su excelente ayuda en investigación y a Thomas Buchsbaum por su investigación sobre el voto en el extranjero para las elecciones del Parlamento Europeo.

También queremos expresar nuestro reconocimiento a Per Ahlström, Magalí Amieva, Ayman Ayoub, Allassoum Bedoum, Francesca Binda, Åsa Björklund, Anthony Bowyer, Theofilus Dowetin, Naomi Effah, la Oficina Electoral y el Centro de Registro Electoral de Nueva Zelanda, Mileydi Fougstedt, Malin Frick, Lourdes González, Margot Gould, Jeremy Grace, Ossama Kamel, Domingos Magalhaes, Zoe Mills, Stephan de Mul, Rushdi Nackerdien, Simon-Pierre Nanitelamio, Konrad Olszewski, Therese Laanela Pearce, Miguel Pinto, Antonio Spinelli, Martin Tete y Emad Yousef.

De igual forma, queremos agradecer a Nadia Handal Zander, Florencia Enghel, Lisa Hagman y Anh Dung Nguyen del Equipo de Publicaciones de IDEA Internacional y a José Luis Escutia de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE por su trabajo y paciencia, así como a la editora Eve Johansson por su meticulosa atención al detalle.

Finalmente, en relación a la preparación de la versión en español, un renovado agradecimiento a Manuel Carrillo por el apoyo y disposición del IFE para concretar esta iniciativa, a Carlos Navarro, por hacerse cargo no sólo de la dirección y supervisión de todos los esfuerzos requeridos para este efecto sino también por realizar directamente buena parte de los trabajos de traducción y revisión de los materiales. Un especial agradecimiento a Guadalupe Barquera por su apoyo mecanográfico; a Dulce Govea, por su dedicada labor de revisión y corrección de materiales; a Julia Almaraz, José Luis Escutia, Lourdes González, Isabel Morales y Diana Salinas por su apoyo en la traducción y revisión de materiales; y a Yuria Bartolomé por su valioso aporte gráfico y editorial.

<b>Prólogo</b> .....	III
<b>Prefacio</b> .....	V
<b>Reconocimientos</b> .....	VI
<b>Acrónimos y abreviaturas</b> .....	XIV
<b>Introducción</b> .....	1
Nadja Braun y María Gratschew	
1. Marco de referencia .....	1
2. ¿En qué tipo de elecciones se aplica el voto en el extranjero .....	4
3. Categorías de electores externos: ¿quién está facultado para votar? .....	4
3.1. Restricciones.....	6
4. Procedimientos para la emisión del voto en el extranjero .....	6
5. Una mirada al futuro.....	8
6. Terminología .....	9
<b>Capítulo 1. Panorama comparado del voto en el extranjero</b> .....	11
Carlos Navarro, Isabel Morales y María Gratschew	
1. Introducción .....	11
2. Países que cuentan actualmente con dispositivos de voto en el extranjero .....	12
2.1. Países en donde existen regulaciones sobre el voto en el extranjero pero aún no han sido instrumentadas.....	13
Estructura del panorama comparado.....	15
3. Las elecciones en las que se aplica el voto en el extranjero .....	15
4. Las personas que califican como electores en el extranjero .....	18
5. Los procedimientos para la emisión del voto en el extranjero .....	24
6. La representación política de los residentes en el exterior .....	31
7. La participación de los electores en el extranjero.....	34
7.1. Muestra de los datos disponibles sobre participación.....	35
7.2. Razones de la baja participación en el extranjero .....	36
7.3. Problemas derivados de la baja participación.....	37
<b>Cuadro 1.1:</b> Países y territorios con dispositivos vigentes de voto en el extranjero.....	13
<b>Cuadro 1.2:</b> Países con disposiciones pendientes de aplicar .....	14
<b>Cuadro 1.3:</b> Tipo de elecciones en las que se aplica el voto en el extranjero .....	17
<b>Cuadro 1.4:</b> Países que restringen la condición de elector por requisitos de actividad en el extranjero.....	19
<b>Cuadro 1.5:</b> Países que restringen la condición de elector por requisitos de temporalidad de la ausencia del país.....	22
<b>Cuadro 1.6:</b> Distribución por modalidad de votación.....	25
<b>Cuadro 1.7:</b> Países que utilizan modalidades combinadas.....	29
<b>Cuadro 1.8:</b> Representación política de los electores extranjeros en la legislatura nacional.....	32
<b>Cuadro 1.9:</b> Estadísticas de registro y participación de los electores en el extranjero de varios países.....	38

## Estudios de caso

**España:** voto en el extranjero para todo y para todos ..... 40  
Anxo Lugalde

**Botswana:** resultados desalentadores del voto en el extranjero ..... 45  
Patrick Moluts

## Capítulo 2. Historia y política del voto en el extranjero ..... 50

Andrew Ellis

1. Estudio sobre la historia del voto en el extranjero ..... 50

2. El voto en el extranjero en procesos de transición democrática..... 53

3. El voto en el extranjero y el diseño del sistema electoral ..... 54

3.1. El voto personal y el diseño del sistema electoral ..... 55

3.2. El voto remoto y el diseño del sistema electoral..... 56

3.3. El voto por delegación de poder y el diseño del sistema electoral ..... 57

3.4. Cuestiones de tiempo ..... 57

## Estudios de caso

**Islas Cook:** supresión del escaño para los electores en el extranjero ..... 58  
Graham Hassall

**Indonesia:** un sistema con una larga experiencia de voto en el extranjero en las misiones diplomáticas..... 62  
Alan Wall

**Zimbabwe:** regulaciones altamente restrictivas ..... 66  
Ozias Tungwarara

**Mozambique:** ¿un sistema demasiado subjetivo? ..... 69  
Simon-Pierre Nanitelamio

## Capítulo 3. Marco legal y panorama de la legislación electoral ..... 75

Dieter Nohlen y Florian Grotz

1. El voto en el extranjero: ¿un reto para las democracias en el siglo XXI? ..... 75

2. El concepto y las disposiciones del voto en el extranjero: características básicas y opciones institucionales..... 77

2.1. El concepto de voto en el extranjero ..... 77

2.2. Las fuentes legales del voto en el extranjero..... 77

2.3. El derecho a votar en el extranjero y los requisitos para el registro..... 78

2.4. Procedimiento para votar en el extranjero ..... 78

2.5. Asignación de los votos emitidos en el extranjero a los distritos electorales ..... 79

3. Tres problemas estructurales del voto en el extranjero..... 81

3.1. Voto en el extranjero: el problema de la representación..... 81

3.2. Voto en el extranjero: el desafío de la organización electoral ..... 83

3.3. El voto en el extranjero y la resolución de disputas electorales..... 84

3.4. Resumen preliminar de los problemas estructurales.....	84
4. Conclusiones .....	84
<b>Cuadro 3.1:</b> Panorama general de los argumentos en favor y en contra de la introducción del voto en el extranjero.....	85
<b>Estudios de caso</b>	
<b>Colombia:</b> representación de los emigrantes en el Congreso.....	87
Nydia Restrepo de Acosta	
<b>Portugal:</b> ampliación de los derechos electorales y descenso de la participación .....	92
Marina Costa Lobo	
<b>Capítulo 4. Requisitos para votar</b> .....	98
Phil Green	
1. Introducción .....	98
2. Tipos de elección.....	99
3. Condiciones para calificar como elector en el extranjero .....	99
3.1. Ciudadanía.....	100
3.2. Lugar de residencia .....	101
3.3. El voto obligatorio y el voto en el extranjero .....	104
4. Requisitos para postularse como candidatos .....	105
5. Registro de los electores en el extranjero .....	105
6. Ejemplos de requisitos para votar en el extranjero .....	107
7. Conclusiones .....	109
<b>Cuadro 4.1:</b> Ejemplos de requisitos para votar en el extranjero.....	107
<b>Estudios de caso</b>	
<b>Senegal:</b> volumen significativo de electores en el extranjero .....	111
Richard Vengroff	
<b>Islas Marshall:</b> alta proporción de electores en el extranjero .....	115
Jon Fraenkel	
<b>Capítulo 5. La instrumentación del voto en el extranjero</b> .....	120
Judy Thompson	
1. Introducción .....	120
2. Los procedimientos para el voto en el extranjero.....	121
3. Calendario electoral .....	122
4. Presupuesto y costos.....	123
5. Logística.....	128
6. Seguridad de los materiales electorales.....	129

7. Registro de electores.....	130
8. La secrecía del voto en el extranjero.....	131
9. Subcontratación para el voto en el extranjero.....	133
10. Conclusiones.....	134
<b>Cuadro 5.1:</b> Ventajas y desventajas de los procedimientos para el voto en el extranjero.....	122
<b>Cuadro 5.2:</b> Ejemplo de calendario electoral para el voto en el interior y exterior del país.....	123
<b>Cuadro 5.3:</b> Ejemplos de costos de los programas del voto en el extranjero.....	127
<b>Figura 5.1:</b> Sobres usados para el voto en el extranjero.....	133
<b>Estudios de caso</b>	
<b>Brasil:</b> el voto obligatorio y el renovado interés entre los electores en el extranjero.....	135
Leticia Calderón-Chelius	
<b>Honduras:</b> los efectos de una decisión basada en cálculos políticos.....	139
Jacobo Hernández Cruz	
<b>Capítulo 6. Aspectos relacionados con los países anfitriones.....</b>	<b>145</b>
Brett Lacy	
1. Negociaciones con los países anfitriones.....	146
2. El papel y las responsabilidades de los países anfitriones.....	147
3. Acuerdos con el país anfitrión.....	152
3.1. El papel de otras partes interesadas.....	153
3.2. Directrices generales para los acuerdos con los países anfitriones.....	153
3.3. Voto en el extranjero en consulados, embajadas o vía postal.....	154
4. Costos.....	155
5. Conclusiones.....	156
<b>Capítulo 7. Los derechos políticos de los refugiados y las personas desplazadas: el derecho al voto y la participación.....</b>	<b>159</b>
Jeff Fischer	
1. Introducción.....	159
1.1. ¿Quién es el refugiado?.....	159
2. Obstáculos para ejercer el derecho al voto.....	161
3. Marco reglamentario.....	162
3.1. Derecho al voto.....	162
3.2. El ciclo electoral.....	163
3.3. Sistemas de representación.....	163
3.4. Seguridad.....	163
4. Necesidades logísticas y políticas especiales.....	164
4.1. Constelaciones de países y organizaciones.....	164

4.2. Información .....	165
4.3. Políticas de desplazamiento .....	165
5. Conclusiones .....	165
<b>Cuadro 7.1:</b> Poblaciones de refugiados y eventos electorales .....	161
<b>Estudios de casos</b>	
<b>Afganistán:</b> el voto en el extranjero para un gran volumen de población desplazada .....	166
Catinca Slavu	
<b>Bosnia y Herzegovina:</b> tendencias del voto en el extranjero posteriores a la guerra.....	172
Linda Edgeworth y Nada Hadzimehic	
<b>Iraq:</b> una gran diáspora y riesgos de seguridad.....	178
Judy Thompson	
<b>Capítulo 8. Los derechos políticos y el voto en el extranjero de los trabajadores migrantes</b> .....	184
Carlos Navarro	
1. Introducción .....	184
2. Reconocimiento formal de los derechos políticos de los migrantes internacionales.....	185
3. Los retos para concebir y diseñar un dispositivo de voto en el extranjero que incluya a los trabajadores migrantes.....	186
4. Alternativas de diseño e instrumentación .....	190
5. Comentarios finales.....	192
<b>Estudios de caso</b>	
<b>República Dominicana :</b> acuerdo político para responder a las demandas de voto en el exterior .....	195
Luis Arias	
<b>México:</b> cuidando la integridad del proceso electoral .....	200
Carlos Navarro y Manuel Carrillo	
<b>Filipinas:</b> primera experiencia de voto en el extranjero.....	205
Comité de Filipinas para el Voto en el Extranjero	
<b>Cabo Verde:</b> una gran diáspora y baja participación de los electores en el extranjero.....	213
Nuias Silva y Arlinda Chantre	
<b>Capítulo 9. Observación del voto en el extranjero</b> .....	217
Kåre Vollan	
1. Observación de elecciones: antecedentes generales.....	217

2. Los tipos de observación y sus propósitos .....	218
3. Evaluación previa a la observación.....	219
4. ¿Cuándo se debe observar la votación en el extranjero?.....	219
5. Voto en el extranjero: entornos controlados y sin control .....	220
6. Recolección de información.....	221
7. El proceso de observación: alcances y limitaciones.....	222
7.1. El entorno político .....	223
7.2. El voto personal en un entorno controlado .....	223
7.3. El voto por correo.....	224
7.4. El voto electrónico .....	224
8. Conclusiones .....	225

## **Capítulo 10. El voto electrónico y el voto en el extranjero** .....227

Nadja Braun

1. Introducción .....	227
2. El voto electrónico remoto y el voto en el extranjero .....	228
3. Argumentos a favor y en contra del voto electrónico remoto para los electores en el extranjero .....	231
3.1. A favor.....	231
3.2. En contra .....	231
4. Algunos retos de seguridad para el voto electrónico remoto y las posibles soluciones .....	232
5. Otras formas de apoyo de las tecnologías de la información y las comunicaciones...234	
6. Conclusiones .....	234

### **Cuadro 10.1:** Retos de seguridad para el voto electrónico remoto y las posibles soluciones ..... 233

#### **Estudios de caso**

**Estonia:** más opciones para votar en el extranjero .....235

Epp Maaten

**Suiza:** voto en el extranjero en un estado federal con democracia directa .....239

Nadja Braun

**Anexo A.** Voto en el extranjero: investigación mundial en 214 países y territorios.....243

**Anexo B.** Glosarios de términos.....255

**Anexo C.** Bibliografía y fuentes complementarias.....260

**Anexo D.** El costo del voto en el extranjero: algunos ejemplos.....270

**Anexo E.** Sobre los colaboradores.....275

**Sobre IDEA Internacional** .....284

**Sobre el Instituto Federal Electoral de México** .....286

#### **Mapa de las prácticas del voto en el extranjero en los 214 países y territorios asociados**

## Acrónimos y abreviaturas

<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>AFE</b>	Assemblée des français de l'étranger/Asamblea de Franceses en el Extranjero
<b>ARTF</b>	Afghanistan Reconstruction Trust Fund/Fondo para la Reconstrucción de Afganistán
<b>AU</b>	African Union/Unión Africana
<b>CC</b>	Coalición Canaria (España)
<b>CENA</b>	Comision Electorale Nationale Autonome/Comisión Electoral Nacional Autónoma (Senegal)
<b>CIP</b>	Cook Islands Party/Partido de las Islas Cook
<b>CIU</b>	Convergencia i Unió/Convergencia y Unión (España)
<b>CNE</b>	Consejo Nacional Electoral (Colombia)
<b>CNE</b>	Comissão Nacional de Eleições/Comisión Nacional Electoral (Portugal)
<b>COAV</b>	Committee on Overseas Absentee Voting/Comité para el Voto Ausente en el extranjero (Filipinas)
<b>COMELEC</b>	Commission on Elections/Comisión de Elecciones (Filipinas)
<b>CSFE</b>	Conseil Supérieur des français de l'étranger/ Consejo Superior de Ciudadanos Franceses en el Extranjero (Francia)
<b>DAENU</b>	División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas/ Departamento de Relaciones Exteriores (Filipinas)
<b>DFA-OAVS</b>	Overseas Absentee Voting Secretariat, Department of Foreign Affairs/ (Departamento de Relaciones Exteriores, Secretaría del Voto Ausente en el Extranjero (Filipinas)
<b>DP</b>	Democratic Party/Partido Democrático (Islas Cook)
<b>DPD</b>	Dewan Perwakilan Daerah/Consejo Regional de Representantes (Indonesia)
<b>DPR</b>	Dewan Perwakilan Rakyat/Consejo Nacional de Representantes Populares (Indonesia)
<b>Frelimo</b>	Frente de Libertação de Moçambique/Frente de Liberación de Mozambique
<b>ID</b>	Identification document/tarjeta o cédula de identificación
<b>IDEA</b>	International Institute for Democracy and Electoral Assistance/ (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral)
<b>IEC</b>	Independent Electoral Commission/Comisión Electoral Independiente (Botswana)
<b>IECI</b>	Independent Electoral Commission of Iraq/Comisión Electoral Independiente de Iraq
<b>IFE</b>	Instituto Federal Electoral/Federal Electoral Institute (Mexico)
<b>IFES</b>	International Foundation for Electoral Systems/ (Fundación Internacional para Sistemas Electorales)
<b>JCE</b>	Junta Central Electoral (República Dominicana)
<b>JEMB</b>	Joint Electoral Management Body/Organismo Electoral Afgano Conjunto
<b>JRT</b>	Joint Registration Taskforce/Fuerza Conjunta para el Registro (Kosovo)
<b>KPU</b>	Komisi Pemilihan Umum/Comisión Nacional de Elecciones (Indonesia)
<b>NEC</b>	National Electoral Commission/Comisión Nacional Electoral (Mozambique)



<b>OAU</b>	Organization of African Unity/Organización para la Unidad Africana
<b>OCL</b>	Oficinas de Coordinación Logística (República Dominicana)
<b>ODIHR</b>	Office for Democratic Institutions and Human Rights/ Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OIDDH</b>	Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos
<b>OIG</b>	Organizaciones Internacionales Gubernamentales
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONEL</b>	Observatoire National des Élections /Observatorio Nacional de Elecciones (Senegal)
<b>ONG</b>	Organizaciones No Gubernamentales
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OPREE</b>	Oficinas para el Registro de Electores en el Exterior (República Dominicana)
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
<b>PDA</b>	personal digital assistant/asistentes personales digitales
<b>PLH</b>	Partido Liberal de Honduras (Honduras)
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PP</b>	Partido Popular (España)
<b>PS</b>	Partido Socialista (Portugal)
<b>PSD</b>	Partido Social Demócrata (Portugal)
<b>PSOE</b>	Partido Socialista Obrero Español (España)
<b>PT</b>	Partido de los Trabajadores (Brasil)
<b>Renamo</b>	Resistência Nacional Moçambicana/Resistencia Nacional de Mozambique
<b>RESG</b>	Refugee Elections Steering Group/Grupo Ejecutivo para las Elecciones de los Refugiados (Bosnia y Herzegovina)
<b>RNEC</b>	Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia)
<b>SADC</b>	Southern African Development Community/Comunidad del Sur de África para el Desarrollo
<b>SBEI</b>	Special Board of Election Inspectors/Junta Especial de Inspección Electoral (Filipinas)
<b>SVP</b>	Schweizerische Volkspartei / (Partido Popular Suizo)
<b>TAL</b>	Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period Ley para la Administración del Estado de Iraq durante el Periodo de Transición
<b>TNE</b>	Tribunal Nacional de Elecciones (Honduras)
<b>TSE</b>	Tribunal Superior Electoral (Brasil)
<b>TSE</b>	Tribunal Supremo Electoral (Honduras)
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNAMA</b>	United Nations Assistance Mission in Afghanistan/Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Afganistán

# Introducción

Introducción

# Introducción

Nadja Braun y María Gratschew

## 1. Marco de referencia

La globalización de la vida política, personal y profesional, la expansión de la democracia en el mundo y el incremento en la migración internacional han contribuido a despertar un creciente interés en el derecho al voto de los refugiados, los diplomáticos, los miembros de las fuerzas armadas desplegados en el extranjero y otras personas que se encuentran ausentes de su país de origen ya sea temporal o permanentemente. Si bien la constitución de muchos países garantiza el derecho al voto de todos sus ciudadanos, lo cierto es que es muy común que los electores que se encuentran fuera de su país de origen cuando se llevan a cabo las elecciones se vean privados de su derecho al voto por la carencia de procedimientos para ejercerlo. En los siguientes capítulos se examinan los temas teóricos y prácticos vinculados con el voto en el extranjero, se abordan las disposiciones legales existentes en el mundo y se ofrecen ejemplos sobre cómo se instrumenta el voto en el extranjero en distintos países.

IDEA Internacional, junto con el Instituto Federal Electoral de México, se perfilaron como instituciones idóneas para asumir el reto de producir este Manual. IDEA Internacional al ser una fuente global de herramientas, materiales y conocimientos comparados e institucionales en materia electoral se propuso, en este Manual tan esperado, integrar los conocimientos y experiencias existentes sobre el voto en el extranjero y ponerlos al alcance de todos los sectores involucrados en los procesos electorales, de tal forma que se puedan beneficiar de un mayor conocimiento sobre la forma en que sus decisiones pueden influir en los electores internos y externos. En este manual hay aproximaciones teóricas y prácticas. Las personas interesadas en evaluar o diseñar dispositivos de voto en el extranjero, como los legisladores, los administradores electorales, los políticos, los oficiales gubernamentales, los académicos, los periodistas y los observadores electorales en ocasiones cuentan con fuentes limitadas o inadecuadas de información para guiar su trabajo. En virtud de que hasta la fecha no se han desarrollado lineamientos o pautas electorales de carácter global o general en esta materia, la recolección y sistematización del conocimiento existente y el intercambio de recursos y experiencias entre los organismos

electorales son elementos clave para fortalecer las actividades relacionadas con el voto en el extranjero.

El objetivo de este Manual es alentar un debate mejor documentado entre las personas interesadas en fortalecer tanto las estructuras y prácticas existentes como las iniciativas de puesta en marcha del voto en el extranjero. Se proporcionan elementos teóricos y prácticos para el análisis del principio básico de la representación y de las formas de operar y equilibrar criterios como la inclusión y la eficacia. De igual forma IDEA y el IFE esperan contribuir con una mejor comprensión del diseño institucional y electoral por parte de legisladores, organismos electorales, partidos políticos y demás personas interesadas en este debate. Ofrecer buenas prácticas para ejercer el voto en el extranjero es el siguiente reto de la democracia y la percepción que se tiene de ella, en especial entre los electores migrantes.

En el año 2000 se contabilizaron 175 millones de migrantes internacionales en el mundo, es decir, una de cada 35 personas era migrante internacional. Esta cifra representa un incremento de más del doble respecto a los 76 millones que existían en 1960. En contraste, la población mundial sólo se duplicó al pasar de 3 mil a 6 mil millones entre 1960 y 2000. Las estadísticas muestran una creciente concentración de los migrantes en un reducido número de países desarrollados. También se observaron otras dos tendencias, la migración laboral cambió hacia el este y sureste de Asia y la población en los países receptores, donde las tasas de natalidad han sido bajas, tuvo un incremento.

Aunque es difícil recabar estadísticas precisas sobre la migración, las estimaciones indican que a principios de 2005 el número total de migrantes en el mundo alcanzó los 190 millones; esta cifra se duplicó desde la década de los 70 y el colapso de la Unión Soviética produjo una buena parte de estos migrantes entre finales de la década de 1980 y principios de 1990. El número de migrantes que vive en países desarrollados es mayor que el de los países en desarrollo; creció sobre todo en América del Norte y en la antigua Unión Soviética y disminuyó en Asia, América Latina y el Caribe. En el año 2000 ya ascendía a 70 el número de países en donde los migrantes representaban 10 por ciento de la población y existen seis países o áreas en el mundo en donde los migrantes representan más de 60 por ciento de la población.

Desde la segunda guerra mundial son cada vez más los profesionistas, estudiantes, turistas y otros electores potenciales en el exterior. Pero no sólo se ha incrementado el número de electores potenciales en el extranjero, también son más dinámicos y se mueven o viajan con mayor rapidez, lo que incrementa la demanda de prácticas de voto en el extranjero que sean capaces de adaptarse y operar en distintas circunstancias.

Más aún, durante la década pasada se incrementó el número de instancias de la comunidad internacional que coadyuvan en la organización de elecciones como un elemento importante de los acuerdos adoptados para finalizar graves conflictos internos. En cada una de estas elecciones, incluyendo las de Angola, Bosnia y Herzegovina (ver estudio de caso), Camboya, Croacia, Haití y Mozambique (ver estudio de caso), la participación de los refugiados y de otros ciudadanos residentes fuera del país al momento de las elecciones ha sido un tema de interés para los partidos. En algunos casos, un gran volumen de población desplazada por el conflicto tuvo la oportunidad de votar, en otros no. Si bien cada caso plantea sus propias dificultades, existen circunstancias

comunes que pueden ser analizadas para identificar algunas lecciones para la resolución de conflictos similares.

También puede suceder que los migrantes internacionales conformen una fuerza política potencialmente importante cuyos votos puedan influir en los resultados de una elección, por lo cual es probable que los partidos políticos en el gobierno y en la oposición tengan percepciones distintas sobre su participación en las elecciones. Si un gran número de ciudadanos ha abandonado el país por razones políticas, se puede asumir que el partido en el gobierno no verá con simpatía que estos grupos tengan asegurado su derecho al voto.

Resultan menos controversiales las disposiciones legales adoptadas por varios países para permitir el voto de los diplomáticos y los miembros de las fuerzas armadas que se encuentran fuera de su territorio. Además, son aún menos controversiales las disposiciones que permiten votar a todos los ciudadanos que residen en el extranjero. El derecho al voto de los residentes permanentes en el extranjero puede ser considerado a la par de un mecanismo que facilite la emisión del voto por parte de aquellos ciudadanos que normalmente residen en el país pero se encuentran temporalmente ausentes al momento de las elecciones, como los turistas, los estudiantes o quienes viajan por razones de negocios o trabajo.

El voto en el extranjero figura hoy en la agenda política de varios países, pero en términos históricos es un fenómeno relativamente reciente. Aunque hay excepciones, unos cuantos países han reconocido esta práctica por largo tiempo –por ejemplo, Islandia ha permitido a sus marineros y pescadores votar fuera del país desde principios del siglo XX-, pero incluso en algunas democracias largamente arraigadas no se garantizó el derecho de ejercer el voto de los ciudadanos residentes en otros países sino hasta las décadas de 1980 y 1990. En países como Italia y México (ver estudio de caso), el voto en el extranjero se ha extendido a los ciudadanos que se encuentran fuera del país sólo en fechas recientes y en algunos países como Panamá se han aprobado las reformas que permitirán por vez primera la emisión del voto en un futuro próximo. En el capítulo 2 Andrew Ellis esboza la historia de varios dispositivos de voto en el extranjero que se han adoptado a lo largo del tiempo, en tanto que Dieter Nohlen y Florian Grotz sostienen en el capítulo 3 que el voto en el extranjero cobró una súbita relevancia en diferentes regiones del planeta, debido a los cambios políticos experimentados en el mundo en la década de 1990.

Actualmente hay 111 países y territorios del mundo que cuentan con algún dispositivo de voto en el extranjero. Esta cifra representa más de 50 por ciento de las democracias del mundo, tomando en cuenta como “mínimo común denominador” que se celebran elecciones multipartistas y se garantiza el sufragio universal. De estos 111 países y territorios, cerca de dos terceras partes permiten que todos sus ciudadanos en el extranjero estén facultados para votar, en tanto que un tercio restringe el derecho al voto fuera del país a ciertos grupos. En la lista figuran países de todo el mundo: en África suman 27, en América 14, en Asia 20, en Europa 40 y en Oceanía 10 (en el cuadro 1.1 del primer capítulo se presenta el panorama completo).

Sin embargo, la simple presencia o ausencia de disposiciones legales relacionadas con el voto en el extranjero dista de ser una medida acabada. Se considera más constructivo analizar detalladamente las disposiciones relacionadas con el voto en el extranjero, ya

que existen varios sistemas. La variedad se manifiesta cuando las normas se refieren a qué grupos de personas están facultados para votar desde el extranjero, las circunstancias en que pueden hacerlo, los requisitos para ello, cómo y dónde pueden emitir los votos y cómo se escrutan. Por ejemplo, algunos países sólo permiten que voten determinados grupos de ciudadanos en el extranjero o sólo posibilitan la emisión del voto cuando se registra un determinado número de electores; otros sólo permiten votar en determinados tipos de elecciones solamente en determinados países.

En cinco países existen normas legales que contemplan el voto en el extranjero, pero no se ha concretado por diversas razones. Estos países son Angola, Bolivia, Grecia, Mongolia y Nicaragua. El hecho de contar con disposiciones legales pero no llevarlas a la práctica obedece a distintas razones de índole política, financiera, administrativa o logística. En el caso de Mozambique, el voto en el extranjero no se pudo realizar hasta que el organismo electoral consideró que se satisfacían determinadas condiciones materiales y logísticas. Por eso, el voto en el extranjero se aplicó por vez primera en las elecciones de diciembre de 2004, casi 10 años después de que se consagrara en la legislación.

En el cuadro 1.1 se enlistan los 111 países y territorios que cuentan con disposiciones legales relativas al voto en el extranjero y en el anexo A se indican también los 99 en donde no hay ninguna disposición en esta materia, incluyendo los cuatro que las tuvieron y utilizaron de manera excepcional en un pasado reciente, pero después las suprimieron. A su vez, el cuadro 1.2 detalla la situación de los cinco países en los que existen disposiciones legales pero aún no se han puesto en práctica.

La instrumentación del voto en el extranjero es complicada por factores como el número de electores, su ubicación o distribución, las distancias implicadas, los costos estimados y las complejidades del sistema de votación. Como Judy Thompson escribe en el capítulo 5, el voto en el extranjero hace más compleja la planeación de una elección. La planeación del voto en el extranjero debe considerar asuntos como el establecimiento de mecanismos para evitar la votación múltiple.

## 2. ¿En qué tipo de elecciones se aplica el voto en el extranjero?

El voto en el extranjero puede realizarse en elecciones nacionales, locales o en ambas. También se puede llevar a cabo en referendos o elecciones subnacionales. Lo más usual es que sólo se permita el voto en el extranjero en elecciones nacionales, es decir, para las presidenciales y legislativas. Algunos países, como Irlanda y Rusia, permiten el voto en el extranjero para todo tipo de elección, incluyendo los referendos. En la gráfica 1.3 y el anexo 1 se ofrecen detalles de los tipos de elecciones en los que se permite el voto en el extranjero.

## 3. Categorías de electores externos: ¿quién está facultado para votar?

Existen distintas categorías de electores externos en el mundo y diferentes formas de clasificarlas. Detrás de la migración subyacen causas sociales, políticas, culturales o étnicas y todas ellas producen grupos de electores potenciales en el extranjero. En este manual se plantea que hay cuatro grandes grupos de personas que residen en el extranjero con facultad para votar: a) trabajadores migrantes, b) refugiados y, para propósitos de

este manual, personas desplazadas internamente (PDI), c) individuos pertenecientes a ciertos grupos profesionales como las fuerzas armadas, el servicio público o el servicio diplomático (incluyendo a sus familiares) y d) todos los ciudadanos de un país que residen en el extranjero de manera temporal o permanente (aunque algunas veces están sujetas a ciertas restricciones, como se indica en el siguiente apartado). En el capítulo 4, Phil Green analiza este tema con más detalle.

- **Trabajadores migrantes.** De los 190 millones de migrantes a los que se ha hecho referencia al inicio de esta introducción, al menos 50% son trabajadores migrantes. Un alto porcentaje, entre 30 y 40 millones, son trabajadores indocumentados, lo cual no sólo dificulta su registro y participación como electores en el extranjero, sino que además genera sentimientos de inseguridad ante el temor de ser sancionados si lo hacen. Carlos Navarro trata estos temas en el capítulo 8 y destaca el gran número de trabajadores migrantes mexicanos en Estados Unidos.
- **Refugiados y personas desplazadas internamente.** Además de los trabajadores migrantes internacionales, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) calcula que aproximadamente 8.5 millones de personas son refugiados y alrededor de 24 millones son personas desplazadas internamente (PDI). Los refugiados son aquellos que han emigrado a otro país debido a circunstancias políticas, sociales o culturales y por lo tanto pueden considerarse claramente como electores en el extranjero. Las DPI pueden ser consideradas como migrantes o refugiados dentro de su propio país, pero en este manual se les trata en conjunto con los refugiados, porque enfrentan problemas similares y llegan a constituir grupos masivos de personas cuyo derecho al voto está amenazado. Organizar el voto en el extranjero para los refugiados o las PDI puede ser muy complicado, ya que se requiere contar con mucha información antes de llevarlo a cabo. Jeff Fischer aborda el tema en el capítulo 7 y plantea varias cuestiones que se deben tomar en cuenta; el país que celebra las elecciones necesita saber dónde están ubicados sus electores, qué tipo de problemas de seguridad puede haber para la organización en ciertas áreas y si es necesario suscribir acuerdos con el país receptor de la migración. Además, estas elecciones pueden implicar costos elevados y requerir una planeación cuidadosa y oportuna. Sin embargo, las lecciones aprendidas nos indican que a menudo el tiempo es un recurso del cual se carece. El registro electoral de los refugiados puede tener algunas implicaciones políticas, pero al mismo tiempo puede ayudar a mitigar conflictos, toda vez que las razones políticas para el desplazamiento de las personas se pueden reducir si no pierden sus derechos políticos y además continúan teniendo voz y voto a pesar de su desplazamiento temporal. La organización del voto en el extranjero para los refugiados por lo regular requiere la colaboración de organizaciones internacionales.

- Los miembros de grupos profesionales son aquellos que tienen derecho a votar en determinado país pero residen fuera él por cuestiones laborales, generalmente por alguna forma de servicio público. Algunos países, como India y Zimbabwe, sólo permiten que ciertos grupos en el extranjero se registren y voten (ver capítulo 1). Dieter Nohlen y Florian Grotz analizan en el capítulo 3 si el voto debe ser considerado como un derecho fundamental de todos independientemente de su ubicación, o si debe restringirse y vincularse a la ciudadanía o el lugar de residencia o ubicación.
- La última categoría es la que se refiere a todos los ciudadanos de un país que se encuentran en el extranjero. Austria, Rusia y Suecia son algunos de los países que permiten votar a todos sus ciudadanos en el extranjero.

### 3.1. Restricciones

Como lo señalan Dieter Nohlen y Florian Grotz en el capítulo 3, algunos países imponen restricciones para ejercer el derecho al voto en el extranjero. Por lo regular las restricciones se relacionan con el tiempo de residencia en el extranjero o con la actividad que se desempeña. Cerca de 30 países imponen restricciones al voto en el extranjero.

Por razones prácticas, un país puede limitar la posibilidad de que los electores en el extranjero puedan votar en determinados países. Algunos, como Senegal (ver estudio de caso), sólo permiten la emisión del voto en el extranjero cuando se registra un determinado número de electores en un país receptor. Algunas veces el derecho se limita a cierto tipo de elecciones o referendos.

Hay casos en los que el derecho al voto se limita para los electores que mantienen alguna relación con el país de origen. Se puede pedir a los electores que manifiesten o comprueben su intención de retornar al país de origen, como en Filipinas (ver estudio de caso). En otras ocasiones se requiere que la permanencia de los electores en el extranjero no sea mayor a un determinado número de años, como en el Reino Unido (ver capítulo 1).

## 4. Procedimientos para la emisión del voto en el extranjero

Existen varias formas para emitir el voto en el extranjero. Algunos países como Bélgica, Eslovenia, Indonesia, Malí, Tailandia (ver estudio de caso) y las Islas Cook (ver estudio de caso), ofrecen métodos alternativos, mientras que otros, ya sea por razones logísticas o financieras, sólo cuentan con una modalidad. Algunas opciones son más costosas que otras; algunas ofrecen mayores garantías de seguridad o rapidez para emitir el voto. Las cuatro modalidades principales (que también se examinan en los capítulos 1 y 5) son las siguientes:

- *Voto personal.* El elector debe presentarse en un determinado recinto y emitir su voto de manera personal. El recinto puede ubicarse dentro de una misión diplomática o en otro sitio habilitado especialmente para este propósito. Es el procedimiento que más se utiliza para votar en el extranjero y lo llevan a cabo países como Afganistán (ver estudio de caso), Argentina, Hungría y Sudáfrica.



- *Voto postal.* El elector recibe por correo la documentación para votar y después de marcar su papeleta la devuelve por correo al país de origen. En algunos casos se exige que algunos testigos confirmen la identidad del elector o bien que atestigüen que ha marcado la papeleta de manera libre y sin interferencia. El voto postal se utiliza, como única vía para votar en el extranjero, en países como Canadá, México (ver estudio de caso), Noruega y Suiza (ver estudio de caso).
- *Voto por delegación de poder.* En este caso el ciudadano en el extranjero está facultado para nombrar a un apoderado que lo represente para emitir su voto en una mesa instalada en el país de origen o en el extranjero. Hay algunos países que combinan esta variante con la del voto postal o personal.
- *Voto por medios electrónicos.* En este caso el elector puede emitir su voto por medio de internet, asistentes digitales personales y teléfonos fijos o móviles. Todas estas variantes aparecen normalmente en la categoría de voto electrónico o a distancia y pueden llegar a ser más comunes en el futuro. En el capítulo 10 y en el estudio de caso de Estonia se examinan los primeros proyectos de esta modalidad.

Existen otros métodos, pero su uso es más limitado. Australia y Nueva Zelanda permiten que, bajo determinadas circunstancias, los electores en el extranjero puedan votar por fax.

Las gráficas 1.6 y 1.7 y el anexo 1 enlistan los procedimientos utilizados en distintos países. El más común es el voto personal, que se aplica en 52 países. Las principales ventajas de esta modalidad son que garantizan el voto secreto y que existe la certeza sobre la preferencia del elector en la papeleta. El voto postal ocupa el segundo lugar: su principal ventaja es que se puede emitir desde un mayor número de países en el mundo, aunque los altos costos y la confiabilidad de los servicios postales en algunos países plantean algunos inconvenientes. Los sistemas mixtos, que le ofrecen al elector dos o más opciones para votar fuera de su país, son cada vez más usuales, pues se les encuentra en 28 países.

Algunos países han empezado a utilizar variantes del voto electrónico para la emisión del voto en el extranjero, a la fecha hay varios proyectos y algunos sistemas ya están en la etapa de prueba. Hasta la fecha sólo Estonia, Francia y los Países Bajos han ofrecido esta posibilidad a sus electores en el extranjero. La constante expansión de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, especialmente internet y los teléfonos móviles, pueden brindar nuevas oportunidades para la emisión del voto en el extranjero en un futuro próximo. Como destaca Nadja Brown en el capítulo 10, las cuestiones de seguridad relacionadas con la votación electrónica, especialmente con los métodos de votación a distancia, plantean algunos dilemas que deben resolverse antes de su puesta en marcha. Otro tema que debe examinarse antes de determinar el uso de medios electrónicos es el de los costos. Si bien la votación electrónica sólo ha sido probada en algunos casos, los medios electrónicos se utilizan más para facilitar algunas actividades

relacionadas con el procedimiento de voto en el extranjero, como el registro de los electores o la difusión de información relacionada con los partidos y los candidatos.

## 5. Una mirada al futuro

En una buena cantidad de países, el derecho a votar de los ciudadanos que residen de manera permanente o se encuentran transitoriamente en el extranjero constituye una práctica relativamente reciente y, en todo caso, no se trata de una práctica universal en ninguna parte del mundo, si por universal se entiende que el derecho no está sujeto a restricciones ni condiciones. A pesar de esto, el voto en el extranjero es considerado un derecho ciudadano en un mundo en donde residir en el extranjero es parte de la vida de millones de personas y donde el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las leyes son fenómenos que se vuelven cada vez más transnacionales.

Respecto a los derechos y deberes políticos, también es interesante examinar si los países deben permitir o no que los residentes extranjeros voten para la conformación de instituciones en su país de origen, como la legislatura nacional, la presidencia o incluso en referendos. Si no se permite y no existen disposiciones relacionadas con el voto en el extranjero en el país de origen, hay una pérdida significativa de derechos políticos para quienes están fuera del país. Algunos países como Suecia permiten esto a nivel local y regional. El capítulo 3 amplía este tema.

Algunos países revisarán sus disposiciones sobre el voto en el extranjero y, en ese proceso, podrán decidir si las mantienen o las suprimen. La principal razón para suprimir el voto en el extranjero puede relacionarse con los costos, especialmente el costo por voto, pero los principios de igualdad de derechos e igualdad de oportunidades para participar se oponen a la simple aplicación de criterios de costo-efectividad para el ejercicio de un derecho político fundamental. Actualmente varios países de América Latina están estudiando la introducción del voto en el extranjero, cuando en otros se discute suprimirlo.

El manual también presenta ejemplos sobre los costos del voto en el extranjero, tanto estimaciones generales como costos reales (ver estudios de caso y anexo D). La mayoría de los países lo organizan a través de sus estructuras administrativas existentes, con el apoyo de los ministerios de asuntos exteriores o de las oficinas de servicio postal. Sin embargo, un pequeño número de países, sobre todo aquellos que están superando una situación de conflicto, se apoyan en instituciones internacionales, en otros países o en instituciones o grupos interesados. En algunos casos el apoyo internacional puede ser necesario por cuestiones de confianza, seguridad o logística. Sin embargo, como se sugiere en el apéndice D y en algunos estudios de caso, trabajar con socios internacionales para organizar el voto en el extranjero puede ser muy costoso en términos financieros.

Finalmente, el manual contiene ejemplos desalentadores sobre los índices de participación de los electores en el extranjero, como los de Botswana y México (ver estudios de caso y capítulo 1). Las razones por las que los electores en el extranjero no se registran ni votan son diversas; se pueden atribuir al temor por su situación migratoria, o bien a razones políticas o laborales. También puede suceder que las personas se hayan distanciado u olvidado de los asuntos políticos de su país de origen, o que consideren muy complejas o costosas las gestiones que tienen que llevar a cabo para poder registrarse

y votar. La sección final del capítulo 1 examina la importancia de la participación y analiza por qué algunos países no permiten el voto en el extranjero o están considerando suprimirlo.

## 6. Terminología

Para los efectos de este manual, el voto en el extranjero hace referencia a los procedimientos que le permiten ejercer el derecho al voto a todos o a algunos de los electores de un país que se encuentran de manera permanente o temporal en el extranjero. El término que se utiliza a lo largo del manual es “voto en el extranjero”. El anexo B ofrece un glosario de los distintos términos utilizados en este manual.

# CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 1

# 1. Panorama comparado del voto en el extranjero

Carlos Navarro, Isabel Morales y María Gratschew\*

## 1. Introducción

Este capítulo ofrece un panorama comparado sobre la práctica del voto en el extranjero a escala mundial. Documenta la situación de 214 estados y territorios, entre los que están comprendidos todos los estados miembros de la ONU, así como un conjunto de territorios que a pesar de tener un estatus jurídico distinto comparten un rasgo común: eligen a sus propias autoridades y no están representados en el parlamento u órgano legislativo del estado al cual pertenecen. En el Anexo A se presenta tanto una lista completa de los países y territorios considerados en este manual, como algunos indicadores básicos sobre las disposiciones que, de ser el caso, tiene cada uno de ellos sobre el voto en el extranjero.

La investigación revela que 111 estados y territorios cuentan actualmente con disposiciones expresas que permiten el voto desde el extranjero y tienen experiencia en su aplicación (hasta abril de 2008); además existen cinco países en los que se han adoptado disposiciones legales en esta materia pero, por distintas razones, no han sido aplicadas.

La información que se detalla en este capítulo y en el Anexo A solamente incluye referencia a los países y territorios en los que las regulaciones sobre el voto en el extranjero se aplican a elecciones o consultas populares de carácter nacional. Sólo se tratan los casos en que existen dispositivos a nivel subnacional, esto es, para elecciones de carácter regional, provincial, departamental o local, dependiendo de la división política o administrativa de cada país, cuando se producen de manera conjunta con elecciones o consultas nacionales.

En el pasado reciente, un pequeño número de países adoptó regulaciones para el voto en el extranjero, pero sólo las aplicó de manera excepcional en alguna elección o consulta nacional. Eritrea, Timor Oriental y Tokelau son ejemplos de ello. En los tres casos se

---

\*Brett Lacy asistió con la investigación para este panorama comparado y para el Anexo A.

permitió el voto en el extranjero para los referendos relacionados con su independencia que se llevaron a cabo en 1993, 1999 y 2006, respectivamente, pero mientras que en los dos primeros casos el resultado fue favorable y dio paso a la creación de estados independientes, en el de Tokelau se rechazó la redefinición del vínculo que se tiene con Nueva Zelandia. Otro ejemplo que se aplicó sobre una base muy restrictiva fue el de Camboya, donde se permitió el voto en el extranjero para la elección de su Asamblea Constituyente en 1993, pero sólo a los ciudadanos que previamente viajaron al país para registrarse.

Este panorama comparado busca describir y agrupar los distintos dispositivos sobre el voto en el extranjero. Es importante destacar que el proceso de clasificación se basa en los 111 casos existentes de aplicación efectiva, y que al tratar de describirlos y agruparlos se pueden reflejar de manera simple o limitada algunos de sus atributos. En el Anexo 1 se ofrece información detallada de cada uno de los países y territorios.

## 2. Países que cuentan actualmente con dispositivos de voto en el extranjero

Como lo muestra el cuadro 1.1, las regulaciones sobre el voto en el extranjero están distribuidas por todo el mundo. Son más comunes en Europa, pero hay experiencias en todas las regiones del globo.

Además, una apreciación más cuidadosa del tipo de países que conforman este universo indica que comprende países y territorios que no solamente difieren sensiblemente en cuanto a su nivel de desarrollo socio-económico, ya que el espectro comprende desde miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hasta economías de las regiones de menor desarrollo del mundo, sino que además difieren en cuanto al grado de longevidad, arraigo o densidad de sus instituciones y prácticas democráticas, ya que el conjunto incluye tanto a democracias establecidas como a emergentes o restauradas, e incluso a algunos países cuya adscripción al campo democrático podría objetarse.

En este sentido se puede argumentar que, al menos en principio, la adopción de regulaciones y la instrumentación de prácticas sobre el voto en el extranjero no son privativas de determinadas regiones del mundo, ni se correlacionan necesariamente con ciertas características socio-económicas o político-institucionales. Es importante destacar que este planteamiento sólo trata de dar cuenta de la magnitud y extensión del fenómeno, pero de ninguna forma sugiere que las características relacionadas con el nivel de desarrollo socio-económico o político-institucional de un país no puedan gravitar de manera importante en los debates y los procesos de toma de decisión relacionados con el voto en el extranjero, en la magnitud de desafíos o complejidades a los que se tiene que hacer frente o incluso que condicionen el rango de opciones disponibles para su diseño e instrumentación, como bien lo reflejan algunos de los estudios de caso incluidos en este manual y ciertos indicadores específicos que se ilustran en los siguientes apartados.

Como es natural, algunos países que cuentan con dispositivos de voto en el extranjero y que los han aplicado por mucho tiempo suelen hacer ajustes para su mejora o ampliación. En algunos casos las regulaciones, que en un principio limitaron el derecho al voto en el extranjero a categorías restringidas de electores, las ampliaron o flexibilizaron para dar cabida a otras categorías o a un mayor número de electores. También ha sucedido que

algunos países diversifiquen las modalidades disponibles para la emisión del voto a fin de cubrir a un mayor número de electores. En Estonia, por ejemplo, recientemente se puso a disposición de los electores en el extranjero la posibilidad de votar a través de medios electrónicos, además de poder hacerlo personalmente o por vía postal.

**Cuadro 1.1: Países y territorios con dispositivos vigentes de voto en el extranjero**

Continentes	País
África (27)	Argelia, Benin, Botswana, Cabo Verde, Costa de Marfil, Chad, Djibouti, Gabón, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, República Centroafricana, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Togo, Túnez y Zimbabue.
Américas (14)	Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guyana, Honduras, Islas Malvinas, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.
Asia (20)	Afganistán, Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Iraq, Israel, Japón, Kazajstán, Kirguistán, Laos, Malasia, Omán, Singapur, Siria, Tailandia, Tadjikistán, Uzbekistán y Yemen.
Europa occidental, central y oriental (40)	Alemania, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Gibraltar, Guernsey, Hungría, Islandia, Isla del Hombre, Irlanda, Italia, Jersey, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Moldova, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Ucrania y Turquía.
Oceanía (10)	Australia, Fiji, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Pitcairn, Micronesia, Nauru, Nueva Zelanda, Palau y Vanuatu.
<b>Total: 115</b>	

En contrapartida, además de los ejemplos ya citados de países que utilizaron el voto en el extranjero de manera excepcional, hay un precedente claro de un país que decidió abolirlo muy recientemente y de otros en los que han surgido voces con demandas en ese sentido, esgrimiendo razones de carácter político-institucional y de costo-efectividad. La ley electoral que se aprobó en Armenia en enero de 2007, en el marco de un proceso que permitió la ciudadanía múltiple, ya no incluyó disposiciones sobre el voto en el extranjero. Se argumentó que los armenios en el extranjero no estaban en posición de decidir sobre el gobierno y el destino del país y que esto debía ser derecho exclusivo de los ciudadanos que viven dentro del país. A pesar del gran tamaño de la diáspora de armenios, muy pocos hacían uso de su derecho al voto. Los índices de participación eran muy bajos y no hay evidencia de que esos electores hubieran tenido una influencia importante en las elecciones previas.

### 2.1. Países en donde existen regulaciones sobre el voto en el extranjero pero aún no han sido instrumentadas

Se identificaron cinco casos (ver cuadro 1.2), en los que a pesar de que existen algunas disposiciones constitucionales o legales que contemplan el voto en el extranjero, éstas

no se han materializado por falta de acuerdos políticos y legislativos o por restricciones de carácter financiero o administrativo. Con estos casos no sólo se ilustra la creciente importancia que ha adquirido el tema en la agenda político-electoral de varias regiones y países del mundo, sino que además se insinúan los dilemas y complejidades que puede provocar su materialización.

**Cuadro 1.2: Países con disposiciones pendientes de aplicar**

País	Situación
Angola	La Constitución aprobada en 1992 dispone que las comunidades en el exterior cuenten con tres escaños en la Asamblea Nacional, para lo cual la legislación electoral aprobada ese mismo año faculta a los ciudadanos residentes en el extranjero a participar en las elecciones legislativas previendo que se integre un registro electoral en cada representación diplomática y que ahí se emita el voto de manera personal. Sin embargo, la propia ley condiciona su aplicación a la existencia de condiciones materiales propicias y a una decisión de la Comisión Nacional Electoral, que a la fecha no han sido satisfechas.
Bolivia	Desde 1991 figura en la legislación una disposición (actualmente artículo 97) que establece que los ciudadanos bolivianos en ejercicio que residen en el extranjero podrán votar para elegir presidente y vicepresidente, precisando que una ley expresa regule este derecho. A pesar de reiteradas exigencias y algunas iniciativas de la diáspora en el exterior, hasta la fecha el Congreso no ha promulgado ninguna reglamentación.
Grecia	En su artículo 51 la Constitución contempla el voto en el extranjero para las elecciones parlamentarias y dispone que una ley reglamente su ejercicio. Sin embargo, hasta la fecha no se ha adoptado ninguna legislación para tal efecto.
Mongolia	La ley para las elecciones parlamentarias aprobada en diciembre de 2005 contempla la participación de los residentes en el extranjero, pero su concreción está sujeta a una definición sobre su factibilidad y a la emisión de la consecuente reglamentación. Se anunció que esta posibilidad no se materializaría para las elecciones parlamentarias de 2008.
Nicaragua	La ley electoral promulgada el año 2000 prevé (como en su oportunidad lo hiciera la precedente de 1996) la posibilidad de que los ciudadanos que se encuentran transitoriamente o residen en el extranjero voten en las elecciones presidenciales y legislativas, pero la condicionan a la existencia de "las mismas condiciones de pureza, igualdad, transparencia, seguridad, control, vigilancia y verificación que se ejercen dentro del territorio nacional" (artículo 122) y al hecho de que la autoridad electoral, con seis meses de antelación al inicio del proceso electoral y en caso de poder cumplir esas condiciones, decida en consecuencia previa consulta con los partidos políticos. A la fecha no se han cumplido estas condiciones.

En este sentido, resulta ilustrativo mencionar que dos países de América Latina, uno que recientemente adoptó y aplicó (Ecuador 2006) y otro que por vez primera aplicará (Panamá 2009) dispositivos de voto en el extranjero, lo hicieron después de un curso un tanto accidentado, ya que en ambos casos se habían suprimido previamente las disposiciones respectivas por las dificultades que se advirtieron para su instrumentación: en Ecuador se suspendieron las reformas que contemplaban el voto en el extranjero por inconstitucionalidad de fondo en 1987, el mismo año en que se habían aprobado, pero finalmente se adoptaron en 2002; en Panamá el congreso accedió en 2001 a la petición del organismo electoral de derogar las disposiciones legales que proveían el voto en el extranjero, pero finalmente se volvió al tema y se aprobó en 2007. Hay otros países en la región, como Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Uruguay en los que el



tema ha adquirido tal relevancia que no sólo se ha instalado como un tema prioritario en la agenda de debate político y legislativo, sino que incluso ha sido objeto de algunas iniciativas legislativas, aunque en ningún caso han prosperado a la fecha.

Si se traslada la atención a otras regiones del mundo, también se encuentran ejemplos claros de un interés manifiesto en el tema e incluso hay algunas iniciativas para el reconocimiento legal del voto en el extranjero. En fechas recientes el Congreso de Comoros estaba analizando una iniciativa de reforma a la legislación electoral que contempla la posibilidad del voto desde el extranjero para los referendos nacionales. En Nigeria también se ha iniciado un debate sobre los derechos políticos de su gran diáspora en el extranjero. En Egipto se considera que la introducción del voto en el extranjero constituye una simple medida de carácter administrativo que pronto se pondrá en práctica.

## Estructura del panorama comparado

Las siguientes secciones enfocan tres temas fundamentales:

- Los tipos de elecciones a los que se aplica el voto en el extranjero.
- Quiénes tienen derecho a votar en el extranjero.
- Los procedimientos para la emisión del voto en el extranjero.

En estas secciones sólo se hace referencia a los 111 países y territorios que cuentan con regulaciones vigentes sobre el voto en el extranjero. El mapa global que contiene este manual muestra cómo se distribuyen esos países y territorios de acuerdo con el tipo de elección al que se aplica el voto en el extranjero y el procedimiento que se utiliza para su emisión. El mapa también indica los cinco países en los que existen provisiones pero no se han materializado y aquellos que lo utilizaron de manera excepcional o lo han suprimido.

En los siguientes capítulos del manual se examinan con detalle los temas que aquí se bosquejan de manera panorámica. Este capítulo concluye con una pequeña descripción de los 11 países en que el reconocimiento de derechos políticos de los ciudadanos residentes en el extranjero ha llegado al punto de garantizarles representación política en el parlamento o la legislatura nacional, a través de la asignación de determinado número de escaños reservados para ellos.

### 3. Las elecciones en las que se aplica el voto en el extranjero

Esta definición es importante para el diseño de un dispositivo de voto en el extranjero, pero su resolución no sólo tiene que ver con consideraciones de orden político e institucional (en la conformación de qué órganos y a qué niveles de gobierno es pertinente o necesario que influya el voto de los electores en el extranjero), sino además con valoraciones de carácter técnico y logístico en buena medida asociadas con el tipo de sistema electoral utilizado para integrar los distintos órganos de gobierno y con la modalidad que se pueda emplear para la emisión del voto en el exterior (ver cuadro 1.6).

Para facilitar la exposición y comparación de la información disponible sobre este indicador, las 111 experiencias identificadas se agruparon bajo cuatro grandes vertientes:

- Elecciones legislativas.
- Elecciones presidenciales.
- Consultas nacionales (instrumentos de democracia directa).
- Elecciones subnacionales.

Un dispositivo se puede aplicar sólo a un tipo de elecciones o a varios de ellos. Las primeras dos categorías se relacionan con la elección y renovación de los órganos de representación nacional, como pueden ser el parlamento o la legislatura y la presidencia, dependiendo de la forma de gobierno. Bajo la tercera categoría se agrupa a los distintos instrumentos de democracia directa como los referendos, los plebiscitos o las consultas populares, siempre y cuando sean de carácter nacional, sin perder de vista que en algunos estados federales las entidades que los integran pueden tener el derecho de adoptar sus propios instrumentos de democracia directa.

La última categoría comprende a todas las elecciones referentes a órganos legislativos o ejecutivos a nivel regional, departamental, provincial, municipal o algún otro nivel de menor jerarquía político-administrativa, según corresponda con la forma de estado (federal o unitario) o de gobierno (parlamentario, presidencial o semipresidencial) de cada país en particular y que se elijan por votación popular. Para efectos de este manual, esta categoría sólo se ha considerado cuando se presenta acompañada de una elección o consulta nacional.

Por supuesto, no se puede ignorar la existencia de regulaciones y prácticas relacionadas con el ejercicio del voto en el extranjero para la integración de órganos de representación supranacional, pero con base en el hecho de que hasta ahora se circunscriben estrictamente a los países miembros de la Unión Europea (UE) para efectos de conformar el Parlamento Europeo y de que no existen todavía otros referentes de este tipo en otras regiones del mundo, se ha optado simplemente por dejar constancia de este registro a título enunciativo y no incorporarlo expresamente en los cuadros y mapas comparativos que corresponden a esta sección o que se incluyen al final del manual.

También es importante destacar que, en algunos casos, los ciudadanos de un estado miembro de la UE o del Consejo de Europa que residen de manera temporal o permanente en otro de sus estados miembros pueden votar en elecciones de carácter subnacional en el país donde residen.

En el cuadro 1.3 se muestran las principales variantes que admite la agrupación de las 111 experiencias vigentes de voto en el extranjero conforme a la tipología propuesta, aunque es importante subrayar que la diferenciación entre la aplicación a elecciones legislativas y presidenciales no toma en cuenta las importantes condicionantes que impone la forma de gobierno para darle mayor rigor a esa distinción. Así, prescindiendo de las implicaciones que tiene la diferenciación en cuanto a la forma de gobierno, tenemos que cuando el voto en el extranjero se aplica a un solo tipo de elección, lo más usual es que se refiera a las de carácter legislativo, que es el caso de 31 países; en 14 sólo se aplica a las elecciones presidenciales y no hay ningún caso vigente en que se aplique a instrumentos de democracia directa a nivel nacional.

Cuadro 1.3: Tipo de elecciones en las que se aplica el voto en el extranjero

Tipo de elección	Casos	Países
Sólo legislativas	31	Alemania, Australia, Azerbaiyán, Bangladesh, Bélgica, Botswana, Fiji, Gibraltar, Guernsey, Guinea-Bissau, Guyana, India, Iraq, Islas Marshall, Islas Pitcairn, Japón, Jersey, Laos, Lesotho, Luxemburgo, Nauru, Omán, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Zimbabue.
Sólo presidenciales	14	Afganistán, Benin, Brasil, Costa de Marfil, Chad, Ecuador, Honduras, México, Panamá, República Centroafricana, República Dominicana, Túnez y Venezuela.
Legislativas y presidenciales	20	Argentina, Bulgaria, Cabo Verde, Croacia, Djibouti, Filipinas, Georgia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Indonesia, Israel, Mozambique, Namibia, Rumania, Santo Tomás y Príncipe, Senegal, Singapur y Siria.
Legislativas, presidenciales y consultas nacionales	11	Austria, Colombia, Eslovenia, Moldova, Perú, Polonia, Portugal, Ruanda, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán.
Legislativas, presidenciales, subnacionales y consultas nacionales	6	Argelia, Belarús, Estados Unidos, Irlanda, Rusia y Togo.
Legislativas y consultas nacionales	7	Canadá, Estonia, Hungría, Islas Cook, Italia, Letonia, Suecia.
Presidenciales y consultas nacionales	7	Francia, Gabón, Kirguistán, Lituania, Malí, Nigeria y Yemen.
Otras combinaciones	19	Bosnia y Herzegovina, Dinamarca, España, Finlandia, Islas Malvinas, Islandia, Irán, Isla del Hombre, Kazajistán, Liechtenstein, Malasia, Mauricio, Micronesia, Noruega, Nueva Zelandia, Palau, Sudán, Suiza y Vanuatu.
Total	115	

En algunos países donde se celebran tanto elecciones legislativas como presidenciales no siempre se aplica el voto en el extranjero a ambas modalidades. En Afganistán, por ejemplo, se aplicó a las elecciones presidenciales de 2004, pero no en las legislativas de 2005. Azerbaiyán sólo aplica el voto en el extranjero a las elecciones legislativas, aunque el presidente es elegido directamente. En los sistemas presidenciales de América Latina, todos los dispositivos de voto en el extranjero se aplican a este tipo de elecciones, pero sólo en un número reducido se extienden también a las elecciones legislativas o consultas de carácter nacional.

En todo caso, en 42 de los 111 países que cuentan con dispositivos de voto en el extranjero, sólo se aplican a un tipo de elección (en 29 a las legislativas y en 13 a las presidenciales), en tanto que el resto los extienden a dos o más de las variantes planteadas. La combinación más usual entre dos tipos de elecciones es la de presidenciales y legislativas, la cual se registra en 19 casos. Destacan los seis casos en que ese derecho se extiende a las cuatro categorías consideradas. Empero, conviene tener en cuenta

que para normarse un juicio fundado sobre el grado real de cobertura e inclusividad de los distintos dispositivos es conveniente considerar de manera integral tanto las disposiciones legales sobre su extensión o alcance como las facilidades o restricciones técnicas y administrativas para su efectiva instrumentación.

#### 4. Las personas que califican como electores en el extranjero

Un primer indicador clave para determinar el grado de cobertura o inclusividad de un dispositivo de voto en el extranjero tiene que ver con el tipo de requisitos que se exigen para ser considerado elector en el extranjero. Los requisitos exigidos pueden variar significativamente de un contexto a otro, pues en muchos casos no sólo se replican, como mínimo, aquellos que suelen imponerse para acceder a la titularidad y al ejercicio de los derechos políticos a nivel interno, sino que además se agregan algunos requisitos especiales o complementarios en relación con la condición o situación del elector potencial en el extranjero y mediante los cuales se trata de asegurar que establezcan o conserven un vínculo con la comunidad política de la que reivindican su pertenencia mediante el derecho al sufragio.

Desde una perspectiva estrictamente formal, es decir, relacionada con los requisitos expresos que establecen las disposiciones legales que rigen el voto en el extranjero, se puede sostener que cuando no se exige algún requisito especial o adicional que tenga que ver con la condición o situación personal del elector potencial en el extranjero, estamos en presencia de una garantía de acceso universal en el sentido de que, en principio, es asequible para cualquier ciudadano que reside de manera temporal o permanente en el extranjero. Aquí vale la pena aclarar que el requisito más común y generalizado es la ciudadanía, aunque hay casos excepcionales como el de Nueva Zelandia que incluso reconoce como electores en el extranjero a los ciudadanos de otros países que son residentes permanentes en su territorio, es decir, que no requieren ser ciudadanos para calificar como elector en el extranjero. Desde esta perspectiva, el de Nueva Zelandia sería el caso más incluyente. En el capítulo 4 se examinan con más detalle las cuestiones relacionadas con la ciudadanía y los requisitos para calificar como elector en el extranjero.

Aquí sólo conviene indicar que a propósito de la condición ciudadana como requisito para acceder a la calidad de elector es importante no perder de vista que las atribuciones relacionadas con la titularidad, el ejercicio, la suspensión o la pérdida de la ciudadanía y consecuentemente de los derechos políticos que le suelen ser concomitantes, siguen siendo como regla general potestad exclusiva de los estados nacionales y que, si bien su determinación suele basarse en ciertos criterios comunes, estos pueden diferir de un contexto a otro, por lo que siempre es necesario revisar las disposiciones que rigen para cada caso específico, en especial aquellas que se derivan del reconocimiento de la ciudadanía múltiple, que se ha convertido en una figura jurídica cada vez más extendida en el mundo.

En la mayoría de los 111 dispositivos examinados, la legislación aplicable no contempla expresamente ningún requisito especial o restrictivo que tenga que ver con la condición personal de los individuos para acceder a la calidad de elector en el extranjero y, específicamente, que se refiera al tipo de actividad que desempeña en el extranjero o al tiempo que ha estado ausente del país. Desde luego, el hecho de que no se contemplen restricciones expresas de este tipo no necesariamente garantiza que todos los prospectos

potenciales se puedan convertir efectivamente en electores, ya que esta posibilidad se puede ver obstaculizada o limitada por otro tipo de requisitos legales, como los exigidos para registrarse como elector, o por disposiciones relacionadas con aspectos de carácter técnico-administrativo u operativo para el registro o la emisión del voto, algunas de las cuales se ejemplifican claramente en otros capítulos del manual y en varios estudios de caso.

En contrapartida, se ha identificado un grupo de 29 países y territorios en los que se imponen limitaciones formales para acceder a la calidad de elector, relacionadas expresamente con el motivo de su estada (actividad que desempeñan) en el exterior o con la duración de su estancia fuera del país. Por un lado, hay un conjunto de 14 países en los que el acceso a la calidad de elector queda restringido a personas que satisfacen requisitos asociados con el tipo de actividad que se desempeña en el extranjero (ver cuadro 1.4).

**Cuadro 1.4: Países que restringen la condición de elector por requisitos de actividad en el extranjero**

País / Territorio	Electores
Bangladesh	Sólo funcionarios de gobierno en ejercicio de funciones oficiales.
Fiji	Sólo ciudadanos que desempeñen una función oficial o militar en el extranjero, en un organismo internacional al que pertenezca el país, estén estudiando en el exterior o trabajen para una compañía que opere en Fiji.
Ghana	Sólo diplomáticos, empleados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de otros organismos internacionales, personal militar o policial en misiones de paz, así como estudiantes con becas del gobierno.
Guyana	Sólo empleados del gobierno o de cualquier corporación pública que cumplan funciones oficiales en el extranjero y estudiantes inscritos en programas de tiempo completo en una institución educativa.
India	Sólo miembros de las fuerzas armadas desplegados en el exterior.
Irlanda	Sólo ciudadanos que cumplan misiones oficiales en el extranjero de carácter diplomático o militar.
Israel	Sólo ciudadanos que cumplan misiones oficiales en el extranjero de carácter diplomático o militar.
Laos	Sólo funcionarios de gobierno en ejercicio de funciones oficiales.
Lesotho	Sólo ciudadanos que cumplan misiones oficiales en el extranjero de carácter diplomático o militar.
Malasia	Sólo personal diplomático y estudiantes en el extranjero.
Mauricio	Sólo personal diplomático.
Singapur	Sólo funcionarios de gobierno en ejercicio de funciones oficiales.
Sudáfrica	Sólo personal diplomático y electores registrados que se encuentren provisionalmente en el extranjero.
Zimbabwe	Sólo ciudadanos que cumplan misiones oficiales en el extranjero de carácter diplomático o militar.

Circunscribir el voto en el extranjero al personal diplomático o que desempeña una misión oficial en el extranjero es la más común de las restricciones asociadas con el motivo de la estadía en el extranjero, y se encuentra por ejemplo en Bangladesh, Irlanda, Israel, Laos y Zimbabwe. También es posible que dicha restricción se amplíe un poco para incluir a los miembros de las fuerzas armadas o de seguridad desplegadas en el exterior, estudiantes y ciudadanos que sirven en organismos internacionales.

Sudáfrica corresponde a esta última categoría, pero presenta rasgos particulares: introdujo el voto en el extranjero para las elecciones históricas de 1994, en un proceso que fue bastante incluyente para la diáspora en el exterior; sin embargo, se ha ido restringiendo de manera sistemática. Para las elecciones generales de abril del 2004 limitó el ejercicio del voto en el extranjero sólo al personal diplomático y a electores que ya estuvieran registrados dentro del país y que se encontraran temporalmente en el extranjero. Curiosamente, la legislación no especifica qué se entiende por ausencia temporal del país, pero sí fija los criterios sobre cuándo y cómo registrarse y solicitar el voto en el extranjero. Así, en alguna medida los requisitos introducen elementos que se relacionan con la dimensión temporal de la estancia en el extranjero, que justo corresponden al otro tipo de restricciones identificadas.

En efecto, por otro lado hay un conjunto de 15 países en donde las restricciones tienen que ver esencialmente con requisitos de carácter temporal, aunque bajo distintos términos y modalidades, como se aprecia en el cuadro 1.5. En siete de ellos se puede acceder o conservar la calidad de elector si la ausencia del país no excede un límite determinado que oscila entre un rango mínimo de tres años en Nueva Zelandia hasta un máximo de 19 en Guinea. En Alemania el límite es de diez años, pero solamente en el caso de ciudadanos que viven fuera de la UE, pues para quienes residen dentro de alguno de los países que la integran no aplica este límite. En Canadá y Australia está expresamente contemplada la posibilidad de solicitar una ampliación si la ausencia excede el límite establecido. Como regla general, estos límites temporales no son aplicables a quienes desempeñan funciones oficiales en el extranjero.

En una segunda vertiente se ubican los cinco territorios dependientes del Reino Unido que reconocen el voto en el extranjero (Gibraltar, Guernsey, Isla del Hombre, Islas Malvinas y Jersey), pues el ejercicio del derecho al voto en el extranjero se contempla bajo tales condiciones que se limita a los nacionales que se encuentran de manera provisional o temporal en el exterior, no sólo porque el registro lo tienen que realizar de manera invariable dentro de su territorio, sino además porque el hecho de establecer su residencia en el exterior virtualmente los descalifica como electores. Incluso en el caso de Jersey la legislación dispone expresamente la pérdida del derecho al voto por residir fuera del territorio. También es muy restrictivo el caso de las Islas Malvinas, porque sólo se permite a los nacionales que se encuentran en el Reino Unido y a condición de que el gobernador efectúe una serie de arreglos administrativos para la recepción del voto.

Por último, en tres países las restricciones de carácter temporal tienen un sentido diferente, pues lo que se exige es que haya transcurrido un tiempo mínimo de ausencia del país o de estancia en el exterior para calificar como elector: en Chad sólo pueden calificar y ser registrados como electores en el extranjero quienes se hayan inscrito en el registro consular respectivo seis meses antes del inicio del proceso electoral; en Mozambique

quienes hayan salido del país un año antes de que se inicie el periodo de registro electoral y en Senegal se pide una residencia mínima de seis meses en una jurisdicción del exterior para poder ser incluido en la lista de electores.

Es conveniente destacar que los casos en donde el voto en el exterior se circunscribe legal o prácticamente a los electores que se encuentran de manera provisional o temporal fuera del territorio marchan a contracorriente de una tendencia dominante entre los países que permiten el voto en el extranjero: la de reservar de manera legal o material el acceso a la condición de elector en el extranjero a quienes tienen una residencia efectiva aunque no prolongada o permanente en el exterior. Con frecuencia, más por limitaciones de carácter técnico o administrativo que estrictamente legal, los dispositivos de voto en el exterior no ofrecen posibilidades de acceso a quienes sólo se encuentran de manera provisional o imprevisto en el extranjero, sea por razones profesionales, de negocios, de estudios, médicas o de esparcimiento.

En este sentido, dentro de los pocos países que ofrecen facilidades para que aun los electores que se encuentran en tránsito o de manera provisional en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto se puede mencionar a Australia, Canadá, Dinamarca, Nueva Zelanda y Noruega, ya que para ello no requieren de un registro adicional como electores en el extranjero, o bien pueden solicitarlo hasta unos días antes del periodo previsto para la emisión del voto.

Como se puede observar, es claro que los últimos tres países correspondientes a esta categoría (Chad, Mozambique y Senegal), a los requisitos estrictamente temporales previstos para el ejercicio del voto en el extranjero se agregan otros que ya no tienen que ver necesariamente con las condiciones o atributos personales del elector potencial, sino con otro tipo de exigencias o limitaciones que, aunque contempladas expresamente en la legislación, remiten a factores o condiciones de carácter administrativo, organizativo o logístico. Se exige, por ejemplo, efectuar previamente un trámite de registro consular, lo que además de la estricta exigencia temporal dispuesta supone, como condición de factibilidad, la existencia de una representación diplomática o consular en el país donde se ubique el elector potencial. Es claro que este tipo de requisitos pueden restringir sensiblemente el nivel de cobertura o inclusividad del universo de electores potenciales.

**Cuadro 1.5: Países que restringen la condición de elector por requisitos de temporalidad de la ausencia del país**

Países	Requisito de temporalidad
Alemania	Tener máximo 10 años residiendo fuera.
Australia	Tener máximo seis años residiendo fuera.
Canadá	Tener máximo cinco años residiendo fuera.
Chad	Inscribirse en un registro consular seis meses antes del inicio del proceso electoral.
Gibraltar	Tener sólo una estancia provisional fuera del territorio.
Guernsey	Tener sólo una estancia provisional fuera del territorio.
Guinea	Tener máximo 19 años residiendo fuera.
Islas Cook	Tener máximo cuatro años residiendo fuera, excepto por causas médicas o de estudio.
Isla del Hombre	Tener sólo una estancia provisional fuera del territorio.
Islas Malvinas	Tener sólo una estancia temporal en el Reino Unido.
Jersey	Tener sólo una estancia provisional fuera del territorio.
Mozambique	Tener una estancia en el exterior de al menos un año previo al inicio del periodo de registro como elector en el extranjero.
Nueva Zelandia	Tener máximo tres años residiendo fuera.
Reino Unido	Tener máximo 15 años residiendo fuera.
Senegal	Tener al menos seis meses de residencia en una jurisdicción del exterior.

Como se ha indicado, hay otros requisitos legales o condicionamientos de orden administrativo y técnico que, si bien no restringen formalmente el acceso a la calidad de elector, sí influyen de manera sensible y a veces decisiva en la capacidad o posibilidad de ejercicio del derecho al sufragio en el extranjero. Incluso en los más de 80 países y territorios que no restringen expresamente el acceso a la condición de elector en el extranjero por razones legales vinculadas a la condición o situación de las personas, no hay garantía de que todos los electores calificados puedan ejercer efectivamente su derecho al voto. El ejercicio de este derecho puede ser dificultado o imposibilitado por otro tipo de requisitos legales o restricciones técnicas, administrativas o logísticas derivadas de los procedimientos establecidos para el registro como elector o para la emisión del voto.

En este sentido, vale la pena destacar en especial los requisitos y condiciones que se pueden imponer para comprobar la identidad y registrarse como elector. Es claro que, por una parte, entre más rigurosos sean los requisitos para comprobar la identidad y solicitar, en su caso, el registro como elector en el exterior y, por la otra, entre menores



sean las facilidades espaciales o los plazos temporales para llevar a cabo esos trámites, más restringido será el nivel de cobertura de los electores potenciales. Por ejemplo, cuando Camboya permitió el voto en el exterior para las elecciones de la Asamblea Constituyente en 1993, lo condicionó a que el registro se efectuara dentro del país y al final sólo instaló sitios de votación en París, Nueva York y Sydney, lo que redujo drásticamente su potencial cobertura.

Por el contrario, si los requisitos para comprobar la calidad de elector y registrarse como tal son asequibles para cualquier ciudadano y si, por añadidura, éste dispone de amplias facilidades materiales o temporales para hacerlo (como las de solicitar, reponer o actualizar los documentos requeridos ante las representaciones diplomáticas de su país en el extranjero o bien por correo o algún medio electrónico), no hay duda de que se puede favorecer un incremento de la cobertura.

La documentación requerida para comprobar que se satisfacen los requisitos de elegibilidad y, por tanto, para poder ser registrado como elector puede ser especialmente importante en el caso de determinadas categorías de electores potenciales que, por su condición migratoria o el tiempo de estancia en el país anfitrión, pueden carecer de ella o enfrentar dificultades para obtenerla (ver los capítulos 7 y 8 para más detalles). Por ejemplo, en caso de exigir presentar un pasaporte vigente o un documento determinado de identidad que sólo se pueda solicitar, obtener o actualizar en el país de origen. En 2006, durante la primera experiencia de voto en el exterior de México se condicionó la calidad de elector sólo a quienes dispusieran de la tarjeta para votar que expide de manera gratuita la autoridad electoral, pero únicamente dentro del país.

Como ya se ha referido, si el trámite tiene que realizarse ante alguna representación diplomática o consular, dentro de un plazo predeterminado, se pueden plantear los mismos problemas o dificultades materiales para registrarse como elector, que no para acceder a esa calidad. En este caso, la magnitud y distribución geográfica de la red de representaciones diplomáticas en el exterior y su proximidad a las regiones o zonas donde residen o laboran los electores potenciales puede gravitar de manera decisiva en el nivel de cobertura del dispositivo de voto en el extranjero.

El caso de Filipinas merece especial atención porque es el único país identificado en que se fijan requisitos especiales para acceder a la calidad de elector, pero sólo para ciertas categorías de ciudadanos en el extranjero. En la Ley para la Conservación y Readquisición de la Ciudadanía aprobada en 2003 se establece que los filipinos por nacimiento que se naturalizaron ciudadanos de otro país pero desean readquirir su ciudadanía filipina, deben cumplir con requisitos especiales como residir por un año en el país. Además, se fijan requisitos especiales para los filipinos residentes en el extranjero que son reconocidos por otro país como inmigrantes o residentes; se les exige, para poder ser registrados como electores en el extranjero, firmar una declaración en la que manifiesten su intención de regresar y reestablecer su residencia en el país dentro de un plazo no mayor a tres años a partir de la presentación de su solicitud de registro. En caso de incumplir con este compromiso se contemplan sanciones entre las que se incluye la imposibilidad de volver a participar en una elección (ver estudio de caso).

## 5. Los procedimientos para la emisión del voto en el extranjero

En la selección del procedimiento o mecanismo más apropiado para la emisión del voto en el extranjero no sólo pueden gravitar condicionamientos de carácter jurídico o político institucional relacionados con los requisitos que debe reunir o los atributos que debe satisfacer el proceso de votación (seguridad, confiabilidad, transparencia o secrecía, por ejemplo), sino además aquellos derivados de restricciones de carácter administrativo, financiero o logístico.

Por tanto, si bien es cierto que lo más natural es que un país trate de replicar para efectos del voto en el extranjero las reglas y procedimientos que rigen el proceso electoral dentro de su territorio, no es menos cierto que con frecuencia se vea enfrentado a la necesidad de revisar, introducir ajustes e incluso innovaciones en sus normas, procedimientos, plazos y mecanismos electorales para hacer frente a los retos y desafíos, casi siempre extraordinarios, que demanda cualquier operativo de voto en el extranjero.

Bajo esta perspectiva, no es extraño que en términos generales las modalidades para la emisión del voto en el extranjero correspondan a las aplicables dentro del territorio nacional, como tampoco lo es que en algunos casos se adopten modalidades excepcionales que justamente buscan poner al alcance de los electores en el extranjero las mayores facilidades para que puedan ejercer efectivamente su derecho al sufragio desde sitios remotos o de difícil acceso. Como en el caso del voto por fax, que sería inimaginable dentro del territorio nacional, donde no sólo existe el imperativo de brindar la misma oportunidad de votar a todos los electores, sino además hacerlo bajo términos y condiciones que no pongan en riesgo ciertos atributos esenciales del sufragio.

Si bien la modalidad seleccionada para la emisión del voto en el extranjero suele ser congruente o guardar relación con los procedimientos que se siguen a nivel doméstico (donde la cobertura efectiva de todo el electorado suele ser un imperativo independientemente de la modalidad de votación), no se debe perder de vista que al aplicarse en el extranjero y como ya se ha hecho notar, cada modalidad entraña niveles diferenciados en términos de cobertura del potencial electorado y de facilidades para la emisión del voto. En el capítulo 5 se examinan con detalle estas cuestiones, así como las ventajas y desventajas de las cinco modalidades existentes para la emisión del voto en el extranjero, que son:

- voto personal,
- voto postal,
- voto por delegación de poder,
- voto electrónico, y
- voto por fax.

En el cuadro 1.6 se han agrupado las 111 experiencias existentes de acuerdo con las modalidades que ofrecen al electorado en el extranjero para emitir su voto en cuatro grandes categorías: en tres de ellas los países sólo ofrecen una modalidad específica y en la cuarta combinan algunas de ellas. Más adelante, en el cuadro 1.7 se detallan algunas características de los países que ofrecen modalidades combinadas.

Cuadro 1.6: Distribución por modalidad de votación

Modalidad	Casos	Países
Voto personal	52	Afganistán, Argentina, Azerbaiyán, Belarús, Botswana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Djibouti, Ecuador, Finlandia, Georgia, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Honduras, Hungría, Irán, Iraq, Islandia, Islas Pitcairn, Israel, Kazajistán, Kirguistán, Laos, Moldova, Mozambique, Namibia, Níger, Perú, Polonia, República Centroafricana, República Checa, República Dominicana, Ruanda, Rumania, Rusia, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Singapur, Siria, Sudáfrica, Sudán, Túnez, Turquía, Ucrania, Uzbekistán, Venezuela y Yemen.
Voto postal	25	Alemania, Austria, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Dinamarca, Fiji, Gibraltar, Guernsey, Irlanda, Isla del Hombre, Islas Malvinas, Islas Marshall, Italia, Jersey, Lesotho, Liechtenstein, Luxemburgo, Malasia, México, Noruega, Panamá, Suiza, Tayikistán y Zimbabwe.
Voto por delegación de poder	5	Ghana, Mauricio, Nauru, Togo y Vanuatu.
Combinados	28	Argelia, Australia, Bélgica, Benin, Chad, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Francia, Gabón, Guinea, India, Indonesia, Islas Cook, Japón, Letonia, Lituania, Malí, Micronesia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Palau, Portugal, Suecia, Tailandia y Reino Unido.
No disponible	1	Omán.
Total	111	

En este sentido, el inventario de procedimientos utilizados para la emisión del voto en o desde el extranjero que se deriva del conjunto de países examinados comprende una amplia gama de modalidades que van desde la fórmula más convencional que exige la comparecencia personal del elector ante una mesa de votación especialmente habilitada para tal efecto, hasta distintas variantes del voto a distancia (entre las que predomina el voto postal y de manera excepcional o todavía muy restringida el voto por fax o por internet), sin que falten algunos ejemplos del voto por delegación de poder, que con frecuencia también es controvertido.

En 82 casos se aplica una sola modalidad de manera exclusiva y generalizada, pero mientras que en 52 se trata de la comparecencia personal del elector ante mesas de votación especialmente habilitadas para recibir el voto de los electores en el extranjero, en 25 el procedimiento utilizado es el de la emisión del voto por vía postal. En cinco casos, la única posibilidad que tienen los electores a su alcance para votar en el extranjero es la del controversial método a través del cual delegan el poder en un apoderado que tiene la facultad de emitir el voto en su representación (voto por delegación de poder). En los otros 27 casos se combinan dos o más de las modalidades identificadas (entre las que figura de manera excepcional en Australia y Nueva Zelanda el también controversial

voto por fax), pero sin que ello implique en muchos casos que sean opcionales, esto es, que el elector pueda optar libremente por la que le resulte más cómoda o conveniente.

Por consiguiente, la modalidad dominante es la del voto personal, que se aplica de manera privativa en 52 países. Como regla general, las mesas de votación suelen ubicarse dentro de las representaciones consulares, diplomáticas o algunas otras de carácter oficial con que cuenta el país en el extranjero, por lo que, como es fácil de imaginar, el nivel de cobertura en tales casos está determinado por la extensión o amplitud de su red diplomática o consular alrededor del mundo. Así, dentro de los países que utilizan esta modalidad se puede destacar que, por ejemplo, Rusia cuenta con representaciones diplomáticas o consulares en más de 140 países, mientras que Perú sólo tiene representaciones efectivas (es decir, si se prescinde de los consulados honorarios) en alrededor de 55 países y las de Gabón se ubican tan sólo en poco más de 30 países.

Desde luego, en estos casos el nivel de cobertura no se puede correlacionar de manera lineal con el número de representaciones oficiales con las que cuente determinado país en el exterior, pues en ello también influyen de manera importante tanto los volúmenes y patrones de distribución geográfica de los electores potenciales en el extranjero, como las disposiciones legales específicas que se pueden establecer para la habilitación de sitios o mesas de votación en el extranjero, a partir de consideraciones técnicas o logísticas como el número de electores potenciales estimados o efectivamente registrados en determinada jurisdicción.

Dentro de esta modalidad, es frecuente que por razones financieras o logísticas algunos países circunscriban los operativos de registro y emisión del voto para un reducido grupo de jurisdicciones en el extranjero donde estiman que reside el mayor número de electores potenciales. República Dominicana sólo seleccionó a un grupo de ciudades ubicadas en cinco países (Canadá, España, Estados Unidos, Puerto Rico y Venezuela) para concretar su primera experiencia de voto en el exterior en las elecciones presidenciales de 2004, y conservó este formato para las de 2008. Para las elecciones presidenciales y legislativas de 2004, Mozambique también restringió su primer operativo de voto en el exterior, a un grupo de nueve países entre los que figuraban siete de la región y dos de Europa (Alemania y Portugal). La cobertura del operativo de Senegal en las elecciones de 2000 fue un poco más amplia, pues comprendió un total de 15 países incluidos cuatro de Europa, Canadá y Estados Unidos.

Desde esta perspectiva, es decir, el número de países donde se posibilitó el voto en el extranjero, los casos de Afganistán, Honduras y Tokelau bien pueden ser los más extremos. Afganistán solamente posibilitó el registro y la votación para las elecciones presidenciales de 2004 en los dos países vecinos en donde se ubicaban fuertes contingentes de refugiados, Irán y Pakistán (ver estudio de caso). En su experiencia pionera de 2002, para las elecciones presidenciales, Honduras decidió restringir el registro electoral y la emisión del voto a un pequeño grupo de seis ciudades de Estados Unidos en donde cuenta con representaciones consulares. También en este caso la cobertura tan restringida se conservó para las elecciones presidenciales de 2006, pero con dramáticos efectos en los niveles de registro y participación (ver estudio de caso). Para el referendo sobre independencia, originalmente planeado para 2005, Tokelau había limitado el voto externo a los electores de la vecina Samoa, pero las protestas de ciudadanos ubicados en

Australia y Nueva Zelandia provocaron que el referendo se pospusiera y se realizara hasta un año después.

Por otra parte, hay países que en principio contemplan la posibilidad de emitir el voto en el extranjero en todas las jurisdicciones en las que cuentan con representaciones oficiales, pero condicionan expresamente la instalación de mesas de votación a la existencia de un mínimo de electores registrados. En este sentido, los umbrales requeridos difieren sustancialmente: mientras que en Bulgaria se exige un mínimo de 20 electores registrados o en Brasil uno de 30, en Senegal llega a ser muy elevado al exigir 500. En algunos casos, este tipo de requerimientos sobre un mínimo de electores también se aplican para la emisión del voto a bordo de embarcaciones en alta mar.

De manera alternativa o complementaria, el voto en el extranjero se puede emitir en mesas que se instalan ya sea en sedes o recintos de organismos internacionales o regionales, o bien en sitios especialmente habilitados o contratados en los países anfitriones, como pueden ser centros deportivos o escuelas. En algunos casos la búsqueda de sitios alternos a los recintos oficiales para instalar las mesas de votación puede obedecer a necesidades derivadas del número o ubicación geográfica de los electores, pero en otros prevalecen motivaciones de orden político, como la percepción de falta de imparcialidad de los funcionarios diplomáticos o consulares. Durante elecciones de transición posteriores a un conflicto en las que la comunidad internacional desempeña un papel clave, como las de Afganistán e Iraq en el 2004, o previas como las de Camboya, Eritrea, Timor Oriental o Bosnia y Herzegovina en la década de los 90, los operativos de voto en el extranjero suelen ser asistidos o conducidos por organismos internacionales, como se ejemplifica en algunos estudios de caso incluidos en el manual.

En todo caso lo que caracteriza a esta modalidad de emisión del voto y la distingue de todas las otras modalidades, reside no sólo en el hecho de que es necesario que el elector comparezca de manera personal y directa en las mesas de votación especialmente instaladas para tal efecto fuera del país, sino fundamentalmente que esas mesas de votación están integradas por oficiales encargados de verificar la identidad del elector y de asegurarse de que todo el proceso de emisión del voto (y a veces también su conteo) se realice de acuerdo con los preceptos y términos establecidos en la ley, es decir, en un ambiente directamente controlado y vigilado por oficiales electorales y, de ser posible, por representantes de los partidos políticos o candidatos contendientes.

El otro procedimiento para la emisión del voto en el extranjero que se utiliza de manera única es el postal. Son 25 países los que recurren en exclusiva a esta modalidad de voto remoto. De entrada se puede sostener que la vía postal puede alcanzar una extensión y cobertura mucho mayores que la modalidad del voto personal, en la medida que su instrumentación no requiere la existencia de infraestructura oficial ni de algún otro tipo de arreglo especial en el extranjero, ni parece tener más limitaciones geográficas o logísticas que aquellas que pueden derivar de la capacidad o eficacia de las redes de servicios postales o de mensajería especializada.

Sin embargo, esta ventaja inicial puede ser contrarrestada, en mayor o menor medida, por las restricciones legales que se puedan imponer para que la documentación recibida y en especial los votos emitidos se consideren válidos, por las reservas que puedan tener los potenciales electores para manifestar los datos relativos a su ubicación precisa en el extranjero, o incluso por las dificultades para mantener un domicilio fijo o estable fuera

del país, sobre todo durante el tiempo que pueda mediar entre la fecha del registro y la de recepción de la documentación para la emisión del voto.

Para hacer frente a los cuestionamientos que suelen hacerse a esta modalidad de votación para garantizar ciertos atributos esenciales del sufragio (como el de verificar la identidad del elector para evitar suplantaciones en la emisión del voto, impedir un voto múltiple o asegurar la emisión de un voto libre y secreto), casi todas las legislaciones que la contemplan suelen incorporar una serie de mecanismos de seguridad. Entre ellos se pueden destacar el uso de sobres múltiples para resguardar la secrecía del voto, el requisito de que el elector incluya una copia de su documento de identidad o una declaración jurada con su firma en el paquete de documentación con el que devuelve su papeleta ya marcada o la exigencia de que un notario o testigo dé fe de la identidad del elector y de que ha marcado en secreto sus preferencias electorales.

Sobre todo entre los países de Europa occidental y en Estados Unidos, donde predomina esta modalidad de votación, es común que el voto postal opere sobre una base descentralizada, es decir, que tanto el registro como elector en el extranjero como el escrutinio y conteo de los votos emitidos en el extranjero se lleve a cabo en la demarcación o ante la autoridad electoral específica que corresponde al sitio habitual de residencia del elector dentro del país (o bien al de su lugar de residencia antes de salir del país o al de residencia ordinaria de sus familiares). En cambio, para sus primeras elecciones en el extranjero, que fueron además las primeras en su historia por medio postal, México optó por un mecanismo de registro y conteo centralizado.

Por último, hay 28 países que contemplan el uso de dos o más modalidades distintas para la emisión del voto en el extranjero. Las distintas combinaciones de las variantes que ofrecen esos 28 casos se pueden agrupar en las cuatro grandes categorías que se detallan en el cuadro 1.7. Como ya se adelantó, el hecho de que un país cuente con dos o más variantes para la emisión del voto en el extranjero no necesariamente implica que un elector puede elegir el que le resulte más cómodo o pertinente, pues en muchos casos el método disponible depende de la ubicación geográfica del elector; esto es, en ciertos países o regiones se ofrece determinado método que no esta disponible en otros.

En efecto, en algunos casos la adopción de modalidades combinadas para la emisión del voto se explica por el interés y la posibilidad de poner al alcance de los electores el rango más amplio posible de opciones para incentivar su efectiva participación electoral, en el entendido de que no todas ellas tienen el mismo potencial de cobertura, o bien tienen precisamente como propósito fundamental compensar las limitaciones o insuficiencias que, en términos de cobertura, certeza o confiabilidad puede plantear el uso de una sola modalidad. Ya se ha comentado que, por ejemplo, el voto personal satisface mucho mejor principios e imperativos de seguridad y confiabilidad en la emisión del voto, pero su cobertura puede ser mucho más limitada que la del voto postal.

**Cuadro 1.7: Países que utilizan modalidades combinadas**

Procedimientos	Casos	Países
Personal y postal	12	Eslovenia, España, Filipinas, Indonesia, Islas Cook, Japón, Letonia, Lituania, Micronesia, Palau, Portugal y Tailandia.
Personal y por delegación de poder	7	Argelia, Benin, Chad, Francia, Gabón, Guinea y Malí
Postal y por delegación de poder	2	India y Reino Unido.
Combinación de tres distintos	2	Australia, Bélgica, Estados Unidos, Estonia, Nueva Zelandia, Países Bajos y Suecia.

En este orden de ideas, no hay duda de que por lo menos en una dimensión estrictamente geográfica o espacial la disponibilidad de un mayor rango de alternativas supone un mayor nivel de potencial cobertura de los electores en el extranjero. Sin embargo, no hay que perder de vista que, desde esa perspectiva espacial, la potencial cobertura depende en muy buena medida tanto de la naturaleza y características de las opciones disponibles como de la ubicación geográfica precisa del elector y su consecuente capacidad o posibilidad de acceder de manera efectiva y opcional a ellas. En algunos casos las alternativas disponibles son opcionales, esto es, el elector puede seleccionar libremente la que le resulte más asequible o conveniente, mientras que en otros, sea en un sentido formal o material (relacionado con su ubicación geográfica), sólo tiene acceso efectivo a una de ellas.

Bajo esta vertiente, se distingue un conjunto de siete países (Australia, Bélgica, Estados Unidos, Estonia, Nueva Zelandia, Países Bajos y Suecia) que ofrecen al elector en el extranjero hasta tres alternativas para la emisión del voto. Esta posibilidad, aunada al hecho de que sus legislaciones no imponen requisitos adicionales a los electores para votar en el extranjero, pone claramente de manifiesto la intención de estos países por lograr el mayor nivel de cobertura posible, aunque bajo distintos términos que vale la pena precisar.

Por una parte, Australia y Nueva Zelandia tienen un común denominador: no ofrecen a todos los electores en el exterior la posibilidad de acceder libremente a las tres variantes disponibles, ya que sólo son opcionales el voto personal y el voto postal, pero son los únicos en el mundo que contemplan una modalidad muy atípica pero restringida a casos excepcionales, la del voto por fax. Es innegable que esta modalidad tiene la virtud de enfocarse a núcleos de electores que, de otra forma, podrían verse fácilmente privados de la posibilidad de emitir su voto: los asentados en áreas inhóspitas o de muy difícil acceso, como las zonas polares. En estos dos casos claramente se ha optado por darle prioridad a los principios de cobertura e inclusión de los electores por encima de los de secrecía en la emisión del voto. En todo caso, el acceso al voto por fax requiere de una solicitud y manejo especial, y sólo se aplica en situaciones extraordinarias.

Por otra parte, Bélgica y Suecia comparten un rasgo en común: ambos países aprobaron reformas legales a principios de siglo (en 2001 y 2002 respectivamente) que fortalecieron y ampliaron sus dispositivos de voto en el extranjero, de tal forma que hicieron posible



que los electores pudieran optar “libremente” entre tres métodos distintos. Hoy en día los electores belgas en el extranjero pueden optar entre el voto personal en las misiones diplomáticas en donde están registrados, el voto postal y el voto por delegación de poder, en el que un apoderado puede emitir el voto en representación del elector en alguna misión diplomática o municipalidad dentro del país, pero sólo si ese apoderado reside dentro de la jurisdicción de la misión diplomática o de la municipalidad. En Suecia también es posible votar de manera personal en las misiones diplomáticas y por correo, pero hasta antes de la reforma el voto postal sólo estaba disponible para los electores que residían en Alemania y Suiza, pues en esos países no se permitía celebrar elecciones en las embajadas dentro de su territorio.

Además, Suecia cuenta con una modalidad *sui generis*, la del denominado “voto por mensajero”: el elector solicita expresamente el envío de un paquete de documentación electoral que recibe por correo y llena la papeleta de manera personal, pero un testigo tiene que certificar con su firma y número de identificación personal que el procedimiento de votación se realizó como es debido. Ese mismo testigo se convierte en el mensajero autorizado para transportar y entregar el sobre que contiene la documentación y la papeleta electoral en una sede diplomática o en un sitio de votación dentro del país. Como se puede apreciar, es una modalidad cualitativamente distinta a la del voto por delegación de poder, ya que es el propio elector quien marca directamente su papeleta y la facilidad de la que dispone es que una persona autorizada por él se haga cargo sólo de certificar el procedimiento de votación y transportar la papeleta para su entrega oportuna.

Dentro de esta categoría, un notable elemento común entre Estonia y los Países Bajos reside en que ambos han puesto recientemente a disposición de sus electores en el extranjero la modalidad de voto por internet, método genuinamente remoto de emisión del voto que, por su potencial, los coloca a la vanguardia en el mundo. Ambos ofrecen también el voto postal, pero mientras la tercera variante estoniana es el voto personal, la holandesa es el voto por delegación de poder.

Por último, se puede incluir a Estados Unidos dentro de este conjunto de países que contemplan el uso de hasta tres modalidades para la emisión del voto, pero con reservas que vale la pena destacar y que mucho tienen que ver con el carácter altamente descentralizado de su régimen político-electoral: no todas las alternativas son generalizadas, algunas difieren de un estado a otro. Se ha caracterizado por el predominio del sistema de voto postal y se ha convertido en uno de los sistemas más extendidos e intensivos de este tipo de voto en el extranjero, que es además el único generalizado. Además cuenta con el voto por fax, pero sólo algunos de los estados de la unión lo contemplan de manera excepcional, por lo que no se trata de una práctica reconocida por todos los estados ni aplicada de manera generalizada. Además, en ocasión de las elecciones presidenciales de 2000, Estados Unidos fue el primer país en ensayar, aunque de manera altamente selectiva y controlada, un dispositivo de voto desde el extranjero por internet, cuya operación, a la luz de sus dificultades, altos costos y bajo impacto, fue



sometida a una severa evaluación que derivó en la suspensión temporal de su aplicación a escala más amplia.

Para el nutrido grupo de 21 países que contemplan dos modalidades para la emisión del voto en el extranjero, vale la pena insistir que su nivel potencial de cobertura guarda relación con las características y condiciones bajo las que se regula la aplicación de cada uno de ellos y la forma en que se relacionan. Por ejemplo, en países como Indonesia o Japón el elector puede optar entre el voto personal en sedes diplomáticas y el voto postal; en Francia y algunos países africanos francófonos los electores registrados en embajadas y consulados votan de manera personal, mientras que los miembros de las fuerzas armadas desplegadas en el exterior o los oficiales de gobierno que cumplen misiones temporales lo hacen por delegación de poder. Para su primera experiencia de voto en el extranjero en 2004, Filipinas decidió que la modalidad generalizada fuera la del voto personal en sedes diplomáticas y otros sitios oficiales, que se aplicó en 80 países, y que el voto postal sólo estuviera disponible para los electores de tres países (Canadá, Japón y Reino Unido), debido a la eficiencia de sus servicios postales. El de Portugal también es un caso curioso, pues contempla el voto postal para sus elecciones legislativas y el personal para las presidenciales.

## 6. La representación política de los residentes en el exterior

Hay un grupo de nueve países, cuatro en Europa (Croacia, Francia, Italia y Portugal), tres en África (Argelia, Cabo Verde y Mozambique) y otros dos en América (Colombia y Ecuador), que no sólo permiten a sus ciudadanos en el extranjero participar activamente en algunos de sus procesos electorarios o consultas populares, sino que además les confieren la capacidad de elegir y contar con sus propios representantes en la legislatura o parlamento nacional (ver cuadro 1.8), lo que evidentemente apunta al logro de ciertos objetivos como los de reforzar los términos de su vinculación con la comunidad política nacional, promover su propia agenda legislativa e intervenir directamente en los debates y procesos de toma de decisión política sobre los temas de interés nacional. Desde luego, cada caso presenta sus particularidades.

Como parte de las reformas constitucionales y legales realizadas en Argelia en 1996 para alentar un régimen plural se determinó conceder representación parlamentaria a los residentes en el extranjero. Para tal efecto, se les reservan ocho de los 389 escaños que integran la Asamblea Popular Nacional. Por su parte, en la Constitución de Cabo Verde adoptada en 1992 se previó que, para efectos de la integración de la Asamblea Nacional, se crearan tres distritos en el extranjero, en cada uno de los cuales se eligen a dos representantes: un distrito para los electores residentes en África, otro para los residentes en América y otro para los de Europa y el resto del mundo. Este precepto se concretó por vez primera en el marco de las elecciones legislativas realizadas en diciembre de 1995 y se replicó en las de 2001 y 2006.

**Cuadro 1.8: Representación política de los electores extranjeros en la legislatura nacional**

País	Número de escaños y porcentaje del total
Argelia	8 (2.0%, 389)
Cabo Verde	6 (8.3% de 72)
Colombia	1 (0.6% de 166)
Croacia	6 (3.9%, 152)
Ecuador	6 (4.6%, 130)
Francia	12 (3.6%, 331)
Italia	12 (1.9%, 630)
Mozambique	2 (0.8%, 250)
Portugal	4 (1.7%, 230)

En Colombia, aunque ya la Constitución aprobada en 1991 disponía la creación de un distrito electoral especial que asegurara la representación de las minorías políticas, de los grupos étnicos y de los ciudadanos residentes en el extranjero, no fue sino hasta una década después que el Congreso aprobó la ley que consagró la creación de ese distrito especial conformado por cinco escaños en la Cámara de Representantes. Se decidió que a los colombianos en el exterior les correspondiera uno de esos cinco escaños, que fue ocupado por vez primera en el marco de las elecciones legislativas celebradas en 2002.

La ley para las elecciones parlamentarias en Croacia adoptada en 1995 dispuso la creación de un distrito especial en el que estuviera representada la enorme diáspora de croatas en el extranjero (en aquel entonces estimada en más de 400 mil en edad de votar). Al distrito en el extranjero del parlamento unicameral se le asignaron 14 escaños, el mismo número que a los 10 distritos pluripersonales en que se divide el país. Como resultado de las críticas que se le hicieron al excesivo número de escaños que se le confieren a los croatas en el extranjero, la ley se reformó y ahora fija un máximo de seis, pero establece que su número exacto se determine después de cada elección y sobre la base de una fórmula que toma en cuenta el volumen de votos emitidos en el extranjero y el promedio de votos requeridos para ganar un escaño dentro del país. En las elecciones del 2003, a los croatas en el extranjero sólo les correspondieron cuatro escaños.

En respuesta a una iniciativa del presidente de Ecuador, en septiembre de 2007 se celebraron elecciones para integrar una Asamblea Constituyente que tendría la misión de preparar un nuevo texto constitucional que, en su oportunidad, sería sometido a aprobación popular. En el estatuto de la Asamblea se determinó que los ecuatorianos residentes en el extranjero contaran con representación en ese órgano, para lo cual se les reservaron seis de los 130 escaños que la integran. Es incierto por ahora si esa representación política se va a garantizar en el nuevo texto constitucional, pues la ley orgánica sobre el voto de los ecuatorianos residentes en el extranjero aprobada a finales de 2002 sólo contempla dicha participación para efectos de las elecciones presidenciales.

En Francia desde 1948 los ciudadanos en el extranjero cuentan con una representación en el Senado, que desde 1983 asciende a 12 escaños. Sin embargo, es importante hacer notar que esos 12 senadores no son elegidos de manera directa por los franceses en el extranjero, sino por un Colegio formado por los 150 miembros elegidos de los 183 que integran el denominado Consejo Superior de Franceses en el Extranjero (CSFE por sus siglas en francés), creado también en 1948, el cual funge como una instancia de representación ante los poderes públicos franceses de los casi dos millones que residen en el exterior. Los 150 miembros de ese Consejo sí son elegidos de manera directa por los votantes en el extranjero.

Además de contemplar el voto para las elecciones legislativas y los referendos, las reformas constitucionales aprobadas en Italia en 2000 dispusieron que los ciudadanos en el extranjero cuenten con representación en ambas cámaras del Parlamento: 12 escaños en la Cámara de Diputados y seis en la de Senadores, convirtiéndose así en el único país bicameral que garantiza la representación política de su diáspora en ambas cámaras. A tal efecto, la ley prevé la creación de cuatro circunscripciones en el exterior divididas por regiones: (1) América del Norte, (2) América Central y del Sur, (3) Europa y (4) el resto del mundo. En cada circunscripción se asigna por lo menos un escaño de diputado y uno de senador y los restantes se distribuyen conforme al número de electores. Estas disposiciones constitucionales fueron reglamentadas por una ley específica promulgada a principios de 2002 y aplicadas por vez primera en un referendo celebrado en mayo de 2003. En cuanto a la representación política de los italianos en el exterior en ambas cámaras, ésta se concretó hasta las elecciones legislativas de 2006.

La Constitución adoptada por Mozambique en 1990 consagra, además del voto en el extranjero para las elecciones parlamentarias, que dos de los 250 escaños que conforman la Asamblea de la República correspondan a los distritos conformados en el extranjero: uno en África y otro en el resto del mundo. A pesar de que las sucesivas legislaciones electorales que se aprobaron desde entonces incluían algunas previsiones en este sentido, fue hasta la ley y las decisiones adoptadas por la autoridad electoral para regir las elecciones generales de diciembre de 2004, que esos mandatos constitucionales finalmente se concretaron. Los mozambiqueños residentes en siete países del continente conformaron el distrito de África para elegir a un representante a la Asamblea y los residentes en dos países europeos (Alemania y Portugal) el otro distrito en el que también se eligió a un representante.

Por último, los portugueses en el extranjero cuentan con representación en la Cámara de Diputados desde 1976. Para estos efectos, los electores en el extranjero también conforman dos distritos, uno para Europa y otro para el resto del mundo. En cada uno de estos distritos se eligen dos diputados, siempre y cuando sufrague un mínimo de 55 mil electores dentro de su jurisdicción. Si vota un número menor de electores, sólo se asigna un escaño al distrito respectivo. En las elecciones parlamentarias de febrero del 2005, ambos distritos obtuvieron sus dos escaños.

## 7. La participación de los electores en el extranjero\*

En esencia, el voto en el extranjero pretende incrementar la participación política y de esta forma contribuir a la legitimidad y rendición de cuentas de los gobiernos democráticos. Como lo indica este manual en varios pasajes, a pesar de lo problemático que puede resultar desde las perspectivas teórica y práctica, el derecho a la emisión del voto en el extranjero es también una parte esencial de los derechos políticos del ciudadano, pero el tema también plantea una serie de interrogantes relacionadas con las tendencias e indicadores de participación que es necesario abordar.

A la fecha, los indicadores sobre la participación de los electores en el extranjero han recibido mucha menos atención que los que se registran dentro del país. En la mayoría de los casos en que se permite el voto en el extranjero, su suma representa sólo una porción relativamente pequeña del total. Sin embargo, los votos emitidos en el extranjero pueden tener un impacto considerable en el resultado de una elección. Un claro ejemplo de ello fueron las elecciones legislativas italianas de 2006, primeras por cierto en las que se permitió el voto en el extranjero. El resultado final fue incierto hasta que se contaron todos los votos emitidos en el extranjero, lo que contribuyó a conferirle a ese volumen relativamente pequeño un gran impacto político, dado que el sistema electoral le concede ventaja al partido o coalición que obtiene el mayor número de votos.

En algunos casos, los votos del extranjero han determinado los resultados de una elección, pero con frecuencia se les cuenta al final. Este efecto no es necesariamente más visible en los países que han experimentado éxodos masivos de población ligados a conflictos o por razones laborales. En las elecciones afganas de 2004, 10 por ciento del total del electorado estuvo conformado por los electores ubicados en Irán y Pakistán, lo que de alguna manera habla del impacto de las campañas de información y del gran interés que despertó entre los desplazados la primera elección democrática del país (ver estudio de caso). Otro ejemplo reciente de un país con una gran población de electores potenciales residentes en el extranjero que podrían tener un impacto en el resultado de las elecciones es el de Iraq.

Tanto Afganistán como Iraq condujeron vastas campañas de educación y operativos electorales en el extranjero para sus elecciones recientes. Sólo se puede especular sobre las reacciones que se hubieran producido entre los miles de residentes en el extranjero si no se les hubiera posibilitado ejercer su derecho al voto. El nivel de participación en las elecciones para integrar la Asamblea Nacional Iraquí en enero de 2005 fue elevado (votó casi 95 por ciento de los más de 280 mil electores registrados, aunque se había previsto un registro mayor). Una gran cantidad de los iraquíes en el extranjero eran refugiados de manera ilegal y el riesgo de repatriación o expulsión provocó que los índices de registro fueran bajos en algunos países. Los problemas de seguridad, la apatía, las dificultades de acceso a los sitios de registro y votación son otros factores que pueden explicar los bajos índices de registro. Para las elecciones de diciembre del mismo año, cuando la Comisión Electoral Independiente de Iraq asumió por completo la responsabilidad del operativo de votación en el extranjero, el registro llegó a los 320 mil electores.

\*Erin Thiessen colaboró con los autores en la redacción de esta sección.

Al final de este capítulo se presenta, para estrictos fines ilustrativos, un cuadro con estadísticas sobre los niveles de registro y participación de los electores en el extranjero de varios países, en el que se precisan los porcentajes correspondientes sobre los respectivos totales nacionales.

### 7.1. Muestra de los datos disponibles sobre participación

Como regla general, los índices de registro y votación entre los electores en el extranjero son siempre menores que dentro del país. Esto ocurre incluso en aquellos países en que los dispositivos llevan tiempo aplicándose y suelen funcionar bien, como sucede en Argentina, Brasil, Colombia, España, Finlandia, Portugal, Sudáfrica y Suecia. Para las elecciones legislativas de 2004, la participación de los españoles en el extranjero fue menor a 30 por ciento, en comparación con 75 por ciento que se registró dentro del país. Incluso en Brasil, donde el voto es obligatorio para los electores en el extranjero, sólo alrededor de 50 por ciento hace uso efectivo de este derecho. El primer operativo de voto en el extranjero instrumentado por México para sus elecciones presidenciales de 2006 reportó un nivel sorprendentemente bajo de registro, considerando la gran población de residentes y electores potenciales en Estados Unidos.

En las elecciones del Parlamento Europeo de 2004, sólo un magro 8.9 por ciento de los electores finlandeses en el extranjero ejercieron su derecho al voto. Los indicadores de participación entre hombres y mujeres fueron semejantes. Los bajos índices de participación han provocado que se empiece a discutir en Finlandia la posibilidad del voto postal para que los electores en el extranjero no tengan que viajar a una misión diplomática para poder votar y de igual forma se empezó a plantear la posibilidad de conferir representación en el Parlamento a los residentes en el extranjero para que su voto tenga un mayor significado.

Por otra parte, no deja de ser llamativo el caso de algunos países en los que a pesar de una progresiva disminución en el número de electores registrados en el extranjero, el porcentaje de participación entre ellos es estable y relativamente elevado. En Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, aunque el número de electores en el extranjero se ha desplomado en la medida que muchos de ellos regresan al país o se integran a aquel en que residen, el nivel de participación entre los electores registrados se ha mantenido en alrededor de 80 por ciento desde principios de esta década (ver estudio de caso).

A diferencia de Australia y Brasil, por ejemplo, en otros países en los que el voto es obligatorio a nivel interno no se traslada esta exigencia a la emisión del voto en el extranjero. Desde esta perspectiva, se plantea una situación interesante, ya que formalmente el voto en el extranjero también es obligatorio, pero en realidad se trata de un principio teórico pues es casi imposible imponerle algún tipo de sanción a un residente en el extranjero que no vota.

Namibia, que aplica una modalidad de voto personal en el extranjero, estableció 24 centros de votación fuera de su país para las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2004, pero se presentaron menos de 2000 electores en total, por lo que cada centro atendió un promedio de 80 electores. Este caso ilustra claramente los dilemas que plantean el enorme esfuerzo y trabajo invertido en la preparación y conducción de una elección en el extranjero y el escaso interés que esto despierta entre los electores

potenciales. La participación entre los electores de Namibia en el extranjero representó apenas el 0.09 por ciento del total.

## 7.2. Razones de la baja participación en el extranjero

Los factores susceptibles de influir en los bajos índices de registro y participación de electores en el extranjero pueden ser políticos, institucionales, administrativos y financieros. Las razones pueden variar entre los electores en el extranjero en la misma medida en que ocurre con los electores dentro del país, pero algunos factores pueden ser particulares de la votación en el extranjero, como los requisitos o facilidades para el registro, la ubicación de los centros de registro o votación cuando sólo se tiene acceso a la modalidad de voto personal o la cobertura o el alcance de las campañas de información.

Los requerimientos para registrarse como elector son clave pues en muchos casos constituyen el primer paso para alentar la participación. Entre los claros ejemplos de requisitos restrictivos se pueden mencionar los casos de México y República Dominicana. Para su experiencia pionera en 2006, México exigió a los ciudadanos en el extranjero interesados en registrarse contar con una credencial para votar que si bien era expedida de manera gratuita por la autoridad electoral, sólo se podía tramitar de manera personal dentro del país. La República Dominicana aplicó un mecanismo similar para su primera experiencia en 2004, al exigir como requisito que los ciudadanos en el extranjero contaran con una cédula de identidad y electoral que sólo era expedida dentro del país. Sin embargo, al advertir el posible efecto adverso de esta medida en los niveles de registro y participación y ante las demandas de electores potenciales, el organismo electoral resolvió que, para su segunda experiencia de voto en el extranjero, los ciudadanos interesados también podrían gestionar esa cédula en las representaciones del país en el extranjero.

Dependiendo de cuándo, cómo y dónde se celebren las actividades de campaña, los electores pueden sentirse más o menos inclinados a participar, aunque puede ocurrir que por razones políticas o presupuestales sólo algunos de los partidos o candidatos contendientes puedan realizar actos de campaña en el extranjero. Algunos países como México han optado por nivelar las condiciones de la competencia en el exterior prohibiendo la realización de cualquier actividad de campaña fuera del país, lo que también implica que la información que se pone al alcance de los electores no depende de la capacidad que tengan los partidos para realizar campañas en el extranjero. Además, la información electoral o sobre las campañas no siempre está al alcance de todos los electores fuera del país, por lo que en ocasiones estos tienen que hacer el esfuerzo por acceder a ella, lo que no siempre es fácil pues depende de las circunstancias prevalecientes. Aun cuando se desplieguen intensas campañas de información y publicidad en los medios de comunicación no se aseguran altos índices de registro y participación, como ocurrió en el caso mexicano.

Sea por razones legales o diplomáticas, la falta de colaboración de otros gobiernos puede dificultar e incluso impedir la conducción de operativos de voto en el extranjero. Liberia permitió el voto en el extranjero en 1996, pero lo tuvo que suprimir en 2004, entre otras razones por la dificultad que tuvo el organismo electoral para manejar el

asunto de los refugiados en algunos países vecinos, pues los gobiernos de dichos países se opusieron a la realización de operaciones electorales externas dentro de su territorio. Suiza, por razones de soberanía, también impidió hasta 1989 que los electores extranjeros pudieran votar dentro de su territorio.

Otras razones que influyen en los bajos niveles de participación pueden ser imputables a los propios electores. Los migrantes indocumentados o los opositores al régimen dominante en su país pueden tener reservas para registrarse y votar por temor a posibles represalias. Las elecciones iraquíes mostraron que la sensibilidad asociada al manejo de información personal para fines de registro y participación electoral puede inhibir el entusiasmo de los electores potenciales si la situación política es precaria. Los electores en el extranjero, sobre todo si son residentes permanentes del país anfitrión o tienen ciudadanía múltiple, pueden carecer del interés necesario para involucrarse en los asuntos políticos de su país de origen. Esta situación se puede agudizar si las decisiones que toma el estado de origen no tienen mayor impacto en la vida cotidiana de los electores en el extranjero o de sus familiares.

### 7.3. Problemas derivados de la baja participación

Como se indicó, algunas veces los electores en el extranjero pueden tener una influencia desmesurada en el proceso electoral. Por ejemplo, nueve países cuentan con escaños reservados en la legislatura para los electores en el extranjero. En estos casos, si la participación electoral es reducida un menor número de votos puede influir en la asignación de escaños en relación con la votación para los distritos internos, otorgándoles por tanto un peso desproporcionado a los electores en el exterior. Por ello países como Croacia determinan el peso de los votos en el extranjero en relación con los votos emitidos dentro del país para decidir cuántos escaños asignar a los residentes en el extranjero.

Los bajos niveles de participación de los electores en el extranjero también se pueden considerar a la luz de los costos asociados. Por lo general, organizar el voto en el extranjero es más costoso que hacerlo dentro del país. Algunos pueden aducir que la participación es un derecho independiente de sus costos en términos monetarios o políticos, mientras que otros pueden argumentar que el costo financiero y el esfuerzo político deben estar justificados por un adecuado nivel de participación de los votantes en el exterior. Botswana, por ejemplo, está considerando suprimir sus disposiciones sobre el voto en el extranjero como resultado de los bajos niveles de participación y los elevados costos de organización; en 1997 se introdujo el voto en el extranjero para las elecciones legislativas y fue aplicado en las elecciones de 1999 y 2004, pero la participación no fue alentadora a pesar de que se incrementaron el número de países y mesas de votación previstas. Por su parte, en Francia se considera que el voto en el extranjero es muy caro en términos de costo por votante.

A la luz de esos ejemplos, surgen interrogantes prácticas sobre si la baja participación justifica o no la supresión de las disposiciones sobre el voto en el extranjero o bien su adopción, independientemente de los argumentos de carácter teórico y normativo relacionados con la ciudadanía y los derechos políticos. Los niveles de participación sí pueden influir en los procesos de toma de decisión relacionados con la adopción o supresión de voto en el extranjero.



Cuadro 1.9: Estadísticas de registro y participación de los electores en el extranjero de varios países

	País / Año	Tipo de elección	Electores registrados	Participación	% de electores sobre el registro	Observaciones
1	Afganistán (2004)	Presidencial	737,976 (1)	818,189	80 (2)	La participación representa 10.07% del total nacional.
2	Australia (2004)	Legislativa	16,000*	63,000*	No disponible (3)	El registro representa 0.12% y la participación 0.51% de los totales nacionales.
3	Bosnia y Herzegovina (2000)	Legislativa	232,739	99,996	43	El registro representa 9.22 del total nacional.
4	Botswana (2004)	Legislativa	2,436	1,214	49.5	El registro representa 0.44% y la participación 0.29% de los totales nacionales.
5	Brasil (2002)	Presidencial	69,937	38,618	55.4	El registro representa 0.06% y la participación 0.04% de los totales nacionales.
6	Cabo Verde (2001)	Presidencial	28,022	7,558	26.97	El registro representa 10.77% y la participación 4.93% de los totales nacionales.
7	Colombia (2006)	Presidencial	319,045	121,155	37.97	El registro representa 1.19% y la participación 1% de los totales nacionales.
8	Croacia (2000)	Presidencial	360,110	126,841	35.2	El registro representa 8.47% y la participación 4.9% de los totales nacionales.
9	España (2008)	Legislativa	1'205,132	382,479	31.73	El registro representa 3.56% y la participación 1.49% de los totales nacionales.
10	Filipinas (2004)	Presidencial	364,187	233,092	65	El registro representa 0.84% y la participación 0.64% de los totales nacionales.
11	Finlandia (1999)	Legislativa	204,917	22,424	10.9	El registro representa 4.93% y la participación 0.83% de los totales nacionales.
12	Francia (2007)	Presidencial (segunda vuelta)	821,919	346,310	42.13	El registro representa 1.85% y la participación 0.93 % de los totales nacionales.
13	Georgia (2003)	Legislativa	42,000	28,000*	61.9	El registro representa 1.79% del total nacional.
14	Honduras (2005)	Presidencial	11,590	336 (4)	2.89	El registro representa 0.3% del total nacional.
15	Indonesia (2004)	Presidencial	460,000*	250,000*	60*	El registro representa entre 0.26 y 0.3% y la participación 0.17 y 0.21% de los totales nacionales.



16	Iraq (2005)	Legislativa	280,303	265,148	93.6	El registro representa 1.91% y la participación 3.1% de los totales nacionales.
17	Italia (2006)	Legislativa (Cámara de Senadores)	2,432,340	962,107	39.55	El registro representa 5.35% y la participación 2.61% de los totales nacionales.
18	México (2006)	Presidencial	40,876	32,632	79.83	El registro representa 0.06% y la participación 0.08% de los totales nacionales.
19	Mozambique (2004)	Presidencial	46,966	27,969	59.55	El registro representa 0.66% del total nacional.
20	Perú (2006)	Presidencial	457,891	290,728	63.49	El registro representa 2.78% y la participación 1.99% de los totales nacionales.
21	Polonia (2000)	Presidencial	69,625	57 711	82.9	El registro representa 0.24% y la participación 0.32% de los totales nacionales.
22	Portugal (2005)	Legislativa	146,354	36,938	25.2	El registro representa 1.67% y la participación 0.65% de los totales nacionales.
23	República Dominicana (2008)	Presidencial	154,797	76,713	49.56	El registro representa 2.69% y la participación 1.86% de los totales nacionales.
24	Rusia (2004)	Presidencial	1'326,000	288,641	21.8	El registro representa 1.23% y la participación 0.41% de los totales nacionales.
25	Senegal (1998)	Legislativa	80,844	24,246	29.9	El registro representa 2.55% y la participación 1.95% de los totales nacionales.
26	Suecia (2004)	Legislativa	47,776	12,787	26.76	El registro representa 0.71% y la participación 0.24% de los totales nacionales.
27	Suiza (1999)	Legislativa	70,063	35,102	50.1	El registro representa 1.52% del total nacional.
28	Ucrania (1999)	Presidencial	121,201	30,598	25.2	El registro representa 0.32% y la participación 0.11% de los totales nacionales.
29	Venezuela (2006)	Presidencial	57,325	34,216	59.69	El registro representa 0.21% y la participación 0.29% de los totales nacionales.

\* Cifras aproximadas.

(1) Cifras correspondientes sólo al registro y nivel de participación en Pakistán.

(2) *Ibid.*

(3) Se registran sólo los residentes en el extranjero, pero pueden votar también los viajeros aunque no estén registrados.

(4) La emisión y el escrutinio de los votos en el extranjero enfrentaron serias dificultades (ver estudio de caso).

# España: voto en el extranjero para todo y para todos

Anxo Lugilde

En los autobuses urbanos de Buenos Aires podían verse en los primeros meses de 2008 carteles electorales del candidato socialista a la reelección al frente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero. En su carrera hacia el palacio madrileño de La Moncloa, Zapatero y su rival conservador, Mariano Rajoy, cumplieron con el ya ineludible rito de participar en sendos mítines en Argentina y Uruguay. Estos son los signos más visibles del voto español en el extranjero. Se instauró en 1977 pero no adquirió relevancia política hasta la primera década del siglo XXI, justo cuando España se había convertido ya en un país de inmigración, con un 10 por ciento de población extranjera. Se trata de un sufragio polémico, por la falta de garantías y control, y que tiene un impacto muy concentrado territorialmente, sobre todo en Galicia.

## Antecedentes: una demanda surgida en Argentina

La emigración supone el “suicidio del ciudadano”, puesto que éste pierde sus derechos políticos en la sociedad de origen sin que los adquiera en la de acogida. Bajo esta tesis Justo López de Gomara, director del periódico *El Diario Español de Buenos Aires*, desarrolló en el primer tercio del siglo XX una intensa campaña a fin de que España estableciera cauces de participación política para los expatriados. Esta demanda surgió en el peculiar contexto de la integración de los extranjeros en Argentina, el principal destino de la emigración española. En 1914 sólo 1.4 por ciento de la población foránea había adoptado la nacionalidad argentina, a pesar de las facilidades formales del trámite.

En aquel momento la legislación española exigía tener dos años de residencia en un municipio de España para poder votar. Sin embargo, no había ningún requisito de vinculación territorial para poder ser diputado, de modo que los emigrantes no tenían derecho al sufragio activo, pero sí al pasivo. En 1905 dos destacados líderes de la comunidad española de Buenos Aires, el republicano Rafael Calzada y el monárquico Anselmo Villar, que acabarían siendo diputados años después, lanzaron sus candidaturas al Congreso, lo que dio pie a una pionera discusión en la prensa de Madrid. “Esos españoles, no cumpliendo aquí sus deberes con la Patria, no pueden pretender ejercer

aquí ciertos derechos”, sostenía el diario *La Época*, y esta opinión era compartida por una parte de la élite española de Buenos Aires, que esgrimía como argumento la oposición del gobierno argentino a que en su territorio se celebrasen elecciones extranjeras.

Fue el general Miguel Primo de Rivera durante su dictadura (1923-1930) quien puso en marcha la experiencia pionera de intervención política de los emigrantes españoles, al permitirles participar en el llamado “plebiscito nacional” de septiembre de 1926, con el que recolectó firmas en apoyo al régimen autoritario. Las mesas con los pliegos de firmas se instalaron en los consulados y embajadas de todo el mundo. Fue un anticipo de lo que hizo Adolf Hitler en 1938, con motivo del “plebiscito” de anexión de Austria. Con la llegada de la II República española, en 1931, la cuestión del voto en el extranjero quedó relegada por el peso de la agenda política interna, aunque en el Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado en el referéndum de 1936, se establecía que una ley regularía la representación de los emigrantes. La Guerra Civil (1936-1939) impidió que se aplicase.

Tras la muerte del general Franco en noviembre de 1975, el gobierno de transición presidido por el representante de los sectores reformistas de la dictadura, Adolfo Suárez, autorizó la participación de los emigrantes en el referéndum de la ley para la reforma política de 1976. Se trataba de un gesto de compensación por la expulsión masiva de población durante el franquismo por motivos políticos y económicos y constituía, al mismo tiempo, una respuesta a las demandas de los españoles del resto de Europa. El presidente calculaba que los expatriados, entre los que todavía había un influyente grupo de exiliados, apoyarían su proyecto democratizador. Ante las elecciones legislativas de 1977, el gobierno eliminó la exigencia de residir en España para votar, pero estableció requisitos que propiciaron que la participación fuese muy baja, de cinco mil votantes sobre un cuerpo electoral potencial que se estimaba en más de un millón de personas. Las trabas gubernamentales se interpretaron como una maniobra para impedir un voto en principio inclinado hacia la izquierda. Después, el derecho al sufragio de los emigrantes para el Congreso de los Diputados fue incluido en la Constitución de 1978 (Artículo 68.5). Sucesivas reformas posteriores persiguieron aumentar la participación, hasta la definitiva de 1995, que dispuso la inscripción de oficio en el censo electoral de todos los españoles empadronados en los consulados. Hasta entonces los interesados en votar debían solicitar expresamente su inclusión.

## El sistema electoral del exterior: máxima generosidad

### 1. Igual que dentro de España

“Los españoles que residen en el exterior tienen derecho a ser electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español” (Ley del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, Artículo 4.1). Los emigrantes pueden participar en la totalidad de las convocatorias: legislativas, autonómicas, municipales, referéndums y elecciones al Parlamento Europeo. Se les inscribe en un municipio español, en el último en que residieron ellos o sus antepasados o en aquel con el que se sienten más ligados, lo que en la práctica da libertad

al elector para apuntarse donde desee, como se comprobó en un escándalo registrado a finales de los 90 en la isla de Formentera.

Evolución del censo en el extranjero en las elecciones legislativas españolas					
Año	1993	1996	2000	2004	2008
Electores	381,731	526,065	930,068	1'099,209	1'205,132

La inscripción de oficio provocó que en los últimos años del siglo XX el censo casi se duplicara. En el aumento posterior influyeron la modificación de la legislación de nacionalidad, para eliminar la discriminación de los hijos de madre española, y las crisis de los antiguos países de acogida de Latinoamérica que causaron estampidas hacia los consulados en pos del pasaporte de la UE que concede España. La anunciada nueva modificación del Código Civil, para permitir el acceso a la nacionalidad de los nietos de emigrantes que no la adquirieron antes de la mayoría de edad podría provocar una nueva escalada, al igual que una hipotética democratización de Cuba que liberalice la posesión de un doble pasaporte. De todos modos, las estimaciones del gobierno español de que ya se alcanzarían los dos millones de electores en el 2005 no se cumplieron. En las legislativas del 2008 tenían derecho al voto 1'205,132 españoles en el extranjero, es decir 3.4 por ciento del censo total. Más de la mitad, 58 por ciento, vive en América, frente a 39 por ciento en Europa. El país con más votantes es Argentina (261,465), seguido por Francia (160,947) y Venezuela (123,149).

## 2. Por correo y sin garantías adicionales

Hasta veinte días antes de la jornada electoral, la Oficina del Censo Electoral envía la documentación electoral por correo certificado a todos los españoles mayores de edad en el exterior, siempre que no haya impugnaciones de las candidaturas, lo que provocaría un retraso de máximo ocho días más (Artículo 75, Ley Orgánica del Régimen Electoral General). Los sufragios deben mandarse de vuelta a España a más tardar durante la víspera de la jornada electoral por correo certificado, incluyendo en el envío la comprobación de la identidad del votante. Sin embargo, como se ha demostrado en repetidas ocasiones, los medios de comunicación y las empresas postales extranjeras sólo se preocupan en comprobar que el franqueo esté pagado, cuyo coste, según datos de 1998, superaba en 157 por ciento al del voto postal dentro de España. Al mismo tiempo, las dificultades para actualizar los censos provocan que en ellos figuren personas fallecidas en cuyo nombre es posible votar. El único mecanismo de refuerzo funciona para las elecciones municipales, en las que los electores tienen que solicitar que se les remita la documentación. Este requisito, derivado de la existencia de más de ocho mil ayuntamientos, provoca una sustancial reducción de la participación, pero no del fraude.

Desde 1995, los electores que lo deseen pueden depositar su voto en consulados y embajadas en todas las convocatorias, salvo en las municipales. El plazo es más estrecho que para el envío por el correo normal, ya que expira una semana antes de la jornada electoral. El uso de este procedimiento es muy escaso y evolucionó a la baja, pues fue utilizado en 1996 por 13 por ciento de los votantes y por 6 por ciento en 2004 y

2008. En lo que sí se observa un crecimiento sostenido es en el volumen de sufragios procedentes de la emigración, aunque como fruto del enorme aumento del censo la tasa de participación decreció, pues era de 36 por ciento en 1993 y bajó a 27 por ciento en 2004, mientras que en 2008 se recuperó, para subir a 32 por ciento. En cambio, en las municipales de 2007 sólo votó 6 por ciento del censo, resultado de la diferente mecánica que rige en este tipo de elecciones.

Votos procedentes del extranjero en las legislativas españolas					
Año	1993	1996	2000	2004	2008
Votos del exterior	137,448	181,743	213,723	304,685	382,479
% en el voto total español	0.57	0.72	0.92	1.16	1.48

Nota: El dato de 2008 es provisional. El resto, como los otros utilizados en este capítulo para el conjunto de España, procede del Ministerio del Interior ([www.mir.es](http://www.mir.es)).

### 3. El escrutinio: una segunda vuelta de hecho

Salvo en las elecciones municipales, en las que los sufragios van directamente a las mesas electorales, los votos llegan a las juntas electorales provinciales. En las legislativas el escrutinio de la emigración se efectúa tres días después de la jornada electoral, pero en las autonómicas gallegas y canarias se demora hasta ocho días. Este retraso provoca que, una vez que los datos del territorio español ya se conozcan y los escaños ya hayan sido asignados, el voto de los emigrantes funcione como una virtual segunda vuelta, en la que, si las diferencias son estrechas, los partidos compiten por modificar los resultados. Se da la paradoja de que los emigrantes votan antes que los residentes en España pero el sentido de su voto se conoce después, lo que les confiere un elevado y a la vez artificial poder de decisión.

Una parte de los sobres de votación son desechados por irregularidades, lo que constituye los llamados “no votos”, porque no son votos nulos. En 2008 representaron 12 por ciento del total recibido en las juntas electorales. En cuanto a los resultados, en las legislativas españolas opera el principio de que quien convoca gana, porque desde 1986, desde que se disponen de resultados separados de la emigración, siempre venció el partido gobernante, es decir el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) entre 1986 y 1996, el Partido Popular (PP) en 2000 y 2004, y de nuevo el PSOE en 2008. En cambio, en las elecciones regionales o autonómicas se pueden dar situaciones de alta competitividad si dos fuerzas distintas tienen el poder en el gobierno central y en la comunidad en cuestión.

Resultados de las elecciones legislativas españolas en el extranjero (%)							
	2008	2004	2000	1996	1993	1989	1986
PSOE	<b>56.9</b>	37.3	39.9	<b>56.5</b>	<b>55.7</b>	<b>52.3</b>	<b>46</b>
PP	27.8	<b>43.6</b>	<b>42.1</b>	28.7	23.6	13.6	20.9

Nota: En negrita, el resultado del partido que estaba en el gobierno. Los datos de 2008 son provisionales.

## La excepcionalidad gallega

En España el voto en el extranjero supone máximo 1.5 por ciento del total, pero en la comunidad autónoma de Galicia ya sobrepasó esta medida al representar 6 por ciento en las elecciones autonómicas de 2005. Galicia, que sólo cuenta con 6 por ciento de la población española, aporta 27 por ciento de los emigrantes en el extranjero. 12.4 por ciento del censo de Galicia se encuentra fuera de España, porcentaje que en una de sus cuatro provincias, Ourense, se eleva hasta 20 por ciento. Asturias, con 6.9 por ciento del censo en el exterior, y las islas Canarias, con 4.7 por ciento, son las otras comunidades en las que este sufragio tiene una especial incidencia, así como en las provincias occidentales de Castilla y León.

En 2008 se produjo el cambio de manos de un escaño en el Congreso de los Diputados, al hacerse el PP con un escaño por Barcelona que en la noche electoral correspondió a los nacionalistas de Convergència i Unió (CIU), mientras que Coalición Canaria (CC) le arrebató un senador al PSOE por la Isla del Hierro. Estas alteraciones fruto del voto de emigrantes se han producido por lo menos en seis ocasiones en los parlamentos autonómicos, dos veces en Canarias y una en Castilla y León, Comunidad Valenciana, Murcia y Galicia. Pero esta última es la única en la que las condiciones de gobernabilidad dependieron del voto en el extranjero, lo que provocó la larga espera de una semana para saber el desenlace final de las elecciones gallegas de 1985, y especialmente de 2005, cuando estuvo en riesgo la victoria de la coalición de socialistas y nacionalistas. Este peso del sufragio en el extranjero ha provocado constantes viajes de políticos a América, especialmente del ámbito local, y la creación de estructuras clientelares de recaudación de votos, así como la sucesión de escándalos periodísticos.

## Tendencias futuras

Las promesas de implantar el voto urna hechas por el gobierno español desde mediados de la década de los 80 no se han concretado, a pesar de estar incluidas en el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior (Artículo 4.5). PSOE y PP intercambian los discursos según gobiernen o no; en la oposición reclaman la máxima transparencia en la emisión del voto que sólo puede obtenerse con la urna, mientras que en el poder sostienen que se trata de una utopía, porque España tiene 52 circunscripciones electorales y una diáspora muy dispersa. Este debate circular tiene gran relevancia en épocas electorales en Galicia, donde los nacionalistas, muy débiles en la emigración, apuestan por restringir o eliminar este sufragio, con lo que conectan con un potente clima de opinión social. Existe un creciente consenso político y social para suprimir el voto de los emigrantes en las municipales y permitir el de los inmigrantes. En la sesión de investidura de 2008 el presidente del gobierno, Rodríguez Zapatero, reconoció la existencia de “serias deficiencias” en el voto en el extranjero y volvió a comprometerse a una reforma que, según el programa electoral socialista, debería comportar la creación de la circunscripción exterior, lo que hace necesario modificar la Constitución.

# Botswana: resultados desalentadores del voto en el extranjero

Patrick Molutsi

El voto en el extranjero se introdujo en Botswana en 1997 como parte de un paquete de reformas constitucionales y legales en materia electoral. La reforma constitucional redujo la edad para votar de 21 a 18 años, mientras que la reforma a la ley permitió el voto de los ciudadanos residentes fuera del país. Otras reformas importantes que se adoptaron en ese entonces comprendieron la creación de la Comisión Electoral Independiente (IEC por sus siglas en inglés) y la imposición de un límite de dos periodos de cinco años a la elección de un presidente. Estas reformas electorales sustanciales fueron las primeras de su tipo desde que el país obtuvo su independencia del Reino Unido en 1966. Anteriormente se realizaron reformas menores a la ley electoral relacionadas, por ejemplo, con el procedimiento para el escrutinio de los votos, el tipo de las papeletas o los límites a los gastos de campaña de partidos y candidatos.

Las reformas de 1997 se concretaron por dos vías. Las relativas a la edad para votar y al establecimiento de la IEC, que implicaron modificaciones constitucionales, fueron precedidas por un referendo nacional. Por su parte, las relacionadas con reformas a la legislación electoral fueron analizadas y aprobadas por el Parlamento sin que mediara ningún mecanismo de consulta pública. Sin embargo, todas las decisiones finales fueron tomadas por el Parlamento y avaladas por el presidente.

Estas reformas fueron resultado tanto de un largo periodo de reivindicación, sobre todo por parte de los partidos de oposición y de algunas organizaciones de la sociedad civil, como de los veloces cambios políticos que se registraron en el sur de África durante la década de 1990. En particular, los cambios efectuados en Namibia en 1989, en Zambia en 1991 y en Malawi, Mozambique y Sudáfrica en 1994 incorporaron el concepto de un organismo electoral independiente, fijaron la edad para votar en 18 años, limitaron la duración del periodo presidencial e introdujeron el voto en el extranjero, siendo todas ellas medidas que extendieron los derechos democráticos a segmentos más amplios de la población.

Así, en su carácter de democracia establecida en la región, en caso de no adoptar ciertas reformas Botswana se hubiera quedado a la zaga de los cambios que ocurrían a su alrededor. Sin embargo, el gobierno fue selectivo al ajustarse a los procesos de reforma

electoral que operaban en la región. Por ejemplo, el gobierno y el partido dominante no estuvieron de acuerdo con propuestas relativas al financiamiento de los partidos políticos y a la sustitución del sistema electoral de mayoría simple por uno de listas de representación proporcional, solicitadas por los partidos de oposición y que ya habían adoptado Namibia, Mozambique y Sudáfrica.

Las disposiciones relativas al voto en el extranjero permitieron que los ciudadanos de Botswana de 18 años o más que residieran fuera del país votaran cada cinco años. Los electores en el extranjero sólo pueden votar por los miembros de Parlamento, pero no por los Consejos Locales. Es importante destacar que la elección presidencial en Botswana es indirecta, pues el Parlamento elige al presidente. El voto en el extranjero se adoptó fundamentalmente por las inquietudes planteadas por los partidos de oposición, que consideraban que a los ciudadanos fuera del país se les negaba el derecho democrático a votar por su propio gobierno. Con la reducción de la edad para votar de 21 a 18 años se incrementó la población en edad de votar en el extranjero; de ahí la necesidad de promover su inclusión.

### Procedimiento para el voto en el extranjero

El procedimiento para la emisión del voto en el extranjero se ajusta al que rige el registro y la votación dentro del país. Generalmente existen dos periodos concentrados de registro, seguidos por uno de carácter continuo que se extiende hasta seis semanas antes de la fecha de la elección. Los electores en el extranjero se registran en las oficinas de las embajadas y de los altos comisionados, así como en los recintos que se instalan en las principales ciudades en las que se espera que haya población facultada para votar. Hasta ahora, únicamente ha sido necesario instalar más de un recinto de votación en Australia, Estados Unidos, Reino Unido, Sudáfrica y Zimbabwe; los recintos adicionales se han instalado en ciudades en las que no existen representaciones diplomáticas. El registro en el extranjero es administrado regularmente por el personal de las misiones oficiales en el extranjero bajo la supervisión de la IEC. En las elecciones de 2004 muchos estudiantes fueron empleados como oficiales para el registro y la votación en el extranjero. El registro de los electores en el extranjero está a cargo del jefe de la misión, quien lo actualiza conforme la gente acude a registrarse.

Usualmente la votación en el extranjero se lleva a cabo dos semanas antes de la elección general en el país, cuatro o cinco días después de la votación en el extranjero, las papeletas se trasladan a la IEC. Al momento de su recepción, los votos se escrutan y se asignan a la demarcación electoral correspondiente en presencia de representantes de partidos y candidatos. Esto significa que los resultados del extranjero son conocidos por los contendientes pocos días antes de que se celebre la elección general en el país, pero nunca son anunciados antes que el resto de los resultados.

No existe voto postal para los electores en el extranjero. En los sitios en donde no se instalan mesas de votación, los electores no tienen la posibilidad de votar; el argumento es que el número de electores es demasiado reducido como para justificar su costo. Sin embargo, los residentes en el extranjero siempre tienen la opción de volver a Botswana tanto para registrarse como para votar, por lo que muchos ciudadanos que viven en Sudáfrica prefieren utilizar este método.



## Participación en el extranjero

Los ciudadanos de Botswana residentes en el extranjero tuvieron la primera oportunidad de ejercer su derecho constitucional al voto en las elecciones legislativas y locales de 1999 y la segunda ocasión fue en 2004; por consiguiente, la experiencia de Botswana con el voto en el extranjero se limita a las dos elecciones más recientes. Cuando se aprobó la reforma que permitió el voto en el extranjero en 1997, un número significativo de ciudadanos vivía fuera del país. La mayoría eran trabajadores migrantes que vivían en la vecina Sudáfrica o estudiantes que cursaban grados fuera del país.

El número de votantes calificados que residen en el extranjero ha disminuido significativamente desde que se abrió esta oportunidad. Conforme a los datos del censo de población se estimó que para 2004 había alrededor de 25,450 nacionales residiendo en el extranjero (incluyendo a los menores de 18 años), en comparación con los 38,606 que había en 1991. Estimamos que entre 1971 y 2004 la cifra de la población residente en el extranjero disminuyó en cerca de 20 mil personas, lo cual ha sido resultado de la reducción de las oportunidades de trabajo en las minas de Sudáfrica y en otras industrias que se iniciaron a principios de la década de los ochenta.

La participación en las elecciones de los ciudadanos residentes en el extranjero no ha sido impresionante, como se muestra en el cuadro numérico. En 1999, sólo votó 23.3 por ciento de los 1,363 electores registrados fuera del país, frente a un nivel de participación de 77.1 por ciento dentro del país. En esa ocasión, la IEC restringió el voto en el extranjero a los seis países donde se ubicaban las mayores concentraciones de votantes calificados –Estados Unidos, Namibia, Reino Unido, Sudáfrica, Swazilandia y Zimbabwe-, en los que se instalaron 24 recintos de votación.

En un intento por incrementar los niveles de participación en el extranjero, el número de países subió a 14 para las elecciones de 2004. El número de recintos de votación también se incrementó, al pasar de 24 a 44. Sin embargo, los resultados tanto del registro como de la participación volvieron a ubicarse por debajo de las expectativas. De los 2,436 electores registrados, sólo 49.5 por ciento acudió a votar. Este porcentaje también estuvo lejos de 76.2 por ciento de votación dentro del país, aunque fue claro que hubo un incremento significativo en el nivel de participación en el extranjero. Sin embargo, el hecho de que sólo se hayan registrado para votar 2,436 personas sobre un universo estimado de 25,450 ciudadanos residentes en el extranjero, indica que el índice de registro puede plantear un desafío aún mayor que el de la participación.

**Cuadro: Participación de los electores en el extranjero en las elecciones de 1999 y 2004.**

	1999	2004
Número de electores registrados	1,363	2,436
Número de votantes	333	1,214
Porcentaje de participación	23.30	49.54

Fuente: Comisión Electoral Independiente, *Report on the General Election* (Gaborone, Government Printer, 2004)

Está claro que la IEC no ha quedado satisfecha con el nivel de participación en el extranjero cuando se examina a la luz de los costos que implica. Los reportes oficiales tanto de las elecciones generales de 1999 como de 2004 recomiendan revisar las disposiciones legales relacionadas con el voto en el extranjero. Es probable que el voto en el extranjero no se mantenga por mucho tiempo en Botswana, sobre todo porque sus principales promotores (los partidos de oposición) parecen haberse vuelto indiferentes a su impacto en los resultados de las elecciones. La inquietud manifestada en el reporte oficial de las elecciones generales de 1999 fue que si bien la aprobación del voto en el extranjero fue un intento importante por ampliar el proceso democrático, su valor demostró ser decepcionantemente reducido por lo que se requería una revisión cuidadosa. El reporte oficial de 2004 expresó la misma inquietud. La IEC considera que, en razón de la magnitud de los arreglos logísticos requeridos, era conveniente que las disposiciones legales sobre el voto en el extranjero fueran revisadas, o bien que se suministraran mayores fondos para su ejecución.

### Costo del voto en el extranjero

La IEC no cuenta con un presupuesto adicional para el voto en el extranjero; en la fecha que se preparó este estudio todavía estaba esperando que las embajadas y oficinas de altos comisionados le enviaran información sobre los costos que implicó la votación en sus respectivos países. Por consiguiente, no fue posible desagregar los costos del voto en el extranjero del total de los costos electorales. Sin embargo, de acuerdo con la IEC es claro que su presupuesto para trasladarse al extranjero y los costos que implica el pago a estudiantes y a otros tipos de personal para supervisar las elecciones es muy elevado. Para las elecciones de 2004 el costo de los traslados al extranjero fue de 647,950 pulas (poco más de 161 mil dólares). Esta cantidad no incluye los gastos en salarios, administración y materiales. Empero, el costo global de las elecciones sólo se ha incrementado marginalmente entre 1999 y 2004, al pasar de 19 a 21 millones de pulas.

### Conclusión

Las expectativas del voto en el extranjero en Botswana no son muy alentadoras. La IEC ha recomendado que se revise la ley con miras a suprimirla. La principal preocupación parece residir en el alto costo por votante y en el bajo nivel de participación. Los partidos de oposición que fueron sus principales promotores también parecen mucho menos entusiasmados que antes para su defensa y preservación.

# CAPÍTULO 2

CAPÍTULO 2

## 2. Historia y política del voto en el extranjero

Andrew Ellis

El tema del voto en el extranjero generalmente se aborda como un asunto de principios, basado en la universalidad del derecho al voto. Sin embargo, en la práctica la introducción del voto en el extranjero es resultado de legislaciones aprobadas por políticos con intereses ubicados más allá de los principios. Si bien existe una gran variedad de razones para aprobar disposiciones relacionadas con el voto en el extranjero, casi todas ellas han sido consecuencia de impulsos políticos controvertidos y, en algunas ocasiones, con pretensiones claramente partidistas.

### 1. Estudio sobre la historia del voto en el extranjero

Parece que la primera aplicación del voto en el extranjero la impulsó el emperador romano Augusto. Se dice que él inventó una nueva forma de sufragio bajo la cual los miembros del Senado local de las 28 colonias recién establecidas estaban facultados para votar por los candidatos a cargos públicos en la ciudad de Roma, para lo cual enviaban sus votos sellados a la ciudad, indudablemente, un acto impulsado por motivos políticos más que democráticos. En épocas más recientes, la primera experiencia conocida de voto en el extranjero se llevó a cabo en 1862, cuando Wisconsin se convirtió en el primero de los estados de la Unión Americana que aprobó disposiciones para permitir el denominado “voto ausente” de los soldados que peleaban en el ejército de la Unión durante la Guerra Civil (en los Estados Unidos el derecho al voto se determina a nivel estatal). Desde un principio, la competencia política ha sido un factor determinante: los republicanos respaldaron la legislación a favor del voto en el extranjero pues era probable que los soldados apoyaran al presidente republicano Abraham Lincoln, mientras que los demócratas que simpatizaban con los movimientos pacifistas y la causa de la Confederación se oponían a ella. Fuera del contexto militar, Nueva Zelanda introdujo el voto en el extranjero para los marineros en 1890 y Australia en 1902, aunque para esta última los procedimientos hacían prácticamente imposible su aplicación fuera de Australia.

Durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918) se enlistaron muchas más personas en las fuerzas armadas que en conflictos bélicos previos. En el Reino Unido se demandó políticamente dar voz a quienes peleaban en la guerra, y esto motivó que en 1918 se aprobara un mecanismo que permitía al personal militar ausente del país votar por medio de apoderados (voto por delegación de poder). Durante el periodo de guerra, Nueva Zelandia concedió el derecho al voto a todo el personal militar, y no sólo a los que tuvieran 21 años o más, la edad establecida para votar.

Canadá ofrece uno de los ejemplos más recientes de la influencia de factores políticos en la introducción y términos del voto en el extranjero. El voto postal para los electores activos en las fuerzas armadas fue acordado a nivel federal en 1915, pues el gobierno Unionista calculó que los ciudadanos canadienses en servicio militar activo lo favorecerían. Antes de la elección federal de 1917, el derecho al voto se extendió a los militares. Además, el elector militar podía elegir el distrito específico donde su voto tendría efecto, pero si el elector no indicaba su preferencia, ¡el partido político por el que había votado podía hacerlo después de dar a conocer los resultados de la votación civil en el país!

Otro ejemplo canadiense sobre la influencia de factores políticos en la puesta en marcha del voto en el extranjero se aprecia en la provincia de la Columbia Británica, donde se permitió al personal militar en ultramar votar en los referendos de 1916 relacionados con el sufragio de la mujer y la prohibición del alcohol. Mientras que el referendo sobre el voto de la mujer fue aprobado con facilidad, el resultado de la prohibición del alcohol fue muy cerrado y los votos emitidos por los soldados en el extranjero fueron claves para que se rechazara la propuesta. Después de la votación tuvieron lugar algunas demandas de prácticas indebidas por parte de los simpatizantes de la prohibición, una comisión legislativa de investigación recomendó que la mayoría de los votos procedentes del extranjero se anularan. La recomendación se convirtió en ley y permitió que se modificara el resultado del referendo, por lo que finalmente se aprobó la ley de prohibición del alcohol.

Francia introdujo el voto en el extranjero en 1924 para atender a un grupo de electores distinto: se permitió que los administradores franceses ubicados en las zonas ocupadas del Rin votaran por correo.

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) dio un mayor impulso al voto en el extranjero para el personal en servicio activo. Además del voto postal para el personal militar, Canadá introdujo para las elecciones de 1945 el voto por delegación de poder para los prisioneros de guerra, el cual podía ser emitido por sus familiares más cercanos; y en 1955 extendió el voto postal para los familiares del personal militar. El Reino Unido, por su parte, introdujo en 1945 el voto postal para el personal militar, para los marinos a bordo de buques mercantes y para otros trabajadores en ultramar en razón de asuntos de interés nacional, estableciendo un lapso de tres semanas respecto a la votación y el escrutinio en el país para permitir la devolución de las papeletas. En 1946 Francia introdujo el voto por delegación de poder para el personal en misión oficial en el extranjero y en 1951 permitió el voto postal o por delegación de poder para algunas categorías más amplias de electores, incluyendo a quienes desempeñaban servicios oficiales o militares y a hombres de negocios.

En 1942 los Estados Unidos aprobaron una ley para garantizar que el personal en servicio en el extranjero pudiera registrarse para emitir su voto por correo, aunque en 1994 esta medida se redujo a una simple recomendación a los estados (que son los encargados del registro electoral) para permitir este tipo de registro. El voto postal comenzó a extenderse gradualmente, incluyó desde el personal no militar en servicio en el extranjero (en 1955) hasta todos los ciudadanos fuera del país (en 1968). Finalmente como resultado de la presión ejercida por los ciudadanos estadounidenses en el extranjero, el registro se volvió obligatorio para todos los estados en 1975.

Al igual que en otros aspectos de la administración electoral, las disposiciones relacionadas con el voto en el extranjero a menudo se trasladaron de la legislación del poder colonial a la de los estados recién independizados. La existencia y los términos del voto en el extranjero en Malasia derivaron directamente de la legislación británica vigente en la década de 1950. El voto postal estaba disponible para trabajadores, servidores públicos y estudiantes en el extranjero, así como para sus cónyuges. Sin embargo, no todas las colonias británicas adoptaron los dispositivos de voto en el extranjero antes de su independencia, de hecho algunas de las ex colonias y de los subsistentes territorios británicos en ultramar aún no cuentan con ellos.

Algunas colonias francesas conservaron el sistema francés de voto por delegación de poder al momento de su independencia. Francia introdujo el sistema de votación personal en sedes diplomáticas y consulares para las elecciones presidenciales y referendos en 1975 como una decisión administrativa, pues sólo se requiere un tipo de papeleta de votación y actualmente algunas de las ex colonias francesas, por ejemplo, Gabón y Guinea (Conakry) cuentan con sistemas similares.

La India promulgó la parte sustancial de su legislación electoral entre 1950 y 1951, creó un modelo que fue ampliamente estudiado por otros países al lograr su independencia. En un primer momento, la India excluyó expresamente el voto por delegación de poder y permitió el voto postal para personal en el extranjero cumpliendo funciones oficiales. Sin embargo, actualmente el personal en servicio está facultado para votar por correo o por mandato y el personal del gobierno puede votar por correo.

Indonesia promulgó en 1953 la legislación para sus primeras elecciones generales democráticas. Si bien algunos estudiosos la describen como una ley altamente compleja y perfeccionista en cuanto a la búsqueda de la democracia, el principio del derecho al voto para todos los ciudadanos, en particular para los trabajadores migrantes y los estudiantes, permitió la introducción del voto personal en las embajadas un mecanismo que permaneció a lo largo de las elecciones celebradas durante el periodo autoritario y se ha mantenido en uso en la era democrática. Colombia introdujo un sistema igualmente incluyente en 1961 (ver estudio de caso).

Las razones para introducir el voto en el extranjero también difieren de acuerdo con el contexto histórico y político. En algunos países fue un reconocimiento a la participación activa de sus ciudadanos en el extranjero durante la Primera o la Segunda Guerra Mundial. En España el voto en el extranjero se incorporó en la constitución democrática en 1978 y tuvo un carácter simbólico debido a que implicaba el reconocimiento de la migración republicana producto de la Guerra Civil. En Argentina (1993) se introdujo con la intención política pragmática del gobierno de mantener o fortalecer los vínculos entre los emigrantes y la madre patria. En Austria (1990), fue resultado de una resolución

de la Corte Constitucional. Por su parte, Estados Unidos (1975) ofrece uno de los pocos ejemplos de promulgación del voto en el extranjero como respuesta a la participación de los ciudadanos residentes en el extranjero. En Suiza, con el argumento de que la soberanía nacional impedía a los extranjeros votar dentro de su territorio se descartó que el país buscara acuerdos para permitir el voto de sus ciudadanos en el extranjero, aunque los ciudadanos suizos en el extranjero conservaron durante algún tiempo la prerrogativa de regresar al país para poder votar. Fue hasta 1989 que lograron superarse las barreras para poner en marcha el voto en el extranjero (ver estudio de caso).

Los partidos y las fuerzas políticas pueden ser actores clave en la incorporación del voto en el extranjero. En Honduras, una iniciativa que estuvo bloqueada durante algún tiempo fue activada por un partido ante las ventajas políticas que visualizó en ello (ver estudio de caso). En la década de 1980 en Reino Unido, el entonces gobierno Conservador aprobó una ley para llevar a cabo el registro generalizado de los ciudadanos residentes en el extranjero con el objetivo de aprovechar la ventaja de los simpatizantes expatriados, pero los bajos índices de registro en el extranjero fueron una decepción. Incluso, la ampliación del periodo máximo de residencia para calificar como elector en el extranjero de cinco a 25 años no le reportó al partido los beneficios políticos esperados.

Sin embargo, es muy común que las comunidades de migrantes busquen vincularse con sus países de origen, pueden ser trabajadores migrantes que desean preservar lazos con su hogar, miembros de comunidades que se han opuesto sistemáticamente al régimen vigente o al precedente o personas que envían remesas a sus familiares. Las comunidades de migrantes pueden influir y presionar lo suficiente para introducir el voto en el extranjero, como lo muestra el estudio de caso de la República Dominicana.

Algunas veces los temores al fraude o la manipulación en la operación del voto en el extranjero tienen fundamentos sólidos. Francia abolió el voto postal en 1975 debido a fraudes recurrentes. Las disposiciones francesas que regían el voto por delegación de poder antes de 1982 permitían que los apoderados o representantes de los electores se registraran en cualquier distrito, esto provocó que en las elecciones legislativas se tratara de registrar a los apoderados en los distritos electorales marginales. Desde 1982, los apoderados sólo se pueden registrar en un distrito con el que el elector tenga algún vínculo, de acuerdo con una lista de casos claramente especificados en la ley.

Existen provisiones de voto en el extranjero que no son sustentables. En las Islas Cook (ver estudio de caso) la competencia partidista promovió desde la trasportación de electores en el extranjero de regreso al país para las elecciones hasta el establecimiento de un distrito electoral específico para los residentes fuera del país. Aunque las elecciones en Islas Cook siguen siendo competitivas, el respaldo político para la preservación del escaño para los residentes en el extranjero declinó y fue abolido para la elección de 2004.

## 2. El voto en el extranjero en procesos de transición democrática

La importancia de los factores políticos para la adopción y el diseño de dispositivos legales de voto en el extranjero se acentuó durante los procesos de transición democrática registrados durante la década de 1990. Por lo general se ha considerado que la inclusión

de los ciudadanos en el extranjero es un elemento clave en el proceso de reconstrucción nacional, por ejemplo en Namibia en 1989 y en Sudáfrica en 1994.

Las comunidades de la diáspora pueden tratar de tener un rol activo después de la transición política de su país de origen y llegan a ser particularmente influyentes cuando cuentan con un papel importante en la política interior de los principales países donantes. Sin embargo, esta presión no siempre tiene éxito. Las elecciones que se llevaron a cabo en Palestina en 1996 fueron celebradas conforme a los términos del Acuerdo de Oslo de 1993 y el Acuerdo Interino entre Israel y Palestina de 1995. Conforme a estos acuerdos, el derecho a retornar al territorio palestino de la población desplazada se dejó para las negociaciones del estatuto final. Aunque hubo una enorme presión por parte de la diáspora palestina a favor del reconocimiento de sus derechos políticos, no se adoptó ninguna disposición sobre el voto en el extranjero.

Por lo regular la comunidad internacional juega un papel significativo en la mediación de las transiciones e incluso en la conducción de las elecciones en procesos de transición. Los acuerdos de transición llegan a contener importantes, y a veces controvertidas, disposiciones sobre el voto en el extranjero. El Acuerdo Marco General para la Paz firmado en Dayton en 1995 provocó el intento más complicado de aplicación del voto en el extranjero en las elecciones de 1996 de Bosnia y Herzegovina. El mayor dilema tenía que ver con el tratamiento que se le daría en las elecciones a la “limpieza étnica” que se había producido durante el conflicto. La interrogante principal planteó tanto cuestiones de principios como de prácticas y tenía que ver con el lugar donde votarían las personas que se habían desplazado o convertido en refugiados, ¿en las localidades que habían abandonado, en las que se encontraban en el presente o en las que pretendían instalar su futuro hogar? El acuerdo comprendió las distintas opciones (ver estudio de caso). Mientras que la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) procuró aplicar el acuerdo en todos sus términos, las fuerzas políticas de Bosnia muchas de las cuales figuraban entre los principales protagonistas de la guerra, buscaron alentar algunos elementos del voto en el extranjero y desalentar otros.

En un contexto de transición, el asunto de quién organiza el voto en el extranjero puede adquirir una enorme sensibilidad política. La Organización Internacional para la Migración (OIM) organizó el voto en el extranjero de Bosnia y Herzegovina en diversos países y para varias elecciones. Cuando se planeó el voto en el extranjero para las elecciones afganas de 2004, Pakistán se ofreció a organizar la votación ésta fue una propuesta política muy controvertida, que no fue aceptada. Sin embargo, en otras circunstancias un arreglo de este tipo puede ser totalmente aceptable. La autoridad electoral del territorio de los Estados Unidos en Guam organiza las elecciones para los ciudadanos de los Estados Federados de Micronesia que residen en Guam, arreglo que es bien visto por todas las partes.

### 3. El voto en el extranjero y el diseño del sistema electoral

Las consideraciones políticas no sólo son importantes para determinar si se adopta o no un dispositivo de voto en el extranjero, también influyen en la definición de los términos. Muchas decisiones relacionadas con el voto en el extranjero están vinculadas con el diseño del sistema electoral, otro componente altamente político de las reformas



y las transiciones democráticas. El diseño del sistema electoral es uno de los elementos más importantes del marco institucional de un país, que influye sobre el sistema de partidos. La reforma del sistema electoral puede formar parte de una agenda con la visión o motivación de mejorar la democracia, como parte de un cálculo a corto plazo o incluso como parte de un interés venal de alguno de los contendientes políticos. Esta lógica se repite en el caso del voto en el extranjero, la reforma puede ser colocada en la agenda democrática por aquellos que creen firmemente en la igualdad de los derechos de todos los ciudadanos para participar, o algunas fuerzas políticas pueden ver alguna ventaja potencial.

El deseo de promover el voto en el extranjero puede limitar las opciones para el diseño del sistema electoral. A la inversa, la adopción de un determinado sistema electoral puede limitar las opciones del voto en el extranjero. Esto se puede ilustrar considerando las tres opciones básicas para la emisión del voto en el extranjero: el voto personal en una mesa instalada dentro de una embajada o recinto oficial; el voto remoto, sea por correo, por fax o por algún medio electrónico y; el voto por delegación de poder o mandato. En el capítulo 5 se discuten con detalle los aspectos administrativos y prácticos de estas opciones; el análisis que aquí se presenta se refiere a cómo en la elección del método para la emisión del voto en el extranjero estas opciones hacen referencia a cuestiones de principio.

### 3.1. El voto personal y el diseño del sistema electoral

El voto personal en una mesa instalada dentro del país es fácil: generalmente todos los electores votan en el mismo distrito electoral para las mismas elecciones y reciben, en consecuencia, las mismas papeletas de votación. Hay algunas excepciones menores que pueden arreglarse con facilidad, como la del pequeño número de miembros de la Cámara de los Lores en el Reino Unido, que no pueden votar en las elecciones legislativas pero sí en las locales.

Sin embargo, esto no es necesariamente fácil en el caso de una mesa de votación instalada, por ejemplo, en una misión diplomática. Los electores pueden ser originarios de cualquier parte del país que está celebrando la elección. Cuando se utiliza la misma papeleta en todo el país esto no representa ningún problema, por ejemplo en una elección presidencial que se dirime por algún principio de mayoría todos reciben la misma papeleta. Lo anterior también sucede cuando se eligen legisladores bajo el sistema de representación proporcional por listas en donde todo el país forma un solo distrito electoral, e incluso cuando se utilizan listas cerradas de representación proporcional en distritos electorales más pequeños pero que utilizan papeletas que sólo llevan los nombres o logotipos de los distintos partidos.

La situación es muy distinta cuando para elegir a los legisladores se utilizan sistemas basados en candidatos o en múltiples distritos electorales en los que las papeletas de votación no son las mismas para todo el país. Primero, las autoridades electorales tendrían que determinar cuántas de cada una de las distintas papeletas se tendrían que enviar a cada misión diplomática y luego el personal encargado de la mesa de votación tendría que entregarle la papeleta correcta a cada elector en el extranjero.

Bajo los sistemas de pluralidad o mayoría por ejemplo los de mayoría simple, doble ronda, voto alternativo, voto en bloque y voto único no transferible los oficiales de las mesas de votación tienen que saber en qué distrito está habilitado para votar cada elector. Lo mismo ocurre con el sistema de voto único transferible.

Si se utiliza un sistema de representación proporcional basado en listas abiertas o libres, las listas de candidatos son diferentes para cada distrito, incluso si los mismos partidos están compitiendo en los mismos distritos. Esto también ocurre con las listas cerradas si el elector tiene el derecho a conocer la identidad de los candidatos presentes en la lista de cada partido al momento de votar. Los sistemas mixtos, como el de representación proporcional personalizada o el paralelo, son los más problemáticos, ya que plantean desafíos simultáneos en relación a sus dos partes integrantes. Es probable que los problemas se acentúen aún más si se toma la decisión de aplicar el voto en el extranjero para elecciones regionales y locales.

La tarea de determinar qué papeleta debe recibir cada elector puede no ser sencilla en lo absoluto, sobre todo si el elector dejó su país de origen hace mucho tiempo atrás. No se recomienda esperar que los electores o los oficiales de votación tengan un conocimiento preciso de las demarcaciones electorales. Se puede utilizar el proceso de registro para determinar la ubicación correcta de cada elector y registrarlos en formatos para consultar el sitio de votación que les correspondería, aunque esta tarea puede consumir tiempo y recursos considerables.

Como alternativa, los diseñadores del sistema electoral pueden configurar un tipo de sistema en el que se cuente con un distrito específico para los electores en el extranjero con escaños reservados, como ocurre en Croacia. Otra opción es ubicar a todos los electores en el extranjero en un reducido número de distritos electorales, como en Indonesia, donde los votos en el extranjero que se emiten en Malasia y Singapur se incluyen en uno de los dos distritos electorales de Yakarta, la capital del país, y todos los demás votos emitidos en el extranjero se asignan al segundo distrito de la capital (ver el estudio de caso). Los desafíos logísticos subsisten aún cuando se sabe cuál ha sido el sitio de residencia más reciente del elector dentro del país. El sitio de votación necesita recibir papeletas de todos los distritos electorales y los oficiales de la mesa de votación deben asegurarse de que le entregan la papeleta correcta a cada votante. Los errores y las confusiones son considerablemente potenciales. Se tiene que lograr un equilibrio entre los valores de la inclusión electoral, la sustentabilidad del sistema electoral y la integridad de la elección.

### 3.2. EL voto remoto y el diseño del sistema electoral

Cuando se utiliza algún dispositivo a distancia los desafíos que plantea el diseño del sistema electoral para el voto en el extranjero no plantean tantas dificultades como los que implica el voto personal, pero sí hay algunos asuntos sustanciales a resolver. Las posibilidades de error y confusión subsisten aunque el empaquetado y envío de las papeletas adecuadas se realice con menores presiones de tiempo y aunque el personal de la administración electoral central encargado de estas actividades esté mejor capacitado y se reduzcan las posibilidades de que los oficiales a cargo de las mesas de votación en el

extranjero cometan errores. En algunas partes del mundo la confiabilidad de los servicios postales representa un claro desafío.

Además, el calendario electoral puede convertirse en un factor importante. Las papeletas no se pueden imprimir y remitir al extranjero hasta que el periodo de postulación de candidatos ha sido concluido y verificado, entonces se requiere tiempo para que operen los servicios postales internacionales en ambas direcciones. Si la fecha límite para recibir los votos postales del extranjero se fija para el mismo día de las elecciones en el país, puede resultar inconsistente con la duración del periodo de campaña. Si la fecha límite se fija para después de la jornada electoral, pueden surgir problemas sobre la credibilidad de los resultados parciales, especialmente en elecciones cerradas en las que los votos emitidos en el extranjero llegan a ser decisivos. Las cuestiones de tiempo son particularmente apremiantes cuando se utiliza un sistema de doble ronda, ya que las papeletas para la segunda elección sólo se pueden imprimir y distribuir cuando se conocen los resultados definitivos de la primera vuelta.

### 3.3. El voto por delegación de poder y el diseño del sistema electoral

De las tres alternativas para la emisión del voto en el extranjero, el voto por delegación de poder es el que menos problemas representa para los diseñadores del sistema electoral. Los problemas de asignar a los electores en el extranjero a determinados distritos electorales pueden subsistir, pero una vez que esto se resuelve, los representantes o apoderados de los electores simplemente son considerados como los electores mismos. Los electores presumiblemente elegirán representantes que se encuentran dentro del país y que pueden votar en la misma mesa en la que ellos lo harían. En todo caso, la selección del representante o apoderado es responsabilidad del elector. Sin embargo, un sistema de voto por delegación de poder puede tener otras desventajas, las más importantes tienen que ver con la integridad de la elección.

### 3.4. Cuestiones de tiempo

El voto en el extranjero puede ser complejo y siempre implica una importante inversión de tiempo. Sin embargo, cuando se configuran nuevas disposiciones electorales, es bien sabido que los actores políticos se toman todo el tiempo disponible para discutir los términos de la nueva legislación electoral. Aunque después de todo, es una práctica establecida en la negociación lograr el máximo beneficio a través de concesiones mutuas sólo hasta que existen presiones de tiempo para establecer el acuerdo. Esto hace que los administradores electorales casi siempre tengan que trabajar sin contar con el tiempo suficiente para llevar a cabo una elección ideal o al menos deseable. Cuando se necesita agilizar el camino, los sistemas simples que operan satisfactoriamente bajo presión son invaluable. Esto puede ayudar en la selección del método para la emisión del voto en el extranjero.

# Islas Cook: supresión del escaño para los electores en el extranjero

Graham Hassall\*

Las Islas Cook comprenden un Estado con autogobierno en libre asociación con Nueva Zelanda. El sufragio de los ciudadanos que viven fuera de las Islas ha sido un tema importante de su política electoral.

## Historia de las disposiciones legales

En 1965, cuando se promulgaron la Constitución y las leyes electorales, el voto en el extranjero no era un tema de interés. Algunos ciudadanos de las Islas residían en el extranjero, sobre todo en Nueva Zelanda y Tahití, pero no existía un servicio de transportación aérea, la navegación era irregular y costosa y el principio local de *rangatira ki te ara* significaba que aquellos que se habían ido no debían interferir con lo que ocurría en el país. Sin embargo, en 1974 al mismo tiempo que se intensificaba la competencia política, se construyó un aeropuerto internacional en el que operaban vuelos internacionales relativamente baratos.

El sistema electoral de las Islas Cook incorporó disposiciones legales para la creación de un escaño externo que estuvo vigente de 1981 a 2003, por lo que en las elecciones generales de 1983, 1989, 1994 y 1999 se eligió un representante en el extranjero (ver Hassal 2001 y Crocombe 1979). La Asamblea Legislativa contaba con 22 integrantes en 1965, número que se incrementó a 24 en 1981 (con la reforma constitucional la Asamblea fue rebautizada como Parlamento) y a 25 en 1991.

El voto en el extranjero se estableció en 1981 como resultado de una reforma a la ley electoral de 1966, el “escaño en el extranjero” se convirtió en uno de los 24 del Parlamento. Como resultado de las reformas del 6 de mayo de 1989 se incluyó en la ley electoral de 1966 una disposición en la que se establece que “el distrito en el extranjero será el de las islas comprendidas en Nueva Zelanda y las demás áreas fuera de las Islas Cook”. Esto significa que el distrito comprenderá todo el mundo, menos las Islas Cook.

---

\* El autor agradece al profesor emérito Ron Crocombe por proveer información esencial para este estudio de caso.

En aquel entonces, la mayoría de los nacionales en el extranjero se encontraban en Nueva Zelanda.

El artículo 28(c) de la Constitución disponía la elección de un miembro para el distrito en el extranjero que estuviera residiendo “en Nueva Zelanda o en cualquier otro lugar fuera de las Islas Cook, que fuera ciudadano de las Islas Cook y que estuviera registrado como elector en el distrito del extranjero”. El artículo 28(b) ordenaba que la elección de este representante se efectuara por “voto postal, voto especial o voto emitido en alguno de los sitios de votación instalados fuera de las Islas Cook”. El voto no era obligatorio, pero el registro sí y el incumplimiento de esta obligación estaba sujeto al pago de una multa que no excediera los 100 dólares neozelandeses (moneda utilizada en las Islas Cook), pero no existe evidencia de que esta multa se haya aplicado alguna vez.

Ese escaño se estableció en el contexto de un creciente número de ciudadanos de las Islas residiendo en el extranjero, pero las disposiciones específicas para votar en el extranjero restringían el número de ciudadanos elegibles para votar ya que sólo calificaban aquellos que tuvieran una residencia en el extranjero menor a tres años y que pretendieran regresar al país para residir de manera permanente. Esto comprendía sólo a una pequeña fracción del total de ciudadanos de las Islas residentes en el extranjero. Fue resultado de una iniciativa del Partido Democrático (DP por sus siglas en inglés), entonces en el poder, para restringir la influencia futura de aquellos ciudadanos fuera del país a quienes consideraba más leales al Partido de las Islas Cook (CIP por sus siglas en inglés). Esta legislación fue aprobada después de las maniobras desplegadas por algunos partidos políticos para movilizar a los electores en el extranjero en las elecciones de 1974 y 1978, mismas que los tribunales de las Islas encontraron como ilegales. En esas elecciones, los principales partidos políticos rentaron aeronaves para traer al país a todos aquellos que se registraron como “electores ausentes”. En las elecciones de 1974 el DP rentó una aeronave para transportar a alrededor de 75 electores a Rarotonga, y en las elecciones de 1978 tanto el DP como el CIP arrendaron aeronaves para los mismos efectos.

Ambos partidos estimaron que el creciente número de electores potenciales ausentes podría modificar el resultado de la elección y, por consiguiente, desplegaron serios esfuerzos para registrar a los electores que residían en Nueva Zelanda. Los electores del DP pagaron tarifas por el vuelo arrendado, mientras que los miembros del CIP no. Después de la victoria del CIP en 1978, en la cual los votos “traídos” del extranjero fueron un factor decisivo, el DP presentó una serie de demandas que impugnaban, entre otras cosas, la legalidad de los votos traídos del extranjero de manera gratuita o altamente subsidiados por el CIP con fondos del gobierno. El 24 de julio de 1978, la Suprema Corte determinó que 8 de los 15 escaños obtenidos por el CIP habían sido ganados mediante “conducta ilegal” en la que los votos traídos del extranjero por el CIP estaban manchados por actos de cohecho y corrupción. Esos escaños le fueron reasignados al DP y el CIP perdió el poder.

Después del establecimiento del escaño externo en 1981 se suscitó un debate sobre si los ciudadanos de las Islas Cook que habían decidido vivir en otro lugar debían o no tener representación en la legislatura del país, y el elevado costo del sector público en general (particularmente en el contexto de la pequeña y tambaleante economía del país) puso en entredicho la relación costo-efectividad del escaño en el extranjero. Los costos de administración del escaño en el extranjero nunca se hicieron públicos. Una

comisión de reforma política creada en 1998 no fue capaz de determinar los costos exactos, pero estimó que eran muy altos en relación al número de electores potenciales como para hacer que la elevada inversión valiera la pena (considerando para tal efecto los salarios, pasajes y estipendios del equipo de oficiales enviados por las Islas Cook para contactar a las comunidades de residentes en Nueva Zelandia y Australia y enterarlos de estas disposiciones). Incluso los administradores de los partidos políticos coincidieron que era muy poco el interés entre los ciudadanos de las Islas en el exterior como para hacer este esfuerzo. Más aún, conforme a los términos del Acuerdo de Libre Asociación entre la Islas Cook y Nueva Zelandia, todos los ciudadanos de las Islas son considerados ciudadanos neozelandeses y, por tanto, están facultados para votar en las elecciones de Nueva Zelandia. Análogamente, los ciudadanos de Nueva Zelandia se pueden trasladar fácilmente a Australia y adquirir derechos políticos en este país.

En la elección general celebrada en marzo de 1994 se consultó a los electores a través de un referendo sobre si el escaño en el extranjero debía ser abolido o no. Alrededor de 50 por ciento de la población votó a favor de mantener el escaño y el gobierno no emprendió ninguna acción para suprimirlo. A pesar de que en esa ocasión los electores se manifestaron a favor de la continuidad del escaño, este apoyo fue disminuyendo en los siguientes años.

## Universo y participación de los electores en el extranjero

En la práctica, aunque hay más ciudadanos de las Islas Cook viviendo fuera del país que dentro de él, muy pocos han mostrado interés en registrarse para votar en las elecciones de las Islas. De aproximadamente 60 mil residentes en Nueva Zelandia y 45 mil en Australia, solamente 737 se registraron como electores en el extranjero para las elecciones generales de 1994 y al final sólo 569 votaron (en este año se registraron cuatro candidatos para competir por el escaño en el extranjero). Entre las razones para este registro tan reducido figura la tendencia de los ciudadanos de las Islas a describirse a sí mismos en todos los trámites oficiales como ciudadanos de Nueva Zelandia o como maorís, muchas veces motivados por el temor de ser expulsados de estos países de la misma forma en que ocurre con las personas de Samoa o Tonga (sin embargo, esto se basa en un desconocimiento de la ley, porque las personas de Samoa y Tonga tienen menos derecho de entrar a Nueva Zelandia que los ciudadanos de las Islas Cook).

En 1998, la Comisión de Reforma Política recomendó varios cambios a la Constitución de las Islas Cook, incluyendo la reducción del número de escaños parlamentarios a 17, entre los que no se incluía el escaño en el extranjero. El futuro del escaño en el extranjero se convirtió gradualmente en objeto de una gran especulación. En las elecciones generales de 1999, tres de los cuatro partidos políticos contendientes presentaron candidatos para ese escaño, aunque una investigación estimó que conservar dicho escaño representaba un costo de aproximadamente 100 mil dólares y cada año se convirtió en el argumento más importante para que una gran mayoría de la opinión pública respaldara su abolición. En 1991 la Corte Suprema también reglamentó que los candidatos que normalmente residían en el extranjero no podían elegirse para el Parlamento.

Se estimó que para el año 2000 alrededor de 55 mil ciudadanos de las Islas Cook residían en Nueva Zelandia y otros 30 mil en Australia. Sin embargo, sólo 6 mil eran elegibles para votar porque habían estado fuera del país durante al menos tres años.

### Abolición del voto en el extranjero

En el 2003 cerca de 2 mil electores firmaron una iniciativa para solicitar no sólo la abolición del escaño en el extranjero, sino además la reducción en el número de escaños del Parlamento, en la duración del mandato de los parlamentarios de cinco a tres años y en el financiamiento para el apoyo de los ministerios de gobierno. En ese mismo año, cuando la legislatura votó sobre la iniciativa para abolir el escaño en el extranjero, incluso el doctor Joe Williams, que ocupaba ese escaño, votó a favor de su supresión.

# Indonesia: un sistema con una larga experiencia de voto en el extranjero en las misiones diplomáticas

Alan Wall

En 2004 los ciudadanos de Indonesia participaron en una serie histórica de elecciones, en abril se celebraron las elecciones legislativas, que se consideraron las más democráticas desde la era de Sukarno en 1955, y en julio y septiembre en las primeras elecciones presidenciales directas. Entre 200 y 250 mil electores votaron fuera del país en esas elecciones cifra que representó alrededor de 0.2 por ciento del total. El voto fuera del país en las elecciones legislativas nacionales ha sido una constante desde las primeras elecciones directas posteriores a la independencia que se realizaron en 1955 para elegir al Consejo Nacional de Representantes Populares (DPR por sus siglas originales).

## Historia de las disposiciones legales

El interés por preservar los derechos electorales de la gran población de trabajadores y estudiantes residentes por periodos relativamente cortos en el extranjero determinó que se incorporaran provisiones sobre el voto en el extranjero en la legislación electoral de 1953. El voto en el extranjero era administrado por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Los ciudadanos que cumplían con los requisitos para votar pero se ubicaban en una ciudad del extranjero con representación diplomática de Indonesia se podían registrar en la embajada correspondiente para votar en las elecciones legislativas. Se les registraba como electores en el distrito en el que se encontraban las oficinas centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores en la provincia de Yakarta, la capital del país. El titular de cada embajada estaba facultado para constituir un comité de voto en el extranjero, como órgano encargado de conducir el registro, la votación y el escrutinio de los votos en cada misión diplomática.

La ley electoral de 1969 mantuvo un esquema análogo que rigió las seis elecciones realizadas durante la era de Sukarno, entre 1971 y 1977, para integrar el DPR. Las primeras elecciones posteriores a la era de Sukarno, en 1999, también mantuvieron este esquema, aunque ahora los comités del voto en el extranjero constituidos en cada embajada estuvieron formados por representantes de los partidos políticos y no por oficiales de los ministerios de asuntos exteriores y del interior, como en la era de Sukarno.



Los electores en el extranjero siguieron votando únicamente en las elecciones del DPR y sus votos se sumaron a los emitidos en la provincia de Yakarta.

Las reformas constitucionales emprendidas entre 1999 y 2002 modificaron sustancialmente la estructura del Estado. Además, promovieron un significativo fortalecimiento de la administración electoral, mediante la creación de una Comisión Nacional de Elecciones (KPU por sus siglas en inglés) y la adopción de nuevas leyes electorales en 2002 y 2003. Las siguientes elecciones para el DPR y para los consejos regionales se realizaron utilizando un sistema de representación proporcional basado en listas abiertas. El nuevo sistema adoptado requiere que los electores voten por el partido político de su preferencia, pero también tienen la opción de marcar a su candidato preferido de la lista (anteriormente se utilizaba un sistema de listas cerradas, en las papeletas sólo aparecían los nombres y símbolos de los partidos políticos).

La KPU tuvo que dividir el área de cada consejo del país en distritos electorales, en cada uno de los cuales se eligen entre tres y 12 representantes. Anteriormente, para las elecciones del DPR cada provincia constituía un distrito electoral. Se eligió una segunda Cámara del Parlamento Nacional, el Consejo Regional de Representantes (DPD por sus siglas en inglés), cuyos integrantes son elegidos mediante el sistema de voto único no transferible, utilizando cada provincia como un distrito electoral. Todas estas elecciones se realizarían el mismo día. Las ulteriores elecciones presidenciales se celebrarían mediante un sistema de doble ronda.

La complejidad del nuevo régimen electoral provocó que se dificultara ajustar el esquema del voto en el extranjero. El incremento sustancial del número de distritos electorales planteaba serias dificultades para la emisión del voto en el extranjero en las elecciones de los consejos provinciales y locales (en las elecciones previas a 2004, los distritos electorales para integrar el DPR y los Consejos Provinciales fueron equivalentes al número de provincias, 27 en 1999, y para las elecciones de Consejos Locales al número de regencias o municipalidades, alrededor de 260 en 1999. En las elecciones de 2004 el número de distritos electorales para integrar el DPR fue de 69, 32 para el Consejo Regional de Representantes, 211 para los Consejos Provinciales y 1,745 para los Consejos Locales). Por consiguiente, tanto la ley electoral general como la relativa a la elección presidencial, aprobadas en 2003, determinaron que los electores en el extranjero sólo podían tomar parte en las elecciones para el DPR y en las presidenciales.

## Logística electoral

El incremento en el número de distritos electorales nacionales y la incorporación del sistema de listas abiertas también restringieron el alcance de las modificaciones que se podían hacer al dispositivo del voto en el extranjero para las elecciones del DPR. Se argumentó, con éxito, que no era posible que las mesas de votación en el extranjero manejaran los materiales de los 69 distritos electorales nacionales y que ni los partidos políticos, ni el organismo electoral tenían la capacidad de proveer información en todos los sitios de votación en el extranjero acerca de los candidatos que figuraban en la lista de partido para cada uno de los distritos. Para simplificar la administración, la KPU determinó que, para las elecciones de 2004, los votos emitidos por los electores en el extranjero seguirían agregándose a los de la provincia de Yakarta. Sin embargo, esta

provincia se dividió en dos distritos electorales para las elecciones del DPR. Se propuso que se mantuviera el antiguo arreglo de asignar los votos en el extranjero al distrito en el que se ubicaban las oficinas centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores, pero esta propuesta no fue aceptada. En su lugar, los votos del extranjero se dividieron en lo que la KPU consideró un arreglo igualitario. Los votos emitidos en Malasia y Singapur se agregaron a uno de los distritos de Yakarta, y los emitidos en todos los países restantes al otro.

En consecuencia, los arreglos administrativos para el voto en el extranjero en las elecciones de 2004 fueron semejantes a los de las elecciones precedentes. El proceso fue administrado por la KPU, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores. Los recintos para el voto en el extranjero fueron ubicados dentro de las misiones diplomáticas y manejados por un comité independiente, designado por la KPU. También se integraron comités de supervisión electoral en cada sitio de votación en el extranjero. Estos comités fueron una institución indonesia única, integrada en cada sitio de administración electoral. Los comités son responsables ante la KPU y están encargados de supervisar el proceso electoral, atender quejas, resolver impugnaciones que no impliquen violaciones a la ley y reportar presuntas violaciones a la ley a la autoridad competente.

Los indonesios residentes en el extranjero que cumplieron con los requisitos ordinarios para votar pudieron registrarse en las misiones diplomáticas existentes. Los comités de voto en el extranjero fueron responsables de registrarlos, el registro podía efectuarse en persona, por correo electrónico o por correo. Los electores registrados en el extranjero no fueron incluidos en el censo de población utilizado para determinar el número de escaños de la DPR que se asignaron a la provincia de Yakarta o a sus distritos. Se integró un registro único en cada misión diplomática, que después se dividió en listas de hasta 300 electores por cada mesa de votación instalada en cada misión.

El voto personal en las misiones diplomáticas se realizó al mismo tiempo que las elecciones en Indonesia. Los representantes de partidos, integrantes de los comités de supervisión y observadores tuvieron los mismos derechos para observar el proceso electoral en los recintos del extranjero que sus contrapartes dentro del país. Para las elecciones de 2004, los electores en el extranjero también tuvieron la posibilidad de emitir sus votos por correo, los cuales tenían que recibirse en las misiones dentro de los diez días previos a la elección. Los votos emitidos en las misiones en el extranjero, sea de manera personal o por vía postal, se contabilizaron en la misma misión y los resultados se transmitieron vía fax o correo electrónico a las oficinas centrales de la KPU en Yakarta.

## Participación y costos

Para las tres elecciones celebradas en 2004 se registraron entre 405 y 460 mil electores en el extranjero, sobre un universo estimado de dos millones de indonesios fuera del país. El nivel de participación, que se ubicó entre 55 por ciento y 60 por ciento, fue significativamente menor que el registrado dentro del país.

Los fondos requeridos para el voto en el extranjero se indican expresamente en el presupuesto de la KPU. Por ejemplo, en su proyecto de presupuesto para las elecciones de 2004, la KPU pidió que el Parlamento aprobara la asignación de poco más de 57 mil

millones de rupias (alrededor de seis millones de dólares, equivalentes a 13 dólares por elector registrado), para cubrir los costos de administración del voto en el extranjero en las elecciones legislativas de abril de ese año. Esta cifra no incluyó los costos de las campañas de información a los electores, de impresión de papeletas y de administración central vinculada al voto en el extranjero. Los costos totales no se conocen.

### Tendencias futuras

Durante el periodo en el que se discutieron las leyes que regirían las elecciones de 2004 algunas de las organizaciones de la sociedad civil propusieron que se examinara la posibilidad de que los electores en el extranjero también fueran elegibles para votar en elecciones provinciales o locales, pero sus propuestas no estuvieron bien fundadas y no lograron trascender. Se consideró que era muy complicada la administración del voto en el extranjero para alrededor de 2,050 distritos electorales comprendidos entre los diferentes niveles de gobierno. También se argumentó que si bien los electores en el extranjero podían mantener algún contacto con los asuntos de interés nacional, esto no necesariamente ocurría con los asuntos específicos del nivel provincial o local. Desde las elecciones de 2004 no se han generado mayores debates públicos sobre la modificación del dispositivo vigente para el voto en el extranjero.

# Zimbabwe: regulaciones altamente restrictivas

Ozias Tungwarara

El voto en el extranjero por vía postal fue parte de la legislación electoral que se adoptó en Zimbabwe en 1980, poco después de lograr su independencia. Comprende exclusivamente a los electores que se encuentran fuera del país cumpliendo funciones oficiales del gobierno, como diplomáticos, miembros del servicio civil, la policía y las fuerzas armadas. Se estima que actualmente hay alrededor de 3.5 millones de nacionales que viven en el extranjero, sobre todo como resultado de las penurias económicas y políticas, y que cerca de dos tercios de ellos tienen la edad para votar. Esto ha provocado que se intensifiquen las demandas de los residentes en el extranjero para que el voto los incluya a todos. La legislación de Zimbabwe prohíbe la ciudadanía dual o múltiple.

## Disposiciones legales

El voto en el extranjero está regulado por la sección XIV de la Ley Electoral que se refiere al voto postal. La ley sólo hace referencia al voto por correo y no contempla su emisión en sedes diplomáticas. El voto postal se limita a los residentes ordinarios en el país, que tienen (o tuvieron) su domicilio en el distrito electoral en que se va a realizar la elección dentro de los 12 meses previos a la elección y que tienen una buena razón para creer que van a estar fuera del distrito o no van a poder acudir a la mesa de votación que les corresponde en virtud de estar ausentes del país desempeñando funciones de gobierno. Los cónyuges de las personas ausentes del país por razones oficiales también son elegibles para votar por correo.

En las secciones 71 a 81 de la Ley Electoral se describen con detalle los procedimientos para solicitar y emitir el voto postal, así como los delitos relacionados con el voto por correo. Las personas calificadas para votar por correo pueden solicitar una papeleta postal al director de elecciones de la demarcación correspondiente. Las solicitudes deben recibirse 10 días antes de la elección y se tienen que presentar en un formato oficial que el solicitante debe firmar en presencia de un testigo calificado. El director de elecciones

debe numerar las solicitudes recibidas y tenerlas disponibles para consulta pública hasta la fecha en que se anuncian los resultados oficiales.

Tan pronto como el director de elecciones verifica que el solicitante cumple con los requisitos legales, le envía por correo certificado o, de ser el caso, de manera personal, la papeleta y toda la documentación necesaria para votar prevista en la ley. Las papeletas para la emisión del voto postal deben estar numeradas, pero no deben contener ninguna marca que permita diferenciarlas de las que se utilizan en las mesas de votación. Al recibir el sobre con la papeleta y el material de votación, el elector debe mostrar la papeleta a un testigo calificado y ambos deben firmar una declaración de identidad. El elector debe marcar en privado el nombre del candidato de su preferencia e introducir la papeleta en el sobre rotulado correspondiente, que luego es colocado junto con las declaraciones de identidad en un segundo sobre con los datos necesarios para el envío de regreso por correo o para entregarlo directamente a un oficial del distrito electoral.

Dentro de los tres días posteriores a la proclamación de las candidaturas, el oficial electoral de distrito debe notificar a los candidatos el lugar y hora en la que se van a sellar las urnas en las que se depositarán los votos postales. En el día y a la hora establecida, el oficial electoral muestra a los asistentes la urna vacía y procede a colocar su sello en ésta y también el de aquellos candidatos que deseen colocarlo. Antes del cierre de la votación se colocan todos los sobres recibidos (sin abrir) con votos postales dentro de esa urna. Al menos con 24 horas de anticipación el oficial de elecciones debe informar a todos los candidatos el día y lugar en que se van a abrir las urnas y los sobres con votos postales.

## Demanda de ampliación del voto en el extranjero

Las autoridades electorales han sido muy cuidadosas para garantizar la transparencia, credibilidad y seguridad del procedimiento de emisión del voto en el extranjero, a través de la observancia de las regulaciones señaladas. Pero a pesar de las constantes exigencias, el gobierno ha mantenido su posición de que no está obligado a adoptar disposiciones que permitan votar al creciente número de ciudadanos residentes en el extranjero.

En un caso reciente, un grupo de ciudadanos de Zimbabwe residentes en el Reino Unido interpuso una demanda para obligar al gobierno a permitirles votar en el extranjero. La Suprema Corte resolvió que la demanda no era procedente. En el dictamen, emitido el 18 de marzo de 2005, se indicó que las razones para tomar esa decisión serían reveladas posteriormente, pero hasta la fecha en que se entregó esta colaboración eso no había ocurrido.

Los solicitantes que no eran empleados del gobierno, pero sí residentes locales en el Reino Unido argumentaron que conforme a la Constitución estaban facultados para ejercer su derecho al voto y que su exclusión era discriminatoria y, por consiguiente, inconstitucional. Además, argumentaron que la exclusión del ejercicio del derecho al voto a los residentes fuera de Zimbabwe limitaba su derecho de libertad de expresión a un punto que no era aceptable en una sociedad democrática, y precisaron que el gobierno de Zimbabwe estaba comprometido a promover la plena participación de sus ciudadanos en los procesos políticos y electorales en tanto que suscribió la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y los Principios y Directrices que Rigen las Elecciones Democráticas en la Comunidad para

el Desarrollo del Sur de África (SADC por sus siglas en inglés). Sostuvieron que existía una distinción entre elegibilidad para registrarse como elector y elegibilidad para votar. Por tanto, la legislación electoral era discriminatoria en la medida que permitía que sólo algunos ciudadanos votaran desde el extranjero.

En respuesta, el ministro de Justicia y Asuntos Legales y Parlamentarios, que fue citado como el primer responsable del caso, negó que el dispositivo para el voto en el extranjero implicara una discriminación contra los ciudadanos residentes fuera del país. Sostuvo que la ley electoral contemplaba la descalificación de los electores que hubieran estado ausentes del país por más de 12 meses. Argumentó que los principios y directrices de la SADC son parte de un documento político que fija el rumbo que los países de la región deben seguir hacia un IDEAL democrático en el futuro, pero que no era un instrumento jurídico vinculante para los estados miembros. Además, sostuvo que si bien el gobierno de Zimbabwe reconocía que los ciudadanos tenían el derecho a la libertad de expresión, reunión y asociación, el gobierno no estaba discriminando a nadie; sucedía sólo que bajo las condiciones económicas y políticas prevalecientes, no era posible permitirle a toda la población en el extranjero votar debido a problemas logísticos.

El ministro también señaló que en la mayoría de los países extranjeros donde residían ciudadanos de Zimbabwe se habían adoptado medidas y sanciones que impedían ingresar a los oficiales de gobierno, sobre en países de la UE y Estados Unidos. En este sentido, el ministro sostuvo que esas medidas y sanciones habían creado una situación desigual ya que mientras el partido gobernante no tendría acceso a los electores potenciales en el extranjero, la oposición sí podría hacerlo fácilmente.

## Conclusiones

Es claro que en Zimbabwe el dispositivo para el voto en el extranjero es muy sofisticado pero restrictivo. No hay duda de que debido al creciente número de ciudadanos fuera del país la demanda de extensión del voto a todos los ciudadanos va en aumento, para que no sea sólo un derecho de aquellos que desempeñan funciones oficiales.

El caso judicial referido también plantea la cuestión fundamental del enfoque sobre la administración electoral basado en los derechos y en la medida en que los gobiernos deben ser responsables de hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos.

# Mozambique: ¿un sistema demasiado subjetivo?

Simon-Pierre Nanitelamio

## Disposiciones legales

De acuerdo con el artículo 170 de la Constitución de la República de Mozambique, el órgano parlamentario que es la Asamblea de la República se integra por 250 escaños, de los cuales 248 se distribuyen entre los 11 distritos en que se divide el territorio del país para fines electorales mientras que los otros dos se reservan para los electores en el extranjero (uno para África y otro para el resto del mundo). El fundamento para la creación de dos distritos fuera de las fronteras nacionales es preservar los derechos electorales de los migrantes. Las disposiciones de la Constitución de 1990, reformadas en 2004, permiten el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, no sólo para la elección de los representantes de la Asamblea de la República, sino también para la elección presidencial. Sin embargo, el ejercicio de este derecho depende de la existencia de algunas condiciones básicas.

Tanto la Ley del Registro Electoral como la Ley Electoral General enfatizan que los ciudadanos de Mozambique que viven en el extranjero tienen el derecho de registrarse como electores y de votar sólo cuando así lo determine la Comisión Nacional Electoral (NEC por sus siglas en inglés). Desde 2002, la NEC ha estado integrada por 20 miembros, de los cuales 18 son designados por los partidos políticos con representación parlamentaria, de acuerdo con el número de escaños que obtuvieron en las elecciones de 1999. Diez de ellos son designados por el partido en el gobierno, el Frente de Liberación de Mozambique o Frelimo y ocho por la coalición denominada Resistencia Nacional de Mozambique o Renamo. Un miembro es designado por el gobierno y el presidente y el otro por organizaciones de la sociedad civil. Al momento de concluir esta colaboración estaba en proceso una reforma electoral que podría modificar la conformación de la NEC.

El artículo 9 de la ley relativa a la institucionalización del sistema de registro electoral permanente para las elecciones y referendos en Mozambique, promulgada en 2002, establece que: (a) se integrará un registro electoral tanto dentro del territorio nacional, como en el extranjero y; (b) los límites geográficos y los recintos para el registro electoral

serán (i) en el territorio nacional: los distritos y la ciudad de Maputo y (ii) en el extranjero: las misiones diplomáticas o consulares. El registro electoral en el extranjero se llevará a cabo si la NEC considera que existen en todas las regiones “las condiciones materiales y los mecanismos de control, revisión e inspección” requeridos.

El artículo 10 de la Ley General de Elecciones de 2004 establece que “los ciudadanos de Mozambique registrados en el extranjero están habilitados para las elecciones contempladas en la presente ley”. Esto se complementa con las disposiciones del artículo 11 (relativa a los ciudadanos de Mozambique residentes en el extranjero), que establece lo siguiente:

1. Los ciudadanos registrados en el extranjero emitirán su voto en la misión diplomática o consular correspondiente de la República de Mozambique.
2. Las actividades electorales en el extranjero se llevarán a cabo sólo después de que la NEC haya verificado y confirmado que existen las condiciones materiales y que se cuenta con los mecanismos de control, revisión e inspección en las regiones que integran los distritos electorales de las comunidades en el extranjero.
3. Si las actividades electorales a las que se hace referencia no se pueden llevar a cabo, la NEC deberá redistribuir los escaños parlamentarios del extranjero entre los distritos electorales internos, de acuerdo con los criterios establecidos en la ley.

Estas disposiciones se encontraban también en las leyes electorales precedentes la Ley General de Elecciones de 1993, la Ley del Registro Electoral de 1997, la Ley General de Elecciones de 1999 y la Ley del Registro Electoral de 1999. Una de las particularidades de la práctica electoral de Mozambique desde la adopción del sistema multipartidista es que se ha aprobado un nuevo paquete de legislación electoral (que comprende las leyes del registro electoral, del organismo electoral y de las elecciones municipales y generales) cada vez que se han celebrado elecciones, como ocurrió en 1993 para las elecciones generales de 1994, en 1997 para las elecciones municipales de 1998, en 1999 para las elecciones generales de ese año, en 2002 para las elecciones municipales de 2003 y en 2004 para las elecciones generales de ese mismo año. La nueva legislación electoral usualmente modifica o complementa las disposiciones de algunos artículos de la ley precedente. Una vez más, después de las elecciones de 2004, se creó en marzo de 2005 un comité parlamentario *ad hoc* de reforma electoral, con el propósito de revisar y modificar el paquete de legislación electoral con miras a los próximos procesos electorales. Se esperaba que el nuevo paquete de legislación se aprobara en 2006.

Por consiguiente, para que los electores se pudieran registrar y se llevaran a cabo elecciones en el extranjero, la NEC debía confirmar que existían las condiciones materiales y los mecanismos de monitoreo y seguimiento requeridos en los distritos del extranjero. Sin embargo, esa decisión podía tener elementos muy subjetivos y así convertirse en fuente de controversia entre los contendientes electorales. En efecto, aunque el tema del voto en el extranjero había estado presente recurrentemente desde los preparativos para las primeras elecciones democráticas multipartidistas (celebradas en octubre de 1994) después de un largo periodo de predominio de un sistema de partido único desde la independencia, y aunque había estado previsto desde entonces en la ley electoral, el voto en el extranjero no se materializó hasta las elecciones generales de diciembre de 2004.



## Elecciones de 2004: ejemplo de la subjetividad en la aplicación de las disposiciones

El primer intento por llevar a cabo un proceso de registro en el extranjero se produjo en 1997 en siete países –en Malawi, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe para el distrito electoral africano y en Portugal para el distrito que comprendía al resto del mundo-. Los preparativos fallaron y el intento fue un fracaso: sólo 1,694 ciudadanos en el extranjero se registraron sobre una población estimada en 200 mil. Considerando que las condiciones no eran las apropiadas, la NEC no repitió el operativo en 1999 para efectos de la segunda elección general de la nueva era.

En 2004, en el curso de los preparativos para la tercera elección general, programada para el 1 y 2 de diciembre, volvió a plantearse el tema del voto en el extranjero. Al interior de la NEC se produjo un debate acalorado sobre la pertinencia de llevar a cabo o no un proceso de registro en el extranjero. El Frelimo, en su calidad de partido gobernante respaldaba la idea, en tanto que casi todos los partidos de oposición, encabezados por Renamo, se oponían tajantemente argumentando que: (a) las precondiciones previstas por la ley no se cumplían y (b) los plazos legales se habían agotado (puesto que el proceso de registro se debió haber conducido simultáneamente dentro y fuera del país entre el 28 de junio y el 15 de julio). Ante la falta de consenso, se convino tomar una decisión en la sesión plenaria de la NEC del 21 de julio de 2004. Con diez votos a favor y ocho en contra, la decisión de llevar a cabo el proceso de registro en el extranjero se adoptó oficialmente.

Con un presupuesto específico de alrededor de 400 mil dólares, totalmente financiados por el gobierno nacional, el registro electoral se llevó a cabo del 6 al 25 de diciembre de 2004, comprendiendo un total de nueve países, siete de África y dos de Europa. Sus resultados se muestran en el cuadro 1.

Cuadro 1. Ciudadanos residentes en el extranjero y electores registrados, 2004		
País de residencia	No. estimado de ciudadanos	No. de electores registrados
Kenia	2,571	699
Malawi	1,724	676
Tanzania	8,618	3,807
Sudáfrica	156,939	32,186
Swazilandia	30,000	2,921
Zambia	1,000	764
Zimbabwe	14,575	4,812
Alemania	2,811	190
Portugal	7,860	911
<b>TOTAL</b>	<b>226,098</b>	<b>46,966</b>

El único criterio que se aplicó para seleccionar a los países donde se llevaría a cabo el registro en el extranjero fue de carácter demográfico: debían existir al menos mil ciudadanos de Mozambique legalmente registrados. Las cifras estimadas le fueron

suministradas a la NEC por las misiones diplomáticas a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

El 11 de octubre de 2004, a pesar del voto en contra de los ocho miembros designados por la Renamo, la NEC votó a favor de celebrar la elección general en los dos distritos electorales del extranjero, gracias al voto favorable de todos los miembros designados por el Frelimo. Además de la Renamo, muchos otros partidos políticos opositores estuvieron en desacuerdo con la IDEA del voto en el extranjero argumentando que el pequeño número de electores registrados (equivalentes a 0.5 por ciento de los más de nueve millones registrados en el país) no justificaban lo elevado de sus costos y que no se contaba con los mecanismos necesarios para una adecuada supervisión y monitoreo. Sin embargo, parece que las mayores reservas de los partidos políticos tenían que ver con que los distritos en el extranjero serían bastiones del partido gobernante. Además, no consideraban que las misiones diplomáticas y consulares donde se celebrarían las elecciones serían recintos políticamente neutrales.

En Sudáfrica, el registro y la votación se extendieron hasta las áreas donde se ubicaban las mayores concentraciones de ciudadanos de Mozambique: las minas. En los ocho países restantes, estas acciones se limitaron a las jurisdicciones de las misiones diplomáticas y consulares.

No se reveló la existencia de ningún presupuesto especial para el voto en el extranjero, aunque se incluyó en el presupuesto general para las elecciones de 2004: por ejemplo, todos los materiales electorales tanto para el interior del país como para el exterior fueron producidos simultáneamente por la misma empresa sudafricana.

Para el extranjero se aplicaron los mismos requisitos y procedimientos que en el país: el voto se emitió de manera personal en las mesas en donde el elector estaba registrado y no se previó ninguna modalidad de voto postal o anticipado. La NEC y el Secretariado Técnico para la Administración Electoral, su órgano de ejecución, enviaron equipos de supervisión a los países seleccionados. Tanto los programas de capacitación para los oficiales encargados del registro y la votación como las campañas de información al votante fueron diseñadas de manera centralizada por el organismo electoral e instrumentadas bajo su estrecha supervisión. El voto en el extranjero se verificó durante dos días consecutivos, el 1 y 2 de diciembre de 2004, al igual que dentro del territorio del país.

Para que los electores pudieran emitir su voto era necesario que su nombre figurara en la lista electoral y que el personal de la mesa de votación verificara su identidad. Al cierre de la votación se procedía de inmediato al escrutinio parcial y los resultados se mostraban en el sitio de votación. El presidente de la mesa informaba de inmediato a la representación diplomática o consular sobre los resultados contenidos en el acta de escrutinio. A su vez, los equipos de supervisión de la NEC habilitados en cada representación transmitían los resultados a la oficina central del organismo electoral en Mozambique. La NEC consolidó y publicó los votos obtenidos por cada partido o candidato en cada uno de los distritos, así como los escaños logrados por cada uno. Los resultados oficiales del voto en el extranjero estuvieron sujetos a la validación del Consejo Constitucional antes de anunciarse públicamente, junto con los resultados de la votación emitida dentro del país.

Los cuadros 2 y 3 muestran los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas de 2004 tal como se validaron y anunciaron por el Consejo Constitucional el 21 de enero de 2005.

<b>Cuadro 2: Número de votos emitidos en el extranjero para las elecciones presidenciales de 2004</b>		
Descripción	África	Resto del mundo
Número de mesas	62	3
Número de electores	45,865	1,101
Número de votos emitidos	27,737	732
Número de votos válidos	26,748	699
Número de votos cancelados	171	24
Número de votos nulos	318	9

<b>Cuadro 3: Número de votos emitidos en el extranjero para las elecciones legislativas de 2004</b>		
Descripción	África	Resto del mundo
Número de mesas	62	3
Número de electores	45,865	1,101
Número de votos emitidos	26,118	732
Número de votos válidos	25,638	704
Número de votos cancelados	253	23
Número de votos nulos	237	5

El reducido número de electores registrados en el extranjero pudo haber sido uno de los argumentos esgrimidos por los sectores que se opusieron al voto en el extranjero en 2004, pero los altos porcentajes de participación (57 por ciento en África y 64 por ciento en el resto del mundo, en comparación con el 36 por ciento dentro del país) demostraron la voluntad de los migrantes de participar en el debate político mediante la elección de sus representantes y, por consiguiente, reforzaron la convicción de los sectores que defendieron la idea de que a los ciudadanos residentes en el extranjero no se les debía negar el derecho a tomar parte en las elecciones nacionales.

# CAPÍTULO 3

CAPÍTULO 3

# 3. Marco legal y panorama de la legislación electoral

Dieter Nohlen y Florian Grotz\*

## 1. El voto en el extranjero: ¿un reto para las democracias en el siglo XXI?

Desde una perspectiva histórica, el voto en el extranjero es un fenómeno bastante reciente. Aún en las democracias establecidas desde hace tiempo, el derecho al voto no se otorgó a los ciudadanos residentes en el extranjero hasta la década de los 80 (en la entonces República Federal de Alemania y en Gran Bretaña) o de los noventa (en Japón). Actualmente, 111 países y territorios cuentan con preceptos legales que permiten el voto a sus ciudadanos que se encuentran en el extranjero (ver capítulo 1 y anexo A). A pesar de la cifra relativamente elevada de países que practican el voto en el extranjero, sólo en fechas muy recientes se ha empezado a debatir a nivel internacional.

Hoy en día, el voto en el extranjero está en la agenda política de muchos países. Su súbita relevancia en distintas regiones deriva claramente de los cambios políticos acontecidos a nivel mundial en los noventa. En primer lugar, el diseño de reglas electorales ha recibido mayor atención como resultado del rápido incremento en el número de democracias después del derrumbe del bloque comunista. En segundo lugar, el voto en el extranjero adquiere mayor relevancia en el marco de una mayor migración.

A la luz de este escenario emerge un problema considerable: ¿cómo pueden garantizarse los derechos políticos de las personas que residen fuera de su país de origen? La respuesta más frecuente a esta interrogante es que en nuestro mundo “globalizado” el principio del sufragio universal sólo puede alcanzarse a plenitud si se faculta a los ciudadanos que viven en el extranjero para votar en las elecciones nacionales de su país de origen. Este argumento está basado fundamentalmente en las diversas declaraciones internacionales que reconocen el sufragio universal, igual, libre y secreto como una parte inalienable de los derechos humanos (como en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes Humanos de 1948 o en el artículo 23 de la Convención Americana

---

\* Los autores desean agradecer a Matthias Catón, Emilia Conejo, Julia Leininger y Steffanie Richter por su valioso apoyo de investigación.

de Derechos Humanos de 1969). En estos documentos no se hace referencia al voto en el extranjero como una parte integral del sufragio universal. Sin embargo, en el artículo 41 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares de 1990, se afirma explícitamente que:

Los trabajadores migrantes y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

Los Estados en cuestión facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos. (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, documento de las Naciones Unidas A/RES/45/158, 18 de diciembre de 1990, artículo 41).

La noción del voto en el extranjero como parte del sufragio universal no es ni evidente por sí misma, ni está exenta de problemas. Este concepto va en contra de uno de los requisitos clásicos para el ejercicio de los derechos políticos, el de residencia en el territorio nacional. Más aún, la instrumentación del voto en el extranjero presenta grandes problemas técnico-administrativos que pueden interferir con otras características relevantes del sufragio universal, específicamente con el principio de elecciones libres.

No obstante, la idea del voto en el extranjero resulta hoy en día bastante atractiva. Aun en las nuevas democracias que cuentan con poca experiencia en elecciones libres y enfrentan problemas en la administración electoral, el voto en el extranjero ya se ha implantado o está en vías de serlo. Un caso notable es el de México, en donde tiene poco tiempo de haberse establecido el principio de elecciones libres.

A pesar de ser un tema de gran actualidad, los debates se localizan en un nivel intuitivo: por lo general, las élites políticas no están familiarizadas con los argumentos normativos a favor o en contra del voto en el extranjero. Tampoco toman en consideración los problemas que pueden surgir de semejante expansión de los derechos de votación. Como resultado, existe una enorme demanda de asesoría especializada en esta materia y sobre las opciones para su institucionalización, pero aún no hay acuerdos respecto a sus conceptos básicos. Términos como “comunidad política” y “ciudadanía” se utilizan de forma distinta en diferentes contextos y no se ha especificado su interrelación.

Se ha realizado muy poca investigación comparada en este campo. Aunque pueden encontrarse algunos artículos en la literatura jurídica de algunos países, en el campo de las ciencias sociales es prácticamente inexistente (ver anexo C). Hay una ausencia general de información sistematizada sobre los preceptos legales de los diferentes países que lo aplican. Más aún, es necesario establecer un conjunto de criterios para evaluar el funcionamiento de los acuerdos institucionales relacionados con el voto en el extranjero. Esto adquiere especial relevancia porque un buen número de países tienen contemplado el voto en el extranjero para sus futuras elecciones, pero aún no cuentan con regulaciones para aplicarlo.

El principal objetivo de este capítulo es introducir la cuestión del voto en el extranjero en forma comparativa y sistemática, mediante tres secciones. En la sección 2 se examina el significado exacto de la votación en el extranjero y se ofrece un panorama sistemático del marco legal que la regula. Se analizan tres dimensiones distintas de esas

disposiciones legales y se bosquejan las alternativas institucionales básicas de cada una de esas dimensiones (los capítulos 4 y 5 de este manual también profundizan sobre estos temas). La sección 3 presenta los tres principales problemas estructurales que son típicos de la votación en el extranjero y que, por tanto, valdría la pena que se consideraran en los debates políticos sobre su introducción. Estos problemas son: (a) la representación política de los ciudadanos que viven en el extranjero; (b) la organización de elecciones libres y justas, la transparencia de los procedimientos de la votación en el extranjero y la libertad y equidad de la competencia entre partidos, y (c) la revisión judicial de las elecciones que se realizan en el extranjero. Por último, la sección 4 ofrece un resumen y concluye que el voto en el extranjero sólo puede introducirse razonablemente si se toma en cuenta el contexto específico de cada país. Asimismo, es clave que las disposiciones legales y administrativas que se elijan dependan de los factores contextuales más importantes. Este capítulo presenta algunas recomendaciones que merecen especial atención cuando se quieren introducir o reformar dispositivos de voto en el extranjero.

## 2. El concepto y las disposiciones del voto en el extranjero: características básicas y opciones institucionales

### 2.1. El concepto de voto en el extranjero

De acuerdo con la definición que se utiliza en este manual, el voto en el extranjero se entiende como “las disposiciones y procedimientos que permiten a algunos o todos los electores de un país que están temporal o permanentemente en el extranjero ejercer sus derechos de votación”.

Con el objeto de precisar esta definición, el voto en el extranjero deberá distinguirse de otros dos tipos de votación que pudieran provocar confusiones. El primero es el referente al derecho al voto para extranjeros en un país anfitrión que, por ejemplo, es aplicado a nivel municipal dentro de la UE y que permite a las personas que aún no cuentan con la ciudadanía respectiva votar en ciertas elecciones del país anfitrión. Este es exactamente el caso opuesto al voto en el extranjero y por eso no lo cubre este manual. El segundo tipo se presenta cuando las leyes electorales de algunos países establecen que los ciudadanos que residen en el extranjero pueden votar siempre y cuando retornen o ingresen al país para hacerlo. Este tipo de disposición, aplicada en Italia por un largo tiempo, se usa actualmente en algunas de las nuevas democracias del este de Europa, como Albania o Eslovaquia. Sin embargo, el derecho que conservan los ciudadanos que residen en el extranjero a votar dentro del territorio de su país no es el mismo que el voto en el extranjero. El punto central tiene que ver con el lugar donde se encuentra el elector cuando emite su voto. Como este tipo de elecciones se llevan a cabo exclusivamente dentro del territorio del país, no se pueden considerar como casos de voto en el extranjero.

### 2.2. Las fuentes legales del voto en el extranjero

Son tres las fuentes fundamentales que suelen contener las disposiciones legales relacionadas con el voto en el extranjero:

- constituciones;
- leyes electorales;
- regulaciones administrativas.

En realidad, es inusual que las disposiciones referentes al voto en el extranjero se encuentren en la Constitución. Las notables excepciones son Portugal (artículo 172) y España (artículo 68/5). La mayoría de los países incluye las disposiciones fundamentales sobre el voto en el extranjero en sus leyes electorales. También es frecuente que las legislaturas o las comisiones emitan regulaciones adicionales.

### 2.3. El derecho a votar en el extranjero y los requisitos para el registro

El derecho a votar en extranjero puede limitarse a cierto tipo de elecciones.

Los arreglos institucionales para la aplicación del voto en el extranjero dependen, en primer lugar, de quién se puede registrar como elector. Existen varias opciones:

- Se permite votar a todos los ciudadanos que vivan fuera del territorio nacional;
- Ciertas limitaciones legales determinan quiénes se pueden registrar como electores;
- Los ciudadanos que viven en el extranjero tienen derecho a votar si se registra un número específico de electores en las misiones diplomáticas; y
- El derecho al voto en el extranjero puede tener un límite temporal de ausencia del país.

El derecho al voto en el extranjero se examina con detalle en el capítulo 4.

### 2.4. Procedimiento para votar en el extranjero

Existen tres opciones básicas para la emisión del voto en el extranjero:

- voto postal;
- voto personal en las sedes diplomáticas, bases militares u otros recintos habilitados para tal efecto;
- voto por delegación de poder.

El capítulo 5 trata estos procedimientos con mayor detalle. El voto electrónico ya se perfila como otra opción viable; esta variante se examina en el capítulo 10.

Está abierto a debate si la opción del voto por delegación de poder puede considerarse, en rigor, como una modalidad de votación en el extranjero, puesto que con frecuencia el acto material suele llevarse a cabo dentro del territorio nacional. De la misma forma, los consulados o las bases militares suelen considerarse parte del territorio soberano del Estado en cuestión. Sin embargo, ambas opciones se incluyen en este manual como variantes del voto en el extranjero porque los electores no tienen que regresar a su país de origen para poder votar, y pueden hacerlo desde su lugar de residencia.

Estas alternativas tienen que analizarse en el contexto de los principios fundamentales de elecciones libres, iguales, secretas y seguras. La votación por delegación de poder podría resultar problemática desde la perspectiva de la teoría democrática porque no garantiza que la decisión política final responda a la voluntad del votante original y posiblemente tampoco el resultado de la elección. El representante podría utilizar el procedimiento para disponer de un voto adicional de acuerdo a sus propias preferencias y, por lo tanto, infringir el principio de igualdad del sufragio. La votación en las misiones



diplomáticas podría impedir que algunos electores voten si no pueden realizar el viaje requerido para presentarse en las mesas habilitadas. Asimismo la emisión del voto en las misiones diplomáticas depende de la percepción que se tenga sobre la imparcialidad e integridad de esos oficiales estatales. La votación por correo no es tan transparente como cuando se vota en un consulado bajo la vigilancia de los oficiales estatales. Por lo tanto, no existe un “mejor procedimiento” para la emisión del voto en el extranjero. Depende en gran medida del contexto y de la infraestructura disponible en los países en los que se efectúe la votación en el extranjero. La decisión sobre qué método resulta más adecuado depende de los costos y aspectos prácticos de los distintos procedimientos para la votación en el extranjero, los cuales se discuten en el capítulo 5.

## 2.5. Asignación de los votos emitidos en el extranjero a los distritos electorales

El último aspecto institucional del tema que nos ocupa se refiere a la asignación de los votos emitidos en el extranjero a los distritos electorales. Este aspecto es muy importante políticamente porque determina la forma en la que los votos del extranjero se transforman en escaños parlamentarios. En otras palabras, las disposiciones en este sentido decidirán en gran medida qué tanto influirán los votos emitidos en el extranjero en la política local.

El principal punto de referencia para la clasificación sistemática de este tipo de disposiciones tiene que ver con la estructura de los distritos electorales. Se pueden distinguir dos grandes opciones:

- La asignación a distritos electorales extraterritoriales especialmente creados para los votantes del extranjero.
- La asignación a distritos existentes dentro del país, por ejemplo, al distrito en donde estuvo registrado el elector antes de salir del país.

Cada una de las alternativas tiene su propia lógica. Mientras la primera enfatiza el carácter extraterritorial especial de los votos externos, la segunda subraya la relación de los ciudadanos residentes en el extranjero con el territorio nacional, y por lo tanto, garantiza la clásica preeminencia del requisito legal de la residencia. Asimismo, los efectos que los votos en el extranjero pueden tener sobre las políticas domésticas son diferentes para cada alternativa. La influencia política de los votantes en el extranjero no depende únicamente de la selección que se haga entre las alternativas fundamentales, sino también de la “precisión institucional” dentro de estos modelos. En cuanto a los distritos extraterritoriales, la importancia política de los votos externos está determinada, básicamente, por el vínculo que tengan los distritos con el marco institucional. Esto es especialmente cierto cuando las leyes electorales establecen un número fijo de escaños extraterritoriales, frecuentemente asignados a las regiones del mundo donde viven los ciudadanos de la nación en cuestión. El ejemplo típico es Portugal, donde se reservan dos escaños parlamentarios para los ciudadanos que viven en el exterior, uno para los que residen en países europeos y otro para el resto del mundo (ver estudio de caso). Esta disposición institucional fue adoptada por varias ex colonias portuguesas en África, como Angola, Cabo Verde (ver estudio de caso) y Guinea-Bissau.

Croacia adoptó un modelo extraterritorial distinto en 1999. La nueva ley electoral estableció distritos electorales por separado para los croatas que viven fuera del país. Sin embargo, el número de escaños externos no está fijado *a priori*; se determinaba dividiendo

el total de votos emitidos en el extranjero entre el total emitido a nivel nacional para obtener un cociente o cuota del tipo Hare. En otros términos, en Croacia el número de escaños externos depende de la relación entre el número efectivo de votantes en el extranjero y el número de votos válidos emitidos dentro del territorio nacional. En comparación con el “modelo portugués” este marco institucional es más sensible a los factores contextuales de participación electoral y competencia política.

De hecho, son pocos los Estados que cuentan con circunscripciones extraterritoriales para sus ciudadanos radicados en el extranjero. En la mayoría de los casos, los votos externos se asignan a los distritos electorales domésticos y se incluyen dentro de la asignación de escaños que le corresponde a cada uno de ellos. Es evidentemente mucho más difícil apreciar la importancia política de los votantes en el extranjero en estos casos que en aquellos en los que se asignan escaños extraterritoriales exclusivos. Más aún, las variaciones institucionales también son factores relevantes en este modelo. Hay diferencia entre los sistemas de un solo distrito electoral que abarcan la nación entera y aquellos con varios distritos electorales subnacionales. La influencia política de los electores externos tiende a incrementarse cuando se utilizan distritos subnacionales, porque sus votos se pueden concentrar en algunos distritos y hasta marcar la diferencia en una victoria por el principio de mayoría o pluralidad, a pesar de que a nivel nacional el volumen de los votos emitidos en el extranjero sea poco significativo.

Una vez más, la materialización de este tipo de escenarios depende de las disposiciones institucionales concretas. Si los votos emitidos por los electores en el extranjero se asignan al distrito en el que residieron antes de salir del país, como sucede en la mayoría de los casos (por ejemplo en Canadá, Estonia y el Reino Unido), es poco probable que se llegue a una concentración regional de votos. El peso político de los votos externos se vuelve más significativo si se asignan al distrito o distritos que le corresponden a la capital del país, como ocurre en Indonesia (ver estudio de caso), Kazajstán, Letonia y Polonia. Esta solución tiene una ventaja de carácter administrativo: los votos se pueden compilar en el Ministerio de Relaciones Exteriores y transferir directamente al distrito o distritos correspondientes. Sin embargo, desde un punto de vista político, esta opción puede ser blanco de críticas porque los votos emitidos en el extranjero pueden producir un resultado en el o los distritos de la capital que difieran del resultado que se hubiera producido sin el voto en el extranjero, aun en países con un número reducido de ciudadanos residentes fuera del país. En tales casos, la legitimidad del voto en el extranjero y quizá incluso de las elecciones democráticas como tales podría ser cuestionada por la opinión pública nacional.

En este sentido, una disposición incorporada por la ley electoral rusa en 1999 constituye un ejemplo muy útil. Primero, distribuye a los votantes en el extranjero entre los distritos unipersonales del país conforme a su antiguo lugar de residencia; segundo, fija un límite máximo a la cuota de participación de los ciudadanos residentes en el extranjero (10 por ciento de los electores registrados en el distrito respectivo). Por lo tanto, reduce el riesgo de que el resultado de la elección sea determinado por la votación del extranjero. Bielorrusia, por otro lado, presenta una solución inusual y poco confiable. Asigna los votos externos a los distritos en los que el número de electores registrados está por debajo del promedio general. En realidad, esta norma permite que la elite en el poder asigne arbitrariamente los votos externos de acuerdo con sus cálculos

políticos. Ante la evidente ausencia de criterios normativos precisos para su aplicación, esta práctica no contribuye a la transparencia y la legitimidad del proceso electoral.

### 3. Tres problemas estructurales del voto en el extranjero

Las disposiciones legales específicas referentes al registro electoral, los procedimientos de votación y las formas de distribuir los votos entre los distritos electorales admiten muchas combinaciones. En relación con este vasto campo de arreglos institucionales, vale la pena destacar dos cosas: en primer lugar, algunos países han desarrollado disposiciones muy específicas; en segundo lugar, los tomadores de decisiones deben elegir el “diseño más apropiado” para el voto en el extranjero de entre una gama casi interminable de posibilidades institucionales. En este punto se torna muy relevante una interrogante: ¿qué criterios deben considerarse en favor y en contra del voto en el extranjero o de alguna de sus modalidades?

Para tratar de responder a esta interrogante, se pueden examinar tres grandes desafíos que se enfrentan al momento de delinear el marco legal y los criterios normativos que se relacionan con ellos:

- la representación política de los ciudadanos que no residen o no se encuentran en el país;
- la organización de elecciones fuera de las fronteras nacionales, que introduce problemas organizacionales, de transparencia en los procedimientos de votación y de equidad en la competencia; y
- la resolución de controversias si se cuestionan los resultados de la elección celebrada en el extranjero y, por tanto, fuera del ámbito de la jurisdicción judicial.

#### 3.1. Voto en el extranjero: el problema de la representación

Los argumentos a favor del voto en el extranjero se relacionan con el principio democrático de la universalidad del sufragio. La idea básica es que todo ciudadano tiene el derecho a participar en cada elección directa de representantes de los órganos estatales, toda vez que la igualdad formal de todos los ciudadanos está garantizada por la ley o la Constitución.

Un criterio normativo soporta este argumento los derechos políticos son parte de los derechos humanos y el derecho al voto es uno de ellos. Esta perspectiva concibe al sufragio universal como un derecho individual. Sin embargo, también posee dos dimensiones funcionales: (a) la contribución que el voto popular realiza a la creación de las instituciones estatales; y (b) la importancia de la participación electoral en la legitimidad de las instituciones electas.

De lo anterior se desprende que es deseable garantizar el derecho al voto aun bajo circunstancias especiales, tales como enfermedad o discapacidad, que dificultan al ciudadano emitir su voto. La residencia temporal y posiblemente involuntaria en el extranjero se considera como otro tipo de circunstancia especial.

La residencia en el país o incluso dentro del distrito electoral correspondiente ha sido una de las condiciones clásicas del sufragio universal, consagrado tanto en constituciones

y leyes electorales nacionales, como en diversas declaraciones internacionales de derechos humanos. De acuerdo con la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (artículo 23,2), por ejemplo, la residencia es una de las condiciones que puede limitar el ejercicio de los derechos políticos. Aun así, en los debates actuales acerca del voto en el extranjero el requisito de la residencia se ha tornado aparentemente irrelevante. (Sobre los conceptos de residencia y ciudadanía como requisitos para el derecho al voto, ver capítulo 4).

Ahora bien, al analizar las residencias por un largo periodo en el extranjero emerge un problema de gran dimensión: ¿deberían los ciudadanos que viven fuera del país de origen mantener su derecho a juzgar acerca de la composición de los órganos de representación cuyas decisiones impactan únicamente a los ciudadanos que siguen viviendo en el país? Desde el punto de vista de las teorías de representación política, se podría argumentar lo siguiente: únicamente aquellos ciudadanos a los que afecten las consecuencias de su decisión electoral deberían estar facultados para votar.

El problema de la representación es particularmente importante en aquellos países con un considerable número de ciudadanos radicados en el extranjero (como México, El Salvador o Rusia). En este contexto, es probable que los votos emitidos en el exterior sean significativos e incluso cruciales para el resultado general de la elección. Toda vez que las consecuencias políticas de las elecciones nacionales conciernen principalmente a los ciudadanos que viven en el país, la participación de los votantes en el extranjero podría ser considerada ilegítima por la población local. Las Islas Cook ofrecen un ejemplo clásico de esta situación ya que es mayor el número de ciudadanos que vive en el extranjero que en el territorio nacional. Antes de 1981, todos los ciudadanos, independientemente de su residencia, tenían el derecho a participar en las elecciones nacionales dentro del territorio del Estado. Bajo este marco legal, los ciudadanos que residían fuera del país determinaron de hecho el resultado general de las elecciones parlamentarias de 1978, toda vez que el partido de Albert Henry transportó por vía aérea, desde Nueva Zelanda hasta la isla, a un número de votantes que fue decisivo para el resultado. Sin embargo, como consecuencia de una apelación judicial de inconstitucionalidad, la Corte invalidó esos votos. Incluso el parlamento modificó la ley electoral de tal forma que en lo sucesivo sólo se reservaría un distrito electoral uninominal para los ciudadanos que vivían en el extranjero. De esta forma se limitó la influencia de los ciudadanos que radicaban fuera y en 2004 dicho distrito electoral extraterritorial se abolió (ver estudio de caso).

Es posible que surjan problemas similares en estados con una mayor extensión territorial, especialmente si la orientación política de los votantes en el extranjero difiere significativamente de la de los electores dentro del país. En este caso los ciudadanos que viven fuera del territorio nacional se convertirían en un factor más poderoso en la política doméstica al otorgarles el derecho al voto. Las fuerzas políticas que se beneficien del voto en el extranjero lo considerarían legítimo, mientras que los perjudicados tendrían la opinión opuesta. Bajo estas circunstancias, la legitimidad del sistema político podría cuestionarse por la introducción del voto en el extranjero.

Este fue el caso de Croacia durante las guerras yugoslavas de los noventa. A lo largo de este periodo, el gobierno de Franjo Tudjman sacó ventaja de la inclinación nacionalista de los croatas residentes en el extranjero. Los partidos en el gobierno aprobaron una legislación electoral que les otorgaba 12 escaños de los 127 existentes. Como se

esperaba, en las elecciones de 1995 todos los escaños extraterritoriales los ganó la Unidad Democrática Croata (HDZ) de Tudjman. Por lo tanto, la estructura institucional de la votación externa ayudó a que el partido en el poder obtuviera la mayoría, lo que provocó críticas vehementes de abogados y de la opinión pública. En la nueva ley electoral de 1999, elaborada conjuntamente por el gobierno y la oposición, desapareció el número fijo de escaños externos. En su lugar, se adoptó un nuevo procedimiento de asignación conforme al cual el número de escaños externos dependería de la relación entre el número de votos válidos en el exterior y el total nacional. Esta reforma institucional de los escaños externos ha contribuido a incrementar la legitimidad de las elecciones en Croacia.

En contextos de mucha turbulencia es especialmente necesario un análisis riguroso y profundo de los efectos políticos de la votación externa. La interrogante que se tiene que despejar es si la instrumentación de la votación externa incrementará efectivamente la legitimidad del sistema democrático o, por el contrario, la minará al percibirse como un instrumento de intereses políticos específicos. En cualquier caso, la forma institucional adoptada para el voto en el extranjero si es la adecuada tendrá también que desarrollarse con la participación de todos los grupos interesados en la contienda electoral y reflejar las condiciones propias del contexto. No existe un modelo adecuado para todas las circunstancias.

### 3.2. Voto en el extranjero: el desafío de la organización electoral

Además de las dificultades legales y formales descritas con anterioridad, la aceptación del voto en el extranjero plantea una serie de problemas en términos de organización electoral. Las elecciones celebradas más allá de los límites territoriales generalmente implican problemas organizacionales, un mayor costo en términos de personal y financiero, y un mayor esfuerzo logístico en comparación con las elecciones celebradas dentro del territorio nacional (ver capítulo 5). A la luz de estas dificultades prácticas, un problema crucial es garantizar la preservación de los principios de sufragio universal, igual y secreto, manteniendo a su vez la equidad en la competencia electoral y previniendo que se infrinja la ley electoral.

Es conveniente que los países que practican la votación en el extranjero tengan plena conciencia de que tal vez no sea posible garantizar la libertad y seguridad de los votos que emiten los ciudadanos en el extranjero de la misma forma que se hace dentro del país. Los organismos electorales no pueden cumplir con sus funciones de forma autónoma en el extranjero. Tienen que colaborar con las instituciones del país anfitrión (ver capítulo 6) y posiblemente con dependencias del poder ejecutivo (normalmente con los ministerios de relaciones exteriores y del interior). ¿Cómo se tiene que organizar el registro de electores en el extranjero?, ¿cómo se puede prevenir que se de un doble registro y, por tanto, una doble votación utilizando distinta documentación?, ¿qué sucede con los derechos políticos de las personas que viven ilegalmente en los países anfitriones?

En los países que enfrentan problemas internos relacionados con la legitimidad de las elecciones puede ser un problema asegurar que los procedimientos electorales estén libres de la influencia de intereses partidistas, especialmente si tienen un gran número de ciudadanos que no sólo viven en el extranjero sino que además están concentrados

en un país en particular. Se podrían realizar actos de campaña entre los electores en el extranjero sin que exista un control efectivo por parte de los organismos administrativos del país de origen. La posibilidad de que se presente una interferencia por parte de actores políticos que no están sujetos a la legislación del país agravaría el riesgo de que se violaran las reglas de equidad en la competencia partidista.

La introducción del voto en el extranjero en países con un alto grado de población que reside en el extranjero representa un gran reto para las nuevas democracias. En México, un país en el que el fraude electoral estuvo a la orden del día durante décadas, el organismo electoral que es el Instituto Federal Electoral (IFE), ha hecho esfuerzos enormes desde 1990 para alcanzar un alto grado de transparencia en la organización de las elecciones. El hecho de tener deficiencias en la organización de la votación en el extranjero podría poner en riesgo la reputación que el IFE ha construido como un organismo efectivo e independiente.

### 3.3. El voto en el extranjero y la resolución de disputas electorales

Las prácticas para la resolución de las disputas electorales podrían presentar problemas organizacionales similares a los que se pueden apreciar cuando se instrumenta el voto en el extranjero. Cuando se alegan irregularidades puede ocurrir que no se disponga de los documentos indicados. Se pueden presentar problemas materiales al tratar de celebrar audiencias o llamar a testigos. Como resultado, la calidad de las decisiones judiciales podría ser polémica y la instrumentación más difícil.

### 3.4. Resumen preliminar de los problemas estructurales

El grado de imparcialidad, transparencia y justicia electoral que tiene la votación en el extranjero influye en todo el proceso electoral, especialmente si los resultados en el extranjero difieren en gran medida de los del interior del país. Al debatir propuestas para introducir o mantener la votación en el extranjero, las cuestiones de justicia electoral, la transparencia del registro electoral, la equidad en la competencia electoral, la conducción legal de la votación y los mecanismos de control para asegurar todo lo anterior son esenciales para que el proceso de toma de decisiones sea uniforme. Cuando los ciudadanos que viven en el extranjero demandan su derecho a votar, el hecho de negárselos podría ocasionar cierta pérdida de legitimidad. Pero también es importante considerar que un proceso de votación en el extranjero que se perciba con tendencias a favor de determinados intereses políticos o como caótico, podría ocasionar que los eventos electorales pierdan legitimidad a los ojos de la opinión pública.

## 4. Conclusiones

Las reformas institucionales nunca obedecen a un solo objetivo, sino a varios de manera simultánea. Para la votación en el extranjero estos objetivos son los siguientes:

- La realización del principio de sufragio universal, asociado con los demás principios de los derechos políticos democráticos;
- El mantenimiento del estado de derecho;

- El incremento real de la participación política (que justifica el esfuerzo político y los costos financieros de la votación en el extranjero);
- El mejoramiento de la legitimidad del sistema democrático; y
- La realización de una contribución efectiva a la consolidación democrática.

En esta etapa surgen otras cuestiones: ¿se debe extender el voto en el extranjero a los órganos representativos y a los referendos? o ¿debe estar restringida a un solo tipo de evento electoral como las elecciones presidenciales directas? En el caso de votación en el extranjero para la legislatura, ¿es conveniente establecer un umbral fijo de representación para los ciudadanos que viven en el extranjero o debe definirse en función de la participación efectiva de los electores externos (tal vez especificando un número mínimo y máximo de escaños extraterritoriales)?

<b>Cuadro 3.1: Panorama general de los argumentos a favor y en contra de la introducción del voto en el extranjero.</b>		
	<b>A favor</b>	<b>En contra</b>
<b>Argumentos teóricos</b>	Fomenta la plena ejecución del sufragio universal como parte de los derechos humanos.	Se contraponen a la residencia como criterio principal para el sufragio y la representación política.
	Promueve el incremento de la participación política	Puede provocar problemas de transparencia en el proceso electoral externo.
		Se puede dificultar la resolución de disputas sobre el voto en el extranjero.
<b>Argumentos empírico-históricos</b>	Se facilita cuando hay pocos electores permanentes en el extranjero en comparación con los electores domésticos.	Se dificulta cuando hay gran número de electores en el extranjero en relación con los electores domésticos.
	Provoca la distribución equitativa de las preferencias políticas de los votantes en el extranjero.	Se dificulta cuando hay uniformidad en la orientación ideológica de los votantes en el extranjero.
	Se facilita en democracias con gran experiencia electoral y con una organización electoral bien establecida.	Se dificulta en las nuevas democracias con problemas de administración electoral o una historia de fraude electoral.

Las tres conclusiones principales que deben tomarse en cuenta cuando se están considerando reformas relativas a la votación en el extranjero son las siguientes:

1. *Es probable que la introducción del voto en el extranjero genere controversias políticas.*

A nivel teórico se pueden hallar sólidos argumentos tanto a favor como en contra de la votación en el extranjero. Por un lado, el reconocimiento del principio del sufragio universal se entiende como un derecho civil enfocado a la ampliación de la participación política. Por el otro, el voto en el extranjero implica la participación electoral de ciudadanos que pueden no ser afectados por los resultados de las elecciones, cualesquiera que estos sean.



La tendencia histórica apunta claramente hacia la concepción del derecho al voto como un derecho individual de los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia. Pero es conveniente asegurarse de que cualquier iniciativa en esta materia considere la participación de todas las fuerzas y sectores interesados en el proceso de toma de decisión y pondere todas las ventajas y desventajas que comporte por ejemplo, las restricciones a la libertad electoral, como las inequidades en los derechos políticos de distintas personas para que sea menos probable que surjan cuestionamientos sobre la constitucionalidad o la legitimidad de los procesos electorales.

También sería una buena práctica que en el proceso de toma de decisiones se considere no sólo la sustancia de las propuestas de reforma, sino también la percepción que de ellas tienen el electorado y los medios de comunicación. Como en las demás áreas del proceso de reforma de la leyes y de las regulaciones electorales, el éxito del cambio dependerá no sólo de la sustancia de lo que se acuerde, sino también de la extensión y efectividad que tengan las actividades de educación civil y electoral para explicar los cambios que se presentarán tanto dentro como fuera del país.

Como en toda propuesta de reforma electoral, la votación en el extranjero será particularmente controversial cuando los votos emitidos en el extranjero resulten decisivos y determinen al ganador. Esos resultados electorales serán muy controversiales para los principales actores políticos.

*2. No se debe permitir que el debate sobre la votación en el extranjero ensombrezca la consideración de que se realice la inclusión política de los ciudadanos extranjeros en su país de residencia.*

En varios Estados de la UE se han hecho movimientos hacia la introducción del principio de los derechos de votación para los ciudadanos de otros estados miembros. Una introducción generalizada del derecho a votar en el país de residencia permitiría que los individuos con nacionalidad extranjera tomen parte en las decisiones que afectan sus intereses personales y, por lo tanto, que se cree así un contexto de responsabilidad aunque dicho cambio también podría generar controversia política, especialmente si se piensa que es probable que los ciudadanos extranjeros brinden apoyo desproporcionado a un grupo político en particular o si sus votos son decisivos para determinar el resultado.

*3. No existe una institución ideal para el voto en el extranjero.*

Si se toma la decisión de introducir el voto en el extranjero, es conveniente que las disposiciones legales se diseñen de acuerdo a las condiciones del contexto particular del país. Sobre todo, es necesario minimizar los riesgos y los efectos colaterales no previstos.



# Colombia: representación de los emigrantes en el Congreso

Nydia Restrepo de Acosta

En 1961 se expidió la primera legislación electoral (Ley 39) en la que se estableció que los colombianos con residencia permanente en el extranjero podrían votar en las elecciones presidenciales. El fundamento para que se tomara esta decisión fue el éxodo provocado por el clima de violencia e inestabilidad política que padeció el país y que se tradujo en la imposición de un régimen dictatorial durante el periodo de 1953 a 1957. Esa disposición se puso en práctica por primera vez en los comicios de 1962, en los que se tuvo un registro de 3,227 electores fuera de Colombia. En 1986 se decretó el Código Electoral vigente y la posibilidad de sufragar en el exterior para elegir al presidente de la República quedó refrendada en el artículo 116.

A pesar de no contemplarse expresamente en la legislación electoral, en noviembre de 1990, los colombianos residentes en el exterior fueron convocados a participar en la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente que se encargaría de preparar un nuevo texto constitucional. En el artículo 171 de la nueva Constitución (promulgada en 1991) se estableció que no sólo los colombianos que residen permanentemente sino también los que se encuentran provisionalmente en el exterior pueden votar; además se hizo extensivo el voto para las elecciones del Senado, lo cual ocurrió por primera vez en 1994.

Asimismo, en el artículo 176 de la nueva Constitución se dispuso la creación de una circunscripción especial para asegurar la participación de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos en el exterior en la Cámara de Representantes, es decir, se abrió la posibilidad de que los colombianos en el exterior también cuenten con representación en la Cámara Baja. Sin embargo, esta disposición se materializó hasta 2001 cuando se expidió la Ley 649, en la que se estableció la circunscripción especial conformada por cinco escaños, uno de los cuales corresponde a un representante de los colombianos en el exterior, dos de las comunidades negras, uno de las comunidades indígenas y uno más de las minorías políticas.

Esta disposición se aplicó por primera vez el 10 de marzo de 2002; los colombianos en el exterior no sólo participaron en las elecciones del congreso para elegir a los

miembros del Senado, sino también para elegir a su propio representante en la Cámara de Diputados. Es importante destacar que esa elección resultó controversial, porque en virtud de una sentencia de la Corte Constitucional los electores dentro del país también tuvieron la opción de votar para elegir al representante de los colombianos en el exterior, lo que provocó que sólo tres mil de los más de nueve mil votos, que recibió el candidato elegido, fueron emitidos por colombianos en el extranjero. Para evitar que esta situación se repitiera, en diciembre de 2005 el Congreso emitió un decreto en el que se determinó que sólo los votos emitidos por los colombianos residentes en el extranjero podrían elegir a su representante en la Cámara Baja. El nuevo decreto se aplicó en las elecciones legislativas de 2006, en las que sólo los votos emitidos por los colombianos en el exterior sirvieron para elegir a su representante.

Aunque la legislación electoral no se refiere expresamente a la participación de los colombianos en el extranjero en mecanismos de democracia directa, esto ha ocurrido en las dos ocasiones en que se han convocado: 1) en la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991; y 2) en el referendo contra “la corrupción y la politiquería” promovido por el presidente y celebrado en 2003, mediante el que se sometió a consideración del pueblo colombiano una amplia reforma constitucional.

## Registro y organización electoral

Es importante destacar que en Colombia existen dos organismos con atribuciones electorales: (1) el Consejo Nacional Electoral (CNE), que es responsable de garantizar la imparcialidad y transparencia de los procesos electorales y del escrutinio general, así como de resolver en primera instancia las reclamaciones que le presenten los candidatos, sus apoderados o testigos electorales por las causales expresamente previstas en el Código Electoral y (2) la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), que se encarga del registro de electores y de la organización y dirección de los procesos comiciales tanto dentro del país como en el extranjero.

En cuanto al procedimiento y requisitos para la inscripción de electores en el extranjero, el gobierno nacional expide antes de cada proceso electoral un decreto por medio del cual autoriza la habilitación de locales en las sedes de las embajadas y los consulados. Posteriormente la Registraduría Nacional del Estado Civil expide una resolución en la cual fija el periodo de inscripción de cédulas en el exterior, que comprende por lo menos los 15 días previos a la elección, y determina los lugares de inscripción así como los funcionarios que estarán a su cargo. Si bien para el registro se puede presentar el pasaporte vigente o la cédula de ciudadanía, para poder votar es indispensable contar con esta última, que es el documento nacional de identidad y electoral expedido por la RNEC.

La Dirección del Censo Electoral de la RNEC confronta las cédulas de los ciudadanos inscritos en el exterior con las de los inscritos en el interior del país y, en caso de doble inscripción, suprime la que se haya realizado primero. El día de las elecciones la lista de sufragantes se fija en un lugar público contiguo a la mesa, otra copia se entrega a la mesa de votación y una última a la embajada o consulado.

El diplomático de mayor jerarquía designa como funcionarios de la mesa de votación a cuatro ciudadanos colombianos residentes en el lugar, dos principales y dos suplentes,

pertenecientes a partidos políticos diferentes con representación en el Congreso, de tal forma que exista pluralidad política en la integración de la mesa; la lista de los funcionarios de la mesa de votación se conforma 15 días antes de las elecciones y se hace pública en algún lugar visible de la embajada o consulado diez días antes de los comicios, mecanismo con el cual se da cumplimiento a la notificación.

A su vez, para postularse como candidato para la circunscripción de residentes en el exterior es necesario presentar una solicitud de inscripción ante la embajada o consulado de Colombia en el lugar de residencia del interesado y cumplir con una serie de requisitos entre los que figuran: tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección, demostrar ante las autoridades electorales colombianas una residencia mínima de cinco años continuos en el exterior y contar con el aval de un partido o movimiento político debidamente reconocido por el CNE o el de un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos.

El representante en la Cámara elegido para esta circunscripción especial está sujeto al régimen general de inhabilidades e incompatibilidades propio de los congresistas y debe residir en el territorio nacional durante el tiempo que ejerza el cargo.

En este contexto, el voto en el extranjero se realiza de la misma forma que el emitido en el territorio nacional, es decir, mediante sufragio universal, directo, igual y secreto. El artículo 258 de la Constitución impone a las autoridades electorales la obligación de ofrecer las herramientas que garanticen a los electores el ejercicio del derecho de voto en estas condiciones, mediante papeleta electoral impresa o por medios electrónicos. En este sentido, es importante destacar que en 2004 se aprobó una ley que confiere a las autoridades electorales la responsabilidad de instrumentar la inscripción y votación electrónica tanto en Colombia como en el exterior dentro de un plazo no mayor a cinco años, esto es, a más tardar en 2009. Dicha provisión está contemplada en un proyecto de Ley para reformar el Código Electoral, que actualmente se encuentra en el Congreso por iniciativa del CNE.

Para el desarrollo actual de las elecciones en el exterior, la organización electoral suministra los elementos necesarios en el denominado “paquete electoral”, el cual está integrado por las papeletas y los certificados electorales (prueba escrita de que los electores emitieron su voto), el registro de electores, los sobres electorales, los formularios para registro de resultados y las urnas. Este paquete se remite al exterior con 10 días de antelación a la fecha de las elecciones, garantizando su recepción en los lugares de destino dos días antes de los comicios.

El escrutinio de los votos depositados en el exterior es responsabilidad del CNE ya que, como se ha indicado, es la autoridad encargada de realizar el escrutinio general, hacer la declaración de resultados de la elección y expedir las credenciales de los candidatos elegidos.

En materia de acceso a los medios de comunicación, la propaganda electoral y el financiamiento de los partidos políticos en el exterior no existe ninguna disposición particular. En este sentido, el despliegue de campañas y propaganda electoral se rige por las disposiciones constitucionales, en los términos de la reforma política de 2003, y por el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos Ley 130 de 1994. Por vía de interpretación extensiva, esta normatividad se aplica a la actividad proselitista que los candidatos colombianos realicen en el exterior; se establece que las campañas solamente

pueden iniciar seis meses antes del día de la elección y que la propaganda electoral está sujeta al límite temporal de tres meses antes de la jornada.

De igual forma, las campañas electorales que realizan los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como los grupos significativos de ciudadanos que postulan candidatos, son financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos válidos obtenidos por cada lista de acuerdo al valor que previamente determine el CNE. La autoridad electoral también establece los límites a los gastos de campañas y verifica que los recursos que ingresan a los partidos y movimientos políticos sean lícitos y se ajusten a los topes establecidos; para tal efecto, los partidos y movimientos políticos deben presentar sus informes dentro del mes siguiente a la fecha de realización de las elecciones. Cuando se violan los topes de los gastos de campaña se aplican sanciones bastante severas como la pérdida del derecho a reposición de los gastos, la pérdida del cargo o de la investidura. En este último caso, se dispone que cuando los partidos inscriban listas para corporaciones plurinominales, si uno solo de los integrantes de la lista sobrepasa los topes, el partido pierde todos los escaños o cargos que haya obtenido en el respectivo órgano de representación.

Cabe señalar que la instrumentación del voto en el extranjero presenta dificultades de orden técnico, administrativo y operativo. Debido a la distancia, la ausencia de tecnología y el corto tiempo que transcurre entre el cierre de las inscripciones y la elección, la principal dificultad se presenta en el levantamiento del censo en el extranjero para poder conformar el listado de sufragantes; sin embargo, en las elecciones de 2002 se pudo establecer, por primera vez, el intercambio de información diaria con las delegaciones diplomáticas vía correo electrónico, lo que contribuyó a agilizar la integración del Censo Electoral de Ciudadanos Colombianos Residentes en el Exterior, así como su confrontación con el Archivo Nacional de Identificación y la consecuente exclusión de las cédulas registradas en el extranjero de los listados de sufragantes en el interior del país, para evitar el registro doble y por ende la posibilidad de la doble emisión del voto.

Existen problemas técnicos que se presentan en la jornada electoral relacionados con la transmisión de datos, lo cual imposibilita que el material electoral se remita y distribuya en un solo envío, pero gracias a los avances tecnológicos esta dificultad se encuentra en vías de superación.

## Participación

Si se toman en cuenta las cifras para el registro y la participación en el extranjero para las dos últimas elecciones presidenciales y legislativas (ver cuadro 1), que en Colombia se realizan en fechas distintas y que para efectos de la votación en el extranjero requieren que el elector se registre para cada tipo de elección, se pueden destacar tres tendencias relevantes. La primera es que hay un importante incremento en el número de electores registrados; en el caso de las elecciones presidenciales el número casi se duplicó entre 2002 y 2006 al pasar de poco más de 165 mil a casi 320 mil; en el caso de las elecciones legislativas la cifra casi se triplicó en el mismo periodo al pasar de 94 mil a 273 mil aproximadamente.

La segunda tendencia es que los niveles de participación son más elevados en las elecciones presidenciales que en las legislativas (éstas comprenden la elección de

senadores y la del representante de los colombianos en el extranjero en la Cámara de Representantes). Sin embargo, y ésta es la tercera tendencia, se advierte que el incremento en los niveles de registro no corresponde con una mayor participación. Al contrario, como se puede observar fácilmente, los niveles de participación bajaron sensiblemente entre las dos últimas elecciones. La participación en la elección presidencial cayó casi 20 puntos al pasar de 64.6 por ciento a 43.1 por ciento de los electores registrados. En el caso de las elecciones legislativas, que suelen despertar menor interés que las presidenciales, el descenso fue más dramático pues la participación cayó de 38.0 por ciento a 15.6 por ciento.

**Cuadro 1: Niveles de registro y participación en el extranjero en las elecciones presidenciales y legislativas de 2002 y 2006**

Elección	Fecha	Electores registrados	Votos emitidos	Porcentaje de participación
Pesidencial (primera ronda)	Mayo de 2002	165,631	106,931	64.6
Presidencial	Mayo de 2006	319,045	121,155	38.0
Legislativas	Marzo de 2002	94,296	40,688	43.1
Legislativas	Marzo de 2006	273,385	42,588	15.6

## Costos

En las elecciones para el Senado de la República celebradas en 2002 se instalaron 365 mesas de votación en el exterior. La producción de los paquetes electorales tuvo un costo de \$53.4 millones de pesos colombianos (equivalentes a poco más de 23 mil dólares, considerando el tipo de cambio imperante en aquel entonces, 2,362.50 pesos colombianos por dólar) y su envío y ubicación en cada uno de los 66 países donde se efectuó la votación tuvo un costo de \$382.5 millones de pesos (casi 162 mil dólares) dando un total aproximado de \$436 millones de pesos (equivalentes a poco más de 184 mil dólares). Estos recursos están previstos en el presupuesto electoral de la RNEC.

Finalmente, es importante destacar que en agosto de 2006 el CNE hizo entrega al Senado de un proyecto de reforma a la legislación electoral en el cual se proponen algunos cambios que buscan hacer más ágil, eficiente y transparente el ejercicio del voto en el extranjero. En el proyecto se propone que la ley precise los tipos de elección para los que resulta aplicable el voto en el extranjero, porque actualmente las normas se encuentran dispersas entre el texto constitucional y la legislación electoral.

# Portugal: ampliación de los derechos electorales y descenso de la participación

Marina Costa Lobo

Portugal ha celebrado elecciones libres desde la caída de la dictadura en 1974 y, desde entonces, los derechos electorales de los ciudadanos residentes en el extranjero se han ampliado significativamente. El derecho al voto se consagró desde un principio, pero sólo para las elecciones del parlamento nacional. Como resultado de la entrada de Portugal en la Comunidad Europea en 1986 se reconoció a los ciudadanos en el extranjero el derecho de votar por las listas nacionales en las elecciones del Parlamento Europeo.

Más recientemente, 1997 marcó un cambio fundamental en el proceso de voto en el extranjero. La constitución se revisó por cuarta ocasión y uno de los temas objeto de la reforma fueron las reglas que rigen las elecciones. Sólo se introdujeron ajustes menores, pero en el paquete de reformas constitucionales acordado por los dos grandes partidos, el Partido Socialista (PS) de centro izquierda y el Partido Social Demócrata (PSD) de centro derecha, los portugueses residentes en el extranjero quedaron facultados para votar tanto en las elecciones presidenciales y los referendos nacionales como en las elecciones legislativas. Esta iniciativa fue promovida en particular por el PSD durante el proceso de negociaciones (la experiencia de las elecciones legislativas desde 1976 mostró que, de manera consistente, el PSD lograba la mayoría de los votos emitidos en el extranjero, lo que ayuda a explicar por qué ese partido promovió activamente la expansión de los derechos electorales de los migrantes).

Estos cambios igualaron los derechos electorales entre los ciudadanos portugueses dentro y fuera del país para todas las elecciones a nivel nacional, aunque el voto en el extranjero no se extendió a las elecciones locales. Los ciudadanos en el extranjero tuvieron la oportunidad de votar por vez primera en las elecciones presidenciales de 2001. Irónicamente, la extensión de los derechos electorales ha coincidido con un visible descenso en los niveles de participación en el extranjero medido en función de la votación en las elecciones legislativas.

El sistema que se aplica para las elecciones legislativas es el de representación proporcional por listas cerradas en distritos pluripersonales. Los ciudadanos residentes en el extranjero son agrupados en dos distritos electorales, en cada uno de los cuales se eligen dos miembros del Parlamento. Un distrito comprende todos los países europeos,

y el otro al resto del mundo. Por consiguiente, el principio de proporcionalidad no se cumple plenamente en el voto en el extranjero para las elecciones legislativas. Esto se debe a que en 1976 existían temores de que la gran comunidad de migrantes portugueses elegiría un número importante de miembros del Parlamento, lo que se consideraba injusto, toda vez que ellos no residían en el país.

## Requisitos para el voto en el extranjero

El voto en el extranjero sólo se puede ejercer si los ciudadanos están registrados, aunque a diferencia de los ciudadanos que residen dentro del país, el registro no es obligatorio. El registro se puede efectuar en cualquier momento hasta 60 días antes de una elección. Sin embargo, quienes cumplen 18 años entre la fecha de registro y el día de las elecciones, pueden registrarse hasta 55 días antes de la elección.

El registro en el extranjero ocurre sobre todo en los consulados. Si no existe consulado en un determinado país, entonces el registro se puede realizar en la embajada o algún centro que se habilite para tal efecto. Existen alrededor de 200 centros de registro en el extranjero, algunos de los cuales cubren más de un país. También hay algunos países en los que hay más de un centro de registro debido al gran número de portugueses residentes en esos países.

Los requisitos para votar varían de acuerdo con el tipo de elección. Para las elecciones legislativas los requisitos son los mismos que para los electores dentro del país (los electores deben tener 18 años o más). Hasta fecha reciente, sólo los portugueses residentes en otro país de la UE podían votar en las elecciones del Parlamento Europeo, por lo que se excluía a todos los ciudadanos que vivían fuera de la Unión. Sin embargo, como resultado de una ley orgánica aprobada en enero de 2005, se permite que todos los electores residentes en el extranjero tomen parte en las elecciones del Parlamento Europeo.

Los requisitos para participar en las elecciones presidenciales cambiaron desde que se extendieron los derechos electorales. Todos los ciudadanos que estaban registrados para votar en las elecciones legislativas al 31 de diciembre de 1996 también podían votar en las elecciones presidenciales. Los requisitos para otros ciudadanos residentes en el extranjero tenían que ser definidos a partir de la ley que ordenaba que se “debía tomar en cuenta la existencia de vínculos efectivos con la comunidad nacional” (artículo 121 de la Constitución). Sin embargo, como no se habían determinado los requisitos que cumplieran con dicho estatuto, al realizar la siguiente elección presidencial en 2001 ocurrió que todos los ciudadanos registrados para votar en las elecciones legislativas tanto antes como después de 1996 fueron elegibles para votar en las elecciones presidenciales.

Recientemente se fijaron los criterios para determinar esos “vínculos efectivos”: los ciudadanos deben a) haber vivido en un país de la UE o de habla portuguesa por no más de 15 años; b) haber vivido en cualquier otro país por no más de 10 años; o c) haber estado en Portugal y residido por al menos 30 días en los últimos cinco años, y probar que pueden hablar portugués (Ley V de septiembre de 2005).

Finalmente, la misma Ley V establece que los requisitos para votar en los referendos por parte de los ciudadanos residentes en el extranjero son idénticos a los que se requieren para las elecciones presidenciales. Sin embargo, esta disposición se debe interpretar



con cautela: los ciudadanos portugueses residentes en el extranjero nunca han sido convocados a participar en un referendo y no está muy claro si estas reglas realmente se aplicarán en algún referendo en el futuro (ver más abajo).

### Procedimiento para el voto en el extranjero

También hay diferencias en los distintos tipos de elección. El decreto de Ley 95-C de enero de 1976 determina los procedimientos para el voto en el extranjero en las elecciones legislativas. Para estas elecciones, así como para las del Parlamento Europeo, el voto en el extranjero se emite por correo. Sin embargo, la Ley Orgánica I de 2005 cambió el procedimiento para las elecciones del Parlamento Europeo: ahora se vota en persona en los sitios habilitados para tal efecto.

Para las elecciones del Parlamento Nacional y del Parlamento Europeo (de 1987 a 2004), el Ministerio de Administración Internacional envía papeletas con dos sobres a todos los ciudadanos registrados en el extranjero entre dos y tres semanas antes de la jornada electoral. El elector marca su papeleta, la dobla y la introduce en uno de los sobres que luego sella y coloca dentro del segundo sobre junto con una fotocopia de su tarjeta electoral.

Toda la documentación debe ser devuelta al punto de recepción designado dentro de Portugal y depositada en el correo a más tardar el día de la elección. Diez días después de la elección se abren los sobres que contienen los votos emitidos en el extranjero y se realiza el conteo. En las elecciones legislativas se procede a la asignación de los cuatro escaños reservados a los electores en el extranjero. En las elecciones al Parlamento Europeo los votos emitidos fuera del país se agregan a los totales nacionales.

Para las elecciones presidenciales y referendos los residentes en el extranjero tienen que votar en persona. En estos casos la votación se realiza a lo largo de tres días, incluyendo el de la jornada electoral en el país. Los electores pueden acudir al centro de votación más próximo a su lugar de residencia para emitir su voto, el cual es escrutado en el mismo sitio.

### Tendencias del registro y la participación en los diferentes tipos de elecciones

El cuadro 1 muestra el número de electores registrados en el extranjero y el nivel de participación en cada una de las elecciones legislativas celebradas desde 1976. El número de electores creció hasta 1999, y a partir de entonces empezó a declinar un poco. Esto puede obedecer a un esfuerzo para depurar el registro, es decir, borrar a aquellos que fallecieron o cambiaron de domicilio, que es un procedimiento que también se aplicó al registro nacional a finales de los 90. La caída en los índices de participación se manifiesta de 86.7 por ciento en 1976 a 25.2 por ciento en 2005. Si bien la participación electoral dentro del país se ha reducido significativamente, la de los electores en el extranjero lo ha hecho aún más. Es importante enfatizar que hay diferentes patrones de participación entre los países de Europa y el resto del mundo, siendo más alta la participación en Europa).



<b>Cuadro 1: Voto en el extranjero en las elecciones legislativas</b>			
<b>Año electoral</b>	<b>No. de electores registrados</b>	<b>No. de votos emitidos</b>	<b>Participación (%)</b>
1976	105,709	91,740	86.7
1979	132,273	88,379	66.8
1980	175,577	108,096	61.6
1983	159,188	83,984	45.3
1985	190,818	57,531	30.1
1987	187,581	49,849	26.5
1991	187,598	61,128	32.6
1995	183,351	43,040	23.5
1999	192,329	45,852	23.8
2002	162,412	39,711	24.4
2005	146,354	36,938	25.2

En las elecciones para conformar el Parlamento Europeo el sistema electoral es idéntico al de las elecciones legislativas, con la importante salvedad de que sólo existe un distrito electoral. El voto en el extranjero simplemente se agrega al emitido en el país. El cuadro 2 muestra la votación emitida en el extranjero para estas elecciones, que ha sido muy baja desde el inicio.

<b>Cuadro 2: Voto en el extranjero en las elecciones al Parlamento Europeo</b>			
<b>Año electoral</b>	<b>No. de electores registrados</b>	<b>No. de votos emitidos</b>	<b>Participación (%)</b>
1987	71,880	14,572	20.3
1989	54,526	19,360	35.5
1994	84,643	20,722	24.5
1999	84,073	16,079	19.1
2004	70,504	13,269	18.8

Fuente: Comisión Nacional de Elecciones ([www.cne.pt](http://www.cne.pt)).

El mismo procedimiento se utiliza para las elecciones presidenciales, las cuales se llevan a cabo por medio del sistema de doble ronda. Una vez más, todos los electores quedan comprendidos dentro de un solo distrito. Los votos del extranjero se agregan a los votos emitidos dentro del país. En la primera elección presidencial donde se permitió por primera vez el voto en el extranjero la participación fue extremadamente baja,

incluso para los estándares portugueses de voto en el extranjero. En las más recientes elecciones realizadas en enero de 2005 el número de electores registrados y el índice de participación se incrementaron ligeramente, pero la participación siguió siendo baja.

**Cuadro 3: Voto en el extranjero en las elecciones presidenciales**

Año electoral	No. de electores registrados	No. de votos emitidos	Participación (%)
2001	185,223	15,431	8.33
2005	187,109	18,840	10.07

Fuente: Secretariado Técnico de Asuntos para el Proceso Electoral (STAPE) [www.stape.pt](http://www.stape.pt)

## Referendos

En la Constitución de 1976 no existían disposiciones legales para la realización de referendos. Fue con el tercer proceso de revisión de la Constitución llevado a cabo en 1989 que se previó la realización de referendos nacionales bajo circunstancias específicas, pero la posibilidad de votar en el extranjero no fue contemplada. La revisión constitucional de 1997 incorporó una serie de modificaciones a la ley de referendos, que permite a los portugueses residentes en el extranjero votar en ellos siempre y cuando estén registrados correctamente y el referendo tenga que ver con cuestiones que les afecten específicamente. Esta última disposición es ambigua y se presta a controversia sobre cuándo pueden tomar parte los residentes en el extranjero. En la práctica, se han registrado dos referendos en Portugal: uno en 1998 sobre el aborto y otro en 1999 sobre regionalización. En ambos casos, como resultado de determinaciones de la Corte Constitucional, no se permitió el voto en el extranjero.

# CAPÍTULO 4

CAPÍTULO 4

## 4. Requisitos para votar

Phil Green

### 1. Introducción

Una buena cantidad de países reconocen el derecho a votar de sus ciudadanos cuando se encuentran fuera del territorio nacional. Este capítulo examina la forma en que los países determinan quién está facultado para votar en el extranjero.

Para otorgar la facultad de votar en el extranjero generalmente se solicitan los mismos requisitos que tienen que cubrir todos los electores calificados en el país. Sin embargo, en algunas ocasiones se imponen requisitos adicionales, tales como un periodo mínimo de residencia previa o la intención de volver al país. En algunos casos, sólo determinados grupos de electores en el extranjero tienen la facultad de votar, por ejemplo, los diplomáticos y miembros de las fuerzas armadas junto con sus familiares. Algunos países reconocen el derecho a votar de todos los ciudadanos residentes en el extranjero, independientemente del tiempo que lleven fuera del país, otros imponen restricciones que hacen referencia al tiempo o requieren que se manifieste la intención de regresar.

La facultad para votar generalmente tiene que ver con la ciudadanía. Las definiciones de ciudadanía que se utilizan pueden influir sobre la elegibilidad de las personas en el extranjero para emitir su voto. El presente capítulo analiza la ciudadanía en este contexto.

Países como Nueva Zelanda y Suecia también reconocen el derecho de votar en el extranjero a los residentes que no son ciudadanos bajo la modalidad “derecho al voto de los extranjeros”. En estos casos se necesitan reglas distintas de las que se tienen para los ciudadanos, pues se debe determinar cuándo los residentes no ciudadanos están calificados para votar en el extranjero.

En algunos países, el número de personas calificadas para votar en el extranjero es relativamente pequeño. En otros países no se permite votar a las personas que están fuera del territorio. Pero hay contextos en los que la facultad para votar en el extranjero es un tema muy sensible, por ejemplo en situaciones posteriores a una guerra civil o disturbios políticos, donde hubo reubicación de fronteras nacionales, o cuando hay un gran número de trabajadores migrantes en el extranjero. En estos casos puede haber

un gran número de residentes fuera del país que demanden legítimamente su derecho a votar. Así, la cuestión de quién está calificado para votar plantea grandes desafíos y la definición de los requisitos puede ser crucial para el resultado de la elección.

Una vez que se han establecido los criterios bajo los que una persona está calificada para votar en el extranjero, por lo regular se tiene que cumplir el requisito de incluirla en el registro electoral, con la finalidad de certificar que está calificada para votar. Pueden existir requisitos especiales para el registro de los electores en el extranjero o sólo cubrir los mismos que todos los demás electores. Por consiguiente, los requisitos para el registro de los electores en el extranjero fijan una segunda fase en el proceso de calificación para votar y pueden servir para limitar el número de personas que finalmente quedan calificadas.

Además, en los países que se dividen en distritos electorales es necesario determinar en qué distrito(s) se tomarán en cuenta los votos de los electores en el extranjero. Esto se puede definir en función del domicilio del elector antes de abandonar el país, del lugar de nacimiento y, si la persona nunca ha residido en el territorio nacional, del lugar de residencia de los padres o abuelos. Otra opción es constituir distritos especiales para los electores en el extranjero, sobre todo cuando son muy numerosos.

En algunos casos, los países también delimitan el tipo de elecciones en las que pueden participar los electores en el extranjero. Por ejemplo, se les puede permitir votar en las elecciones nacionales pero no en las locales (en Suiza, cada división administrativa tiene reglas distintas: ver estudio de caso).

Al final del capítulo se considera la posibilidad de identificar las mejores prácticas con respecto a los principios que pueden servir de guía a quienes están encargados de adoptar o reformar los criterios para determinar quién está calificado para votar en el extranjero.

## 2. Tipos de elección

En algunas ocasiones la facultad para votar en el extranjero se limita a cierto tipo de elecciones. Por ejemplo, los electores en el extranjero pueden participar en las nacionales para elegir al jefe de Estado o integrar al Parlamento, pero no en las locales. En algunos sistemas presidenciales de África, América Latina y Asia los ciudadanos residentes en el extranjero tienen derecho a votar por el presidente pero no en las elecciones legislativas. Debido a la distancia que los separa de su país, los ciudadanos que residen en el extranjero participan en la política interior sólo en forma limitada y se les garantizan selectivamente los derechos para tomar parte en las elecciones nacionales o referendos.

## 3. Condiciones para calificar como elector en el extranjero

Para calificar como elector en el extranjero una persona debe satisfacer primero los requisitos generales de registro y votación que se aplican en su país de origen.

La calificación para votar está generalmente ligada a criterios de ciudadanía, edad y residencia. Por ejemplo, un país sólo puede permitir que una persona vote si cuenta con la ciudadanía, tiene 18 años o más y ha residido en el país durante un periodo mínimo de 12 meses. Cuando la persona reside en el país, determinar que cumple con estos

requisitos es relativamente sencillo. Sin embargo, cuando la persona reside fuera del país, ya sea de manera temporal o permanente, se requieren criterios más complejos de elegibilidad para determinar si está calificada para votar.

Comprobar la ciudadanía de una persona que está ausente del país, sobre todo cuando ha adquirido la ciudadanía de otro país, requiere interpretar las leyes vigentes sobre ciudadanía. Este tema se discute en la sección 3.1.

El verificar la edad de las personas puede plantear algunas dificultades si el procedimiento de registro requiere que comprueben su edad. En algunos casos, sobre todo tratándose de refugiados, las personas pueden carecer de documentación para comprobar su edad. Aún cuando una persona tiene pruebas de su edad, si está solicitando el registro para votar fuera del país, puede ser difícil proveer estas pruebas a la autoridad electoral. Este tema se debe abordar al determinar exactamente cómo se registran los electores para votar en el extranjero (esta cuestión se estudia más adelante, en la sección 5).

Realizar pruebas de residencia a las personas que no viven en el país es quizá el aspecto más difícil para determinar la elegibilidad para votar en el extranjero. Algunos países resuelven este asunto en forma sencilla, se dispone que todos los ciudadanos tengan la facultad de votar independientemente de si alguna vez residieron en territorio nacional. Otros aplican criterios relacionados con el periodo que el ciudadano ha residido dentro o fuera del país. Este tema se aborda en la sección 3.2.

Algunos países imponen límites adicionales a la elegibilidad al definir qué tipo de ciudadanos puede votar fuera del país. Algunos países limitan el derecho al voto de acuerdo a la actividad que están realizando los ciudadanos en el extranjero, por ejemplo los miembros del cuerpo diplomático o de las fuerzas armadas (ver cuadro 1.4). Otros restringen el voto a quienes residen en ciertas demarcaciones, como los lugares en los que se encuentran las sedes diplomáticas o en donde reside un número mínimo de electores. La sección 3.2 examina estas cuestiones con más detenimiento.

### 3.1. Ciudadanía

La ciudadanía se determina a partir del estatus de un ciudadano. Los ciudadanos se definen como tales al ser miembros de un Estado o una nación. La ciudadanía conlleva una serie de derechos y obligaciones. Votar es uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos que cumplen con la edad requerida para ello.

Una persona puede obtener la ciudadanía de distintas formas: por descendencia, nacimiento o naturalización. La ciudadanía por descendencia (*jus sanguinis* o “derecho de sangre”) es uno de los dos principios legales internacionalmente reconocidos para determinar la ciudadanía de un individuo al momento de su nacimiento. Como regla general, si uno o ambos padres son ciudadanos de un país, automáticamente se aplica este principio a sus descendientes para otorgarles la ciudadanía al momento de su nacimiento. Este principio hace posible que una persona obtenga la ciudadanía de un país en el que nunca ha estado o la de dos o más países si los padres tienen distintas nacionalidades.

La ciudadanía por lugar de nacimiento (*jus soli* o “derecho de suelo”) es el otro principio legal internacionalmente reconocido para determinar la ciudadanía de un individuo al momento de su nacimiento. Cuando se aplica este principio, las personas

obtienen la ciudadanía del país en el que nacen. En algunos casos, se pueden aplicar los dos principios, el de *jus sanguinis* y el de *jus soli*; ésta es otra forma en la que una persona puede obtener la ciudadanía de más de un país.

Finalmente, también se puede adquirir la ciudadanía por medio de procesos de naturalización. Si bien hay distintas formas de lograrla, la naturalización generalmente se concede a los inmigrantes después de cierto periodo de residencia.

También hay casos en los que la ciudadanía puede perderse. Por ejemplo, naturalizarse puede implicar renunciar a la ciudadanía previa. Otras veces, la ciudadanía puede perderse automáticamente al naturalizarse ciudadano de otro país. Pero hay casos en los que se permite que los ciudadanos naturalizados conserven otras ciudadanía. Algunos países, como Grecia y el Reino Unido, no permiten que sus ciudadanos renuncien a la ciudadanía. De esta forma, varias personas pueden tener una ciudadanía doble o múltiple.

Al determinar qué personas son elegibles como electores en el extranjero es esencial conocer las leyes de ciudadanía aplicables, que pueden variar de un contexto a otro. Una persona que reside en el extranjero puede conservar la ciudadanía del país de origen, pero también es posible que la pierda si adquiere la del país de residencia.

La ciudadanía dual o múltiple llega a ser común debido a que se puede adquirir mediante diversas vías. Por lo general, en los países donde es posible no se convierte en una razón para negar el derecho al voto. Sin embargo, los encargados de tomar decisiones pueden considerar que la posesión de una ciudadanía dual o múltiple plantea conflictos de intereses en ciertas circunstancias.

Cuando una persona que reside en el extranjero cambia de ciudadanía por medio de la naturalización, y al hacerlo renuncia a la ciudadanía previa, no conserva el derecho a votar en el país a cuya ciudadanía ha renunciado. Cuando el derecho a votar en el extranjero está basado en la ciudadanía es importante que los mecanismos utilizados para el registro y la emisión del voto permitan determinar si las personas conservan la ciudadanía del país de origen. En el caso poco probable de que una ciudadanía dual o múltiple sea decisiva para otorgar el derecho al voto, los procedimientos deben permitir determinar si el elector se encuentra en dicha situación.

Por lo regular, el derecho al voto en el extranjero sólo se reconoce a los ciudadanos del país de origen. Por lo tanto, la ciudadanía constituye un requisito básico para determinar la elegibilidad para votar en el extranjero. Sin embargo, algunos países como Nueva Zelanda y Suecia (en este caso para las elecciones al Parlamento Europeo) también conceden el derecho a votar en el extranjero a los residentes que no son ciudadanos. En estos casos se requieren reglas distintas de las que se le aplican a los nacionales para determinar cuándo estos residentes no naturalizados califican para votar fuera del país.

### 3.2. Lugar de residencia

Solicitar pruebas de residencia a las personas que no viven en su país de origen es probablemente uno de los aspectos más difíciles al determinar si una persona califica o no para votar en el extranjero.

Los electores en el extranjero se pueden enmarcar en categorías de acuerdo a un conjunto de condiciones de residencia típicas, como las siguientes:

- Los ciudadanos residentes fuera del país que no tienen intención de regresar.
- Los ciudadanos que residen temporalmente fuera del país y que tienen la intención de regresar.
- Los ciudadanos con determinadas ocupaciones en el extranjero, como los militares, los funcionarios del sector público o los diplomáticos y sus familiares.
- Los ciudadanos residentes fuera del país que viven en países específicos y que están sujetos a circunstancias especiales, como los refugiados o trabajadores migrantes.
- Los residentes no ciudadanos que tienen garantizado el derecho a votar en el país de residencia aunque se encuentren temporalmente fuera de él.

Estas categorías pueden delimitarse aún más si se restringe el derecho al voto en el extranjero en función de un determinado periodo de ausencia del país. La primera categoría es la más amplia en términos del lugar de residencia para acceder al derecho al voto en el extranjero se extiende a los ciudadanos que residen fuera del país independientemente de su intención de retorno. Ciertos países extienden este derecho a sus ciudadanos. Algunos permiten que cualquiera de sus ciudadanos residentes en el extranjero se registre y vote independientemente del tiempo que llevan fuera del país, mientras que otros ponen límites a este derecho.

Por ejemplo, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Estados Unidos, Estonia, Noruega, Polonia y Suecia conceden a sus ciudadanos residentes en el extranjero el derecho de registrarse y votar independientemente del tiempo que llevan fuera del país. Entre los países que cuentan con límites temporales se encuentran Alemania (hasta 10 años a las personas residentes de países que no son miembros del Consejo de Europa), Nueva Zelanda (tres años a ciudadanos y 12 meses a residentes permanentes) y el Reino Unido (15 años).

El principal fundamento para imponer límites temporales al derecho al voto es que hay una pérdida de vínculos del ciudadano con el país de origen directamente proporcional al periodo de tiempo que se encuentra fuera de él. Las personas que han estado fuera del país por mucho tiempo no pueden aspirar a tomar decisiones informadas con respecto a la política interna. Por supuesto, es difícil medir el grado de vinculación de un ciudadano con su país de origen. Lo anterior puede depender de algo más que un determinado lapso de ausencia, como lo ilustra la legislación alemana. La lógica que guía las disposiciones en Alemania es que, debido al contexto cultural los ciudadanos alemanes que viven en los países pertenecientes al Consejo de Europa siguen vinculados de alguna forma a su país de origen. Además, debido a la proximidad geográfica cuentan con mayor información política sobre los temas de actualidad internos que estando en otras regiones del mundo (Schreiber 1985).

En algunos casos, los ciudadanos sólo pueden registrarse como electores en el extranjero si satisfacen requisitos mínimos de residencia en el país donde se celebrarán las elecciones y del cual tienen la ciudadanía (como en Alemania, Nueva Zelanda y el Reino Unido). En otros casos, es posible que las personas que obtienen la ciudadanía por descendencia tengan la facultad de votar en las elecciones del país respectivo sin haber residido en él.



Garantizar el derecho de voto a los ciudadanos residentes en el extranjero, independientemente de la intención que tienen de regresar al país, puede provocar que los ciudadanos que no tienen vínculos con el país más allá de la ciudadanía influyan significativamente en el resultado de las elecciones. El número de ciudadanos que residen fuera del país incide sobre el nivel de influencia que pueden tener en las elecciones. Dependiendo de las circunstancias del país la situación es bienvenida o no. Se recomienda conceder derechos electorales a los ciudadanos que residen en el extranjero cuando la mayoría abandonó el país en condición de refugiado o como resultado de conflictos civiles o políticos. La elección general de 1994 en Sudáfrica es un ejemplo. En otros casos se han adoptado estas disposiciones como parte de procesos de transición a la democracia después de situaciones de conflicto, como en Camboya en 1993 y Bosnia y Herzegovina en 1996.

La siguiente categoría se refiere a los ciudadanos y residentes permanentes que se encuentran temporalmente en el extranjero y pretenden regresar al país de origen, esta categoría le sigue en amplitud a la anterior. Australia otorga el derecho de voto en el extranjero a los electores registrados que se encuentran en el extranjero por un máximo de seis años, aunque se pueden solicitar extensiones. Canadá garantiza este derecho a los ciudadanos que se encuentran en el extranjero hasta por cinco años.

El derecho al voto de las personas que se encuentran temporalmente ausentes incluye a las que están fuera del país durante periodos relativamente cortos por cuestiones de trabajo, estudio o recreo. En este caso se tiene la ventaja de preservar el derecho al voto de personas que tienen nexos evidentes con el país de origen y se evita que la gente que no tiene este tipo de vínculos influya en elecciones que no le afectan o interesan directamente.

En cuanto a la tercera categoría, algunos países cuentan con disposiciones especiales para que se califique como electores a los ciudadanos que desempeñan determinadas funciones en el extranjero, como los militares, diplomáticos u oficiales del servicio público y sus familiares. Generalmente esto implica obviar la imposición de límites temporales y disponer un registro automático. Algunos países que no reconocen el derecho al voto de manera generalizada a sus ciudadanos en el extranjero, cuentan con disposiciones especiales que sólo comprenden a quienes desempeñan ciertas funciones. Por ejemplo, Lesotho únicamente faculta para votar en el extranjero a los oficiales del servicio público empleados en misiones diplomáticas y a sus dependientes o empleados, en tanto que la República de Irlanda sólo lo extiende a los oficiales empleados en misiones diplomáticas y a los miembros de las fuerzas armadas. En cuanto a la India, los ciudadanos empleados por el gobierno fuera del país (incluyendo los militares) tienen derecho a registrarse como electores. En la mayoría de los casos, cuando sólo hay disposiciones para el voto en el extranjero de los ciudadanos que desempeñan determinadas funciones, éstas se extienden a los miembros de la familia que residen con ellos, de otra forma no cumplen con los requisitos para votar.

En cuarto lugar, el derecho a votar en el extranjero puede ligarse a la residencia en determinados países y puede estar limitado a electores bajo circunstancias especiales, como los refugiados o los trabajadores migrantes. Estas restricciones en el derecho al voto externo pueden ser soluciones pragmáticas para limitar el número de electores en el extranjero. El costo de las elecciones puede incrementar considerablemente si se

permite que todos los ciudadanos voten en el extranjero (ver capítulo 5 y anexo D). El debate sobre si los costos adicionales se justifican está abierto. El ejemplo de Senegal es interesante: la ley electoral establece que los ciudadanos residentes en el extranjero tienen derecho a votar si se registran al menos 500 de ellos en una misión diplomática. La principal razón para imponer este límite es pragmática: los costos financieros y administrativos de instrumentar el voto en el extranjero para pequeñas comunidades no guardan proporción con el incremento en la participación electoral que pueden provocar (ver estudio de caso). Sin embargo, estas restricciones pueden violar el principio de igualdad electoral. El alcance de este riesgo depende del número de electores potenciales y de su distribución en el extranjero.

De igual forma, otro enfoque pragmático que limita los tipos de ciudadanos facultados para votar en el extranjero ha sido el de restringirlo a quienes están en condiciones de acudir a una sede específica para votar. Por ejemplo, en las elecciones ucranianas de diciembre de 2004, la legislación electoral dispuso la instalación de mesas de votación en las oficinas de representaciones diplomáticas y consulares, así como en las unidades militares localizadas fuera de las fronteras del país; se instalaron 113 centros de votación en el extranjero. Para las elecciones de Iraq en 2005, el programa de voto en el extranjero permitió la votación en 36 ciudades de 14 países; sólo los electores que pudieron acudir a los centros de votación establecidos emitieron su voto fuera del país (ver estudio de caso).

El capítulo 8 examina las circunstancias especiales que se pueden aplicar a los trabajadores migrantes.

Finalmente, algunos países extienden el derecho al voto en el extranjero a los residentes permanentes aunque no sean ciudadanos. Como ya se indicó, a esto se le denomina “derecho al voto de los extranjeros”. Cuando residentes permanentes no ciudadanos viven en el país normalmente se les permite votar, y en ocasiones también pueden hacerlo si se encuentran de manera temporal en el extranjero. Por ejemplo, en Suecia, los ciudadanos de cualquier Estado miembro de la UE, así como los de Islandia y Noruega tienen derecho a participar en las elecciones municipales y regionales si se han registrado como residentes en Suecia durante tres años consecutivos. En algunos casos, las reglas que se aplican a los ciudadanos y a los residentes permanentes que no son ciudadanos son diferentes. Por ejemplo, los ciudadanos de Nueva Zelanda que se encuentran en el extranjero pueden registrarse y votar si han estado en el país dentro de los últimos tres años, en tanto que los residentes permanentes no ciudadanos sólo pueden hacerlo si han estado en territorio neozelandés dentro de los últimos 12 meses.

### 3.3. El voto obligatorio y el voto en el extranjero

En aquellos países en los que el voto es obligatorio hay otro grado de complejidad al determinar quién califica para votar en el extranjero. Como regla general, los países en donde el voto es obligatorio permiten que los electores registrados no paguen la multa prevista por no votar si tienen alguna razón válida. Estar ausente del país puede ser una razón válida para no votar. En Australia, la ley electoral dispone expresamente que la ausencia del país el día de las elecciones es razón suficiente para no votar. Sin embargo, bajo un sistema de voto obligatorio, el hecho de no votar por estar fuera del país puede impactar en el derecho de la persona para seguir registrado como elector. Por ejemplo,

Australia suprime el nombre de los electores registrados en el extranjero que no votan o que no solicitan un voto postal para las elecciones generales.

#### 4. Requisitos para postularse como candidatos

Al determinar las reglas para que una persona califique como elector en el extranjero es importante considerar si se aplican las mismas reglas para la postulación de candidatos. Puede ser conveniente establecer reglas más estrictas, sobre todo en casos en los que el derecho al voto en el extranjero se extiende a todos los ciudadanos, independientemente de su intención de regresar. Esto por lo general implica la adopción de requisitos de residencia.

Cuando los contendientes políticos están exiliados en el extranjero es conveniente permitir la postulación como candidatos a los residentes en el extranjero. Esto es apropiado cuando los países llevan a cabo procesos de cambio hacia formas de gobierno democráticas, como sucedió en Sudáfrica.

La valoración de la ciudadanía dual o múltiple puede ser más importante en el caso de los candidatos que en el de electores. Es conveniente evitar que las personas que poseen una ciudadanía dual o múltiple se postulen como candidatos. Por ejemplo, la Constitución australiana no permite que los ciudadanos de potencias extranjeras puedan ocupar escaños en el parlamento nacional. Con dicha disposición se busca asegurar que los miembros del Parlamento no tengan lealtades divididas que puedan provocar conflictos de interés. En la práctica, la ciudadanía múltiple es tan común que este tipo de disposiciones puede provocar que los candidatos o los miembros ya elegidos se declaren inelegibles, por lo cual podría considerarse un tecnicismo.

#### 5. Registro de los electores en el extranjero

Una vez que se ha determinado la elegibilidad de una persona para votar en el extranjero generalmente se tiene que cubrir el siguiente requisito: incluirla en el registro electoral donde sólo están las personas calificadas para votar. En algunos casos, los electores en el extranjero se registran como el resto de los electores ordinarios, en otros se establecen requerimientos especiales. Por lo tanto, los requisitos de registro se encuentran en la segunda etapa del proceso para tener derecho al voto y pueden servir para limitar el número de personas calificadas para hacerlo en el extranjero.

En la mayoría de los países, los electores ordinarios se registran en referencia a determinado lugar generalmente el de residencia, de esta forma se determina el ejercicio del voto en cierto distrito electoral y para los distintos niveles de gobierno. Llega a ser muy difícil, y en algunos casos imposible, ubicar al elector en el extranjero en referencia a un lugar específico dentro del país, de hecho se recomienda utilizar un procedimiento de registro especial.

Cuando los requisitos para calificar como elector en el extranjero son distintos de los que se aplican dentro del país, es esencial que se utilice un proceso de registro por separado para los electores en el extranjero. Por ejemplo, cuando los electores en el extranjero sólo pueden tomar parte en las elecciones nacionales, pero no en las de carácter local, se debe distinguir claramente a los electores en el extranjero.

De acuerdo a las circunstancias locales se decide si los electores en el extranjero estarán registrados en una lista especial o en el registro ordinario. Se recomienda considerar si el país cuenta con un registro nacional o si está descentralizado entre los distintos niveles de gobierno. Además, es importante poner atención al nivel de sofisticación técnica del registro. Por ejemplo, Australia cuenta con un registro nacional automatizado para las elecciones en todos los niveles de gobierno. Aunque se tiene un formato distinto para el registro de los electores en el extranjero, estos se almacenan en el registro nacional con el resto de los electores, con una nota sobre su condición de electores en el extranjero.

Otros países, particularmente aquellos que cuentan con diferentes registros electorales para las distintas regiones o niveles de gobierno, por lo general configuran registros por separado para los electores en el extranjero. Cuando los registros electorales los crean diferentes autoridades para los distintos niveles de gobierno, como ocurre en Estados Unidos, el proceso de registro como elector en el extranjero puede variar de una demarcación a otra.

En algunos casos, la simple inscripción en el registro electoral ordinario es suficiente para que conserve su derecho a votar en el extranjero, sin la necesidad de realizar ninguna inscripción especial. Por ejemplo, los residentes suecos que viven en el extranjero siguen figurando en el registro electoral durante un lapso de ausencia de hasta 10 años. Sólo quienes se ausentan por más de 10 años necesitan realizar una nueva inscripción para mantenerse en el registro electoral. Las personas que están ausentes por periodos cortos, por ejemplo en caso de tomar vacaciones, generalmente no tienen que llevar a cabo ningún trámite para registrarse como electores en el extranjero si están incluidos en el registro ordinario.

En varios países se exige llevar a cabo un proceso especial de registro como elector en el extranjero cuando las personas se ausentan por periodos más largos. Esto es particularmente importante cuando el registro se actualiza regularmente y se elimina a las personas que ya no residen en el domicilio registrado. El registro como elector en el extranjero generalmente implica que el elector llene un formato, el cual es procesado por la autoridad responsable del registro.

En algunos casos, se puede solicitar que la persona compruebe que cumple con los requisitos de elegibilidad, como puede ser la ciudadanía, edad o residencia. Cuando se determina si la aportación de dicha evidencia es necesaria, se debe prestar atención a la factibilidad. Si una persona está solicitando su registro en el extranjero, presentar documentos de identidad puede ser poco razonable o impráctico. Cuando un país sale de un conflicto o se encuentra en proceso de cambio o inestabilidad, es posible que varios ciudadanos, sobre todo los refugiados, no tengan documentos de identidad vigentes (ver capítulo 7, así como los estudios de caso de Afganistán, Bosnia e Iraq). En estos casos, el proceso de registro se puede basar en una declaración firmada por el solicitante o por algún testigo.

En la mayoría de los casos, se torna apropiado aplicar el mismo proceso de autenticación en el registro de un elector en el extranjero que en el de un elector dentro del país.

Cuando se requiere que el trámite de solicitud de registro se lleve a cabo por medio de un formato específico, se debe tener cuidado de que éste permita recabar suficiente información para demostrar que el solicitante cumple con los requisitos establecidos. Los formatos de registro pueden solicitar, por ejemplo, que el elector declare cómo adquirió

la ciudadanía, cuándo residió por última vez en el país o si tiene la intención de retornar (si esto es relevante) y cuándo nació.

Mantener actualizado el registro de electores en el extranjero es una tarea difícil. Las autoridades encargadas del registro casi no tienen la posibilidad de revisar el estatus de los electores que residen fuera del país. En la práctica, es más viable que la responsabilidad de la actualización recaiga en los electores en el extranjero al momento de registrarse o votar. Una forma de mantener el registro actualizado es eliminar los nombres de quienes no han votado en una o dos elecciones consecutivas.

## 6. Ejemplos de requisitos para votar en el extranjero

Si bien los requisitos que configuran la mayoría de los países para votar en el extranjero se ubican dentro de las grandes categorías descritas anteriormente, los detalles varían de un caso a otro. En el cuadro 4.1 se enlistan algunos ejemplos representativos. En la mayoría de los casos, los requisitos que se indican se refieren a las elecciones nacionales, aunque se pueden aplicar reglas distintas a las elecciones a nivel regional o local. La lista de ejemplos no es exhaustiva.

Cuadro 4.1: Ejemplos de requisitos para votar en el extranjero.	
Alemania	Existen tres categorías de electores en el extranjero que pueden calificar para registrarse: los ciudadanos alemanes que son servidores públicos, miembros de las fuerzas armadas o empleados públicos asalariados y sus familias; los ciudadanos alemanes residentes en otro país miembro del Consejo de Europa, siempre y cuando comprueben que después del 23 de mayo de 1949 y antes de su salida fueron residentes permanentes en Alemania durante un periodo ininterrumpido de mínimo tres meses y los ciudadanos alemanes que residen en países fuera del Consejo de Europa que fueron, antes de su partida, residentes permanentes en el país por un periodo ininterrumpido de mínimo tres meses y que desde su salida no han transcurrido más de 10 años.
Australia	Los electores en el extranjero deben satisfacer los requisitos ordinarios para registrarse en el país, esto significa que deben ser ciudadanos australianos (o súbditos británicos incluidos en el registro electoral de Australia en enero de 1984). Los electores registrados que salen del país y pretenden regresar en un plazo de seis años pueden solicitar su registro como “electores en el extranjero” y conservar el derecho a permanecer en el registro electoral y votar mientras se encuentran fuera del país. Los electores calificados que se encuentran en el extranjero por más de seis años pueden solicitar extensiones anuales de manera indefinida. Los cónyuges o hijos de electores calificados en el extranjero también pueden solicitar su registro como electores en el extranjero, adquieren el derecho a registrarse para votar en esta condición al cumplir 18 años o convertirse en ciudadanos australianos. Los electores en el extranjero pueden perder su derecho a registrarse y votar si no intentan votar en una elección de carácter general estando fuera del país. Los electores registrados que viajan al extranjero pero tienen intención de regresar a vivir en el mismo domicilio pueden permanecer en el registro y estar facultados para votar sin tener que registrarse como electores en el extranjero. En este caso no hay tiempo límite.
Belarús	Los ciudadanos que residen fuera del país pueden tomar parte en las elecciones presentando su solicitud en las misiones diplomáticas.
Bosnia y Herzegovina	Los ciudadanos que viven fuera del país pueden registrarse para votar.

VOTO EN EL EXTRANJERO

Canadá	Los ciudadanos que han vivido en el extranjero por menos de cinco años consecutivos desde su última estancia en Canadá y que tienen la intención de reestablecer su residencia en el país pueden solicitar su inscripción en el registro de canadienses no residentes y, por consiguiente, adquirir el derecho a votar en el extranjero. Los canadienses que son miembros de las fuerzas armadas, servidores públicos o empleados de otras organizaciones y sus familiares pueden solicitar su inscripción en el registro de canadienses no residentes, independientemente del tiempo que lleven fuera del país.
Estados Unidos	La denominada Ley para el Voto Ausente de los Ciudadanos y Uniformados en el Extranjero (UOCAVA, por sus siglas en inglés) garantiza a los ciudadanos en el extranjero el derecho a votar en las elecciones federales (que incluyen las elecciones primarias generales y especiales para presidente, senadores y representantes). Esta ley sólo aplica para elecciones federales. Sin embargo, muchos Estados de la Unión han promulgado leyes en las que ciertas categorías de ciudadanos residentes en el extranjero pueden votar mediante el llamado voto ausente (postal) para cargos estatales y locales. Para las elecciones locales se utilizan los mismos procedimientos que para obtener las papeletas para votar en una elección federal. A fin de votar en las elecciones federales o estatales, la mayoría de los Estados de la Unión exige que los ciudadanos residentes en el extranjero se registren en el Estado de su “residencia para votar”. La residencia para votar es el domicilio legal en el que el elector votaría si estuviera en el Estado. Los miembros del ejército y de la marina, así como sus cónyuges y dependientes, se registran generalmente en el Estado en que manifiestan tener su residencia legal. De acuerdo con la UOCAVA, los ciudadanos en el extranjero (no vinculados al gobierno) deben votar en el Estado en que residieron antes de abandonar el país. Esto aplica independientemente del tiempo que haya transcurrido desde la salida del país y de que el elector no tenga intención de regresar a ese Estado.
Estonia	Los ciudadanos que residen de manera temporal o permanente fuera del país pueden solicitar su registro para votar en la misión diplomática más cercana.
India	Los ciudadanos indios no residentes que están empleados por el gobierno fuera del país, incluyendo el personal militar, califican para ser registrados como electores.
Iraq	Para las elecciones de 2005 el programa de voto en el extranjero dispuso el establecimiento de mesas de votación en 36 ciudades de 14 países. Sólo los electores iraquíes que podían acudir a los sitios de votación instalados tenían la posibilidad de votar fuera del país.
Irlanda	Los oficiales públicos empleados en misiones diplomáticas y los miembros de las fuerzas armadas son las únicas categorías de electores a las que se les permite votar en el extranjero.
Namibia	Cualquier ciudadano que posea una carta de registro como elector está facultado para votar, incluyendo los ciudadanos que residen en el extranjero.
Nueva Zelandia	Los ciudadanos que se encuentran en el extranjero están calificados para registrarse y votar si han estado dentro del territorio del país en los últimos tres años; los residentes permanentes pueden registrarse y votar si han estado en el país dentro de los últimos 12 meses; los servidores públicos y los miembros de las fuerzas armadas así como sus familiares de más de 18 años pueden registrarse y votar independientemente del tiempo que lleven fuera del país.
Noruega	Los ciudadanos residentes en el extranjero conservan su derecho a registrarse y votar si han estado inscritos en el registro de población como residentes en el país. Todos los servidores públicos empleados en misiones diplomáticas y consulares y sus familiares están facultados para votar incluso si nunca han estado inscritos en el registro de población.
Polonia	Los ciudadanos que residen en el extranjero y poseen un pasaporte válido pueden solicitar su inclusión en el registro de electores.
Suecia	Los ciudadanos residentes en el extranjero están incluidos en el registro electoral y conservan su derecho a votar si abandonaron el país en un lapso no mayor a 10 años; después de una ausencia superior a ese periodo deben notificar a la autoridad competente su deseo de seguir inscritos en el registro electoral.

Reino Unido	Los ciudadanos británicos residentes en el extranjero pueden registrarse y votar como electores en el extranjero si su nombre ya figuraba en el registro electoral bajo una dirección en el país y no han pasado más de 15 años entre la fecha de su registro y la presentación de su solicitud como electores en el extranjero; también califican quienes han cumplido 18 años mientras se encuentran en el extranjero y no tenían la edad para inscribirse en el registro electoral antes de abandonar el país, si uno de sus padres o tutores estaba incluido en el registro electoral en la dirección en la que vivían antes de abandonar el país.
-------------	--

## 7. Conclusiones

La extensión del derecho al voto a los ciudadanos que viven fuera de su país de origen difiere significativamente de un caso a otro. Algunos países sólo permiten que voten los ciudadanos que se encuentran físicamente dentro de su territorio, mientras que otros permiten que voten desde cualquier lugar del mundo, independientemente de que hayan vivido alguna vez en el país del que tienen la ciudadanía. Entre estos dos extremos hay muchas variantes que permiten votar a ciertos tipos de ciudadanos.

Igual que con muchos otros componentes de un proceso electoral, no hay una sola forma “correcta” de decidir quién debe tener derecho a votar en el extranjero. El modelo que se adapta bien a un país puede resultar totalmente inadecuado para otro. Por ejemplo, puede ser factible permitir a un ciudadano votar en el extranjero independientemente de su intención de volver a él cuando la población en su país de origen es numerosa y no se espera que la participación de los electores en el extranjero influya más que la de los electores dentro del país. Por otra parte, un país con una población pequeña y un número relativamente numeroso de expatriados puede tener reservas para conferirle influencia electoral a un grupo de personas que quizá ya no tengan un interés directo en los asuntos del país de origen.

Para tratar de delinear algunos principios o prácticas que pueden guiar a quienes están considerando la adopción o reforma de los criterios que se fijan para calificar a los electores en el extranjero, puede ser útil considerar cual es el objetivo de reconocer el voto. En el capítulo 3 se examina el voto en el extranjero en relación con el derecho a la representación. El propósito del derecho al voto es facultar a alguien para elegir representantes, a quienes ocuparán un escaño en el Parlamento o en el gobierno y adoptarán y administrarán las leyes en su representación. Sin embargo, si se acepta que el derecho al voto únicamente debe conferírsele a quienes tienen un interés directo en el proceso, entonces puede considerarse demasiado generoso extenderle el derecho a votar a ciudadanos que están fuera del país y no tienen la intención de volver o a personas que poseen una ciudadanía dual o múltiple y viven en otro país del que también son ciudadanos. En efecto, se puede argumentar que la soberanía de un país puede estar en riesgo si sus representantes son elegidos, al menos en parte, por votantes que residen fuera del país. Podría argumentarse entonces que el derecho al voto debe extenderse a los ciudadanos en el extranjero que tienen la intención de regresar en un futuro próximo, ya que en tal caso sí tienen un interés directo en los asuntos públicos de su país de origen. Este argumento se aplicaría en particular a quienes se encuentran ausentes de manera temporal prestando servicios a su país, como los diplomáticos o miembros de las fuerzas armadas.



Sin embargo, si bien es más fácil recurrir al principio de la “intención de retorno” como un factor determinante para conferir el derecho al voto a los ciudadanos en el extranjero, lo cierto es que sería más difícil administrar un sistema basado en ese principio que otro que les permita votar a todos los ciudadanos en el extranjero. Su aplicación requiere, como mínimo, algún mecanismo que permita que los ciudadanos en el extranjero notifiquen que su ausencia es o será temporal y que tienen intención de volver. Así, el dilema que se plantea es determinar si esta notificación debe aceptarse como suficiente, o si es necesario aplicar alguna prueba objetiva. Es difícil pensar en una prueba objetiva que no resulte discriminatoria y contraria al principio de la universalidad del sufragio. Por ejemplo, pedir pruebas de propiedad discriminaría claramente a quienes no tienen alguna propiedad y podría ser visto como un retorno al pasado. El que esto resulte necesario dependerá de las circunstancias de cada país y, en particular, del volumen de electores en el extranjero que pueden registrarse para votar.

Finalmente, ¿qué derechos electorales deben tener los residentes permanentes que no son ciudadanos? Al respecto se puede debatir si en la economía globalizada de hoy en día con un volumen creciente de población en movimiento, el concepto de ciudadanía puede estar perdiendo su valor como un factor determinante del derecho al voto. En un futuro, los países tendrán que buscar otros criterios para determinar si una persona residente en el extranjero es elegible o no para votar. Por ahora, la mayoría de los países continúan utilizando la ciudadanía como el principal factor determinante del derecho al voto y muchos le reconocen este derecho a sus ciudadanos en el extranjero independientemente de su intención de regresar. No hay duda de que el tema sobre la extensión de la elegibilidad para votar en el extranjero continuará evolucionando por distintas vías en los distintos lugares.



# Senegal: volumen significativo de electores en el extranjero

Richard Vengroff

Durante el proceso que desembocó en las elecciones presidenciales de 1993 y con la presión de la comunidad internacional y de la oposición interna, el gobierno de Senegal convocó una reforma para democratizar los procesos electorales. Con la participación de todos los partidos políticos, la conferencia generó una serie importante de reformas políticas entre las que se incluía una nueva legislación electoral que contemplaba la oportunidad de que todos los partidos políticos estuvieran representados en las mesas de votación, las garantías para la secrecía del voto, la disminución de la edad para votar (18 en lugar de 21 años) y un sistema de registro electoral más simple y extendido.

Además, la reforma también contemplaba la garantía de acceso de todos los partidos políticos a los medios de comunicación estatales; la aceptación de supervisores electorales extranjeros; un cambio en la fórmula para la distribución de escaños, que incrementaba de 60 a 70 el número de escaños de representación proporcional mediante una sola lista nacional y reducía los escaños de mayoría de 60 a 50, así como la puesta en práctica por primera vez de un sistema de voto en el extranjero tanto para las elecciones presidenciales como para las legislativas. Este sistema contó con el aval y un fuerte apoyo de todos los partidos políticos.

Aunque algunos líderes de oposición mantenían dudas sobre su instrumentación, la política convenida se consideraba en sí misma una sólida base para elecciones libres y justas. Se estableció una comisión electoral independiente, el Observatorio Nacional de Elecciones (ONEL por sus siglas en francés) para vigilar que las nuevas disposiciones fueran aplicadas efectivamente y para supervisar los resultados tanto dentro del país como en el extranjero. El ONEL fue reemplazado en 2005 por la Comisión Electoral Nacional Autónoma (CENA por sus siglas en francés), que es responsable del control y la supervisión tanto del registro como de la organización de las elecciones.

Tres factores interrelacionados reflejaban el deseo de incluir un mecanismo para el voto en el extranjero en las elecciones de 1993, incorporado en todas las legislaciones electorales subsecuentes. Esos factores eran demográficos, económicos y sociales. El factor demográfico se refiere al rápido crecimiento del número de senegaleses en el extranjero y la mejora en sus condiciones de vida. Muchos de ellos que antes estuvieron

involucrados en el sector informal tuvieron un ascenso económico y se involucraron cada vez más en los sectores formales. Estos ciudadanos y la generación que les siguió estaban mejor educados, más informados políticamente y mejor ubicados para influir en los asuntos públicos del país. Rápidamente se convirtieron en el objetivo de aquellos partidos políticos que buscaban ampliar su base de apoyo no sólo en términos de votos, sino en su lista de contribuyentes confiables.

Desde una perspectiva económica, el poder financiero que los senegaleses de la diáspora *vis-a-vis* sus familiares que permanecieron en el país fue de gran importancia. Los senegaleses en el extranjero, como en muchos otros países en desarrollo, remitían cantidades significativas a la economía del país. Muchos senegaleses dependen de esta asistencia financiera para la construcción o mejora de sus hogares, gastos de salud, eventos especiales como bautizos, matrimonios, funerales y otras necesidades. Muchos proyectos comunitarios en las áreas rurales que el gobierno senegalés es incapaz de financiar se concretan gracias a las remesas del extranjero. En la medida en que se vuelven conscientes de su poder, es difícil que las autoridades ignoren a los senegaleses en el exterior.

Desde una perspectiva social, el Consejo de Senegaleses en el Exterior, una organización patrocinada por el gobierno que se dedica a ofrecer asistencia a los ciudadanos de la diáspora, empezó a asumir nuevas funciones. Sus miembros expresaron de manera creciente el deseo de hacer oír sus voces e involucrarse en los procesos de toma de decisiones que afectan el manejo de los asuntos públicos en su país de origen. La mayoría de los senegaleses en el extranjero utilizan tecnologías modernas, como internet, para mantener contacto frecuente con sus familiares y, por tanto, para ejercer una influencia desproporcionada en sus redes de relaciones dentro de Senegal.

El gobierno consideró que si les brindaba un espacio en la arena político-electoral, ésta actuaría como una válvula de seguridad y sólo representaría costos y riesgos acotados para el régimen. Los partidos de oposición visualizaron la inclusión de los electores en el extranjero como una oportunidad de expandir su influencia y acceder a nuevas fuentes de financiamiento. De ahí que haya sido del interés de todos los partidos políticos conceder el voto a los senegaleses en el extranjero.

## Disposiciones legales

Las disposiciones legales para el voto en el extranjero, en tanto parte de la legislación electoral, fueron establecidas y pueden ser modificadas por la legislatura (la Cámara de Diputados), ya que no están contempladas en la Constitución. Todos los senegaleses residentes en el extranjero mayores de 18 años (al día de la elección) y que no sean miembros activos de las fuerzas armadas, la policía o el servicio público (en este caso, sólo en ciertos cargos) son técnicamente elegibles para ser incluidos en el registro de electores.

Sin embargo, para efectos prácticos se impusieron tres restricciones. Primera, debe existir representación diplomática en el país de residencia. Segunda, sólo se podrá votar en los países en que se registren al menos 500 electores. En las elecciones presidenciales de 2000, mediante este criterio calificaron 15 países: nueve en África (Burkina Faso, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Guinea, Malí, Mauritania, Marruecos y Nigeria); cuatro en Europa (Alemania, Bélgica, Francia e Italia), además de Canadá y Estados

Unidos en Norteamérica. Tercera, era necesaria una autorización formal del país anfitrión para llevar a cabo las elecciones. Ha habido algunas demandas para que se ofrezca la oportunidad de votar en otros países, pero estas sólo se han atendido cuando la comunidad de senegaleses registrados ha crecido y ha alcanzado el umbral requerido, como fue el caso de Canadá. Existe un registro electoral por separado en cada país, en lugar de un registro común de electores en el extranjero.

Las elecciones son técnicamente supervisadas por la CENA con plena participación de los representantes de los partidos políticos y candidatos que tengan presencia en los países anfitriones. Una vez que el jefe de una misión diplomática se asegura de que exista el mínimo requerido de electores registrados, procede a establecer sitios de votación en distintas partes del país anfitrión, con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores. Las mesas de votación son dirigidas por un presidente que es designado por el jefe de la misión diplomática. Las condiciones para la votación están fijadas con todo rigor e incluyen el uso de papeletas estilo francés, cabinas privadas para emitir el voto, observadores electorales y procedimientos muy cuidadosos para el escrutinio, verificación y control de la votación. Los sitios de votación se distribuyen en áreas clave de los países anfitriones en los que existe una concentración significativa de senegaleses. En Francia, por ejemplo, se instalaron 32 sitios de votación para atender a los más de 16 mil electores registrados en 2000.

El sistema que se utiliza para la elección presidencial es de mayoría absoluta con doble ronda, la cual pueden disputar los dos candidatos más votados si ninguno alcanzó la mayoría absoluta en la primera vuelta. Los senegaleses en el exterior pueden votar en las dos rondas y sus votos se computan directamente en el total nacional. Para las elecciones legislativas los senegaleses utilizan un sistema mixto segmentado, en el que algunos de los escaños se distribuyen sobre la base de un voto en bloque por partido a nivel departamental (existen 31 departamentos), que tienen una magnitud de entre uno y cinco escaños. Los escaños restantes se distribuyen a través de un sistema de representación proporcional por cocientes en un distrito único a nivel nacional: para las elecciones de 2002 el total de escaños fue de 120, de los cuales 65 se distribuyeron a nivel departamental y 55 a través de la lista nacional.

Los electores votan en una sola papeleta y únicamente marcan al partido de su preferencia, cuyos votos se acumulan tanto a nivel departamental como nacional. Sin embargo, los votos en el extranjero sólo cuentan para efectos de la distribución de escaños mediante lista nacional. No cuentan con un distrito por separado para las elecciones departamentales y sus votos no se aplican a ese nivel. Debido a la naturaleza altamente proporcional de la fórmula para distribuir los escaños de la lista nacional, en una competencia apretada, la influencia de los votos de los senegaleses en el exterior puede ser determinante para la distribución final de los escaños entre los distintos partidos políticos.

## Impacto electoral

Para evaluar la importancia del voto en el extranjero sólo es necesario considerar las elecciones más recientes. Debido a la dificultad de alcanzar el umbral requerido para la instalación de una mesa de votación, las cargas de trabajo, las limitaciones de

información y las campañas e interés limitado, el nivel de votación en el extranjero fue considerablemente menor que al interior del país. En las críticas elecciones presidenciales de 2000, que produjeron una dramática transición democrática, la votación dentro del país fue cercana a 60 por ciento en las dos rondas en que se dirimió la elección, mientras que los índices de participación en el extranjero sólo representaron 41 por ciento y 37 por ciento respectivamente. Hay una considerable variación en la participación en los distintos países anfitriones, que va desde niveles altos como 80 por ciento en Malí y 59 por ciento en Marruecos, Burkina Faso y Guinea, hasta niveles bajos como 16 por ciento en Italia, 25 por ciento en Nigeria y 30 por ciento en Gambia. El mayor volumen de votos en el extranjero se emitió en Costa de Marfil, Gambia (en cada uno de los cuales se contabilizaron más de 8,300 votos), Malí (7,417) y Francia (5,522). En contrapartida, en Bélgica apenas se contabilizaron 189 votos y en Nigeria 327. Esta misma tendencia se observa en las elecciones legislativas.

Siempre surgen inquietudes relacionadas con las variaciones en las preferencias electorales entre los votantes externos y los del país. En el caso de Senegal, los partidos más grandes, y en particular el partido en el poder, tienen una clara ventaja en términos de capacidad de movilización de sus simpatizantes en el extranjero. Algunos de los partidos pequeños al carecer de fondos y personal adecuado para realizar campañas en todos los países tienden a concentrarse en los más cercanos a Senegal, como Malí y Gambia.

En la primera ronda de la elección presidencial de 2000, el presidente que buscaba la reelección, Abdou Diouf, logró 41.3 por ciento de votos al interior del país en comparación con 48 por ciento de votos en el extranjero. En la segunda ronda se confirmó la ventaja del candidato reeleccionista. Mientras que dentro del país recibió apenas 41.5 por ciento de los votos, en el extranjero captó casi 55.5 por ciento. Su partido trató de utilizar su influencia política y financiera para sacar ventaja, en un vano esfuerzo para movilizar a los simpatizantes en el extranjero y revertir la derrota interna. Aunque los electores en el extranjero representan tan sólo entre 4 y 5 por ciento del total, pueden tener una influencia significativa en una elección presidencial cerrada.

A nivel legislativo, esas cifras pueden transformarse directamente en tres escaños en la Asamblea Nacional. Esto también puede tener una influencia importante en una contienda cerrada para controlar la legislatura, especialmente si los votos del extranjero difieren del sentido de los emitidos en el país. Desde luego, el poder de los votos emitidos en el extranjero podría ser mucho mayor si también contaran a nivel departamental, donde una victoria por mayoría simple puede representar una ganancia en bloque de hasta cinco escaños.

En suma, el voto en el extranjero refuerza la legitimidad del régimen y su imagen democrática e integra simbólicamente a un grupo económicamente clave en los asuntos políticos de la nación. Si bien tiende a reforzar el apoyo de los partidos más grandes, hasta ahora su impacto político global ha sido limitado. El costo para la nación no es insignificante pero se considera que su beneficio en términos de imagen vale el esfuerzo.

# Islas Marshall: alta proporción de electores en el extranjero

Jon Fraenkel

En la República de las Islas Marshall la mayoría de los electores vota desde un sitio distinto al de su lugar de residencia. No sólo quienes residen o trabajan temporalmente en el extranjero, también los migrantes interisleños y las personas desplazadas de los atolones afectados por las pruebas nucleares de Estados Unidos están facultados para votar en el distrito electoral de su isla de origen. Así, los llamados electores ausentes determinan el resultado de las elecciones y por consiguiente los representantes de los partidos políticos viajan intensamente al extranjero para captar el apoyo de los electores, realizan proselitismo en Hawai, California y entre los marshallenses empleados en la granja de pollos de “Tyson Food” en Arkansas.

Las Islas Marshall comprenden dos cadenas paralelas de islas, la Ratak (amanecer) y la Ralik (atardecer), dispersas a lo largo de dos millones de kilómetros cuadrados del océano Pacífico. Hacia el norte, los habitantes de los atolones Bikini, Rongelap, Enewetak y Utrik fueron desplazados por las 67 pruebas nucleares realizadas por Estados Unidos entre 1946 y 1958. Hacia el sur, el atolón Kwajalein es sede de una importante base militar de Estados Unidos. Se considera un lugar propicio para realizar pruebas de misiles pues tiene la laguna más grande del mundo, utilizada como blanco para misiles disparados desde California como parte del programa Guerra de las Galaxias II. Casi la mitad de la población doméstica, 50,850 habitantes (46.6 por ciento), vive en Majuro, donde se ubica la capital y 21.4 por ciento vive en Kwajalein, la mayoría de estos en la isleta de Ebeye, ubicada cerca de la base militar de Estados Unidos.

Cerca de 20 por ciento de la población reside fuera del país debido al tratado de libre asociación con Estados Unidos; los marshallenses pueden ingresar al territorio estadounidense sin visa para vivir o trabajar, aunque no califican automáticamente para adquirir la ciudadanía estadounidense. Alrededor de 14 mil marshallenses viven actualmente en la península de Estados Unidos, en Hawai o en territorios estadounidenses cercanos como Guam y la Mancomunidad de Islas Marianas del Norte.

La constitución de 1979 establece la existencia de un parlamento unicameral (el Nitijela), integrado por 33 miembros, entre los que se incluye al menos un miembro por cada uno de los 24 atolones e islas corales que se encuentran habitadas, los cuales se

eligen por un sistema de mayoría relativa simple (con base en el artículo IV, sección 2(1) de la constitución). Las islas más pobladas cuentan con distritos plurinominales cuyos representantes son elegidos por medio de un sistema de voto en bloque. En Majuro se eligen cinco representantes, en Kwajalein tres y en Arno, Ailinglaplap y Jaluit dos cada uno. En los demás atolones e islas corales habitadas se elige un solo representante. Aunque entre 1980 y 1999 la población del país se incrementó 65 por ciento no se produjeron cambios en la distribución de los escaños para integrar el Parlamento o Nitijela.

## Registro de electores

La migración interisla hacia Majuro y Kwajalein ha provocado que el resto de las islas externas se tornen escasamente pobladas. Si el registro electoral se basara en la residencia, el resultado hubiera sido sustancialmente desigual: la constitución de 1979 establece que “cada miembro de la Nitijela debe representar aproximadamente al mismo número de electores, pero también se deben tomar en cuenta las características geográficas, las comunidades de intereses, los límites de las áreas administrativas y las áreas tradicionalmente reconocidas, los medios de comunicación y la densidad y movilidad de la población”. Sin embargo, se evitó la subrepresentación potencial de los atolones más urbanizados que reciben migrantes mediante (a) el permiso que tienen los electores para seguir registrados en su isla de origen ancestral en las islas externas y (b) por un curioso proceso de redistribución espontánea.

La constitución de 1979 faculta a los electores a registrarse ya sea en el sitio en que residen o donde tienen derechos de propiedad. Toda persona calificada para votar tiene el derecho de hacerlo sólo en un distrito electoral, pudiendo ser éste, aquel en el que reside o en el que tiene derechos de propiedad, pero una persona que tiene la posibilidad de optar entre ambos debe hacerlo en la forma que establece la ley. La mayoría de los habitantes de las Islas Marshall tiene derechos de propiedad en diversas islas o atolones y, por tanto, son múltiples los distritos en los que se pueden registrar como electores.

La sociedad marshalesa está basada en un sistema de clanes matrilineales. Los clanes suelen dispersarse entre distintos atolones y los matrimonios entre personas de distintos atolones son frecuentes. Sin embargo, la herencia matrilineal no agota el rango de linaje y de tierras asociadas sobre las que un individuo tiene derechos; sobre todo en el sur de las islas la herencia bilateral es común, e incluso en los sistemas matrilineales más firmemente establecidos, los niños también pueden reclamar derechos para el uso de tierra patrilineales de hasta cinco generaciones atrás.

Muchas de las personas que se han mudado hacia los centros urbanizados de Majuro y Kwajalein permanecen en el registro electoral de su isla de origen. Muchos también se cambian regularmente entre distritos electorales, ya sea para acompañar a sus candidatos preferidos o para evitar “desperdiciar” sus votos en candidatos poco viables o incluso para dirigir su voto hacia distritos más pequeños donde el peso de su voto puede ser más significativo. El cambio estratégico del registro de los electores urbanos hacia distritos de las islas exteriores compensa las desigualdades que se derivan de la mala distribución de escaños a lo largo del país.

Un estudio de información electoral realizado en 1999 mostró que 57.1 por ciento de los electores registrados en las islas exteriores (que son todas aquellas que no pertenecen a los grupos de Majuro y Kwajalein) eran en efecto residentes de Majuro y Kwajalein, los electores ausentes viviendo en esos dos centros representaban 43.6 por ciento y 13.5 por ciento de los votos de las islas exteriores respectivamente, mientras que 4.4 por ciento procedía del extranjero y 6.7 por ciento de los votos ausentes eran emitidos entre una isla exterior y otra. En los distritos electorales de las islas exteriores, el porcentaje de votos emitidos por personas que efectivamente vivían en ellas fue en promedio menor a un tercio del total, aunque con variaciones considerables entre los distintos atolones. En el Rongelap, afectado por las pruebas nucleares, 14.9 por ciento de los electores que se indicaban como residentes efectivos eran en realidad personas que se habían restablecido en la isla Mejjatto, ubicada al norte del Atolón de Kwajalein. De igual forma los electores que se identificaban como residentes en el distrito de Bikini en realidad vivían en la isla de Kili, en la que se reubicó a la población después de la Operación Bravo y de otras pruebas nucleares.

En la mayoría de las islas del exterior, el voto emitido fuera de la demarcación es mayor que el emitido en su territorio y, por consiguiente, es suficiente para determinar el resultado de la elección. Cuando la administración del reformista Kessai Note llegó al poder en 1999, muchos de sus éxitos cruciales en los distritos remotos ocurrieron gracias a los votos emitidos por las personas que vivían en Majuro.

## Disposiciones legales

De acuerdo con la Constitución de 1979, todos los ciudadanos de las Islas Marshall mayores de 18 años están calificados para votar con excepción de quienes purgan sentencias penales o han sido declarados oficialmente incompetentes. Las disposiciones relacionadas con el denominado voto ausente o en el extranjero están contenidas en la Ley Electoral de 1993. Para calificar al registro electoral por la vía de los derechos de propiedad, los ciudadanos requieren contar con una declaración de apoyo emitida por los líderes de su comunidad o en el caso de calificar por residencia por parte de oficiales de gobierno a nivel local. En la práctica la mayoría de las solicitudes de registro se extienden sin que se presenten las declaraciones de apoyo requeridas. En teoría, los registros pueden ser impugnados ante la Suprema Corte, pero esto casi no ocurre. El procedimiento para el registro de los electores en el extranjero es exactamente el mismo que se sigue dentro de los distritos electorales de origen. Las solicitudes para votar por correo requieren de una declaración jurada ante notario público en el país de residencia.

El voto en el extranjero se realiza exclusivamente por vía postal. No existen restricciones geográficas en relación a los países desde los cuales los electores pueden emitir un voto desde el extranjero. No está contemplado el establecimiento de sitios de votación fuera del país. Aquellas personas que residen de manera temporal o permanente fuera de la república votan por medio de una papeleta postal. Históricamente, las papeletas han sido enviadas de regreso a la oficina electoral y después de cerciorarse de que cumplen con los requisitos establecidos son aceptadas sin importar la procedencia.

## Últimas elecciones

En la elección de 2003 el gobierno envió oficiales electorales para que distribuyeran las papeletas entre los electores registrados que vivían en Estados Unidos, esto se tradujo en un incremento significativo en el voto postal desde el extranjero.

En la víspera de la elección de 1999, el gobierno restringió la posibilidad de los electores de cambiar su registro de un distrito a otro. Posteriormente, se pidió que presentaran solicitudes de registro al menos un año antes de las elecciones de 2003. Así, debido a la intensificación de la competencia política que acompañó el establecimiento de un sistema político basado en partidos, un gran número de electores movió su registro hacia el distrito electoral de su preferencia.



# CAPÍTULO 5

CAPÍTULO 5

# 5. La instrumentación del voto en el extranjero

Judy Thompson

## 1. Introducción

La ejecución práctica del voto en el extranjero es complicada debido a ciertos factores como el número de electores, su ubicación, las distancias y la complejidad del sistema de votación vigente. El voto en el extranjero implica un doble proceso de planeación ya que las tareas que requiere la organización de la elección dentro del país se tienen que homologar bajo circunstancias muy distintas.

Es importante que en cada etapa del proceso electoral en el extranjero se ponga énfasis en la ejecución de los procesos y procedimientos de tal forma que no sólo resulten fieles al espíritu de la legislación sino que también sean lo más parecidos posible a los que se realizan dentro del país. Sin importar en dónde estén localizados, todos los electores deben tener acceso a los procesos de registro y votación. Aunque el proceso siempre tiene que realizarse de acuerdo con las leyes, también se puede requerir que la administración sea creativa y flexible.

Los problemas que plantea la instrumentación varían dependiendo de los métodos que se empleen para el registro y la votación, la distribución geográfica de los expatriados y la situación política (por ejemplo, el periodo de transición que sigue a un conflicto violento). En cualquier caso, la seguridad y la privacidad son dos aspectos centrales del proceso, sin importar si el voto es personal, por correo, por delegación de poder (proceso esencialmente interno) o por medios electrónicos. Numerosos grupos de electores en el extranjero (como las poblaciones de refugiados) pueden ser vulnerables ante la intimidación y por eso requieren de protección que garantice la secrecía del proceso. Otros grupos (como los militares en servicio fuera del país y los miembros de las comunidades diplomáticas) pueden tener mayor confianza en el sistema pero esperan recibir la misma protección.

Cuando se trata de las primeras elecciones (fundacionales) o de elecciones de transición, es posible que las fuerzas políticas observen la votación en el extranjero con desconfianza. Si alguna fuerza política está buscando una razón para impugnar los resultados de la elección, es probable que se señalen anomalías en la votación en el

extranjero para justificar cualquier queja. Por este motivo, la planeación de la votación en el extranjero necesita un enfoque cuidadosamente integral que asegure que el proceso sea tan transparente y correctamente administrado como el de la votación interna.

Por lo general, los problemas administrativos o retrasos que presenta el voto en el extranjero se perciben como actos deliberados de fraude por parte del gobierno o incluso del organismo electoral. “Las elecciones de transición deberían verse como una expectativa latente de que ocurran accidentes en la intersección de la desconfianza política y la incapacidad administrativa. Todo problema administrativo se interpreta por un actor como un problema diseñado por su oponente para dañarlo” (Pastor 1999). Esto es particularmente aplicable para el voto en el extranjero. Por ello, es importante que cuando se planea la instrumentación del voto en el extranjero se elimine cualquier causa que pueda crear desconfianza.

Por último, es necesario que las disputas e impugnaciones se resuelvan de forma imparcial y rápida. Todos los participantes del proceso electoral deben tener el derecho de apelar ante un órgano independiente e imparcial. Se tienen que establecer los procedimientos de los procesos de apelación de tal forma que sean accesibles para los electores en el extranjero y se sujeten al cronograma electoral. Todas las quejas se tienen que atender de manera equitativa y oportuna.

## 2. Los procedimientos para el voto en el extranjero

Existen cuatro opciones para la emisión del voto en el extranjero:

- voto por delegación de poder;
- voto personal (voto en persona en los recintos de las misiones diplomáticas o en bases militares);
- voto por correo; y
- voto electrónico.

Las ventajas del voto por delegación de poder son su simplicidad técnica y que no involucra los enormes costos financieros y administrativos que tradicionalmente tiene la organización de elecciones fuera del territorio estatal. Sin embargo, sí implica un asunto problemático: el representante o apoderado puede utilizar este procedimiento para obtener un voto adicional e infringir así el principio de igualdad de sufragio sin que las autoridades electorales estén en posibilidad de intervenir.

La principal ventaja que tiene votar en misiones diplomáticas es que el proceso electoral adquiere altos índices de transparencia al estar supervisado por personal diplomático. Sin embargo, es importante que el personal actúe y dé la impresión de que es independiente e imparcial. Por otra parte, en algunos países puede ser problemático acceder a la embajada o al consulado más cercano, especialmente para los ciudadanos de aquellos estados que tienen pocas misiones diplomáticas en el extranjero o que cuentan con poca infraestructura. Además, tienen que considerarse cuestiones de supervisión cuando la votación se realiza en bases militares en el extranjero.

Aunque es más fácil organizar una votación por correo que colocar mesas de votación en todas las misiones diplomáticas del mundo, la transparencia que tiene la votación por correo no es tan elevada como cuando se emite el voto personalmente en un consulado bajo la observación de oficiales estatales (también pueden surgir problemas como el

“voto familiar” que se ha incrementado). Además, los servicios postales pueden ser lentos o poco fiables. Que el voto postal sea más o menos conveniente que el voto en misiones diplomáticas depende en gran medida del contexto, así como del nivel de infraestructura de los países en donde se realiza la votación externa. Generalmente, los costos que implica el voto por correo son menores a los que tiene el voto personal porque se puede centralizar la estructura administrativa requerida. Sin embargo, por razones de tiempo puede ser necesario contratar servicios de mensajería para trasladar las papeletas a un punto central en cada país y regresarlas para el escrutinio. El costo de este tipo de servicios es elevado pero asegura la entrega a tiempo. Los costos de envío local también son elevados porque el paquete incluye documentación y materiales electorales, como papeletas, sobres, instrucciones y listas de candidatos.

El voto por medios electrónicos se analiza en el capítulo 10.

No existe un “mejor procedimiento” para el voto en el extranjero. El organismo electoral tiene que considerar cuál es el procedimiento que mejor satisface las necesidades de su electorado.

**Cuadro 5.1: Ventajas y desventajas de los procedimientos para el voto en el extranjero.**

	Ventajas tentativas	Desventajas tentativas
Voto por correo	Costos financieros y de organización más bajos. Se puede incluir a más electores.	Problemas con la transparencia de los procedimientos de votación. Depende de un servicio postal rápido y confiable.
Voto en misiones diplomáticas	Elevados niveles de transparencia en los procedimientos de votación.	Elevados costos financieros y de organización. Varios electores viven lejos de los sitios de votación.
Voto por delegación de poder	Casi no tiene gastos adicionales.	No se puede garantizar plenamente el principio de igualdad de voto.
Voto electrónico	No hay retrasos. Disponible en todo el mundo. Facilita el escrutinio.	Inquietudes por la seguridad. Costos financieros por instrumentación.

### 3. Calendario electoral

El proceso de planeación puede dificultarse por las características particulares que tiene el voto en el extranjero. Sin embargo, si hay una planeación anticipada y una preparación cuidadosa el proceso puede mantenerse a la par del que se realiza dentro del país. Sin embargo, para el voto en el extranjero es necesario disponer de tiempo adicional para las etapas de registro y votación, especialmente cuando los electores en el extranjero están distribuidos de forma dispersa, como lo muestra el cuadro 5.2. Un periodo electoral corto puede descartar la posibilidad de voto en el extranjero y algunas veces se aplica con dicho propósito (como ocurrió en Sierra Leona en 2002, cuando los plazos reducidos fueron una de las razones por las que no se llevo a cabo el voto en el extranjero).

Una de las tareas preelectorales que puede requerir tiempo es la negociación y firma de los memorandos de entendimiento con cada país en los que se realizará el registro y votación en el extranjero (ver capítulo 6). El memorando de entendimiento es la base para todos los acuerdos, para la asistencia y para las necesidades que tenga el organismo electoral en cada país. Cuando varios países están involucrados, enfrentar una demora por suscribir uno o varios memorandos puede poner en riesgo al proceso. Esto ocurrió en las elecciones de Iraq en 2005, cuando el último memorando se estaba firmando cuatro semanas antes de la elección.

Los responsables del voto en el extranjero deben ser parte integral del equipo de planeación y administración del organismo electoral para que todos los participantes estén al tanto de los problemas especiales que tienen que enfrentar y de los tiempos o plazos requeridos. Esto es especialmente importante cuando el voto en el extranjero lo organiza una instancia ajena al organismo electoral. El hecho de que haya votación en el extranjero impacta en todas las etapas del proceso, desde la producción y distribución de las papeletas, hasta la capacitación del personal electoral y los programas de información al electorado. Sólo si se trabaja coordinadamente se puede lograr que tanto la votación interna como la externa vayan a la par, en forma funcional y eficiente.

Es importante poner especial atención al periodo de campaña porque puede suceder que los candidatos y partidos políticos no tengan suficientes recursos para llegar hasta los electores en el extranjero. El organismo electoral tendría que imprimir y distribuir información sobre los candidatos y partidos políticos entre estos electores, especialmente si el voto es por correo. Aunque el periodo de campaña sea el mismo al interior del país, se tiene que considerar el tiempo que se necesita para preparar y distribuir los materiales. Los tiempos se verán afectados de distinta forma dependiendo de la ubicación de los electores externos, del método de registro y del procedimiento de votación. La tecnología está brindando nuevas opciones así como nuevos métodos electrónicos de votación (se examinan en el capítulo 10).

**Cuadro 5.2: Ejemplo de calendario electoral para el voto en el interior y exterior**

Voto en el extranjero	Cuenta regresiva	Voto dentro del país
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma de memorandos de entendimiento con cada gobierno.</li> <li>• Acuerdos de cooperación con ONG.</li> </ul>	8 meses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenar los materiales del registro.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratar personal para el registro.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar el número y ubicación de los electores en el extranjero.</li> </ul>	6 meses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer locales para el registro.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciar la campaña de información.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seleccionar establecimientos y las oficinas postales para el registro y la votación.</li> </ul>		

VOTO EN EL EXTRANJERO

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibir los materiales del registro.</li> </ul>	5 meses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribuir los materiales a los centros del registro.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación de personal del registro.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciar campaña de información.</li> <li>• Contratar y capacitar al personal del registro.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro de electores (personalmente o por correo).</li> </ul>	4 meses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro de electores.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traslado de la información del registro al organismo electoral.</li> <li>• Exhibición y corrección de la lista (si está separada de la lista interna).</li> </ul>	3 meses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenar los materiales/equipo para la elección.</li> <li>• Ordenar las papeletas.</li> <li>• Preparación del registro electoral.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalación del equipo para la votación.</li> </ul>	2 meses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro preliminar de electores.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodo de campaña: impresión y distribución de la información de los partidos/ candidatos para los electores en el extranjero.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impugnaciones al registro.</li> <li>• Corrección del registro electoral.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reclutamiento y capacitación del personal electoral.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodo de campaña.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recepción de las papeletas y otros materiales.</li> <li>• Llegada de los observadores electorales.</li> </ul>	1 mes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impresión del registro definitivo de electores.</li> <li>• Reclutamiento y capacitación del personal electoral.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Votación (si es por correo).</li> </ul>	3 semanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega de los materiales ordinarios a los centros de votación.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte de las papeletas al organismo electoral (voto por correo).</li> </ul>	2 semanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega de la documentación y otros materiales vulnerables a los sitios de votación.</li> </ul>
	1 semana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llegada de los observadores electorales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Votación (si es personal) y escrutinio (o transporte de las papeletas al organismo electoral para su escrutinio).</li> </ul>	Jornada electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Votación y escrutinio.</li> </ul>
	Entre 1 y 7 días	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impugnaciones a la votación y al escrutinio.</li> </ul>
	1 semana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación de quejas/recuentos.</li> </ul>
	3 semanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anuncio oficial de los resultados.</li> </ul>

Este cronograma asume el registro completo de todos los electores con derecho a voto antes de la jornada electoral. El tiempo se puede reducir significativamente si se

usan otros métodos de registro. Por ejemplo, un registro permanente que incluye a los electores en el extranjero sólo necesita un periodo de actualización, que normalmente es más corto que el requerido para el registro total. El uso de listas preestablecidas, como las de registros de refugiados, militares o personal diplomático también puede ayudar a disminuir el periodo de registro, si existe la posibilidad de verificar el derecho a voto de dichas personas. En 1996, en Bosnia y Herzegovina se utilizó un censo realizado antes de la guerra como base para la votación y, en 2005, Iraq utilizó las listas para la distribución de alimentos. Si es necesario, también se pueden utilizar los registros de elecciones previas.

#### 4. Presupuesto y costos

El voto en el extranjero puede sumar costos importantes a la elección. Los costos de la votación externa varían dependiendo de las condiciones prevalecientes. Cuando se toma la decisión de realizar el voto en el extranjero es necesario considerar en dónde se necesitarán fondos extras y cuál será el costo total. En elecciones de transición, si están involucrados donantes internacionales, necesitarán supervisar los detalles de los costos y el presupuesto. Es necesario conocer con anticipación todos los costos del proceso para presentar un presupuesto realista a los gobiernos y donantes. Cuando se definen programas con anticipación y dentro de estructuras conocidas es probable reducir los costos.

Los costos extra pueden ser una razón para limitar el alcance del voto en el extranjero. Por ejemplo, el voto en el extranjero se puede ofrecer sólo si el número de electores externos registrados sobrepasa cierto umbral (como lo hizo Ucrania en 2004), o sólo en países en donde se tienen embajadas o consulados. En algunos casos, los que toman las decisiones pueden considerar que los retos que implica el voto en el extranjero son excesivos e insalvables dentro de los estrechos márgenes previstos. Este ha sido el caso de numerosas elecciones celebradas después de un conflicto. De hecho, en las elecciones iraquíes de 2005, la ONU aconsejó en un principio evitar el voto en el extranjero por la complejidad de la operación. Sin embargo, los partidos políticos iraquíes defendieron férreamente la instrumentación del voto en el extranjero y como resultado, en noviembre de 2004 la Comisión Electoral Independiente de Iraq (IECI por sus siglas en inglés) decidió llevarla a cabo.

Los costos del voto en el extranjero pueden incluir:

- seguridad de las personas, centros de votación, materiales y eventos. Algunas veces se necesitan acuerdos especiales de seguridad si se percibe que existen riesgos para los electores y las papeletas durante el proceso;
- personal, incluye contratación, salarios y capacitación;
- espacios para oficinas (si se tienen problemas internos de comunicación o infraestructura puede ser necesario administrar el voto en el extranjero desde una oficina foránea);
- viajes del personal administrativo y de supervisión;
- capacitación: pueden necesitarse materiales y programas especiales tanto para el registro como para el voto en el extranjero;
- programa del registro electoral;

- materiales electorales como la impresión de papeletas y la instalación de mesas de votación;
- transporte de materiales: el costo se eleva dependiendo del número de países involucrados. Puede ser necesario el envío por correo para cumplir con los tiempos (por ejemplo para regresar las papeletas del voto en el extranjero para el escrutinio dentro del país);
- oficinas del registro y locales para instalar las mesas de votación;
- materiales informativos y medios de distribución: programas especiales para difundir la información entre los electores en el extranjero sobre los procesos de registro y votación, esto puede incluir costos de medios en varios países;
- comunicaciones: se necesita una comunicación constante entre el organismo electoral y las bases de operación externas;
- observación: el organismo electoral puede proveer sus propios observadores para el registro y votación en el extranjero o ayudar con los representantes de los partidos políticos para asistir a dichos eventos; y
- costos de las organizaciones o agencias asociadas en la ejecución del programa.

Varios de los costos básicos, como los de adquisición e impresión se incluyen dentro del presupuesto general de la elección (por ejemplo el número de papeletas que se van a imprimir considera tanto a los electores internos como a los externos).

Si está involucrado un número elevado de países o de electores, las negociaciones pueden empezar con anticipación y con la participación de la comunidad diplomática, los organismos electorales nacionales o las agencias internacionales que tengan relevancia en dichos países. Es posible que buena parte del equipo necesario para instalar las mesas de votación se pueda obtener mediante préstamos en las localidades y que oficiales electorales de los países anfitriones colaboren en los preparativos de la elección, pero es necesario alcanzar acuerdos con el organismo electoral local o nacional (ver capítulo 6). Este tipo de asistencia varía mucho de país en país y necesita negociarse por separado. En Bosnia y Herzegovina el apoyo internacional fue crucial. “La mayoría de los países que tenían refugiados de Bosnia eran lo suficientemente prósperos y políticamente estables como para autorizar, e incluso financiar las actividades electorales en su territorio. No se puede esperar lo mismo de los países anfitriones de otras regiones” (Grupo Directivo de Elecciones para Refugiados de la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa 1997:61). En lugares donde el número de electores es pequeño (por ejemplo, que sólo comprende a diplomáticos y viajeros), la embajada del país involucrado puede manejar los acuerdos sin asistencia del organismo electoral local.

El cuadro 5.3 brinda algunos ejemplos de los costos que tienen los programas del voto en el extranjero (en el anexo D se incluyen ejemplos adicionales con cierto detalle). Sin embargo, no siempre es posible determinar qué elementos se incluyen en las cifras y por lo tanto éstas no son comparables entre sí.



**Cuadro 5.3: Ejemplos de costos de los programas del voto en el extranjero.**

	Costos estimados en millones de dólares	Costo en dólares por elector registrado
Iraq (enero de 2005)	92	300-400
Afganistán (2004)	24	20 Irán / 32 Pakistán
Indonesia (2004)	6	13*
Timor Oriental (1999)	1	161**

\*Esta cifra es la presupuestada. Se desconoce el gasto real. Sólo 0.2% del total de votos emitidos corresponde a los electores en el extranjero. Ver estudio de caso de Indonesia.

\*\*Organización Internacional para las Migraciones, “Estudios de Caso del Voto en el Extranjero: Timor Oriental”.

El programa del voto en el extranjero de Iraq ha sido el más caro de la historia al igual que en Afganistán; gran parte del costo puede atribuirse a las necesidades de seguridad. Otro factor que incidió fue la necesidad de realizar los acuerdos institucionales en un periodo muy corto: la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estuvo comisionada para la totalidad del programa de voto en el extranjero, lo que representó un importante incremento por concepto de gastos indirectos. El programa de voto en el extranjero de Timor Oriental para su referendo de independencia en 1999 costó sólo una fracción de lo que costaron los programas de Afganistán e Iraq; se registraron cerca de 6220 electores en seis países y la participación en el extranjero fue de 96.5 por ciento.

Si los programas de voto en el extranjero se desagregan y el organismo electoral se encarga de subcontratar los distintos componentes del proceso, como la impresión de las papeletas, pueden disminuir considerablemente los costos totales. Los costos se vuelven altos cuando los programas de votación tienen que crear un registro electoral o reconstruirlo por tener varias imperfecciones. Otro método para reducir costos puede ser eliminar la producción de nuevas cédulas o documentos de identidad.

La mayoría de los costos se pueden cubrir mediante una combinación de esfuerzos entre el país de origen, la comunidad internacional y, en una forma más limitada, los países anfitriones. Además hay costos que pueden solventar los electores; normalmente los electores pagan los gastos de la transportación requerida para el registro y la votación, pero dependiendo del calendario electoral, puede ser necesario que los electores hagan dos viajes: uno para el registro y otro para emitir su voto. Los costos de traslado pueden ser un obstáculo importante para la participación, especialmente cuando los electores tienen que viajar grandes distancias y esto puede provocar un nivel bajo de participación en el extranjero. Para las elecciones iraquíes de 2005, los costos de traslado de los electores para registrarse y votar fueron lo suficientemente altos como para volverse prohibitivos; en países como Suiza y Estados Unidos (en donde se emitió 10 por ciento de los votos en el extranjero) se estableció un número muy limitado de sitios para el registro y la votación. El gobierno danés subsidió el transporte para que los electores iraquíes participaran en el programa de voto en el extranjero, pero la mayor parte de los países anfitriones no suministraron este tipo de ayuda.

Se pueden generar soluciones creativas e innovadoras para los problemas presupuestales que tienen que ver con el voto en el extranjero. En los lugares en donde se concentra un gran número de refugiados, sus voluntarios, los de otras comunidades o de grupos civiles tienen las habilidades lingüísticas necesarias para realizar gran parte de las actividades de educación y capacitación. En algunos casos se pueden reclutar de entre estos grupos o comunidades a quienes fungirán como oficiales durante la votación y el escrutinio. La comunidad de expatriados frecuentemente sugiere medidas para ahorrar costos (aunque existe el riesgo de que estas sugerencias estén sesgadas).

Naturalmente, todos los costos financieros tienen que compararse con las consecuencias que pueden derivarse de la decisión de no organizar el voto en el extranjero, como las relativas a la consolidación de la democracia, la paz y la estabilidad, o la reconciliación nacional, especialmente en situaciones posteriores a un conflicto. En algunos casos, los costos de no organizar el voto en el extranjero pueden exceder en el largo plazo a los que tendría un programa muy sencillo para llevarlo a cabo.

## 5. Logística

La adquisición y distribución del equipo y los materiales electorales pueden adquirir otras dimensiones cuando se trata de elecciones en el extranjero. Si los electores externos viven en varios países es problemático entregar materiales que coincidan con los que se utilizan dentro del país.

Es recomendable que se realicen acuerdos especiales con proveedores, como los impresores y fabricantes, para que entreguen el material en varios locales tanto dentro como fuera del país. Esto plantea problemas de seguridad y tiempo, que tienen que controlarse cuidadosamente. Cuando se planean las entregas siempre deben considerarse los problemas de infraestructura, transporte y comunicaciones. El transporte de las papeletas puede complicarse por el sistema electoral que se emplea. En una elección que utiliza el sistema de representación proporcional a nivel nacional, la misma papeleta se utiliza en todos lados. Sin embargo, en un sistema electoral en donde cada distrito, provincia o región tiene una papeleta distinta, la distribución se vuelve más complicada. Además, los electores se tienen que identificar por demarcación electoral, cuestión que añade otra dificultad al proceso, a menos que se utilice el voto por correo. Este sistema tiene sus propias complicaciones por que cada elector necesita la lista de partidos o candidatos del distrito electoral al que pertenece.

Una falla en la entrega de materiales puede crear una situación muy tensa, como la que se experimentó en las elecciones para la Asamblea Nacional de la República Centroafricana de 1998.

Hubo una gran decepción en las comunidades en Gabón y Francia, en donde los migrantes molestos rodearon sus misiones diplomáticas reclamando su derecho a votar. Un manifestante en Libreville, Gabón, dijo a los noticieros: “no hemos podido votar aquí en Libreville porque el consulado no recibió los materiales necesarios para organizar las elecciones. Por esta razón estamos protestando en contra de la flagrante violación a la Constitución al impedir que los centroafricanos en Gabón puedan ejercer libremente sus deberes cívicos. Por eso estamos luchando con toda nuestra energía” (Tumanjong 1999: 41-42).

Aun los países que tienen excelente infraestructura y comunicaciones pueden experimentar dificultades. Algunos electores canadienses que estaban trabajando en Kosovo durante las elecciones canadienses de 2000 no pudieron votar porque las papeletas no llegaron a tiempo a la Oficina de Coordinación Canadiense en Kosovo.

Un aspecto importante de la logística es el nombramiento y capacitación del personal para el voto en el extranjero. Los oficiales electorales necesitan capacitación específica y detallada, sin importar si fueron contratados directamente o nombrados por una agencia nacional o internacional en cada país. Los manuales que se preparan para la capacitación sobre el registro y la votación dentro del país pueden ser útiles para el extranjero, aunque siempre hay aspectos específicos que el personal a cargo del voto en el extranjero tiene que tratar. Estos aspectos particulares pueden referirse al contexto (antecedentes del país), retos específicos (por ejemplo cómo llegar a los electores en campos de refugiados o cuando los electores están muy dispersos) y las instrucciones especiales para regresar los materiales de registro y las papeletas al organismo electoral.

La comunicación con los electores potenciales también es parte de la preparación logística. Es probable que los materiales diseñados para la votación interna tengan que ser modificados para su uso fuera del país (incluyendo el idioma). Puede ser necesaria una estrecha cooperación con organizaciones nacionales e internacionales para llegar a los posibles electores y para dirigir los programas de información. El uso de medios masivos de comunicación debe mantenerse al mínimo para disminuir los costos, a menos que haya una gran cantidad de electores en un país en particular. También se recomienda revisar los controles mediáticos que tiene el país anfitrión. Los anuncios y la información deben dirigirse cuidadosamente para que puedan llegar efectivamente a los electores en distintos lugares. Los oficiales electorales también pueden participar en las campañas de difusión informativa cuando los partidos políticos no tengan los medios para hacerlo fuera del país. Si un gran número de electores en el extranjero reside en un país en particular, puede ser útil disponer de líneas telefónicas gratuitas para atender preguntas.

Es importante que al igual que en el proceso de planeación se monitoreen cuidadosamente los preparativos logísticos para asegurar que todas las contingencias estén previstas dentro de los periodos de registro y votación.

## 6. Seguridad de los materiales electorales

La seguridad y el control de los materiales de registro y votación necesitan una especial atención para el voto en el extranjero. La seguridad en el extranjero es tan esencial como lo es internamente, pero además plantea el desafío de garantizar que los materiales se transporten de manera segura en distintos países. Cuando se regresan las papeletas al organismo electoral, puede ser necesario transportarlas a nivel provincial o municipal. Cada etapa necesita un plan de seguridad para prevenir cualquier tentativa de fraude.

Es común que los representantes de partidos políticos y los observadores quieran conocer los detalles relativos al traslado de las papeletas y de otros materiales electorales desde su lugar de origen hasta su destino. Se pueden utilizar transportes seguros, mediante servicios de mensajería o la valija diplomática, para dar suficientes garantías a los observadores, candidatos y electores sobre la imposibilidad de alterar las papeletas.

La seguridad también debe recibir especial atención durante el proceso de registro. En algunas circunstancias, brindar los datos necesarios para el registro puede plantear un riesgo para las personas. A los refugiados puede preocuparles la posibilidad de perder su estatus o de ser forzados a regresar prematuramente a su país de origen. Por ello, desean que el organismo electoral garantice la confidencialidad de los datos que aportan para el registro. Sin embargo, una medida de este tipo puede entrar en conflicto con el proyecto de tener una lista abierta para que los partidos políticos puedan inspeccionarla libremente. Se pueden tomar medidas para proteger la información relacionada con el estatus o la ubicación del elector si se selecciona cuidadosamente la información que se imprimirá en los registros electorales. Se tienen que considerar cuidadosamente este tipo de problemas para conciliar las necesidades de los ciudadanos desplazados con las del sistema electoral.

## 7. Registro de electores

La legislación se encarga de definir quiénes tienen derecho a votar y el organismo electoral establece los procedimientos para el registro y la prevención de fraudes. La conservación de los registros electorales es generalmente una tarea de interés público, por lo que se tienen que acordar los datos que se publican en las listas y los que se mantienen confidenciales.

Los electores en el extranjero se pueden incluir en el registro de electores correspondiente al distrito en donde se ubicaba su lugar de residencia, en la lista nacional (si el país tiene consolidado un registro electoral único), o en el registro electoral especial para los electores en el extranjero. En este último caso, la lista puede integrarse por país, por tipo de residencia (permanente o temporal), por categoría (refugiado, trabajador temporal, etcétera) o por cualquier combinación. Puede existir un registro permanente que sólo se actualice regularmente, uno regular y automático, o uno en el que los electores tengan que registrarse antes de cada elección.

Los electores en el extranjero que están fuera por razones de trabajo o viaje tienen que confirmar que sus nombres estén incluidos en el registro electoral. La responsabilidad de verificar la inscripción recae en el elector, a quien se puede dar la posibilidad de hacerlo por correo o internet. Para poblaciones desplazadas en grandes proporciones, por lo general se necesita realizar un registro nuevo porque regularmente el que existe no está actualizado. Puede ser muy costoso organizar y dirigir este proceso. En estos casos, la responsabilidad de asegurar que se realice el proceso recae en el organismo electoral. El proceso de registro debe diseñarse de tal forma que asegure que los electores en el extranjero satisfagan los requisitos previstos en la ley y que funcione para atender los problemas que pueden surgir en los países anfitriones. El registro puede realizarse mediante oficiales locales debidamente capacitados, por medio del personal diplomático o del servicio postal. Cualquiera que sea el procedimiento que se use será necesario contar con controles para prevenir fraudes. Se tienen que asegurar las tarjetas del registro y los datos para evitar pérdidas o duplicados. También se necesitan controles para la distribución de las tarjetas y de otros materiales, así como para su retorno, de tal forma que las personas que los manejan puedan rendir cuentas por cada objeto.

Previo al registro es importante identificar con la mayor precisión posible los sitios en donde se ubican los electores potenciales. El plan de comunicación previsto para

informar sobre el proceso a los electores tiene que ser suficientemente específico. La información puede ser diseminada a través de organizaciones internacionales, ONG locales y grupos comunitarios, así como en sitios de internet.

Por lo regular los electores en el extranjero, especialmente los refugiados, no poseen documentos de identificación. Se tienen que adoptar algunos procedimientos que permitan a los electores registrarse utilizando otros medios de identificación (por ejemplo los registros del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR) o una declaración jurada. Al mismo tiempo, los procedimientos tienen que asegurar que no se puedan registrar fraudulentamente personas sin derecho a voto. Los procedimientos también tienen que brindar igualdad de acceso a todos los electores en el extranjero, sin importar su origen étnico o religión. Es común que los miembros de grupos minoritarios enfrenten mayores dificultades para comprobar su identidad y ciudadanía, por lo que sería conveniente dedicarles alguna atención adicional en el proceso de registro.

Cualquier procedimiento específico debe ceñirse al espíritu de la legislación vigente y por eso se podrían necesitar enmiendas a la ley. Si los oficiales electorales en cada país anfitrión toman sus propias decisiones acerca de quién puede votar o sobre qué formas de identificación se aceptan, se pueden ocasionar serias dificultades o inconsistencias que cuestionen los resultados de la elección.

El registro exacto de los electores en el extranjero se puede convertir en un asunto político, como ocurrió en Guyana después de 1968, cuando se extendió el derecho al voto a los electores no residentes.

Se manifestaron reclamos persistentes en los que se afirmaba que las listas de los electores en el extranjero eran inexactas y que se elaboraron sin el conocimiento previo o la participación de la Comisión Electoral. Se dijo que las listas se rellenaron con electores ficticios y sin derecho a voto, por lo que el nivel de anomalías era superior a 75 por ciento de los registros. Se descubrió que los electores registrados vivían en direcciones inexistentes, en lotes baldíos, en pastizales y en locales abandonados. Otra crítica al voto en el extranjero fue que más de 95 por ciento de los votos favoreció al partido gobernante... [En 1985 se intentó hacer una reforma] para cambiar el régimen de voto en el extranjero, pero al final se dejó intacto el esquema básico que siguió siendo susceptible de manipulación electoral (Dundas 1993; 145-6).

Cuando las inscripciones no se integran en el registro interno son necesarios mecanismos legales para objetar el registro de algún nombre o la corrección de datos de los electores externos. Para garantizar la integridad del registro electoral es importante que se instrumenten estándares mínimos similares a los que se aplican en el registro interno.

## 8. La secrecía del voto en el extranjero

Es conveniente que todas las medidas para proteger la secrecía del voto internamente se traten de replicar en el exterior. La capacitación de los oficiales electorales, incluyendo los diplomáticos o miembros de la milicia que participarán en el establecimiento de las mesas de votación, es un paso esencial para garantizar la integridad del voto. En la mayoría de los casos se pueden instrumentar en el extranjero los mismos procedimientos para la integración de las mesas de votación y la emisión del voto que se aplican internamente.

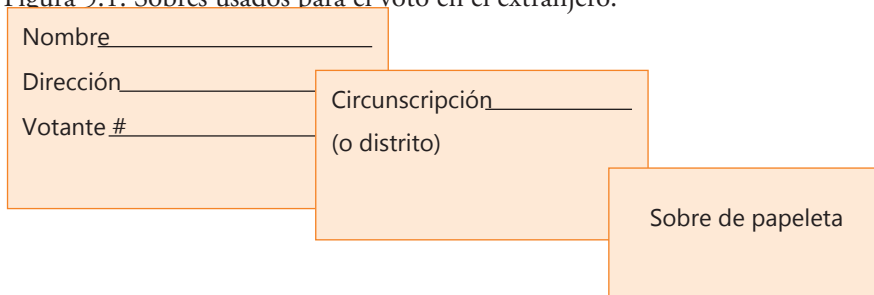
En otros casos puede no ser práctico, por ejemplo, cuando hay muy pocos electores. Cuando se utilizan medios postales se necesitan medidas adicionales que aseguren la secrecía del voto; esto puede dificultarse cuando el elector recibe la papeleta por correo y tiene que marcarla en casa. Puede ser necesario pedir a los electores que acudan a una embajada o institución pública para marcar la papeleta en secreto y junto a la papeleta se debe informar al elector sobre su deber de marcar la papeleta en privado y que cualquier interferencia es una violación a la ley.

La selección de recintos para instalar mesas de votación se basa en la información del registro. Sin embargo, es importante contar con planes de contingencia en caso de cambios en el estatus de los electores. El número y la ubicación de las mesas de votación pueden verse afectados si tiene lugar un regreso masivo de refugiados antes de la jornada electoral. También se debe considerar la posibilidad de que algunos electores registrados en el extranjero decidan regresar el día de la jornada electoral para votar dentro del país.

Las papeletas marcadas por los electores en el extranjero normalmente requieren el uso de una serie de sobres que mantengan en secreto el voto y la identidad del votante en cada etapa: durante la emisión del voto, durante su regreso al organismo electoral y, por último, en el escrutinio (ver figura 5.1). La identidad del votante se puede indicar en un sobre exterior para que se pueda verificar su elegibilidad en el registro electoral y para evitar que pueda votar más de una vez. Si se trata de voto por correo, el sobre también tendrá indicada la dirección del organismo electoral (o de la organización que administra la votación). Al colocar un sobre interno con la dirección del organismo al que se envía la papeleta para el escrutinio se pueden distribuir las papeletas a nivel nacional, provincial o municipal. Finalmente, el último sobre, sin marcas y con la papeleta, se introduce en la urna correspondiente para realizar el escrutinio. La combinación de dos o tres sobres permite confirmar que el elector cumple con los requisitos para votar, que la papeleta se entregue correctamente y que la papeleta sea escrutada sin identificar al votante. Este proceso de la votación es muy importante y por eso es necesario incluir instrucciones cuidadosas para que los electores y los oficiales electorales entiendan el sistema y confíen plenamente en él.

Las decisiones concernientes al escrutinio de las papeletas también son una parte importante de la secrecía del voto. Cuando hay pocas papeletas de votos en el extranjero, se pueden mezclar con las papeletas internas para evitar que se revelen sus preferencias. Por ejemplo, en Lesotho en 1998 algunas provincias sólo recibieron una papeleta en el extranjero, por lo que se decidió mezclarlas con otras papeletas en una urna en específico. Si hay un gran número de votos en el extranjero, frecuentemente se toma la decisión de escrutarlas de manera centralizada, ya sea en las mesas de votación (como en Croacia en 1997) o una vez regresadas al organismo electoral (como en Sudáfrica en 1994 y Kosovo en 2000). Después, los resultados se suman al total. Desafortunadamente, en situaciones posteriores a un conflicto el proceso de conciliación se puede estropear y algunas veces los representantes de partidos políticos impugnan todas las papeletas externas durante el escrutinio, como ocurrió en Lesotho en 1998.

Figura 5.1: Sobres usados para el voto en el extranjero.



Por lo regular la seguridad de los sitios de votación y escrutinio instalados en el extranjero es responsabilidad de la embajada o del consulado, en caso necesario, la policía local puede incrementar la seguridad. Si existe una amenaza específica o se perciben riesgos para la seguridad, como sucedió en las elecciones iraquíes de 2005, se pueden realizar acuerdos especiales para contar con mecanismos de seguridad adicionales, pero estas necesidades tienen que considerarse en la integración del presupuesto. Los observadores y representantes de partidos constituyen otra parte integral de la secrecía del voto. Estos participantes aseguran que se sigan los procedimientos y que la secrecía del voto se mantenga en cada etapa del proceso electoral. Suele ser difícil que los partidos políticos puedan enviar representantes, por lo que la responsabilidad de supervisar el voto en el extranjero generalmente recae en observadores internacionales.

En algunos casos se han desplegado observadores internacionales para que vigilen el voto en el extranjero. Sin embargo, los costos que le representa a las organizaciones internacionales enviar observadores a varios países han hecho que se busquen otras soluciones. Con frecuencia se recluta personal diplomático y de otras instituciones internacionales (incluyendo ONG) para que realicen la observación en representación de alguna organización internacional. Estos observadores son capacitados por la organización que los recluta y tienen que presentarle un informe para que ella prepare el reporte final. El organismo electoral también suele enviar personal a cada recinto para asegurarse de que se siguen los procedimientos establecidos.

## 9. Subcontratación para el voto en el extranjero

El organismo electoral puede encargarse de organizar las elecciones en el extranjero o puede contratar a alguien que lo haga. La última opción es inusual cuando un organismo electoral bien establecido está a cargo del proceso electoral, pero se suele aplicar en elecciones de transición que cuentan con grandes aportaciones por parte de la comunidad internacional. El organismo electoral y la agencia u organismo contratado tienen que interactuar con varios departamentos gubernamentales, entre ellos el responsable de las relaciones exteriores.

Antes de 1996, cuando se llevaba a cabo alguna votación en el extranjero, ésta generalmente era parte de una planeación integral del proceso electoral. Por ejemplo, el registro de refugiados y la votación en Camboya en 1993 fueron parte de las funciones



del área electoral de la Autoridad de Transición de las Naciones Unidas. Sin embargo, en las elecciones de 1996 en Bosnia y Herzegovina se consideraron otros métodos debido a la magnitud del voto en el extranjero. Los refugiados de Bosnia y Herzegovina estaban viviendo en alrededor de 50 países, pero la mayoría se encontraba en los países vecinos. La Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa (OSCE) estableció un grupo directivo para que coordinara esta tarea. El grupo trabajó en conjunto con el Centro para el Desarrollo de Políticas Migratorias y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Se establecieron procedimientos para el registro y la votación tanto por correo (en la mayoría de los países) como en persona (en los países vecinos). Posteriormente, la OIM fue contratada para coordinar la participación de los refugiados en las elecciones municipales de Bosnia y Herzegovina y, más tarde, para el voto en el extranjero de Kosovo (en 2000), así como en muchos otros países (ver capítulo 7 y estudios de caso de Afganistán, Bosnia y Herzegovina e Iraq).

La agencia u organismo contratado se coordina y vincula con el organismo electoral, es responsable de resolver las necesidades de infraestructura, información, registro, preparación de la base de datos (en algunos casos), votación e impugnaciones que se realicen por la inclusión de nombres en los registros electorales. Asimismo, la agencia u organismo contratado puede ser responsable de los archivos y de la documentación.

## 10. Conclusiones

Así como en el proceso electoral interno, el sistema que se use para el voto en el extranjero requiere de una cuidadosa planeación e instrumentación. El proceso también tiene que estar coordinado metódicamente para asegurar que todos los electores sean tratados equitativamente bajo el marco de la ley electoral. Aunque el costo por elector del voto en el extranjero tiende a ser más elevado que dentro del país, es importante que se integre dentro del presupuesto para que no haya discriminación de los electores en el extranjero.

El voto en el extranjero añade algunas complejidades al proceso, pero es necesario para extender el sufragio a todos los electores con derecho a voto. “Hoy tenemos que asumir que la democracia debe garantizar efectivamente que todos los ciudadanos adultos tengan derecho a votar” (Dahl 1998:3).

Aunque la flexibilidad es importante para enfrentar los desafíos, todas las decisiones se deben tomar conforme a la ley. Si el voto en el extranjero se administra e instrumenta adecuadamente se facilita el proceso democrático y, en el caso de poblaciones de refugiados, se alienta la unidad y la reconciliación.



# Brasil: el voto obligatorio y el renovado interés entre los electores en el extranjero

Leticia Calderón-Chelius\*

En 1965 se incluyó por primera vez en la Ley Electoral de Brasil la disposición que permite a los ciudadanos que radican en el exterior votar en las elecciones para presidente y vicepresidente. Sin embargo, fue hasta el retorno de la democracia en 1985 y en el marco de la nueva Constitución de 1988 que se ratificó la Ley Electoral y se reglamentó su ejecución. Debido a que la Ley fue parte del proceso de democratización del sistema político brasileño, no se cuestionó el derecho a votar en el exterior; los constituyentes que discutieron la ley asumieron que los brasileños que habían dejado el país lo habían hecho por la situación política que provocó la dictadura, por lo que la democracia debía reconocer y garantizar sus derechos políticos.

El voto en el exterior se instrumentó desde la primera elección democrática realizada en 1989 y desde entonces los brasileños emigrantes han sido considerados para votar en las elecciones presidenciales subsecuentes (1994, 1998, 2002 y 2006), que se dirimen por el principio de mayoría absoluta en un sistema electoral de doble ronda.

Si bien la ley dispone que el derecho al voto se circunscribe a las elecciones presidenciales y vicepresidenciales, ya en una oportunidad anterior se aprobó una resolución extraordinaria que permitió la participación de los ciudadanos en el exterior en el plebiscito realizado el 21 de abril de 1993, que convocó a la ciudadanía para definir el tipo de gobierno que la nación brasileña adoptaría: presidencial o parlamentario, republicano o monárquico. Aunque esta experiencia abrió la posibilidad de que los ciudadanos en el exterior pudieran ser convocados para votar en situaciones extraordinarias, hasta el momento ha sido la única ocasión en que se ha considerado su participación, además de la que tienen en elecciones presidenciales.

## ¿Quiénes pueden votar?

Esta posibilidad se extiende a todos los electores en el extranjero que detenten la nacionalidad brasileña. De acuerdo con la ley se pierde la nacionalidad brasileña al

---

\* Isabel Morales apoyó en la actualización de este estudio de caso.

adquirir otra nacionalidad; sin embargo, hace una excepción y dice que reconocerá la doble nacionalidad a todo aquel ciudadano que se vea obligado a naturalizarse en otro país como condición para permanecer en ese territorio o para el ejercicio de sus derechos civiles. Así, todo ciudadano brasileño por nacimiento, por naturalización, o con doble nacionalidad mantiene sus derechos y obligaciones de participar en las elecciones para presidente, vicepresidente o plebiscitos a los que pudiera ser convocado.

Un elemento importante es que de acuerdo a la Ley Electoral la posibilidad de votar en el exterior no incluye a los electores en tránsito, por lo que los ciudadanos que estén fuera del país tan sólo por un periodo de tiempo, es decir, que no estén residiendo de manera definitiva en el extranjero (estudiantes, trabajadores temporales o turistas) no están habilitados como electores en el exterior. Vale la pena aclarar que si bien ésta es una de las reglamentaciones dentro de la Ley Electoral brasileña, no se aplica cabalmente, ya que cualquier ciudadano brasileño que se registre en alguna embajada o consulado es incluido en el padrón electoral y puede votar. Esta situación no obedece a una falta de rigor por parte de la autoridad electoral, sino al reconocimiento de que la dinámica de la migración internacional ha hecho muy difícil definir a un emigrante definitivo, lo que explica por qué hasta ahora este criterio legal no se ha aplicado de manera rigurosa.

## El voto obligatorio y el voto en el extranjero

Debido a que en el sistema electoral brasileño el voto es obligatorio, los ciudadanos que radican en el exterior que no votan deben justificar su abstención. En caso de no hacerlo deberán pagar una multa al volver al país y si no lo hacen tendrán una serie de penalizaciones que entrarán en vigor dos meses después de su regreso al país.

Las penalizaciones son:

- No poder inscribirse en un concurso o prueba para cargos o funciones públicas.
- No poder recibir remuneración o salario por empleo público o en paraestatal.
- Restricciones para obtener préstamos de las sociedades de economía mixta, cajas económicas federales o estatales, o de cualquier establecimiento de crédito administrado en forma total o parcial por el gobierno.
- Restricciones para obtener el pasaporte o la tarjeta de identidad.
- Dificultades al renovar la matrícula en establecimientos de enseñanza oficial o supervisados por el gobierno.

## ¿Cómo se vota?

La legislación vigente prevé que la votación se lleve a cabo de forma personal en las embajadas y consulados brasileños de todo el mundo, donde se inscriben los votantes de acuerdo a su domicilio en el extranjero. Todos los trámites de registro y votación están a cargo del personal diplomático, que a su vez remite las inscripciones al Ministerio de Relaciones Exteriores en Brasilia. Le corresponde a un juez electoral de la 1ª Zona del Distrito Federal emitir los títulos electorales (credenciales), cancelar los registros anteriores y elaborar las papeletas de votación. Este material se envía a las sedes diplomáticas que son las encargadas de notificar a los electores fecha, horario y lugar de votación.

En lo esencial, los aspectos reglamentarios para la votación en el extranjero están a cargo del Tribunal Superior Electoral (TSE), en tanto que su organización y ejecución es responsabilidad compartida del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Tribunal Regional Electoral del Distrito Federal.

Un dato fundamental es que para acreditar una sección electoral en el exterior es necesario que haya inscritos por lo menos 30 electores y si hay más de 400 electores se deberá instalar una nueva sección electoral que se ubicará en algún local oficial del gobierno brasileño. Para la integración de la mesa receptora de votos en la primera como en una eventual segunda vuelta en la elección presidencial, el Tribunal Regional Electoral del Distrito Federal nombra a los funcionarios de las mesas de votación, atendiendo las propuestas de los encargados de las misiones diplomáticas.

El material que se utiliza durante todo el proceso electoral es provisto por el Tribunal Superior que lo deberá enviar por lo menos 72 horas antes de la elección. Las mesas de votación se abren en el mismo horario que se abren en el país, respetando la hora local. Al finalizar el proceso se cuentan los votos y por medio de telex diplomático se envían los resultados al Tribunal Regional Electoral del Distrito Federal y los votos se depositan en un sobre especial que se envía por valija diplomática al TSE en Brasilia. Este procedimiento permite que los resultados que llegan al país desde el exterior sean incluidos en los resultados generales de manera inmediata.

El procedimiento para votar en el exterior es esencialmente el mismo desde la primera experiencia en 1989. Sin embargo, a lo largo de las distintas elecciones el TSE ha introducido algunos ajustes por medio de resoluciones, cuando lo ha estimado conveniente. Por ejemplo, durante la elección de 1998 se instalaron en todo el país urnas electrónicas para la emisión del voto, pero no fue posible incorporar y utilizar este método en el extranjero por los altos costos que representaba. Sin embargo, ya para las elecciones presidenciales de 2006, el TSE autorizó el envío de 240 urnas electrónicas para la votación en 30 de los 91 países en donde se instalaron mesas para que los brasileños votaran en el extranjero. La mayor concentración de brasileños en el exterior se ubica en Estados Unidos, pero también hay grupos importantes en Alemania, Canadá, Italia, Portugal y Reino Unido.

## Participación

Aunque las cifras de registro y participación no son elevadas, muestran algunas tendencias interesantes. Para las elecciones presidenciales de 1994, había 39 367 electores registrados, de los cuales votaron 27 831, esto es, 70 por ciento. Para las elecciones de 1998, el registro se incrementó casi 20 por ciento, al alcanzar 47 961, pero sólo votaron 21,844 (45.5 por ciento). Para 2002, el registro ascendió a 69 937 electores, casi 45 por ciento más que cuatro años antes. La elección se decidió en la segunda ronda: en la primera votaron 38 618 electores en el extranjero (55.5 por ciento) y en la segunda 36 043 (51.7 por ciento). En la elección presidencial de 2006, cuando fue reelegido el presidente Luiz Inacio Lula da Silva, el nivel de participación fue de casi 50 por ciento en las dos rondas en las que se definió la elección. En general, las cifras indican un incremento sostenido en los niveles de registro y un nivel de participación más o menos estable.

## Desafíos por resolver

En la instrumentación del voto de los brasileños en el extranjero son dos los desafíos más importantes.

El primero consiste en que, además de no estar establecido con precisión y haber variado entre un mes y dos meses y medio para cada elección, el periodo de registro se considera corto, lo cual ha creado confusión y ha dejado fuera a electores potenciales del proceso electoral. Para subsanar este problema y no limitar el universo de votantes, es preciso definir de manera clara cuál es el periodo de registro electoral en el exterior y continuar con la tendencia de ampliar el periodo de registro.

El segundo desafío radica en que no hay un programa establecido por parte de la autoridad electoral para difundir el registro de los ciudadanos en el exterior, lo que provoca que la convocatoria tenga respuesta especialmente entre los ciudadanos más politizados y no entre aquellos que no participan de manera constante en asociaciones y grupos vinculados a la vida política del país. Si bien este es uno de los talones de Aquiles del voto en el exterior para Brasil, esta misma situación ha dado lugar a un creciente interés de los militantes de los partidos políticos por participar en la vida política de su país de origen, principalmente simpatizantes del Partido de los Trabajadores (PT). Ante esto se ha iniciado un proceso inédito de promoción política en el exterior de los candidatos en turno.

Durante el proceso electoral de 2002, en dos de las principales ciudades con presencia de brasileños, Boston en Estados Unidos y Lisboa en Portugal, se organizaron grupos que demandaron que los candidatos a la presidencia, específicamente el entonces candidato del PT, Luiz Ignacio Lula da Silva, incluyeran en su agenda política un apartado sobre los emigrantes brasileños. Este hecho tuvo una consecuencia directa en el cambio de la percepción social de los brasileños sobre la migración de sus compatriotas, así como en la redefinición de la política migratoria de ese país durante la gestión presidencial del propio Lula da Silva. Este hecho muestra la importancia del voto de los brasileños en el exterior.

Aunque los niveles de participación electoral de los brasileños en el exterior se mantienen en niveles relativamente bajos (vota menos de 5 por ciento de los electores potenciales en el exterior), su fuerza radica en que garantiza los derechos políticos de sus ciudadanos y con esto, la inclusión de quienes más allá de su ubicación geográfica deciden mantener un vínculo con su país.

Finalmente, es conveniente señalar que los costos asociados con la instrumentación de la votación en el extranjero suelen integrarse al presupuesto general de las elecciones y no representan un porcentaje significativo, además de que este tema no es objeto de controversia alguna.

# Honduras: los efectos de una decisión basada en cálculos políticos

Jacobo Hernández Cruz

Como parte fundamental del proceso de cambio democrático que se produjo para transferir el poder de un gobierno militar a uno civil, en noviembre de 1979 se aprobó la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que regiría la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de redactar el nuevo texto constitucional.

En el artículo 10 de esa legislación electoral se reconoció expresamente que los ciudadanos hondureños residentes en el extranjero tendrían la posibilidad de votar en las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente siempre y cuando se encontraran en el país el día de la votación y estuvieran registrados en el censo nacional electoral, lo que en rigor no se puede considerar como un dispositivo de voto en el extranjero.

La Asamblea Nacional Constituyente, instalada en junio de 1980, no sólo redactó el nuevo texto constitucional que fue promulgado en enero de 1982, sino que también emitió una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, con la finalidad de convocar al pueblo hondureño a las elecciones generales de autoridades supremas que se celebrarían en noviembre de 1981. En la nueva legislación electoral se vuelve a contemplar el voto de los hondureños residentes fuera del territorio nacional, esta vez referido en un sentido literal como voto en el exterior, pero quedando sujeta su aplicación a la existencia de condiciones apropiadas en materia de organización electoral, como establece el artículo 11, y a que la autoridad electoral reglamentara su ejercicio con el voto afirmativo unánime de sus miembros.

La aplicación de esta disposición se mantuvo en suspenso durante casi veinte años, en razón de que nunca se dieron las condiciones propicias para que la autoridad electoral, el entonces Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) que en 2004 se convirtió en Tribunal Supremo Electoral (TSE), procediera a su efectiva valoración y reglamentación. Por iniciativa del entonces partido gobernante, Partido Liberal de Honduras (PLH), el congreso aprobó a finales de 2000 un decreto que le confería al TNE un plazo de tres meses para reglamentar el voto de los hondureños en el exterior en los términos previstos por el artículo 11 de la legislación electoral. En el decreto se determinó que si el organismo

electoral no cumplía con ese mandato en el tiempo previsto, correspondería al Congreso Nacional elaborar el reglamento respectivo.

Como los miembros del Tribunal Nacional Electoral no llegaron a un acuerdo unánime dentro del plazo establecido, la responsabilidad de preparar el reglamento se trasladó al Congreso. Correspondió al presidente de este órgano y entonces virtual candidato del Partido Nacional (PN) a la presidencia de la República tomar la iniciativa para presentar el reglamento de voto en el extranjero que, de ser aprobado, se aplicaría en las elecciones presidenciales que se celebrarían a finales del año 2001.

A pesar de las objeciones de las fuerzas opositoras, de los argumentos en contra, relacionados al alto costo financiero y a la falta de un proceso de consulta con otros sectores interesados, la mayoría en el Congreso aprobó a finales de mayo del 2001 la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los Hondureños en el Exterior, reivindicando el probable beneficio para un universo de electores potenciales conformado por cerca de 600 mil hondureños en el exterior.

Además de un claro cálculo político del partido en el gobierno, no hay duda de que el volumen de las remesas monetarias que envían los hondureños residentes en el extranjero, conocido como “colchón económico” que en aquel entonces se estimaba en mil millones de dólares, también influyó en la decisión de aprobar esta ley.

En la ley se estableció que el voto de los hondureños en el exterior sólo es aplicable para las elecciones presidenciales, que las oficinas consulares se consideran organismos electorales auxiliares; con esto quedó implícito que el voto es personal, y que corresponde a la autoridad electoral seleccionar las ciudades donde se puede emitir el sufragio. A pesar de esto último, en uno de los artículos transitorios de la ley se dispuso que por única vez para las elecciones presidenciales de noviembre de 2001, el ejercicio del sufragio sólo se llevaría a cabo en seis ciudades de Estados Unidos: Houston, Los Ángeles, Miami, Nueva Orleans, Nueva York y Washington.

Solamente se seleccionaron estas ciudades porque se estimó que en ellas se concentraba el mayor volumen de hondureños en el exterior, aproximadamente 500 mil. Sin embargo, para las elecciones presidenciales de 2005 se volvió a determinar que las elecciones presidenciales en el exterior se celebrarían solamente en esas seis ciudades de Estados Unidos, aunque al final no fue posible organizar o validar las elecciones en todas ellas, como se precisa más adelante.

## Registro y logística electoral en el exterior

Para la instrumentación del voto de los hondureños en el exterior se instala una Junta Local Electoral en cada una de las oficinas consulares, la cual está conformada por un representante consular, un representante propietario y un suplente de cada partido político legalmente reconocido, con el propósito de administrar y supervisar todo el proceso electoral, incluyendo la integración del listado de electores.

La ley establece que para emitir el sufragio fuera del territorio nacional, los ciudadanos hondureños con residencia en el exterior deben estar registrados en el Censo Nacional Electoral para lo cual deben asistir al consulado correspondiente e inscribirse en un listado preliminar, proporcionando sus datos generales y su domicilio actual, así como su

número de tarjeta de identidad. Cabe resaltar que la posesión de ese último documento es indispensable para poder registrarse y votar en el exterior.

Para las elecciones presidenciales de noviembre de 2001 y luego para las de noviembre de 2005, los hondureños residentes en las seis jurisdicciones seleccionadas dentro de Estados Unidos dispusieron de un lapso de poco más de un mes, entre principios de julio y principios de agosto, para solicitar su inscripción en el listado preliminar de electores, ya que la ley dispone que los consulados deben integrar las listas preliminares de electores antes del 25 de agosto del año de la elección. A tal efecto y conforme lo prevé también la ley, la oficina dependiente del organismo electoral encargada de expedir las tarjetas de identidad única comisionó personal técnico especializado en esas jurisdicciones para que recibiera todas las solicitudes para el otorgamiento, renovación o reposición de las tarjetas de identidad. El hecho de que muchos hondureños en el extranjero no cuenten con su tarjeta de identidad única provocó que se acentuaran las críticas por el plazo tan reducido que se concedió para obtener la tarjeta y solicitar el registro como elector.

En todo caso, el Tribunal de Elecciones es el responsable de integrar el listado definitivo de electores en el exterior y enviarlo, por conducto de la Cancillería junto con todos los materiales y documentación electoral, a las oficinas consulares habilitadas como organismos electores auxiliares, un mes antes de la jornada electoral. La ley establece que si el nombre de un elector no aparece en el listado definitivo preparado por la autoridad electoral, él no puede ejercer el sufragio. En este sentido, es conveniente señalar que, por mandato constitucional, los ciudadanos de origen hondureño que se hayan naturalizado en Estados Unidos o en otro país y no hayan recuperado la ciudadanía hondureña, no pueden tomar parte en las elecciones.

Por mandato legal, la jornada electoral en el exterior se lleva a cabo el mismo día en que se celebran las elecciones generales en Honduras. Aunque la ley no contempla disposiciones expresas sobre actividades de campaña en el exterior, éstas se desarrollaron a través de reuniones personales, propaganda impresa y mensajes en algunas radiodifusoras de habla hispana.

## Niveles de participación

Para la primera votación en el extranjero que, como se ha indicado, se verificó en las oficinas consulares de seis ciudades de Estados Unidos, el registro definitivo incluyó a 10 826 electores, de los cuales únicamente concurren a las urnas 4,541, es decir 42 por ciento (los datos desagregados se precisan en el cuadro 1). Los bajos niveles de registro y participación fueron causa de controversia e incluso algunas voces plantearon la supresión del voto en el extranjero por razones políticas y financieras. Sin embargo, la decisión se mantuvo inalterada y se volvió a disponer su instrumentación, en los mismos términos, con motivo de las elecciones presidenciales de 2005.

**Cuadro 1: Voto de los hondureños en el extranjero en las elecciones presidenciales de 2001**

Ciudad	Ciudadanos registrados	Votos emitidos
Miami	3590	1770
Houston	1599	519
Washington	982	399
Nueva York	2196	676
Los Ángeles	1665	678
Nueva Orleans	794	499
<b>TOTAL</b>	<b>10,826</b>	<b>4541</b>

El registro en el extranjero para las elecciones presidenciales de 2005 no varió significativamente, pues apenas llegó a 11,590 electores, lo que representó un incremento marginal de apenas 7 por ciento respecto al precedente. Sin embargo, la emisión y el escrutinio de los votos sí enfrentó serias dificultades. En primer lugar, la votación en Nueva Orleans tuvo que ser cancelada debido a los efectos devastadores del huracán Katrina y a la situación de emergencia que se vivía en esa zona. En Nueva York, la Junta Electoral experimentó serios problemas y decidió suspender la votación. En los recintos de Miami y Washington las papeletas no fueron certificadas, por lo que no se les pudo llevar al centro de procesamiento de datos para agregarse al escrutinio (se emitieron alrededor de 400 votos en esas dos demarcaciones). En Houston, se determinó que sólo era válida la votación emitida en una de las dos mesas que se instalaron, por lo que al final sólo se escrutaron válidamente los votos emitidos en Los Ángeles y en una de las mesas de Houston. El resultado final: sólo se contabilizaron 336 votos válidos en el extranjero, menos de 10 por ciento de los que se emitieron en las elecciones de 2001 y un equivalente a menos de 3 por ciento de los electores registrados en 2005.

**Cuadro 2: Voto de los hondureños en el extranjero en las elecciones presidenciales de 2005**

Partido político	Houston	Los Ángeles
Partido Innovación y Unidad	5	2
Partido Nacional	50	115
Partido Liberal	58	92
Unificación Democrática	1	4
Partido Demócrata Cristiano	2	7
<b>TOTAL</b>	<b>116</b>	<b>220</b>



## Costos y perspectivas

Los gastos financieros para instrumentar el primer operativo de voto en el extranjero en 2001 ascendieron a 10 millones de lempiras (alrededor de 600 mil dólares). Lo elevado de este costo, los bajos índices de registro y participación y la presunta discordia o polarización política de las comunidades de hondureños en el exterior con motivo de la competencia electoral fueron motivos de fuertes críticas, así como de demandas que pedían revisar y hasta suprimir la normatividad en esta materia. Después de la segunda experiencia en 2005, las críticas se han intensificado y la propia autoridad electoral ha admitido que el saldo es negativo. Sin embargo, por el momento no se ha definido ningún curso de acción alternativo y mientras algunos sectores insisten en suprimirlo, otros plantean la necesidad de revisar la legislación para buscar mejoras.

# CAPÍTULO 6

CAPÍTULO 6

## 6. Aspectos relacionados con los países anfitriones

Brett Lacy

Este capítulo explora los aspectos políticos de la organización de elecciones en otros países. Aborda temas concernientes al papel y las responsabilidades de los países anfitriones, es decir, aquellos donde se lleva a cabo la votación de los extranjeros para elecciones de su país de origen, incluyendo la seguridad, la prevención de fraude, el registro electoral, las campañas electorales, la información y educación del elector y los costos de los programas de voto en el extranjero para el país anfitrión. Finalmente, ofrece algunas directrices para realizar los acuerdos institucionales que tratan estos y otros temas relacionados. Sin embargo, como el contexto de todos y cada uno de los programas del voto en el extranjero es diferente y puede requerir que se adopten distintos procedimientos y procesos, solamente deben considerarse como directrices generales.

El voto en el extranjero tiene dos objetivos principales: asegurar los derechos políticos de las personas que viven fuera de sus países, e incrementar la participación política para generar confianza y seguridad en los procesos electorales y en los gobiernos democráticos que producen. El crecimiento del flujo migratorio transfronterizo ha provocado que ciertos grupos de la población estén excluidos de la política tanto en su país de origen como en el país donde residen. Si una parte de la población es excluida del proceso electoral, el nuevo sistema de gobierno sufre de falta de legitimidad, de problemas de rendición de cuentas y de sustentabilidad, particularmente en democracias frágiles o en contextos de posconflicto.

A pesar de representar una considerable contribución a la democratización, el voto en el extranjero no ha sido utilizado ampliamente, en parte porque se percibe como una carga en términos financieros, de seguridad y en recursos humanos, pero también por la complejidad de las negociaciones con los gobiernos de los países anfitriones donde puede haber electores potenciales, particularmente cuando esos electores son refugiados o trabajadores inmigrantes indocumentados. Llevar a cabo el voto en el extranjero presenta cierta problemática en cuestiones organizacionales y políticas, que en gran parte puede solucionarse mediante arreglos institucionales en coordinación con los países anfitriones.

## 1. Negociaciones con los países anfitriones

Negociar con los gobiernos de los países anfitriones es uno de los principales retos para la instrumentación de los sistemas de voto en el extranjero. Las decisiones concernientes al voto en el extranjero, incluyendo el papel y las responsabilidades de los países anfitriones, a menudo se formulan precipitadamente bajo agendas muy apretadas. Además hay poca claridad en la comunidad internacional respecto a quién tiene el mandato de promover, facilitar y evaluar el voto en el extranjero. No existen políticas, prácticas o estándares consistentes para guiar a los gobiernos anfitriones en el tema de las actividades electorales de extranjeros en su territorio, mucho menos sobre las responsabilidades de los gobiernos anfitriones. Los procesos elegidos se han basado en una variedad de precedentes, relaciones y oportunidades *ad hoc*.

Los países anfitriones del voto en el extranjero pueden seleccionarse a partir de ciertos criterios, incluyendo la historia de sus relaciones en los planos bilateral, regional o internacional. Otros criterios pueden ser la disponibilidad de recursos, la existencia de infraestructura de apoyo y los costos previstos. Pero quizá lo más importante sería el número estimado de electores potenciales que albergan. Los países anfitriones han alojado electores de una amplia gama de ciudadanos extranjeros, desde refugiados de un país vecino o un conflicto regional, hasta miembros de diásporas y trabajadores extranjeros. Los países anfitriones varían en tamaño, cultura, lengua e infraestructura, así como en su nivel de desarrollo, forma de gobierno, relaciones con el extranjero, estándares de derechos humanos y grado de democratización.

A pesar de estas diferencias, los gobiernos anfitriones a menudo comparten las mismas preocupaciones sobre seguridad, estabilidad y soberanía. Cada una de estas preocupaciones contribuye a que los gobiernos anfitriones se resistan a la idea de que otro país lleve a cabo actividades políticas en su territorio. Los estados generalmente demuestran una mayor disposición cuando existe alguna motivación, como la promoción y presión internacionales, el apoyo a alguna causa política de los electores que albergan, o la simpatía con algún grupo religioso o étnico en particular (Newland 2001). Aunque en ocasiones estas afinidades pueden ser motivaciones positivas, la mayoría de las veces este “bagaje” político dificulta la realización universal del derecho a la participación política, amenazando la consolidación de la democracia y, en última instancia, la paz y seguridad internacionales.

Cuando los electores extranjeros conforman grupos de refugiados, su estatus bajo la protección internacional, ordena la participación de los gobiernos anfitriones en los procesos de promoción, organización y toma de decisiones. Sin embargo, los intereses nacionales de estos gobiernos, particularmente en contextos regionales complejos, a menudo influyen en su participación y el grado de apoyo internacional para el voto en el extranjero.

Las relaciones y negociaciones internacionales generalmente se encuentran fuera de las responsabilidades de los organismos electorales y exceden sus capacidades. Es por ello que para negociar acuerdos sobre el voto en el extranjero con los países anfitriones, los países generalmente utilizan a sus misiones diplomáticas. En Estonia e Indonesia, por ejemplo, los respectivos ministros de relaciones exteriores no sólo negocian los acuerdos con los países anfitriones sino que son responsables de la coordinación de los programas de voto en el extranjero.

Algunos gobiernos se han rehusado a permitir actividades electorales extranjeras dentro de sus fronteras. Suiza, por ejemplo, no permitió a los extranjeros votar dentro de su territorio en elecciones de sus países de origen hasta 1989 (ver estudio de caso). Los gobiernos que albergaron refugiados liberianos (1997, 2005) y camboyanos (1993) no permitieron actividades electorales, forzando a los refugiados a volver a su país si querían ejercer su derecho político de participación y amenazando así la credibilidad del proceso electoral y la sustentabilidad de la paz. En el caso de Bosnia y Herzegovina (1996), algunos países europeos se rehusaron a permitir el voto en el extranjero en su territorio, por lo que en ellos el registro y la votación se llevaron a cabo por correo exclusivamente.

De los países que no han permitido actividades electorales de otros países en su territorio, algunos tienen ciertas leyes que impide esa actividad, mientras otros se han rehusado por razones que comprenden desde cuestiones de soberanía hasta de seguridad y política. Cuando un país anfitrión se rehúsa a que se lleven a cabo actividades electorales de otros países en su territorio, la causa principal suele ser el temor de una violación a su soberanía. Hoy en día, muchos especialistas están reformulando el concepto de soberanía sobre una base que ya no tiene tanto que ver con el territorio como con fundamentos morales relativos a los derechos y obligaciones de un grupo o población que puede trascender fronteras geográficas determinadas (ver capítulo 3). Esa concepción moral de la soberanía, que no se basa en lo territorial, sugiere que el voto en el extranjero no es una violación a la soberanía de los países anfitriones sino un medio del país de origen para cumplir cabalmente el derecho de soberanía de su gente, a través de la extensión del derecho de participación política a todos los ciudadanos, en donde quiera que estos residan.

Canadá es uno de los países que permiten el voto de extranjeros dentro de sus fronteras pero únicamente por correo o dentro de las respectivas representaciones consulares y embajadas. Sin embargo, en el caso de Iraq, dada la falta de misiones diplomáticas, las limitaciones de tiempo, el apoyo total de Canadá a la democratización de Iraq y (supuestamente) la considerable presión internacional, Canadá hizo una excepción para que en las elecciones de enero de 2005 para la Asamblea Nacional iraquí se permitiera el voto en el extranjero en ciertos lugares dentro de su territorio. No obstante, otras políticas canadienses, como la prohibición de realizar campañas, siguieron vigentes.

## 2. El papel y las responsabilidades de los países anfitriones

El papel y las responsabilidades de los países anfitriones en los programas de voto en el extranjero dependen del contexto, los recursos disponibles y el grado de interés y apoyo internacionales. En la mayoría de los casos, los deberes y obligaciones de los países que permiten actividades electorales extranjeras en su territorio son mínimas, quedando confinadas más al papel de facilitador que de organizador o ejecutor. Si bien los países anfitriones pueden ayudar en el proceso de voto en el extranjero, su papel no debe poner en riesgo la secrecía del voto o la neutralidad o transparencia del programa. Es muy importante que los programas de voto en el extranjero sean conducidos sin influencia o interferencia política del gobierno anfitrión.

Los países anfitriones pueden jugar un papel en los programas de voto en el extranjero, en temas como los siguientes:

- proveer y resguardar información, incluyendo datos demográficos;
- localizar espacios adecuados para oficinas;
- asegurar libertad de movimiento (del personal electoral, supervisores y observadores, representantes de partidos y electores);
- otorgar permisos aduanales para el material electoral, incluyendo las papeletas de votación;
- expedir documentos de viaje, incluyendo visas;
- exentar el pago de impuestos u otros cargos;
- ayudar en el reclutamiento de personal;
- proveer seguridad adecuada; y
- facilitar el despliegue de observadores electorales, supervisores y representantes de partidos políticos.

*Provisión de información.* Un papel primordial de los países anfitriones en los programas de voto en el extranjero ha sido el de proveer toda la información necesaria para facilitar el proceso. La información demográfica puede ayudar al cálculo del número de electores potenciales, determinar su ubicación y decidir en dónde se puede llevar a cabo el registro y la votación. La información sobre infraestructura dentro del país anfitrión también puede ayudar al programa de voto en el extranjero.

*Protección de la información.* Es esencial que cualquier información recolectada como parte del programa de voto en el extranjero sea protegida. Asegurar la protección de la información puede ser un componente importante del programa en su conjunto; la falta de protección adecuada puede influir directamente en el nivel de participación. Cualquier información personal de los electores que pueda caer en manos del país anfitrión como resultado del programa de voto en el extranjero, debe ser utilizada exclusivamente para que éste se lleve a cabo. Las obligaciones en esta materia deben extenderse más allá del periodo de vigencia de cualquier memorando de entendimiento o acuerdo firmado por el país anfitrión.

*Ubicación de espacios.* Los países anfitriones pueden proporcionar locales públicos para instalar centros de registro y votación o bien identificar locales adecuados para la realización de actividades electorales y la ubicación de oficinas temporales. Sin embargo, aunque los países anfitriones pueden ayudar brindando información, es importante que el país que conduce la elección tome las decisiones concernientes a los locales para el registro y la votación. (En el caso de Iraq, en enero de 2005 Estados Unidos enfatizó que su papel era simplemente de facilitador y que no tenía ninguna autoridad para decidir respecto a los locales de registro y votación.) El número y ubicación de los locales de registro y votación pueden influir en la participación electoral y, posiblemente, también en los resultados, particularmente cuando los costos de desplazamiento son altos y corren por cuenta de los electores.

*Libertad de movimiento.* Los países anfitriones pueden ayudar facilitando y respaldando la libertad de movimiento del personal electoral, supervisores, observadores, representantes de partidos políticos y electores potenciales. Dicha ayuda puede incluir el

otorgamiento oportuno de visas para entradas múltiples o permisos de desplazamiento. Adicionalmente, los países anfitriones pueden asegurar la autorización o el permiso necesario para el transporte de personas o materiales relacionados con el programa de voto en el extranjero, ya sea por aire, mar o tierra. Los países anfitriones también pueden subsidiar ciertos costos de traslado o bien facilitar el desplazamiento de electores para efectos de registro y emisión del voto.

*Aduanas.* Los países anfitriones pueden asegurar que se otorguen todas las autorizaciones y permisos aduanales requeridos para el ingreso al país de todo el equipo y materiales que se necesitan para la realización del programa de voto en el extranjero. Esto puede incluir la exención de impuestos u otros cargos. Sin embargo, en el caso del programa para el voto en el extranjero de los iraquíes en Canadá, éste no reconoció a la organización de apoyo, que era la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ningún estatus legal especial dentro de su territorio, por lo que no la consideró elegible para obtener ningún beneficio en términos de visado, inmunidad o exención de impuestos. De hecho, Canadá estableció específicamente que cualquier material electoral importado debía someterse a los procedimientos normales de autorización en las aduanas.

*Legalidad de residencia y documentación.* En algunos casos puede haber electores que estén indocumentados o residiendo ilegalmente en el país anfitrión. La legalidad de residencia del elector no afecta su derecho de participación política: los residentes indocumentados o ilegales en países anfitriones tienen la ciudadanía legal en sus países de origen y, por tanto, el derecho y la responsabilidad que de esa ciudadanía se desprenden, incluyendo el derecho de votar. Sin embargo, el gobierno del país que conduce la elección puede intentar negociaciones con el país anfitrión para asegurar que esa participación no resulte en deportación u otra repercusión potencialmente dañina o negativa para los electores. Esos riesgos pueden afectar significativamente los niveles de participación y la equidad entre los distintos segmentos del electorado, poniendo así en riesgo la legitimidad de la elección en la percepción de algunos ciudadanos.

*Puntos de contacto.* Las responsabilidades del país anfitrión pueden incluir el establecimiento de puntos de contacto en aquellas oficinas de gobierno relevantes para el proceso de emisión de visas o permisos, autorizaciones aduanales, provisión de seguridad u otros temas pertinentes.

*Personal.* Reclutar y capacitar al personal que llevará a cabo las actividades relacionadas con el proceso electoral en los países anfitriones, incluyendo el registro electoral y la votación puede representar un gran reto desde el punto de vista logístico y financiero. Si bien los países anfitriones pueden prestar una ayuda invaluable al brindar información que sirva para la identificación del personal, el reclutamiento, la contratación y la capacitación deben ser conducidos bajo la supervisión directa del país de origen o de sus representantes.

En el caso de las elecciones de 2004 en Afganistán, cuando el voto en el extranjero se llevó a cabo sólo en dos países vecinos, Pakistán e Irán, la OIM, con el mandato de la autoridad electoral afgana, reclutó y capacitó al personal básico a nivel internacional y nacional, incluyendo el requerido para la operación de registro y los centros de votación. Se reclutaron miles de personas, la mayoría de ellos (95 por ciento) de nacionalidad afgana, y las políticas de contratación mantuvieron un balance en cuestiones étnicas y

de género en todos los niveles. La capacitación se llevó a cabo en menos de una semana. En el caso de las elecciones de 2005 en Iraq, algunos de los países anfitriones pusieron particular atención a las cuestiones de contratación de personal. Turquía, por ejemplo, especificó que cualquier empleado local que se reclutara debía tener un archivo judicial limpio. Alemania especificó que cualquier miembro del personal debía estar sujeto a las leyes laborales locales.

*Seguridad.* Garantizar la seguridad en términos tanto de seguridad física de los participantes, el personal y los materiales, así como de la integridad del propio proceso electoral es de vital importancia. El voto en el extranjero presenta retos únicos en ambos sentidos. La cooperación entre los países anfitriones y el país de origen es esencial para garantizar que el programa del voto en el extranjero sea conducido en una atmósfera libre de violencia, intimidación o coerción.

Si bien no existen estándares claros o mejores prácticas en esta área altamente sensible, generalmente lo más conveniente y rentable para el país anfitrión es proveer la seguridad durante el evento electoral. Otras alternativas pueden ser el despliegue de fuerzas internacionales para el mantenimiento de la paz (en situaciones apropiadas) o el uso de compañías de seguridad privada. Una de las cuestiones más importantes cuando se están considerando medidas de seguridad es que la libertad y la seguridad puedan ser garantizadas en los programas internacionales al mismo nivel que en los del país de origen.

Los acuerdos con los países anfitriones generalmente incluyen disposiciones específicas en materia de seguridad, particularmente respecto a los sitios de registro y votación, y al transporte de los materiales electorales. Los acuerdos pueden especificar el apoyo que puede brindar la policía y las fuerzas de seguridad de carácter local y nacional, así como establecer estructuras de comunicación entre el Estado anfitrión y los administradores de la elección. Cuando se requiera de capacitación adicional para las fuerzas de seguridad, los funcionarios y administradores de la elección pueden hacer recomendaciones con respecto a ésta y presenciar su desarrollo.

Durante los programas de voto en el extranjero en las elecciones de 2004 en Afganistán y de enero de 2005 en Iraq, los países anfitriones proporcionaron la seguridad en los locales donde se llevó a cabo el registro y la votación en la mayoría de los casos, así como para el traslado de los materiales electorales. Para la votación de los iraquíes en Estados Unidos, la responsabilidad (y los costos) recayó en las agencias judiciales locales. El gobierno de Estados Unidos facilitó la seguridad adecuada, informando a las autoridades estatales y locales e instándolas a trabajar con la OIM, encargada de llevar a cabo el programa de voto en el extranjero. En Alemania esta misma organización fue responsable en última instancia de mantener el orden en los sitios de registro y votación, mientras que la seguridad alemana y otras agencias fueron responsables de mantener la seguridad fuera de ellos.

*Prevención de fraudes.* Uno de los obstáculos más serios para el voto en el extranjero ha sido la opinión de que abre espacios adicionales para el fraude que pueden socavar el proceso electoral en su totalidad. Algunos especialistas han señalado que la introducción del voto en el extranjero en países con una historia de fraude electoral puede minar la confianza pública en el proceso y amenazar la consolidación de la democracia.



Si bien asegurar la integridad del proceso electoral y prevenir cualquier fraude es generalmente responsabilidad del país que lleva a cabo la elección, los países anfitriones pueden ayudar ofreciendo ciertas salvaguardias. El país anfitrión puede proporcionar una ayuda invaluable en este sentido, particularmente al compartir información.

*Registro electoral.* El registro de electores es un componente fundamental de los programas de voto en el extranjero. El papel de los países anfitriones en el proceso de registro es extremadamente sensible y altamente político, particularmente cuando los países anfitriones tienen intereses en el resultado de la elección o cuando hay vínculos étnicos, religiosos o de otro tipo con el país que lleva a cabo la elección. Si bien los países anfitriones pueden jugar un papel en el proceso de registro al brindar información demográfica, es importante que se tomen las medidas necesarias para impedir que los gobiernos extranjeros influyan en el resultado de la elección.

Aunque la votación no se lleve a cabo en territorio extranjero, los calendarios pueden hacer necesario realizar el registro electoral u otras actividades fuera del país, particularmente cuando el tiempo no permite la total repatriación de comunidades de refugiados antes de que el registro se lleve a cabo. En el caso de las elecciones de 1993 en Camboya, las leyes camboyanas prohibieron cualquier actividad electoral en territorio extranjero. Como consecuencia, los refugiados fueron forzados a regresar para participar en la elección. Sin embargo, la repatriación de camboyanos de Tailandia avanzó más lento de lo esperado, afectando los calendarios de registro y poniendo en peligro la integridad del proceso electoral. Para que el registro se realizara a tiempo, la ONU y el gobierno tailandés llegaron a un acuerdo para permitir que la mayor parte del proceso de registro se realizara en Tailandia. No obstante, como la ley electoral de Camboya no permitía a sus electores registrarse en territorio extranjero, estos electores sólo recibieron sus credenciales hasta que estuvieron en Camboya. (Para mayor información, ver Gallagher y Schowengerdt, octubre 1997 y 1998: 205.) En este caso, la combinación de actividades electorales dentro y fuera del país se ideó para asegurar el derecho al voto.

*Difusión de la información: campañas, información al votante y educación cívica.* La cooperación y el apoyo que brindan los gobiernos anfitriones para la difusión de la información, incluyendo los materiales de campaña así como los de educación cívica y electoral, son vitales para el éxito de cualquier programa de voto en el extranjero. En el referéndum de Eritrea de 1991, por ejemplo, la cooperación e iniciativa de Sudán fueron esenciales para la educación de los electores en los campos de refugiados.

Los gobiernos anfitriones pueden ayudar en todo tipo de campañas informativas poniendo a disposición del país que lleva a cabo la elección los medios de comunicación electrónicos e impresos, locales y nacionales, incluyendo televisión y radio para los propósitos del proceso electoral. Cuando el voto en el extranjero se lleva a cabo en campos de refugiados, la información y educación de electores deben adaptarse a los sistemas de comunicación existentes, sobre todo aquellos relacionados con sus prioridades, como la alimentación y la vivienda.

El voto en el extranjero también plantea interrogantes sobre si los electores en el extranjero tendrán menor, igual o mayor acceso a la información que sus homólogos en el país de origen. Por ejemplo, en 1996 los refugiados bosnios tuvieron acceso a la prensa internacional y a otras fuentes de información, mientras que los electores en Bosnia y Herzegovina tuvieron acceso a medios más limitados. Los administradores de

los programas de voto en el extranjero deben considerar si las diferencias en el acceso a la información podrían influir en la integridad del proceso y en el resultado de la elección. Estas diferencias resultan particularmente importantes cuando un grupo de electores tiene acceso limitado a fuentes de información por el control que ejerce el gobierno sobre los medios o por otro tipo de inequidades.

Los periodos de campaña pueden ser vitales para el proceso electoral, ya que en ellos se proporciona a los electores potenciales la información esencial acerca de sus opciones. Si se permite realizar campañas, los gobiernos anfitriones pueden ayudar autorizando a los candidatos a llevar a cabo sus campañas dentro de las directrices de algún código de conducta que exista. Aunque la mayoría de los países permiten actividades de educación electoral y cívica, es común que se prohíba a los extranjeros realizar campañas en su territorio. En las elecciones iraquíes de enero de 2005, ni Canadá ni Turquía permitieron que los partidos políticos extranjeros realizaran actividades de campaña dentro de sus fronteras.

Además de la realización de campañas, la distribución de información política general es un tema altamente sensible. En el caso de las elecciones de 1997 en Liberia, los gobiernos anfitriones no solamente se resistieron al voto en el extranjero en su territorio, sino que además prohibieron la difusión de información relacionada a las elecciones. Para los electores bosnios en Croacia, el memorando de entendimiento entre Croacia y el Grupo Ejecutivo para las Elecciones de los Refugiados (RESG por sus siglas en inglés) y las organizaciones encargadas de coordinar el voto en el extranjero de Bosnia, impidieron a los partidos políticos realizar campañas en territorio croata y los materiales de educación electoral y cívica se limitaron a pequeños folletos que se distribuyeron en las lenguas serbia y croata “para no provocar a otros grupos nacionales” (Gallagher y Schowengerdt 1998: 202).

### 3. Acuerdos con el país anfitrión

Los actores involucrados en la realización de los programas de voto en el extranjero y las partes que firman acuerdos formales con los países que realizan la elección suelen variar. Los acuerdos pueden ser firmados tanto por los gobiernos de los países anfitriones, como por las misiones de la ONU, por las ONG de carácter local o por otras partes interesadas.

Cuando el voto en el extranjero se lleva a cabo en varios países, los acuerdos con el país anfitrión varían de un caso a otro. Un cierto nivel de estandarización entre los acuerdos es vital para garantizar la transparencia e integridad del proceso electoral, particularmente en relación con temas sensibles como la elegibilidad del elector y el registro. Sin embargo, cuando una elección se lleva a cabo en distintos países que tienen diferentes niveles de desarrollo, pueden ser inevitables ciertas diferencias en los procedimientos y la logística.

Un ejemplo de acuerdos con el país anfitrión son los que se firmaron para la elección presidencial de 2004 en Afganistán, el programa de voto en el extranjero más grande hasta la fecha en términos del número de electores registrados y de participación electoral fuera del país de origen. El gobierno de Afganistán y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA por sus siglas en inglés) firmaron dos memorandos de entendimiento con los gobiernos de Irán y Pakistán, respectivamente.

En estos memorandos se convino que los dos países anfitriones proveerían asistencia general para el programa de voto en el extranjero, incluyendo la seguridad en los centros de registro y votación, las escoltas para transportar los materiales electorales y la ayuda en las campañas de educación cívica y de información pública.

### 3.1. El papel de otras partes interesadas

A menudo, el voto en el extranjero puede ser concertado directamente entre el país anfitrión y la autoridad electoral que está a cargo de la elección. Sin embargo, en los casos donde el país de origen tiene pocas elecciones democráticas bajo su dirección o no tiene infraestructura suficiente, se puede contratar a otras instituciones o partes interesadas para ayudar en la instrumentación del programa de voto en el extranjero. La OIM ha jugado este papel en Bosnia y Herzegovina, Timor Oriental, Kosovo y recientemente en Afganistán e Iraq. Cuando se involucra a terceras partes, los acuerdos con los países anfitriones deben incluir esta participación. Además, para atender las áreas en donde hay carencias en infraestructura, sobre todo cuando el calendario de una elección es muy apretado, la participación de otras instituciones o partes interesadas puede ser una garantía importante contra cualquier posible influencia política o del gobierno de un país anfitrión. Es vital que las terceras partes sirvan únicamente como agencias ejecutantes, así como garantizar que todas las cuestiones de naturaleza política sean manejadas exclusivamente por los gobiernos. La participación de terceras partes puede aumentar considerablemente el costo de los programas de voto en el extranjero.

### 3.2. Directrices generales para los acuerdos con los países anfitriones

Cuando se negocian acuerdos con los países anfitriones, con el objeto de facilitar los programas de voto en el extranjero, hay algunos criterios importantes que deben ser considerados y protegidos.

El primero y más importante es que todas las partes deben garantizar la secrecía, neutralidad y transparencia del programa de voto en el extranjero, sin la injerencia ni influencia de autoridades locales o gubernamentales. Los acuerdos con los países anfitriones también deben salvaguardar la integridad de la Constitución y de las leyes electorales del país que está llevando a cabo la elección. Los programas de voto en el extranjero deben ser diseñados de tal forma que reflejen con la mayor exactitud posible las actividades administrativas del país de origen.

Además, es conveniente que los acuerdos con el país anfitrión garanticen que la participación en el programa de voto en el extranjero no afectará de ninguna manera la inclusión política, social o económica de las personas participantes dentro de su país de residencia. Algunos acuerdos para la elección de enero de 2005 en Iraq establecieron claramente que la elegibilidad para votar de cualquier persona que viviera fuera de Iraq, igual que el ejercicio de este derecho, de ninguna manera afectaría su estatus legal en el país anfitrión.

Como se ha mencionado anteriormente, también puede ser necesario que algunas secciones del acuerdo con el país anfitrión, en particular aquellas que protegen cualquier información recabada durante el proceso, se mantengan vigentes después del vencimiento

de cualquier acuerdo. Una cláusula de este tipo podría ser particularmente apropiada para proteger toda la información obtenida durante el programa de voto en el extranjero para propósitos distintos a los de la elección.

Cuando los electores en el extranjero son refugiados, los acuerdos también pueden garantizar que la participación electoral no se convertirá en un medio para forzar o adelantar la repatriación, antes de que las condiciones para el regreso sean apropiadas. Los acuerdos pueden especificar que el programa de voto en el extranjero no evitará ni retrasará la repatriación voluntaria de los refugiados que viven en el país anfitrión. Algunos de los acuerdos suscritos entre la OIM y los países que albergan refugiados iraquíes han incluido cláusulas para asegurar que se respete el principio de no repatriación, consagrado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que dispone que ningún Estado debe expulsar o regresar a un refugiado a un territorio en donde su vida y libertad puedan ser amenazadas por cuestiones de raza, religión, nacionalidad u opinión política.

En contraste, en el caso de Bosnia y Herzegovina en donde en buena parte el voto en el extranjero se llevó a cabo por correo, el Acuerdo de Dayton estableció la repatriación de refugiados durante el periodo electoral, determinando que “el ejercicio del derecho de votar de un refugiado debía ser interpretado como la confirmación de su intención de regresar a Bosnia y Herzegovina. Para el día de la elección el regreso de los refugiados ya debía estar en proceso, permitiendo a muchos participar en persona”. Cuando un proceso electoral define la conclusión de un acuerdo de paz (y, consecuentemente, la de los programas de asistencia humanitaria para los refugiados) existe el riesgo de obligar a los refugiados a regresar a su país de origen para votar, violando así el principio de no repatriación.

### 3.3. Voto en el extranjero en consulados, embajadas o vía postal

Algunos países anfitriones, como Canadá y algunos países europeos, únicamente permiten el voto en el extranjero en embajadas y consulados o bien por vía postal. Cuando el voto en el extranjero se lleva a cabo en los consulados y embajadas del país de origen, normalmente no es necesario suscribir acuerdos con los países anfitriones. De forma similar, cuando el registro y la votación en el extranjero se realizan por correo, la necesidad de suscribir acuerdos con los países anfitriones no es apremiante. Sin embargo, los acuerdos pueden ser esenciales para garantizar alguna ayuda importante del país anfitrión.

En el caso de las elecciones de 1996 de Bosnia y Herzegovina, casi todo el registro para el voto en el extranjero se llevó a cabo por correo, y la votación se realizó mediante una combinación de voto postal y personal, dependiendo del número de refugiados dentro de cada país anfitrión. Se establecieron oficinas de coordinación en 17 países, que sirvieron para difundir la información y facilitar el registro y la votación. Estas oficinas fueron instaladas a través de una serie de acuerdos entre el RESG y los principales gobiernos anfitriones. La naturaleza de estos acuerdos y el papel y responsabilidades de cada país anfitrión variaron considerablemente de un caso a otro. En el Reino Unido los organismos de refugiados cooperaron para difundir información. En los Estados Unidos, una ONG, la Liga de las Mujeres Votantes, (Gallagher y Schowengerdt 1998: 206–7)

asumió ese papel a través de su fondo para la educación. En Alemania, el gobierno creó y administró una oficina que facilitó el registro y la votación.

#### 4. Costos

Algunos programas de voto en el extranjero, particularmente aquellos en contextos de posconflicto, han sido financiados por mecanismos muy diferentes. El capítulo 5 aborda los aspectos generales de los costos de voto en el extranjero, pero los costos revisten problemas particulares cuando se involucran países anfitriones. Muchos consideran importante que si los países participan asumiendo costos éstos deben ser mínimos, por varias razones. Primero, porque de esta forma se evita que los costos sean un factor que pese en las decisiones de los países anfitriones sobre permitir o no a los extranjeros llevar a cabo elecciones en su territorio. Segundo, porque ayuda a proteger al propio proceso electoral de cualquier interferencia en el resultado de la elección.

Generalmente los países que tienen una larga historia de elecciones democráticas y procesos electorales más sólidos costean por sí mismos los programas de voto en el extranjero. En el caso de las sociedades en situaciones de posconflicto, la comunidad internacional suele asumir los costos, ya sea a través de ayuda directa a la comisión electoral, al gobierno que lleva a cabo la elección o por otros medios. Por ejemplo, las actividades electorales del voto en el extranjero de Bosnia fueron financiadas y administradas por los países anfitriones. Para la realización de esas elecciones en Estados Unidos, el Departamento de Estado de este país subvencionó a la Liga de Mujeres Votantes para llevar a cabo los operativos necesarios para su ejecución.

La mayoría de los costos los asume el país de origen o la comunidad internacional. Pero es común que el país anfitrión asuma los costos de la seguridad en las actividades de registro y votación. Un segundo costo que típicamente asume el país anfitrión es el abastecimiento o préstamo de ciertos materiales electorales, como urnas. Los programas de voto en el extranjero pueden resultar más atractivos para los países anfitriones cuando las agencias ejecutoras acuerdan comprar algún material o equipo en el mercado local, siempre que esto resulte posible. Este punto fue parte del acuerdo de Siria con la OIM durante las elecciones de 2005 para la Asamblea Nacional de Iraq.

Para las elecciones de 2005 en Iraq, algunos de los países anfitriones asumieron los gastos de la seguridad, mientras que otros se solventaron con el apoyo financiero de la OIM. Por ejemplo, el acuerdo de Turquía con la OIM para el programa de voto en el extranjero estableció que el gobierno de Turquía proveería lugares apropiados para establecer los centros de votación, pero el costo de estos sitios sería cubierto por la OIM. El acuerdo también especificaba que la OIM pagaría por adelantado a cada centro de votación un monto específico para seguridad (65 mil dólares) y daría un adelanto adicional para el transporte de los materiales electorales (10 mil dólares).

Cuando los electores en el extranjero son refugiados bajo protección internacional, la ley internacional proporciona ciertas pautas sobre los costos de la asistencia para ellos. Esto comprende el principio de “cargas compartidas equitativamente”, el cual reconoce que todos los estados tienen el deber de dar asistencia a los refugiados. Este principio ha sido concebido para evitar que la “carga” que represente un número considerable de refugiados en los estados vecinos de un conflicto pueda causar que éstos cierren sus

fronteras. El principio de “cargas compartidas equitativamente” también está diseñado para evitar que los refugiados se conviertan en una fuente de tensión entre los Estados. (El uso del término “cargas compartidas” es poco afortunado y existe cada vez más literatura que explora las contribuciones esenciales de los refugiados en los países anfitriones, pero el principio básico de que la comunidad internacional comparta responsabilidades para minimizar la tensión es algo muy importante. (Ver Bouchet-Saulnier 2002: 338–9.)

Desde el punto de vista del autor de este capítulo, los costos de la asistencia a refugiados deben ser considerados como parte del área de la participación política. La aplicación de este principio podría evitar que los costos del voto recaigan desproporcionadamente en los países menos desarrollados, que por lo general son aquellos con las poblaciones más grandes de refugiados que son electores potenciales en el extranjero. La aplicación del principio de “cargas compartidas equitativamente” entre la comunidad internacional puede evitar que los costos sean un obstáculo para hacer valer el derecho al voto, contribuir a un alto nivel de participación política en general y eliminar una gran carga financiera de algunos de los estados menos desarrollados.

## 5. Conclusiones

Las cuestiones relativas a los países anfitriones son desafiantes y complejas; además, las cosas se complican pues los programas de voto en el extranjero se realizan a menudo conforme a cronogramas muy apretados. Suele haber poca claridad respecto a quién tiene la obligación de promover, hacerse cargo y evaluar el voto en el extranjero, y tampoco hay políticas, prácticas o estándares consistentes que guíen las posiciones y responsabilidades de los gobiernos. Es necesario tomar en cuenta las diferencias de cultura política, estructura administrativa, infraestructura y marco legal. Sin embargo, existen componentes de los programas de voto en el extranjero que han empezado a estandarizarse.

- Cualquier información personal que llegue a manos de los países anfitriones como consecuencia de un programa de voto en el extranjero debe ser utilizada exclusivamente para este propósito.
- El estatus de la legalidad de residencia de cualquier persona, incluyendo la falta de documentación, no afecta su capacidad para ejercer su derecho a la participación política.
- La participación en un programa de voto en el extranjero no debe afectar en ninguna forma la inclusión política, económica o social de las personas en su país de residencia.
- Aunque los países anfitriones pueden jugar un papel importante en el proceso de registro, usualmente proveyendo al país de origen de información demográfica, es importante tomar medidas de protección para evitar que influyan en el resultado electoral a través de algún tipo de manipulación del proceso de registro.

- Es importante que los países anfitriones faciliten y apoyen la difusión de información, incluyendo la educación cívica y electoral, así como las campañas políticas.
- La participación en un programa de voto en el extranjero no debe evitar ni retrasar la repatriación voluntaria de los refugiados que viven en el país anfitrión.
- Los obstáculos políticos, financieros y logísticos de los programas de voto en el extranjero deben abordarse con la intención de superarlos. El costo de no llevar a cabo el voto en el extranjero puede ser, a largo plazo, mucho mayor.

# CAPÍTULO 7

CAPÍTULO 7



# 7. Los derechos políticos de los refugiados y las personas desplazadas: el derecho al voto y la participación

Jeff Fischer

## 1. Introducción

Este capítulo describe los procesos para otorgar el voto a los refugiados y a las personas desplazadas internamente (PDI) así como para permitirles que participen en los procesos políticos de sus países de origen. Se plantean algunos temas, lecciones y principios que resultan pertinentes para establecer un marco de política internacional en esta materia. La inclusión de los refugiados en los procesos electorales es particularmente importante cuando las elecciones se realizan bajo supervisión internacional y como parte de procesos de transición hacia la democracia posteriores a conflictos. En esas circunstancias, para que los procesos políticos y electorales tengan credibilidad es importante que sean plurales e incluyentes. Cualquier proceso electoral que prive a los refugiados de sus derechos políticos debe considerarse como deficiente.

Bajo la definición que usa este manual, los desplazados internos (PDI) no son electores en el extranjero, pero se les considera en este capítulo junto con los refugiados porque en la práctica pueden convertirse fácilmente en electores en el extranjero y plantear problemas similares. Conscientes de esta diferencia, el término “refugiado” se usa aquí para aludir a ambos grupos.

### 1.1 ¿Quién es el refugiado?

La ley internacional reconoce cuatro formas de desplazamiento individual que son relevantes para los procesos políticos y los tipos de elección que se examinan.

La primera es la definición de la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en 1951 y su Protocolo asociado de 1967, que sostiene que el término “refugiado” se aplicará a toda persona que “debido a temores fundados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores no quiera, acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos

temores no quiera, regresar a él”. En la Convención que Rige los Problemas Específicos que tienen los Refugiados en África, adoptada en 1967, la Organización para la Unidad Africana (OAU por sus siglas en inglés) ofrece una definición más amplia, estableciendo que el término “también debe aplicarse a toda persona que, debido a una agresión, ocupación o invasión extranjera o por eventos que causen serios disturbios en el orden público en una parte o en todo su país de origen o de nacionalidad, se vea forzada a abandonar su lugar habitual de residencia para buscar refugio en otro sitio fuera de su país de origen o nacionalidad.”

La segunda definición se refiere a la persona que busca asilo, al individuo cuya solicitud de asilo o de reconocimiento como refugiado bajo las convenciones aplicables se encuentra pendiente de resolución y que teme ser perseguido si regresa a su país.

La tercera concierne a las personas desplazadas internamente que son refugiados dentro de las fronteras de su país.

La cuarta comprende a los retornados, es decir, las personas desplazadas o los refugiados internos que han regresado a casa pero que requieren asistencia continua durante un periodo de tiempo. Para propósitos de este capítulo, nos centraremos en los refugiados y en las personas que buscan asilo porque padecen una migración forzada. Los estándares y las mejores prácticas para concederles el voto a los refugiados son en buena parte aplicables también para las personas desplazadas y para los retornados.

A finales de 2004, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estimó que el volumen de población afectada por estos fenómenos rondaba los 19.2 millones. Los refugiados representaban el mayor porcentaje de dicha cifra, ya que el número de personas clasificadas en esta categoría se ubicó en 9.2 millones (48 por ciento del total). 93 por ciento de los refugiados se encontraban en Asia, África y Europa, en este orden. El restante 7 por ciento se ubicaba en otras regiones del hemisferio occidental. Sobre las personas en busca de asilo, 35 por ciento se encontraba en América del Norte y 32 por ciento en Europa. El ACNUR estima que las mujeres representan cerca de 49 por ciento del total de la población afectada (ACNUR, 2004).

En un reporte de 1997, el Grupo de Política para los Refugiados presentó cifras sobre la presencia de poblaciones de refugiados en algunos países durante años de elecciones (ver la cuadro 7.1).

Además de los factores demográficos, las circunstancias que viven los refugiados exigen un examen de sus derechos políticos porque su ejercicio suele representar un problema. Los derechos políticos de los refugiados se han consagrado en numerosas convenciones regionales e internacionales, entre ellas la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); la Convención de Naciones Unidas Referente al Estatuto de los Refugiados (1951; en vigor desde 1954); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966; en vigor desde 1976); la Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969; en vigor desde 1978); y el Estatuto Africano de los Derechos Humanos y Personales (1981; en vigor desde 1986). Estos documentos muestran claramente que a los refugiados se les reconocen plenos derechos de ciudadanía y participación política, incluyendo los derechos de afiliarse a partidos políticos, postularse a cargos de elección popular, acceder a la información electoral y votar.

En circunstancias posteriores a un conflicto es frecuente que las elecciones sean usadas como un medio para repatriar a los refugiados y reintegrarlos a la vida del país. El proceso

electoral puede contribuir a reunificar a un país dividido por un conflicto en torno a instituciones comunes, al incorporar a la arena política a los antiguos antagonistas en el campo de batalla. El proceso de registro también puede ser el primer paso para restablecer la identidad política de los individuos. Debido a que muchos refugiados vuelven al país sin documentos de identidad, las actividades de registro que determinan la elegibilidad de los individuos pueden traducirse en un mecanismo para el reestablecimiento de la identidad, ofreciendo un sistema para el reconocimiento tanto de la residencia efectiva de los refugiados como de su derecho a residir en el país. De hecho, el registro como elector puede verse como uno de los primeros derechos políticos que se restituyen a los refugiados.

**Cuadro 7.1: Poblaciones de refugiados y eventos electorales**

País	Año	Tipo de elección	Número estimado de refugiados a la firma del acuerdo de paz	Refugiados % del total de la población
Angola	1992	Presidencial	350,000	3.5
Bosnia y Herzegovina	1996	Presidencial	1.2 millones	27
Camboya	1993	Asamblea Constituyente	360,000	4
Eritrea	1993	Presidencial	900,000	28
Liberia	1997	Presidencial	750,000	25
Mozambique	1994	Presidencial	1.7 millones	10
Namibia	1989	Presidencial	41,000	27
Sierra Leona	1996	Presidencial	360,000	8

## 2. Obstáculos para ejercer el derecho al voto

A pesar de la existencia de estos convenios, los refugiados enfrentan una serie de obstáculos que deben superar antes de ejercer plenamente sus derechos políticos. Entre esos obstáculos figuran las amenazas de intimidación, que se puede ilustrar, entre otras cosas, mediante la utilización de las ayudas alimenticias para obtener la cooperación política de los grupos de refugiados; obstáculos físicos como la destrucción de puentes o el cruce de fronteras impenetrables; y dificultades para acceder tanto a la información electoral específica como a los reportes más generales sobre la vida cívica en su país.

Los refugiados tradicionalmente se ubican entre los grupos más marginados a los que se permite el ejercicio de su derecho al voto. Todavía no se han estandarizado las prácticas internacionales que promueven los derechos políticos de los refugiados, por lo que hay una falta de consistencia entre las distintas regiones en cuanto a la distribución de recursos, prácticas y liderazgo institucional. El margen de diferencia entre las políticas se ilustra con una comparación entre el ejemplo de Bosnia y Herzegovina en 1996, en donde el derecho al voto de los refugiados se incluyó en el Acuerdo General para la Paz

(el Acuerdo de Dayton), que permitió que estos votaran en 55 países (ver estudio de caso), y el de Liberia en 1997, en donde no existieron facilidades para el registro fuera del país, ni una repatriación organizada.

Como lo señala el estudio del Grupo de Políticas para los Refugiados (Gallagher y Schowengerdt, octubre de 1997), se pueden identificar cuatro modelos de participación política en la práctica internacional:

- repatriación espontánea limitada;
- elecciones en asilos;
- organización de la repatriación completa; y
- facilidades para la repatriación completa y la espontánea limitada.

La aplicación de estándares internacionales consistentes adquiere especial importancia en el caso de los refugiados porque, por definición, los esfuerzos para el ejercicio del derecho al voto son de carácter internacional, involucran acuerdos transfronterizos entre países y organizaciones internacionales encargadas de responsabilidades administrativas o de la instrumentación de los acuerdos de paz (ver la sección 4). El reconocimiento de principios internacionales consistentes para el ejercicio de los derechos políticos de los refugiados también podría ayudar a erradicar la táctica de “limpiar” una región o comunidad para expulsar a la población y suprimir sus intereses políticos. Los motivos políticos que se tienen para desplazar a las personas se podrían disminuir si las poblaciones de refugiados generadas por regímenes duros conservaran sus derechos políticos y continuaran teniendo voz y voto a pesar de su reubicación temporal.

No sólo existen obstáculos para que los refugiados logren sus derechos políticos, sino que también las organizaciones internacionales encargadas de instrumentar los programas y de promover la participación de los refugiados enfrentan diversos problemas, como la existencia de opciones políticas divergentes y las limitaciones de tiempo y recursos.

### 3. Marco reglamentario

Es importante que se establezca un marco reglamentario con el objetivo de instrumentar programas para el registro electoral de los refugiados y promover su participación. También es necesario que se establezcan acuerdos bilaterales con los países anfitriones para que las organizaciones internacionales puedan instrumentar los programas de registro. Este marco permitiría estructurar un proceso político que faculte a los refugiados para ejercer su derecho al voto, que produzca órganos electos representativos y que contribuya al establecimiento de gobiernos posconflicto. Durante el desarrollo de este marco regulador hay varias cuestiones de política que tienen que ser resueltas.

#### 3.1. Derecho al voto

El marco regulador debe establecer las reglas para tener derecho a votar o los requisitos que se deben satisfacer para poder participar. Entre los criterios que se suelen considerar para establecer el derecho al voto están los siguientes: edad, intención de regresar al país de origen, fecha de la salida o de la última residencia en el país de origen y pruebas de identidad y elegibilidad.

### Intención de regreso

Aunque se deben aplicar criterios sistemáticos, cualquier dispositivo para registrar como electores a los refugiados tiene que considerarse como un acuerdo de carácter temporal y organizarse sobre la base de cada elección en particular. Debido a que el objetivo último de una iniciativa de paz debe ser la creación de condiciones adecuadas que permitan el retorno de los refugiados, los organizadores de la elección deben asumir que los refugiados tienen la intención implícita de regresar. La intención de regresar demuestra el vínculo que el individuo mantiene con su antigua comunidad y crea la base para asumir su derecho al voto.

### Opción de residencia

En eventos electorales recientes, se han ofrecido a los refugiados tres opciones a propósito del lugar donde pueden ejercer sus derechos políticos:

- en su lugar de residencia original;
- desde su residencia actual, si están desplazados internamente; o
- en un lugar en el que tengan intención de vivir en el futuro.

### Pruebas de identidad y de elegibilidad

Los procedimientos mediante los que se comprueba la identidad y la elegibilidad pueden determinar la credibilidad de toda la elección. Los procedimientos que se empleen deben especificar qué documentos serán aceptados y prevenir su falsificación. En los casos en que los refugiados carezcan de documentación personal debido a pérdida o confiscación se podría considerar el uso de un formato de “documentación social” en el cual el interesado pueda asentar información relativa a su identidad y lugar de residencia que sea confirmada por otros electores o testigos. Sin embargo, aunque en algunos casos son inevitables, los procesos de documentación social suelen ser difíciles de operar y controlar.

## 3.2. El ciclo electoral

Es necesario que el marco regulatorio establezca claramente el tipo de elección en el que los refugiados o desplazados pueden votar, así como los procedimientos para hacerlo. La fecha para efectuar la votación de los desplazados podría ser distinta a la escogida para la votación dentro del país. La diferencia entre las fechas podría ser ventajosa para facilitar la tabulación de los votos y el anuncio de los resultados.

## 3.3. Sistemas de representación

Es frecuente que los sistemas de representación que incluyen a los refugiados se basen en los patrones de población que existían antes del conflicto. El sistema también podría permitir que los refugiados se postulen como candidatos.

## 3.4. Seguridad

Es importante que los refugiados se sientan seguros cuando votan en su lugar de asilo. Si una elección o referéndum se efectuara en un ambiente de intimidación, esto afectaría la legitimidad de los resultados. Al planear la seguridad es necesario que se considere tanto a las personas como a los materiales. Entre las personas protegidas se debe incluir a los

electores, candidatos, observadores y representantes de los medios de comunicación; y dentro de los materiales, a los servicios y artículos básicos. Los acuerdos de seguridad se deben negociar con la policía y las fuerzas de seguridad del país anfitrión.

#### 4. Necesidades logísticas y políticas especiales

Las necesidades políticas y logísticas que comporta un operativo para el voto de refugiados pueden plantear cuestiones políticas muy complejas a los organizadores. También implican la concurrencia de un gran número de países y organizaciones que deben conjugar esfuerzos de forma excepcional para el evento electoral.

##### 4.1. Constelaciones de países y organizaciones

Cualquier esfuerzo o programa para el voto de los refugiados involucra naturalmente a una constelación de países, tanto a los de origen como a los de destino. En todo caso se requieren negociaciones de gran alcance (ver capítulo 6, sobre los aspectos relacionados con los países anfitriones). Los temas de las negociaciones pueden comprender acuerdos de tránsito que faciliten los viajes sin visa (en caso de que los refugiados tengan que votar en su país de origen), estatus de protección temporal y acuerdos sobre doble ciudadanía. Aunque se pueden establecer principios generales, no existe ni un solo modelo que se pueda utilizar para determinar el tipo de asistencia y cooperación que debe brindar el país anfitrión. Las leyes nacionales pueden especificar algunos parámetros, pero varían de un país a otro.

Aunque el registro de electores, las campañas políticas y la votación se realicen dentro de las fronteras de otro país, no se debe incurrir en ningún acto que viole la soberanía del país anfitrión. Estos operativos también pueden resultar muy costosos para los gobiernos anfitriones. Los memorandos de entendimiento son herramientas útiles que pueden describir el papel que tiene que jugar cada socio en un operativo de registro y votación.

Esta constelación también puede incluir a una variedad de organizaciones internacionales y no gubernamentales que estén involucradas en el proceso. Por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se encargó de dirigir la votación para los refugiados en las elecciones de Bosnia y Herzegovina en 1996-97, la consulta popular sobre la independencia de Timor Oriental en 1999 y la votación en el extranjero de Kosovo en 2000. La Liga para las Mujeres Votantes condujo la votación para los refugiados de Bosnia que residían en Estados Unidos en 1996.

En algunos casos se pueden adoptar acuerdos administrativos especiales. En Bosnia y Herzegovina, por ejemplo y conforme a los términos del Acuerdo de Dayton, se le dio a los refugiados la opción de votar en el municipio en donde residían en 1991 o en aquel en que tuvieran la intención de residir en un futuro. Se dio la oportunidad de votar a los refugiados en cualquier parte del mundo y la Organización para la Cooperación y Seguridad de Europa (OSCE) estableció un Comité Directivo de Elecciones para los Refugiados para supervisar la votación en el extranjero. Otro mecanismo que se creó para instrumentar los Acuerdos de Dayton fue la Subcomisión para los Futuros Municipios, que se estableció para las elecciones de 1997 a fin de resolver todas las solicitudes relativas al registro en futuras municipalidades. En Kosovo, la Fuerza Conjunta para el Registro (JRT por sus siglas en inglés) de la ONU y de la OSCE tuvo una unidad que se dedicó al

registro de electores fuera de Kosovo. La OIM contó con dos oficiales de enlace con la JRT.

#### 4.2. Información

El desafío que enfrenta todo programa de información para los refugiados es encontrar recursos suficientes para llegar a los grupos que viven en áreas muy lejanas. Las políticas multidimensionales que se asocian con la votación para los refugiados tienen que tener al mismo tiempo alcances domésticos, regionales e internacionales. La campaña de información debe estructurarse bajo la misma óptica; debe tener un sólido componente básico que le permita abarcar a las distintas etnias y estratos que conforman las poblaciones de refugiados.

#### 4.3. Políticas de desplazamiento

Se pueden desarrollar nuevas estrategias para el desplazamiento de los refugiados. Este fue el caso durante la consulta popular para la independencia de Timor Oriental que organizó la ONU en 1999. Bajo un escenario usual, la población es desplazada de sus hogares como resultado de un conflicto. Una vez resuelto éste se realizan las elecciones de reconciliación y se deciden las reglas para el ejercicio del derecho al voto. Sin embargo, en el caso de Timor Oriental, los individuos fueron desplazados para realizar la consulta popular: se les retiró de sus hogares sin su consentimiento o fueron rodeados por destacamentos militares y evacuados. Se calcula entre 30 y 50 mil el número total de desplazados internos. Esto significa que, sobre una base de 450 mil electores registrados, más de 10 por ciento de los electores fueron desplazados. Obviamente, el registro de esa población era un objetivo esencial para la credibilidad de los resultados de la consulta.

### 5. Conclusiones

Se continuarán realizando elecciones después de los conflictos como medio de reconstrucción y pacificación. Los refugiados seguirán siendo un factor en todos los eventos electorales. Aunque organizaciones como el ACNUR han defendido constantemente los derechos políticos de los refugiados, durante los años 90 la respuesta internacional fue inconsistente en lo que concierne a la voluntad política y a los recursos para reconocer los derechos políticos de los refugiados, ya que varió de un país a otro y de una elección a otra. Para lograr que la respuesta sea consistente se requiere tanto del establecimiento de un marco regulatorio y de procedimientos en los países anfitriones, como la asignación de recursos.

A la par del establecimiento de normas consistentes, también es importante que la comunidad internacional desarrolle la capacidad de monitorear su aplicación y de asignar a instancias específicas la responsabilidad de hacerlo. Asimismo, resultaría muy conveniente adoptar un programa enfocado a la observación de los procesos políticos que incluya a las poblaciones de refugiados.

Por último, se puede eliminar uno de los motivos que se tienen para expulsar a la población, privarles del derecho a voto, si se mantiene una respuesta consistente de la comunidad internacional en el sentido de garantizar que la elección permita la plena participación política de los refugiados.



# Afganistán: el voto en el extranjero para un gran volumen de población desplazada

Catinca Slavu

Un gran contingente de la población afgana fue forzado a migrar a los países vecinos como resultado de la larga historia de crisis humanitaria y política en Afganistán. A partir de cálculos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de los gobiernos anfitriones se estimaba en aproximadamente 2.5 millones el número de afganos que habían sido desplazados a Pakistán e Irán en el momento en que se iniciaban los preparativos para las elecciones de 2004, el Estado Islámico de Transición de Afganistán tomó la decisión de incluir a estos refugiados en el proceso de reconstrucción nacional.

A los ciudadanos afganos ubicados en Pakistán e Irán se les dio la oportunidad de votar en las elecciones que se llevaron a cabo en junio de 2002 para conformar un Gran Consejo de Emergencia que permitiera superar la situación de conflicto, así como en la elección del Gran Consejo Constitucional que se llevó a cabo en diciembre de 2003 (el “Gran Consejo” es un foro consultivo único en Afganistán en el cual se congregan tradicionalmente los viejos líderes tribales para discutir los asuntos de la nación o apoyar una causa determinada). El Gran Consejo de Emergencia se eligió para formar un gobierno de transición y el Gran Consejo Constitucional para adoptar la primera Constitución del país después del conflicto. Para realizar ambas elecciones se realizaron procedimientos especiales basados en elecciones indirectas y sin sufragio universal.

## Marco legal y administrativo

El derecho al voto para las elecciones presidenciales de 2004 estuvo regulado por la Constitución del país, el capítulo IV de la Ley Electoral, las decisiones del Organismo Electoral Afgano Conjunto (JEMB) en consulta con la Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA), y el gobierno de Afganistán y por los memorandos individuales de entendimiento para la conducción de elecciones fuera del país que firmó el gobierno de Afganistán con los gobiernos de Pakistán e Irán. La decisión de permitir el voto fuera del país fue tomada por el JEMB a partir de una evaluación realizada de manera



conjunta por la UNAMA y ACNUR, en consulta con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La ubicación y fecha para la instrumentación del voto en el extranjero fueron responsabilidad de la JEMB. También existían importantes comunidades de afganos desplazados en Estados Unidos, Tayikistán y otros países europeos. La decisión de la JEMB de sólo permitir el voto de los desplazados en Pakistán e Irán fue adoptada tanto por razones logísticas, como porque en esos dos países se ubicaba la gran mayoría de la población expatriada.

La decisión de limitar el voto en el extranjero a los desplazados en Pakistán e Irán se tornó altamente política, pues se esperaba que las tendencias de votación se ajustaran a patrones étnicos; la mayoría de los refugiados en Pakistán pertenecían a la etnia Pashto, en tanto que los ubicados en Irán pertenecían a las etnias Tajik y Hazara. En virtud del riesgo de politización, la decisión de instrumentar el voto en el extranjero fue aplazada varias veces; sólo cuando se tuvo claro que los dos países anfitriones permitirían y apoyarían el registro de las comunidades afganas en sus territorios en condiciones consecuentes con estándares internacionales la JEMB tomó la determinación final.

Debido a que esa decisión se tomó muy tarde, el tiempo disponible fue muy limitado, incluyendo el requerido para llevar a cabo negociaciones puntuales con los gobiernos anfitriones para que brindaran su apoyo. Finalmente se contrató a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para llevar a cabo el operativo sólo 69 días antes de la fecha prevista para las elecciones, a pesar de que se había considerado desde mucho tiempo atrás que esa institución sería seleccionada para cumplir esa tarea. La conducción de todas las operaciones tuvo que ser asignada a contratistas externos, ya que el Secretariado del JEMB no tenía ni la autoridad legal ni la capacidad logística para operar fuera de Afganistán.

Se seleccionó a la OIM por su experiencia previa para conducir los operativos del voto en el extranjero en Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental. Se contrató a IFES para que se encargara de la gestión técnica de los programas de registro y votación fuera del país.

A su vez, las obvias restricciones de tiempo determinaron que fuera imposible establecer instalaciones para el registro y la votación en todas las áreas donde se ubicaban grupos de comunidades afganas. El operativo se limitó a los principales centros de concentración de población; no se pudo aplicar en las zonas que planteaban riesgos de seguridad en Pakistán, ni en los campos aislados de refugiados tanto en Pakistán como en Irán.

Los operativos de votación fuera de las misiones diplomáticas (que forman parte del territorio del país al que representan) requieren acuerdos legales con los gobiernos de los países anfitriones, quienes suelen fijar los parámetros generales para la cooperación con el organismo electoral o con la organización contratada para llevar a cabo las operaciones en su representación. En el caso de elecciones en contextos de posconflicto o donde se advierten riesgos de seguridad, a menudo se requiere una colaboración especial del país anfitrión para garantizar que el traslado de los materiales electorales se realice sin contratiempos, que se cuente con toda la seguridad necesaria en los recintos electorales y que los refugiados se puedan desplazar con la mayor seguridad, entre otras cuestiones.

Debido a las preocupaciones en cuestiones de seguridad relacionadas con las elecciones afganas, las negociaciones iniciales con los gobiernos de Pakistán e Irán fueron muy prolongadas. Sin embargo, una vez que se convino la cooperación, los dos gobiernos brindaron todo el apoyo para facilitar el mandato de la OIM. El acuerdo se extendió especialmente a la provisión de seguridad oficial para las operaciones, sin la cual no se hubiera podido llevar a cabo las actividades de registro y votación.

Aunque el gobierno de Pakistán se mostró en la mejor disposición de involucrarse en el proceso electoral y apoyar la organización en las áreas a las que no tenía acceso la OIM, se consideró que esto no era apropiado. El punto en cuestión eran las expectativas de confianza del electorado en el proceso, que pesaban más que el indudable valor de la infraestructura electoral que ofrecía Pakistán.

## Elegibilidad

De acuerdo con las disposiciones legales, los afganos que vivían en Pakistán e Irán calificaban para participar en la elección si tenían 18 años o más el día de los comicios y probaban su nacionalidad afgana. Dentro de Afganistán no existía un registro para las elecciones de 2004, por lo que se tuvo que organizar un operativo antes de la elección. Del 1 de diciembre de 2003 al 20 de agosto de 2004 se instalaron estaciones de registro diferenciadas por sexo (como también lo serían las mesas de votación) en todo el país. Los procedimientos de registro disponían que era necesaria la comparecencia personal de los interesados y la presentación de documentación probatoria de cumplir con los requisitos para calificar como elector establecidos por el organismo electoral (edad, identidad y nacionalidad). A cada elector registrado se le entregaba una tarjeta que contenía su dirección y datos generales, e incluía una fotografía tomada en el centro de registro.

En Pakistán, conforme a los criterios establecidos por el organismo electoral (JEMB), todos los ciudadanos afganos mayores de 18 años al momento de la elección y que hubiesen llegado a ese país después de 1979 quedaban facultados para registrarse como electores. Para poder votar, todos los electores calificados tenían que efectuar un proceso de registro anticipado. En circunstancias excepcionales, cuando los interesados no contaban con documentación que comprobara que eran de Afganistán, se tenía un procedimiento especial de entrevista que podía ser impugnado al momento de la votación. El proceso de registro en el extranjero siguió los mismos principios que se aplicaron dentro del país: registro anticipado personal, emisión de una tarjeta de registro, pero en este caso sin fotografía, provisiones para que los listados se exhibieran públicamente durante un periodo previo a la elección e instalaciones para el registro separado por sexo.

En Irán, la JEMB decidió obviar los requisitos para el registro anticipado toda vez que las autoridades del gobierno facilitaron la base de datos que habían creado con los nombres de los refugiados. El Ministerio del Interior de Irán estableció un sofisticado sistema de documentación desde que inició el flujo de refugiados, este sistema de documentación y la base de datos se utilizaron sin que se exigiera ninguna evidencia adicional de nacionalidad. La JEMB aceptó que la tarjeta emitida por el gobierno a los refugiados fuera utilizada como un medio probatorio de identidad y elegibilidad para votar. La OIM negoció con las autoridades de Irán extender el criterio de elegibilidad, que

se limitaba a quienes participaron en el proceso de registro como refugiados en 2003, a todos los ciudadanos afganos que residían legalmente en Irán. Por ello se creó un registro electoral básico el mismo día de la elección.

Además, a los afganos inscritos en los registros electorales del país se les permitió votar desde el exterior. Este procedimiento especial se incorporó en respuesta a inquietudes en materia de seguridad, relacionadas sobre todo con áreas geográficas a lo largo de las fronteras con Pakistán e Irán. En esas zonas el nivel de riesgo era mayor, en el marco de una fuerte migración transfronteriza entre Afganistán y sus dos países vecinos, Pakistán en particular.

Se eligió el método de registro y votación personal porque se consideró que la infraestructura postal de los dos países anfitriones sería incapaz de respaldar una opción de voto por correo. También se descartó la opción de registro y voto por delegación de poder tanto por el contexto cultural específico de la elección como por la facilidad con que se podrían falsificar documentos de identificación.

## Instrumentación y nivel de participación

Para instrumentar los programas de registro y votación en el exterior, la OIM estableció su base de operaciones en Islamabad, Pakistán, y dos oficinas regionales, una en la propia Islamabad y otra en Teherán, Irán. Además, en Pakistán se instalaron ocho oficinas especializadas y en Irán siete para coordinar las actividades de registro, información, votación y escrutinio.

El registro electoral se realizó a lo largo de cuatro días, del 1 al 4 de octubre. En principio se había previsto un periodo de tres días, sin embargo se decidió ampliarlo para asegurar la mayor participación posible. En Pakistán se instalaron 1657 estaciones de registro en 630 centros ubicados en ocho zonas urbanas y campos de refugiados a lo largo del país. Las estaciones de registro se dividieron casi equitativamente entre hombres y mujeres. El periodo se cerró con el registro de 737 976 afganos, de los cuales 28 por ciento fueron mujeres. La baja participación de las mujeres era previsible dado el tiempo tan limitado para las campañas de información y registro. Este nivel fue comparable con el 33 por ciento que se registró dentro del país.

En virtud de que no se contó con tiempo suficiente para un adecuado proceso de registro, la falta de documentación de la población refugiada se convirtió en el mayor reto para organizar una elección libre de fraude. Debido a que no fue posible entregar a los ciudadanos una tarjeta de registro con fotografía se instrumentó un mecanismo antifraude al momento del registro. Así, para prevenir registros duplicados se tomó la decisión de aplicar tinta indeleble tanto en el momento del registro como al emitir el voto.

La elección se verificó el 9 de octubre de 2004 dentro y fuera del país. En total se instalaron entre Pakistán e Irán 2787 mesas de votación. En Pakistán, el número de mesas se incrementó ligeramente entre el registro y la votación, de 1657 a 1661, distribuidas en 630 centros de votación. En Irán se instalaron 1093 mesas de votación en 125 centros. En total 818 189 afganos participaron en la elección desde el exterior: 577 776 en Pakistán y 240 413 en Irán. Este volumen representó poco más de 10 por ciento del total de electores registrados (8 128 940).

En Pakistán, el nivel de participación estuvo cerca de 80 por ciento de los electores registrados, mientras que en Irán se ubicó en alrededor de la mitad de los electores potenciales (estimados entre 400 y 600 mil). El alto nivel de participación que se registró tanto en Irán como en Pakistán fue resultado de las intensas campañas de información desplegadas por la OIM y del gran interés mostrado por las comunidades afganas de participar en sus primeras elecciones democráticas. La participación de las mujeres fue de 32 por ciento (29 por ciento en Pakistán y 40 por ciento en Irán). En Irán la participación de las mujeres fue proporcional al porcentaje de la población que representa, debido en gran parte a los altos niveles de alfabetización y a la influencia de la sociedad iraní entre las mujeres afganas. De acuerdo con datos del gobierno, las mujeres representan cerca de 40 por ciento de la población afgana en Irán.

## Financiamiento

El proceso de toma de decisión no enfrentó restricciones presupuestales. Una vez que se tomó la decisión política se aportó el financiamiento requerido para el registro y la votación a través del proyecto de donaciones voluntarias. En mayo de 2002 se estableció el denominado Fondo para la Reconstrucción de Afganistán (ARTF por sus siglas en inglés) para brindar, entre otras cosas, apoyo al país en el área de gastos recurrentes del gobierno. Además de Estados Unidos, 20 donantes aportaron 430 millones de dólares al Fondo. El Estado Islámico de Transición de Afganistán lleva un inventario de las actividades financiadas por los donantes a través de la Unidad para la Coordinación de la Asistencia Afgana, una oficina dependiente del Ministerio de Finanzas. El ARTF es administrado conjuntamente por el Banco de Desarrollo Asiático, el Banco Islámico de Desarrollo, el PNUD y el Banco Mundial. La recaudación de fondos para actividades electorales fue coordinada por el PNUD, quien le entregó a la OIM 26.7 millones de dólares sobre la base de la propuesta presupuestal que presentó al organismo electoral JEMB. El costo total del programa ascendió a 91 por ciento del estimado inicial (casi 24.3 millones de dólares), es decir, alrededor de 20 dólares por votante en Irán y de 32 dólares en Pakistán (donde la realización del proceso de registro anticipado incrementó el costo por votante).

## El futuro del voto en el extranjero

Aunque se llevaron a cabo algunos programas de repatriación desde Irán y Pakistán, a finales de 2005 en Pakistán todavía permanecían alrededor de medio millón de afganos. Si se toma la decisión política de seguir organizando votación en el exterior, es probable que las operaciones requeridas para ello durante el periodo de transición sigan siendo financiadas por las mismas fuentes y a través de los mismos mecanismos que se utilizaron en las elecciones presidenciales de 2004.

Para las elecciones legislativas afganas de septiembre de 2005, el sistema electoral de voto único no transferible utilizado implicó que se tenía que usar una papeleta distinta en cada distrito electoral; haber provisto a todos los electores en el exterior la papeleta correcta para emitir su voto hubiera representado un esfuerzo terriblemente costoso y complejo. Se tomó la decisión política de no extender el voto a los ciudadanos en

el extranjero para estas elecciones debido a los altos costos, además de que no hubo consenso sobre el sistema electoral que se tenía que aplicar.

Sin embargo, se establecieron centros especiales de registro y votación cerca de las fronteras, que permanecieron abiertos hasta muy tarde el día de la elección para permitir a los migrantes en los países vecinos volver a Afganistán para votar. Ésta se puede considerar una medida parcial creada para alcanzar la mayor cobertura del voto entre los nacionales que se encuentran fuera del país al momento de la elección, aunque menor a la de adoptar un efectivo dispositivo de voto en el extranjero. Si en el futuro se decide mantener la opción del voto en el extranjero para las elecciones parlamentarias, será necesario introducir cambios en el marco legal que lo rige para definir el método a través del cual los votos emitidos en el extranjero se transformarán en escaños. Como algunos otros países, puede suceder que Afganistán decida mantener el voto en el extranjero sólo para elecciones presidenciales.

# Bosnia y Herzegovina: tendencias del voto en el extranjero posteriores a la guerra

Linda Edgeworth y Nada Hadzimehic

La devastadora guerra que afectó a Bosnia y Herzegovina a principios de la década de 1990 dividió a las tres poblaciones integrantes del país y culminó con la firma del Acuerdo General para la Paz (conocido como Acuerdo Dayton) en París el 14 de diciembre de 1995. Antes de la guerra los grupos étnicos de origen bosnio, croata y serbio estaban interrelacionados sin que hubiera ninguna concentración específica de alguno de ellos en cierta parte del país (el término bosnio ha sido generalmente utilizado desde la guerra para describir a la población musulmana de Bosnia y Herzegovina). El patrón de integración multiétnica fue irremediablemente alterado como resultado de la guerra. En última instancia el Acuerdo de Dayton tuvo la intención de asegurar que Bosnia permaneciera como un Estado único, pero bajo los términos de paz fue dividido en dos “entidades”: la croata-musulmana, conocida como la Federación de Bosnia y Herzegovina, y la serbia, conocida como la República Serbia.

El acuerdo también bosquejó una constitución nacional que creaba la base para compartir el poder entre los tres grupos étnicos en las instituciones federales, una presidencia tripartita, una legislatura central compartida y estructuras de gobierno separadas para las dos entidades. Para iniciar la reestructuración, una de las condiciones clave del Acuerdo de Dayton fue que se realizaran elecciones en todo el país a más tardar nueve meses después de la fecha de su suscripción. Las primeras elecciones posteriores al conflicto se celebraron en septiembre de 1996; comprendieron la elección de oficiales para todos los niveles de gobierno, incluyendo el municipal, tomando en consideración los cambios de los límites municipales derivados de los ajustes de la línea fronteriza divisoria entre la Federación de Bosnia y la República Serbia.

## De un registro pasivo a uno afirmativo

Aunque nunca se contó con estadísticas confiables, se estimaba que alrededor de dos millones de personas, cerca de la mitad del total de la población, había sido desplazada por la guerra y que una cuarta parte se había refugiado fuera del país. La migración masiva causada por la guerra fue exacerbada por las severas condiciones económicas

que enfrentó el país inmediatamente después. El gran número de refugiados y el interés internacional por lograr la repatriación tan pronto como fuera posible volvió imperativo que los ciudadanos fueran habilitados para votar en las elecciones que afectarían de manera significativa su futuro, la estabilidad de su país con las nuevas instituciones y estructuras gubernamentales y sus posibilidades de retornar al país de manera segura.

Tres factores que evolucionaron de manera concurrente desde la guerra dieron forma al proceso de votación en el extranjero para Bosnia y Herzegovina y tuvieron un impacto significativo en la forma de realizarlo hoy en día. El primero fue la transición de un sistema de registro electoral pasivo a uno afirmativo en el que cada ciudadano debe solicitar personalmente su registro como elector. El segundo fue la progresiva transferencia de las responsabilidades electorales de manos de los supervisores internacionales a las de las autoridades de Bosnia y Herzegovina. Finalmente, los procedimientos establecidos a finales de 2005 han sido afectados sustancialmente por el dramático descenso en los índices de participación de los electores en el extranjero en las elecciones que han sucedido tras la de 1997.

Antes de la guerra la inclusión en el registro electoral no requería de ninguna iniciativa del elector. Los oficiales locales integraban los registros sobre la base de los de residencia que mantenía la municipalidad. Debido a que muchos de los registros municipales fueron destruidos o se perdieron durante la guerra, el Acuerdo de Dayton declaró que la inclusión en el censo previo a la guerra de 1991, que identificaba la municipalidad de residencia de cada persona, sería la base para determinar la elegibilidad para participar en las elecciones. Más aún, dispuso que las personas que ya no vivían en la municipalidad en la que estaban registrados al momento del censo votaran, como regla general, en las municipalidades previas a la guerra. Las excepciones a esta regla comprendían a las personas que se habían cambiado durante el periodo comprendido entre la integración del censo de 1991 y el inicio de la guerra en abril de 1992 y que pudieran comprobar ese cambio con documentación apropiada. Estas reglas generales se aplicaron a todos los ciudadanos en el extranjero, incluyendo los refugiados.

Se dejó abierta una pequeña rendija para que las personas pudieran solicitar a la Comisión Electoral Provisional votar “en cualquier otro lugar”. Finalmente, con las reglas y regulaciones adoptadas por dicha comisión, operando bajo la dirección de la OSCE, se interpretó que una persona desplazada podía solicitar votar en la municipalidad en la que residía actualmente o, en el caso de los electores en el extranjero, en la “futura municipalidad”, esto es, en aquella en la que el elector manifestara su intención de regresar a vivir. En este último caso se adoptaron un conjunto de reglas muy precisas para definir qué documentación sería necesaria para respaldar una declaración de intención de retorno. Esa documentación podía incluir, por ejemplo, la confirmación de una promesa de empleo o de residencia con miembros de la familia que ya vivían en la municipalidad donde se pretendía establecer a futuro.

Lógicamente, se esperó que un número significativo de refugiados aprovechara la opción de la “municipalidad futura”, dado que en el contexto posbélico cada uno de los tres grupos étnicos se había concentrado claramente en regiones distintas. Se estima que alrededor de 300 mil personas que vivían anteriormente en lo que hoy en día es el territorio de la Federación viven ahora dentro de los límites de la República Serbia y que, a la inversa, 200 mil de los que vivían dentro de los confines residen ahora en la



Federación de Bosnia. Sin embargo, el carácter riguroso de la documentación requerida, así como los requisitos de investigación y verificación establecidos colocaron la opción de la municipalidad futura fuera del alcance de la mayor parte de los refugiados que hubieran estado interesados en ella.

El uso del censo de 1991 como base para el registro electoral de las elecciones de 1996, si bien resultaba accesible, no ofrecía una sólida base para establecer un número confiable de electores registrados contra el cual pudiera ser comparado de manera definitiva y precisa el resultado auditable de una elección. Además, se sospechó de la incidencia de actos electorales fraudulentos en la medida en que los grupos étnicos se esforzaron en movilizar a los electores de manera indebida, a fin de utilizar las urnas para recuperar territorios perdidos en la guerra o para consolidar su influencia política sobre el territorio ganado en el conflicto. Debido a inquietudes relacionadas con la forma en que esos factores podían influir de manera adversa en las elecciones locales, éstas se postergaron y sólo se realizaron hasta 1997.

Como parte de los preparativos de estas elecciones municipales se dio un giro completo para establecer un sistema de registro electoral afirmativo en el que cada ciudadano tuviera que solicitar personalmente su registro y presentar documentación de soporte para comprobar su identidad y lugar de residencia. Este cambio tuvo un efecto particularmente pesado sobre los electores refugiados debido a las limitaciones de tiempo relacionadas con el proceso de votación por vía postal y por el hecho de que el acceso a la documentación requerida fue a menudo limitado.

### Cambio de administración y disminución del universo de electores

Los procedimientos para la votación en el extranjero también fueron afectados significativamente por la transición gradual que experimentó la organización electoral desde un formato totalmente supervisado por la comunidad internacional, bajo el auspicio de la Oficina del Alto Representante y la administración de la OSCE, hacia uno totalmente manejado por autoridades nacionales, específicamente por la Comisión Electoral de Bosnia y Herzegovina y su Secretariado. Esta transición concluyó en agosto de 2001.

Otro factor que está afectando seriamente el dispositivo que rige actualmente el voto en el extranjero en Bosnia es el sistemático decremento tanto en el número de electores potenciales que permanecen fuera del país como en su interés en participar en las elecciones. Estas dos circunstancias han tenido un gran impacto en los esfuerzos por facilitar el registro y la votación de los electores que han vivido fuera del país desde que se inició el esfuerzo del voto en el extranjero en 1996.

En 1996, llegar efectivamente a los más de 800 mil ciudadanos que se estimaba que vivían en el extranjero puso a prueba la logística y capacidades humanas de la oficina de operaciones de la OSCE con base en Sarajevo. La tarea de operar el programa dentro de Bosnia y Herzegovina también se vio afectada por la falta de un servicio postal confiable. Como parte de la preparación de las primeras elecciones posbélicas de 1996, la OSCE estableció un Grupo Directivo para las Elecciones de los Refugiados (RESG por sus siglas en inglés) para supervisar el registro y la votación fuera del país.



La OSCE también suscribió un memorando de entendimiento con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para que ésta sirviera como brazo operativo del RESG desde Viena. La cobertura de los electores potenciales se logró a través de contactos y coordinación con organizaciones de refugiados, oficinas de migración, misiones diplomáticas, oficinas consulares y clubes sociales de bosnios que se crearon en los países en que se ubicaba un gran número de refugiados, así como a través de publicidad en medios impresos que llegaban a los refugiados. Finalmente se registraron 630,257 electores fuera de Bosnia y Herzegovina, de los cuales casi 400 mil ejercieron su derecho al voto en las elecciones de 1996. Los electores en el extranjero enviaron sus papeletas por correo a las oficinas de operaciones de la OIM en Viena. Una vez verificadas, las papeletas fueron enviadas al centro de escrutinio en Sarajevo, donde se realizó el conteo y dichos votos se agregaron al resultado nacional.

El RESG fue disuelto para las elecciones de 1997, pero se mantuvo un arreglo análogo entre la OSCE y la OIM. Además del servicio de voto postal que se ofreció a los electores dispersos en 80 países alrededor del mundo, se establecieron centros para el registro y la votación en la antigua República de Yugoslavia y en Croacia, para atender a los 156 mil refugiados que residían en ambos países más o menos en la misma proporción. Independientemente de que hubiera participado o no en las elecciones de 1996, a cada elector en el extranjero se le exigió registrarse nuevamente y presentar una copia de algún documento de identificación oficial. Los documentos de identificación que se aceptaron incluyeron los emitidos por las autoridades de Bosnia y Herzegovina en cualquiera de sus entidades o por las autoridades de la antigua Yugoslavia en el estado o los documentos que acreditaban la calidad de refugiados emitidos por algún gobierno anfitrión o por una agencia internacional.

El solicitante podía presentar la copia de un pasaporte expedido por un país anfitrión que permitiera la ciudadanía múltiple. Después de realizar los trámites de registro necesarios, a cada elector se le enviaba un formato de confirmación antes de que recibiera su paquete con la documentación para poder votar. Ese formato de confirmación debía ser devuelto junto con las papeletas marcadas que tendrían que estar selladas dentro de un sobre especial para preservar la secrecía del voto. En la hipótesis de que una persona regresara a Bosnia y Herzegovina antes de emitir su voto como elector en el extranjero tenía la oportunidad de presentar su formato de confirmación para que se le asignara a una mesa de votación dentro del país.

En 1997 el número de solicitudes para votar en el extranjero descendió hasta el medio millón, pero la participación fue superior a 80 por ciento.

Para las elecciones de 1998, las reglas de solicitud se mantuvieron inalteradas para los nuevos solicitantes de registro. Sin embargo, aquellos que se habían registrado exitosamente en 1997 no tenían que hacerlo otra vez; en contrapartida tenían que enviar un formato para confirmar su interés en votar, indicar cualquier cambio en su estatus personal o dirección o cambiar su opción para votar de la municipalidad en la que residían en 1991 a una de futura residencia. El principal cambio para el proceso de 1998 fue la creación de un departamento para el voto en el extranjero dentro de la misión de la OSCE en Sarajevo.

La transferencia de operaciones en Sarajevo fue considerada un paso crucial para preparar la plena asunción de responsabilidades para la conducción de elecciones por

parte de la Comisión de Elecciones de Bosnia y Herzegovina y el inevitable retiro de los supervisores internacionales. La operación de ese departamento fue supervisada por personal internacional, pero integrada totalmente por personal local tanto de la Federación de Bosnia como de la República Serbia. Se siguió contando con el apoyo de la OIM, pero con funciones más limitadas se hizo cargo del proceso de registro en persona y de la operación de los sitios de operación en la antigua República de Yugoslavia y en Croacia y también se encargó de custodiar las solicitudes y los votos emitidos por correo antes de que fueran transportados a Sarajevo para su escrutinio y conteo.

Una vez más, el número de votantes en el extranjero se redujo. Alrededor de 350 mil recibieron papeletas. La participación por vía postal siguió siendo superior a 80 por ciento, pero la asistencia a las urnas instaladas en la antigua República de Yugoslavia y Croacia disminuyó significativamente. Se atribuyó este decremento al creciente descontento entre los electores por las opciones que se les ofrecían en las papeletas, ya que los partidos seguían estando estructurados sobre una base étnica. Era probable que un elector croata que residiera en ese país pero que hubiera vivido previamente en lo que ahora era el territorio de la República Serbia sólo encontrara partidos serbios en la papeleta correspondiente a su municipalidad en 1991. De igual forma, los electores serbios que antes habían residido en el territorio de la Federación encontraban predominantemente partidos croatas y bosnios en sus papeletas.

Para las elecciones de 2000 se introdujeron dos cambios importantes en los procedimientos para la votación en el extranjero. Por un lado, las operaciones se manejaron totalmente fuera de Sarajevo sin el apoyo de la OIM. Además, se eliminó el establecimiento de mesas para votar de manera personal en la antigua República de Yugoslavia y Croacia, por lo que ahora los electores bosnios residentes en esos países que quisieran votar tendrían que hacerlo por correo.

Para las elecciones de 2000 era evidente que el número de electores registrados en el extranjero seguía disminuyendo después de cada elección. Para entonces, la cifra se ubicó en 220 mil.

En agosto de 2001 se promulgó la ley electoral de Bosnia y Herzegovina y finalmente se transfirió la responsabilidad de organizar los comicios de la misión de la OSCE a la Comisión de Elecciones. En términos generales se mantuvieron los procedimientos para el registro y la votación en el extranjero que había establecido la OSCE. Sin embargo, con la nueva ley, la elegibilidad de los ciudadanos que quisieran registrarse ya no se confirmaría sobre la base de su inclusión en el censo de 1991. Tendrían ahora que respaldar su alegato de ciudadanía con una copia de su certificado de ciudadanía o de la recién emitida tarjeta o cédula de identificación nacional.

Para 2002, el número total de electores registrados en el extranjero cayó hasta 58 mil. Esta dramática caída se atribuía a dos factores importantes. El primero fue el interés cada vez menor de participar en las elecciones en Bosnia y Herzegovina a medida que más y más refugiados buscaban y obtenían la ciudadanía en los países anfitriones. Además, los requisitos cada vez más rigurosos para solicitar la inclusión en el registro siguieron inhibiendo a los electores potenciales, para quienes obtener la documentación requerida resultaba muy complicado. Para las elecciones de 2004, el número de registros exitosos en el extranjero fue de sólo 27 mil, al mismo tiempo que se rechazaron 30 mil solicitudes por carecer de la documentación requerida.

Sin embargo, el nivel de participación entre los electores en el extranjero sigue siendo elevado, cerca de 80 por ciento, y aún más en comparación con la participación dentro del país, que en 2004 fue de 52 por ciento, aun cuando alrededor de 30 por ciento de las papeletas remitidas desde el extranjero no se pudieron contar porque los electores no siguieron puntualmente las instrucciones que se les dieron. En esas instrucciones se les indicaba que en el sobre exterior se tendría que incluir una copia del documento de identidad y el formato de confirmación de registro, en tanto que el sobre interno se tendría que reservar para la papeleta marcada, a fin de salvaguardar la secrecía del voto.

En virtud de la disminución significativa de la participación por parte de los bosnios que residen en el extranjero, es previsible que la comisión electoral se aproxime pronto a la Asamblea Parlamentaria con una propuesta de reforma que limite la emisión del voto en el extranjero al procedimiento de votación personal en las representaciones diplomáticas del exterior.

# Iraq: una gran diáspora y riesgos de seguridad

Judy Thompson

## Antecedentes

La Ley para la Administración del Estado de Iraq durante el Periodo de Transición (TAL por sus siglas originales) dispuso la celebración de elecciones a más tardar el 31 de enero de 2005. Sobre esta base se fijó el 30 de enero de ese año como la fecha para celebrar las elecciones a la Asamblea Nacional, la Asamblea Nacional del Kurdistán y los consejos de los Gobernados (gobiernos de las regiones en que se divide el país). La ley No. 92 de la Autoridad Provisional de la Coalición creó una comisión electoral, la Comisión Electoral Independiente de Iraq (IECI por sus siglas en inglés), como autoridad electoral única para el país. La comisión se estructuró de tal forma que se garantizara su independencia.

La IECI solicitó una evaluación sobre el voto en el extranjero que llevó a cabo la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en octubre de 2004. El objetivo era ofrecer un panorama general de las opciones disponibles y estimar el número de ciudadanos que conformaban la diáspora, ya que la información demográfica era prácticamente inexistente. El reporte solicitado le fue presentado a la IECI a finales de octubre de 2004 e identificó dos opciones: (1) el voto en el extranjero podía ser aplicado en las elecciones de enero de 2005 tomando en cuenta las restricciones de tiempo y (2) una opción más desarrollada podía ser instrumentada en futuros actos comiciales. Se recomendaba que si se iba a instrumentar un programa de voto en el extranjero para las elecciones de enero de 2005 se hiciera cargo de ello una institución experimentada como la OIM.

## Disposiciones legales y decisiones de la IECI

La IECI estaba consciente de los problemas y riesgos que planteaban las limitaciones de tiempo, pero decidió que era importante darle a la diáspora la oportunidad de participar. Resolvió que el programa del voto en el extranjero sólo se aplicaría en las elecciones para conformar la Asamblea Nacional, ya que los electores no vivían en una jurisdicción local. El sistema de representación proporcional utilizado para integrar la Asamblea Nacional, bajo el cual el país conforma un solo distrito nacional, hizo posible el uso de una sola

papeleta para el voto en el extranjero. Se sugirió que el umbral de electores potenciales en el extranjero por cada país fuera de 10 mil. Sin embargo, en la mayoría de los 14 países en los que la IECI decidió aplicar el programa, el número de electores potenciales era superior a 15 mil. Por un lado se incluyó a Francia, a pesar de que se estimaba apenas en 6 mil el número de electores potenciales, pero por el otro se excluyó a Noruega, donde la estimación era de 23 mil aproximadamente.

Como las cifras se basaban en cálculos gruesos fue difícil fijar un umbral preciso. El voto en el extranjero se llevaría a cabo en Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Francia, Irán, Jordania, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Siria y Turquía. El número estimado de electores potenciales en estos países era de 1.2 millones. Se calculaba que la diáspora superaba los dos millones pero no había forma de confirmar esta cifra o incluso de realizar una estimación confiable del total en el mundo. El número estimado de electores dentro de Iraq fue de 14.2 millones.

La IECI y la OIM firmaron un memorando de entendimiento el 11 de noviembre de 2004, en el cual se le autorizaba a la OIM conducir el programa de voto en el extranjero en esos 14 países. Esto significó que contaban con poco más de dos meses para cumplir con su encargo, por lo que la OIM empezó a negociar de inmediato los memorandos de entendimiento con los respectivos gobiernos. Convenida la colaboración con los gobiernos anfitriones, desplegó personal, instaló oficinas, desarrolló los materiales necesarios y estableció centros de registro y votación en un tiempo récord. Para el 26 de diciembre de 2004, ya se habían firmado acuerdos con 11 países y en los días subsiguientes se suscribieron los tres restantes. En cada uno de los acuerdos se consideraron con detalle los aspectos de seguridad.

La IECI adoptó dos regulaciones que conformaron la base legal para el programa del voto en el extranjero: la 10/2004 sobre el registro y votación y la 16/2005 para la votación y el escrutinio. Estas regulaciones bosquejaron los procedimientos y clarificaron el procedimiento de escrutinio.

## Elegibilidad para votar

Iraq había enfrentado una serie de guerras, lo que implicaba que durante mucho tiempo, al menos desde 1968, tuvieron lugar varios movimientos de desplazados y migración. Por tanto, era difícil limitar la elegibilidad por razones de tiempo o estatus de los expatriados. Sin embargo, la mayoría de los iraquíes conservaban sus documentos de identidad.

La TAL y la legislación electoral contemplaban disposiciones relacionadas con la ciudadanía y la elegibilidad suficientemente amplias para incorporar a los iraquíes en el extranjero. Para poder votar una persona tenía que ser considerada como ciudadana iraquí, estar facultada para reclamar la ciudadanía o resultar elegible para adquirirla (la ciudadanía se establece sólo por la línea paterna, no por la materna), debía haber nacido hasta el 31 de diciembre de 1986 y estar registrada para votar. De acuerdo con la TAL, cualquiera que tenga la nacionalidad iraquí es considerado ciudadano; un iraquí puede tener más de una ciudadanía y a ningún iraquí se le puede retirar su ciudadanía. Esta definición era suficientemente amplia para que la condición de expatriados calificados

para votar comprendiera casi a cualquiera que hubiera abandonado el país por cualquier razón.

## Procedimientos de registro

No existían bases de datos sobre los iraquíes que podían calificar como electores en el extranjero, por lo que cualquier interesado tenía que ofrecer pruebas de su elegibilidad. Esto no era necesario dentro del país, ya que se utilizó la base de datos del sistema de distribución pública de alimentos para confeccionar las listas electorales y sólo se requería prueba de identidad de aquellos nombres que se agregaban a la lista original.

Las embajadas iraquíes eran inadecuadas para atender al volumen de personas que se esperaba registrar para votar, más aún, no todos los países seleccionados para el programa contaban con representación diplomática, por lo que el personal de la OIM tuvo que identificar en todos los casos recintos más adecuados. La seguridad era un tema de preocupación, por lo que se adoptaron procedimientos en esta materia para cada país en particular.

El periodo de registro fue muy cercano a la fecha de la elección, pues se desarrolló del 17 al 25 de enero de 2005. Para atender a los solicitantes se ampliaron los horarios de servicio y el operativo se extendió dos días más de lo previsto. Al final se registraron un total de 279,785 electores en 74 centros de 36 ciudades de los 14 países seleccionados. Esta cifra representó alrededor de 25 por ciento de la capacidad que había instalado la OIM.

Los procedimientos de registro exigieron que los solicitantes presentaran dos documentos para probar su elegibilidad: esto se hizo con el propósito de prevenir cualquier tentativa de fraude e independientemente de que un solo documento, como el pasaporte, resultara suficiente para satisfacer todos los requisitos. Sin embargo, al iniciar el proceso de registro se evidenció que en muchos casos los iraquíes sólo poseían un documento de identidad. La OIM pidió autorización a la IECI para exigir un solo documento legal en lugar de dos y se le concedió. Sólo se presentó un número muy reducido de casos de desempeño indebido por parte del personal encargado del registro, como haber aceptado solicitudes de registro por medio de representantes o sin la debida documentación y algunos actos de intimidación. Estos casos fueron identificados y atendidos por los supervisores.

Como el periodo de registro se extendió dos días, el último coincidió con el periodo para la exhibición de los listados durante el cual se podían presentar impugnaciones. Debido a que muchos iraquíes tenían que viajar grandes distancias para acudir a los centros de registro y votación, solicitaron que se permitiera el registro el mismo día de la votación. Sin embargo, la IECI resolvió a partir de una recomendación de la OIM que, a fin de permitir un periodo de exhibición de los listados entre el registro y la votación y para reducir la posibilidad de fraude, no se permitiera el registro el día de la votación.

Se realizó una intensa campaña de información pública que comprendió el uso de medios electrónicos e impresos, la distribución de carteles y volantes, reuniones comunitarias, un sitio en internet, correos electrónicos y un centro global de información. Gracias al apoyo brindado por los gobiernos anfitriones, no se registró ningún incidente importante en materia de seguridad.

## Procedimientos de votación

La votación se realizó a lo largo de tres días, del 28 al 30 de enero de 2004 y concluyó con la participación de 265 148 votantes en el extranjero. Esta cifra representó 94.8 por ciento de los electores registrados en el extranjero y alrededor de 22 por ciento de la población expatriada en los 14 países en que se aplicó el programa. La votación se llevó a cabo en 358 mesas instaladas en 75 centros de 36 ciudades.

Se optó por el voto personal porque se consideró la opción más confiable de todas, aun sobre el voto postal. Los procedimientos fueron similares a los aplicados dentro del país, incluyendo la aplicación de tinta indeleble para prevenir cualquier tentativa de votación doble o múltiple. No se reportaron problemas mayores, aunque sí algunos incidentes menores como actos de proselitismo cerca de los centros de votación. Se registraron dos incidentes relacionados con manifestaciones en contra de la elección; en Auburn, Australia se produjo una breve interrupción de la votación, que duró alrededor de una hora, mientras que la policía dispersaba a los manifestantes. Un logro notable fue que no se haya registrado incidente alguno en el centro de votación instalado en Manchester, Reino Unido.

Inicialmente se había previsto que todos los votos emitidos en el extranjero fueran devueltos a Iraq y contados en un centro nacional, pero al final se adoptó un enfoque más práctico y se establecieron centros de escrutinio en las ciudades en donde se aplicó el programa. La única excepción se presentó en los Países Bajos, en donde el gobierno solicitó que el escrutinio se concentrara en una sola de las tres ciudades en que se instalaron centros de votación.

Hubo presencia de observadores y de supervisores de la IECI a lo largo de todo el programa, desde el registro y hasta el escrutinio, en todas las locaciones.

## Financiamiento

Se ha estimado que el programa del voto en el extranjero de Iraq constituye la operación de este tipo más costosa que jamás se haya puesto en práctica debido a los riesgos de seguridad y a los gastos para hacerles frente. En el reporte de evaluación las cifras de costos, incluyendo los de seguridad, se ubicaban en el rango de entre 67 y 92 millones de dólares en total. El gasto real fue cercano al límite superior de ese rango. La IECI le pagó a la OIM en partes de acuerdo a los arreglos previstos en el memorando de entendimiento.

## Conclusión

Tomando en cuenta las restricciones de tiempo y la complejidad de los arreglos necesarios, coincidimos en que la OIM manejó exitosamente el programa, al identificar a las comunidades comprometidas, aquellas personas que querían participar y estaban interesadas en el proceso democrático de Iraq. Entre las razones que se aducen para que un gran número de expatriados no se haya registrado se hace referencia a los temores sobre

la seguridad y la confidencialidad de la información proporcionada, la falta de interés después de haber estado fuera del país por mucho tiempo, la falta de documentación y los inconvenientes que les representaba la distancia a quienes vivían lejos de los centros de registro y votación.

Registrarse y votar exigió visitas por separado a los centros previstos al efecto; se considera que fue una decisión costosa para quienes vivían lejos (la OIM estimó que las ciudades seleccionadas quedaban cerca de donde residía aproximadamente entre 60 por ciento y 70 por ciento de la diáspora de cada uno de los países seleccionados). El gobierno danés se destacó por ser el único que apoyó con los costos de transportación.

Los costos del programa fueron muy elevados y se ha debatido su valor en comparación con el número de electores registrados. Sin embargo, fue necesario prepararse para la posibilidad de que se registrara más de un millón de personas y para hacer frente a cualquier amenaza en materia de seguridad.

Como resultado de las cifras relativamente bajas del registro, la IECI manifestó que sería necesario revisar los parámetros para futuros programas de voto en el extranjero. Los próximos procesos electorales tienen que ser evaluados a la luz de las condiciones de seguridad y la necesidad de un programa integral de voto en el extranjero, se debe tomar en cuenta su expansión a otros países y la eventual sustitución del sistema de registro y votación en persona por uno postal, al menos en aquellos países en donde la infraestructura lo permita.



# CAPÍTULO 8

---

CAPÍTULO 8

# 8. Los derechos políticos y el voto en el extranjero de los trabajadores migrantes

Carlos Navarro

## 1. Introducción

De acuerdo con datos reportados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a principios de 2005 cerca de 191 millones de personas (poco más de 3 por ciento de la población mundial) residían en un país distinto de aquel en que había nacido. Esta cifra apenas insinúa la magnitud y complejidad que ha adquirido el fenómeno migratorio internacional en nuestros días, ya que si bien se trata de un fenómeno virtualmente inherente a la naturaleza humana, no parece haber duda de que durante las últimas décadas ha alcanzado registros numéricos y está planteando desafíos sin precedentes. En el mismo sentido, aunque menos actual, un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) presentado en 1999 reportó que por lo menos 50 por ciento de los 170 millones de migrantes internacionales estimados aproximadamente en ese entonces, es decir, unos 85 millones, correspondían a la categoría de trabajadores económicamente activos.

Ocurre que si bien un signo distintivo de la era actual de las migraciones internacionales es su carácter global, los especialistas coinciden en que la principal causa o motivación de la mayoría de las migraciones internacionales a gran escala sigue siendo fundamentalmente económica. Esta persistencia se explica, en buena medida, por el hecho de que los patrones de crecimiento dominantes han acentuado las asimetrías regionales y los procesos de polarización socio-económica al interior de la mayoría de los países del orbe. Frente a este panorama no es de extrañar que una cantidad cada vez mayor de personas vea a la migración internacional como un medio para tratar de huir del desempleo, la pobreza u otras presiones socio-económicas.

Dentro de este escenario resultan discernibles algunos factores que justifican la inclusión dentro de este manual de un apartado dedicado expresamente al tratamiento del tema de los derechos políticos de los trabajadores migrantes internacionales y, en particular, sobre un dispositivo de voto en el exterior que promueva su incorporación.

En primer lugar, hay dos factores de escala global que han creado un contexto de exigencia a favor de la reivindicación de los derechos políticos de los migrantes

internacionales en general y de los trabajadores migrantes en particular. Uno tiene que ver con una extensión y revaloración sin precedente de las instituciones, las normas y las prácticas democráticas, dentro de las que ocupan un lugar prioritario las exigencias relacionadas con la universalidad del sufragio, de la cual hasta hace poco solían quedar casi enteramente excluidos los migrantes internacionales en general y los trabajadores migrantes en particular. Otro tiene que ver con la existencia de una serie de instrumentos jurídicos internacionales que reconocen expresamente los derechos políticos de los trabajadores migrantes y, consecuentemente, nutren ese contexto de exigencia para que éstos reivindiquen sus derechos políticos (al menos el del voto activo) y que sus Estados de origen se preocupen por atenderlos.

Por otro lado, la evidencia empírica disponible sugiere que en muchos casos, especialmente los referidos a países en vías de desarrollo (democracias emergentes o restauradas), el grueso de los beneficiarios potenciales de una iniciativa de voto en el extranjero podrían ser precisamente los trabajadores que residen de manera temporal o permanente en el extranjero, por la simple y sencilla razón de que estos representan el mayor contingente de su diáspora en el extranjero. No se ignora que en algunos casos el universo de los migrantes internacionales puede estar constituido por otras categorías de personas como refugiados, exiliados o desplazados, pero no hay duda de que un registro recurrente y dominante hoy en día es el que sitúa al grueso de los migrantes internacionales bajo la categoría de trabajadores migrantes, que dirige su desplazamiento desde los países en vías de desarrollo hacia las regiones y países con mayor crecimiento y desarrollo económico.

Ala luz de las consideraciones anteriores, el objetivo fundamental de este capítulo consiste en identificar y examinar algunas cuestiones clave para el diseño, la instrumentación o la evaluación de dispositivos de voto en el extranjero enfrentados al enorme desafío de privilegiar la inclusión y participación del electorado potencial conformado por trabajadores migrantes.

## 2. Reconocimiento formal de los derechos políticos de los migrantes internacionales

A lo largo del último medio siglo la comunidad internacional ha adoptado diversos instrumentos jurídicos que reconocen y promueven un conjunto de derechos que resultan relevantes y en ocasiones están especialmente dirigidos a las personas implicadas en movimientos migratorios internacionales. Sin embargo, es interesante hacer notar que prácticamente hasta la década de 1970 las cuestiones relativas a la titularidad y ejercicio de derechos políticos por parte de los migrantes, y específicamente de los trabajadores migrantes, no ocupaban un sitio de importancia ni en la producción intelectual ni en la agenda política internacional.

Justo a finales de esa década y en el marco de los debates e iniciativas que se despliegan a propósito del renovado interés por controlar los movimientos migratorios internacionales, se produjo en el seno de la Comunidad Europea el primer gran giro importante en la materia. En 1977 se suscribió la Convención Europea sobre la Estatuto Legal de los Trabajadores Migrantes, la cual constituye el primer instrumento jurídico internacional que reconoce específicamente los derechos políticos de los trabajadores

migrantes y, de manera señalada, el de poder votar y ser elegidos en elecciones realizadas en su estado de origen, aunque limitándolos estrictamente a los nacionales de los estados miembros del entonces Consejo Europeo, así como a la observancia del principio de reciprocidad. Esta Convención Europea, que entró en vigor en 1983, dio la pauta para que algunos países de la región empezaran a reconocer derechos políticos limitados a ciertas categorías de extranjeros o migrantes ajenos a la Comunidad, pero sobre todo para que el tema empezara a adquirir mayor importancia y visibilidad en el debate y la agenda política internacional.

La expresión más acabada de este impulso lo constituye, sin duda, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada en diciembre de 1990 por la Asamblea General de la ONU. Esta Convención, que entró en vigor en julio del 2003 al ser ratificada por 20 estados, constituye el esfuerzo más riguroso por integrar y reafirmar todos los derechos humanos que resultan sustanciales en un instrumento jurídico internacional expresamente dirigido a los trabajadores migrantes y sus familiares.

Sin embargo, es importante destacar dos aspectos de este instrumento jurídico. Por una parte, hace expresamente aplicables a los trabajadores en situación irregular o indocumentados el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales esenciales reconocidos a nivel internacional, pero no incluye entre ellos los de votar y poder ser elegidos (voto pasivo). Por la otra, reconoce una serie de derechos adicionales únicamente a los trabajadores migratorios y sus familiares documentados o en situación regular, y que precisamente entre estos se encuentran los relativos a participar en los asuntos públicos de su estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese estado, pero también a disfrutar de derechos políticos en el estado en donde están empleados si éste, en ejercicio de su soberanía, se los concede.

En todo caso, no se debe perder de vista que estos instrumentos jurídicos abogan por la promoción de los derechos políticos de los trabajadores migrantes en dos planos cualitativamente distintos y hasta contradictorios, pero que al menos en teoría los colocarían en una situación privilegiada en cuanto a la titularidad y ejercicio de su derecho al voto. Predican al mismo tiempo sobre el reconocimiento de sus derechos políticos por parte de los países anfitriones (lo que evidentemente no tiene que ver con el voto en el extranjero como se ha definido y entiende para los efectos de este manual) y por parte de sus estados de origen (lo que claramente ubica el debate en el terreno del voto en el extranjero). Mientras una línea apunta a promover y facilitar el proceso de integración a una comunidad política distinta, la otra busca tender y restaurar sus vínculos con la comunidad política de origen. Sin embargo, en esencia, esta doble dimensión solamente subraya la situación de ambigüedad y vulnerabilidad en que se sitúa hoy en día la cuestión de los derechos políticos de los trabajadores migrantes, que con frecuencia no son reconocidos ni por el país anfitrión ni protegidos por el país de origen.

### 3. Los retos para concebir y diseñar un dispositivo de voto en el extranjero que incluya a los trabajadores migrantes

Casi por definición, los dilemas y el grado de complejidad para diseñar e instrumentar un dispositivo de voto en el extranjero difieren significativamente de un contexto a otro. Esos dilemas y grado de dificultad guardan relación con las condiciones, exigencias y

expectativas propias de cada país y se refieren tanto a factores jurídico-institucionales y sociopolíticos, como financieros y técnico-operativos. Bajo esta línea de argumentación, no hay duda de que el concebir un modelo que busque incorporar expresamente a los trabajadores migrantes que residen en el extranjero plantea algunos desafíos y complejidades adicionales.

Para empezar, es importante tener en cuenta que si bien el concepto de trabajadores migrantes describe un fenómeno real que se puede documentar empíricamente, constituye en última instancia y para los fines que nos ocupan una categoría analítica que es muy difícil traducir o reflejar literalmente en el diseño normativo de un dispositivo de voto en el extranjero. Como resultaría muy complicado operar el concepto de trabajador migrante para diseñar un dispositivo de voto en el extranjero, empezando por las dificultades para imprimirle una fisonomía jurídica clara y exhaustiva, parece que la ruta más apropiada para determinar en qué medida un dispositivo puede efectivamente incorporar a los trabajadores migrantes reside en identificar, primero, algunos elementos característicos de los fenómenos migratorios internacionales de carácter laboral y, sobre esta base, ver qué requisitos tiene que satisfacer ese dispositivo para promover o asegurar su inclusión efectiva. En otros términos, como es casi imposible que un dispositivo tipifique exhaustivamente la categoría de trabajadores migrantes en el extranjero y establezca todos los requisitos y procedimientos necesarios para su inclusión efectiva, es más fácil acercarse a este problema a partir de la caracterización de los fenómenos migratorios internacionales con fines laborales y la consecuente evaluación de las alternativas disponibles para que un dispositivo de voto en el extranjero procure o asegure la inclusión efectiva.

Bajo esta perspectiva, se puede sostener que, en términos generales, hay cuatro factores que caracterizan a los fenómenos migratorios internacionales motivados por razones económicas o laborales.

El primero es su carácter masivo, es decir, el hecho de que involucra a una porción más o menos significativa de la población del país en que el flujo tiene su origen. Esto normalmente quiere decir que el volumen de la población en edad de votar que reside fuera del país representa un porcentaje importante sobre el total nacional. Consecuentemente, plantea tanto desafíos de organización y logística electoral para cubrir a un universo importante de potenciales electores, como la puesta en juego de intereses y cálculos políticos sobre el impacto en el resultado de las elecciones. Por más que la estadística comparada disponible lo desmienta, es común que en los países que debaten o ensayan por primera vez dispositivos de voto en el extranjero, las distintas fuerzas políticas consideren que el universo potencial de la población en edad de votar que reside fuera del país terminará cubriendo los requisitos y trámites requeridos para registrarse como elector y votar.

El segundo reside en que, generalmente, las migraciones tienen su origen en los países de menor desarrollo. El hecho de que en algunos países que forman parte de este universo prevalezcan problemas crónicos o recurrentes de crecimiento económico puede imponer ciertas restricciones presupuestales para adoptar un dispositivo de voto en el extranjero, o al menos limitar el rango o cobertura de las opciones disponibles.

El tercero es que si bien el destino natural de los trabajadores migrantes son las regiones o países con mayor desarrollo o dinamismo económico, en su dinámica

fácilmente pueden combinarse patrones de concentración y dispersión geográfica. Aunque hay movimientos migratorios internacionales altamente focalizados (como el de los trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos, donde se concentra más de 95 por ciento de la migración laboral mexicana), o aunque haya determinados puntos de fuerte concentración (como el de la mayoría de los trabajadores migrantes de la República Dominicana en Nueva York), lo usual es que las regiones o países de destino estén más o menos diversificados. Nuevamente este factor puede imponer desafíos de carácter presupuestal, organizativo y logístico en cuanto al diseño y cobertura de un dispositivo de voto en el extranjero.

En cuarto lugar, en virtud de las políticas de inmigración que tienden a predominar en los principales países de destino, un volumen creciente de la migración de carácter laboral está conformada por trabajadores indocumentados. Esta cuestión requiere dos puntualizaciones muy importantes. Por un lado, desde el punto de vista del derecho internacional o de las políticas migratorias de determinados países receptores de trabajadores migrantes internacionales, puede ser relevante o incluso necesario distinguir a estos trabajadores en función de su calidad o condición migratoria (documentada/legal o indocumentada/ilegal). Sin embargo, no se debe perder de vista que, desde la óptica de un estado interesado en promover una iniciativa de voto en el extranjero que beneficie a todos sus ciudadanos en el exterior, esa diferenciación no debe resultar procedente en cuanto a la concepción y diseño formal del dispositivo, no sólo porque únicamente cobra sentido en el plano de las relaciones interestatales, sino que además puede colocar al estado en cuestión en una posición inadmisibles: la de discriminar entre sus propios nacionales en función de la calidad migratoria en otro estado.

Por otra parte, el hecho de que una buena parte del electorado potencial en el extranjero esté conformado por trabajadores migrantes en situación indocumentada no puede pasarse por alto al momento de diseñar y operar un dispositivo de voto en el extranjero que trate de incorporarlos. Esta situación puede gravitar de manera importante en la capacidad de las personas indocumentadas para cumplir con los requisitos que se impongan para su registro como electores o para que emitan su voto. La conciencia de estas personas de encontrarse en una situación migratoria irregular en el país anfitrión suele generarles fuertes reticencias para acercarse a las autoridades de su país de origen y realizar cualquier tipo de gestión oficial, incluso las relativas a la protección o defensa de sus derechos más elementales, por temor de poner al descubierto su condición y padecer algún tipo de sanción o represalia. Bajo esta perspectiva, es difícil argumentar que la posibilidad de ejercer su derecho al voto constituya, en sí mismo, un incentivo suficiente para vencer esas reservas y temores.

Bajo este cuadro de condiciones, un dispositivo de voto en el extranjero que tenga como referente fundamental la efectiva incorporación de los migrantes laborales residentes de manera permanente o transitoria fuera del país plantea desafíos e implica esfuerzos adicionales en términos de su diseño conceptual y sus características operativas. En un plano ideal tiene que apuntar al mayor grado de cobertura para hacer frente a un electorado potencialmente masivo, pero también caracterizado por patrones combinados de concentración y dispersión geográfica. Tiene que adoptar alternativas flexibles y de fácil acceso para el registro y la emisión del voto que tomen en cuenta las condiciones, pero también las percepciones y expectativas de los migrantes indocumentados. La

legislación y la experiencia comparada indican que hay modelos y variantes susceptibles de ajustarse prácticamente a cualquier necesidad.

En este sentido, un primer problema es que el amplio universo de alternativas disponibles para adecuarse a las necesidades o exigencias específicas suele verse constreñido por limitaciones de carácter presupuestal. Sin duda, los modelos y las opciones tecnológicas existentes permiten concebir un dispositivo de voto en el extranjero capaz de abarcar a decenas o cientos de miles de potenciales electores distribuidos en diversas regiones o países (y no siempre concentrados en las principales zonas urbanas) y de ofrecerles amplias facilidades u opciones para su registro y la emisión del voto. Pero, sin duda, el diseño y operación de un dispositivo con estas características puede resultar muy caro y quizá incosteable para muchas de las democracias emergentes o restauradas.

Otra condicionante puede relacionarse con la mayor o menor capacidad para reformar o innovar el sistema electoral que se aplica a nivel interno al momento de diseñar un dispositivo para el voto en el extranjero. Esta capacidad de reforma o innovación no se refiere a cuestiones presupuestales relacionadas con el diseño u operación del dispositivo de voto en el extranjero. Se refiere a la capacidad política para aprobar los cambios legislativos que otorguen soporte y viabilidad jurídica a un dispositivo de voto en el extranjero. La premisa de esto es muy simple, pero también muy importante: es prácticamente imposible replicar para el voto en el extranjero los procedimientos y mecanismos electorales que se utilizan convencionalmente dentro del país. Desde luego, esta imposibilidad tiene que ver fundamentalmente con los principios del derecho internacional relativos a la aplicación extraterritorial de las leyes. Por supuesto también están relacionadas las restricciones de carácter práctico. Así pues, el simple diseño de un dispositivo de voto en el extranjero pasa por la exigencia de considerar y hacer posible la revisión, modificación y reforma de los mecanismos y procedimientos electorales convencionalmente utilizados dentro del país.

Si el régimen electoral prevaleciente cuenta con un buen grado de confianza y credibilidad por parte de las fuerzas políticas y la opinión pública, puede facilitar la introducción de las reformas necesarias para el voto en el extranjero, en el entendido de que éste casi siempre supondrá algún tipo de variaciones en cuanto a las normas, procedimientos y plazos vigentes. Sin embargo, si el régimen electoral interno es fuente de controversias o carece de credibilidad, el debate sobre el voto en el extranjero puede ser fuente de controversias y, por tanto, tornar muy complicado el proceso de negociación para pactar y aprobar las reformas necesarias.

Por último, hay que tomar en cuenta que el derecho internacional reconoce el derecho de los estados para adoptar normas jurídicas con alcance extraterritorial, siempre y cuando esas normas jurídicas regulen actos que tengan efecto dentro de su propio territorio. Bajo esta perspectiva queda claramente delimitada la capacidad de regular jurídicamente lo concerniente al voto en el extranjero. Un país puede regular el voto en el extranjero siempre y cuando sus regulaciones no tengan efectos extraterritoriales y se sujeten a los límites que les imponen las leyes de los países anfitriones.

Este principio de validez general requiere algunas provisiones especiales cuando se plantea en el marco de relaciones entre Estados fuertemente implicados en fenómenos migratorios internacionales: una iniciativa de voto en el extranjero puede plantearse y tener efectos prácticos en el marco de estas relaciones, no necesariamente a nivel formal,

sino sobre todo y fundamentalmente en cuanto a la construcción del ambiente propicio para garantizar su viabilidad y eficacia. En este sentido, puede ser muy importante tomar en consideración las percepciones y actitudes de la opinión pública de los países anfitriones hacia los migrantes en general y hacia los trabajadores migrantes en particular. El hecho de que se perciba a los trabajadores migrantes como la principal población beneficiaria puede tornar especialmente complejo el asunto, máxime si se reconoce o asume que un segmento significativo o mayoritario se encuentra en situación migratoria irregular o indocumentada.

No tiene el mismo resultado una iniciativa que no se destine expresamente o sólo implique marginalmente a los trabajadores migrantes, que una que se advierta especialmente dedicada a favorecerlos, especialmente si son percibidos por importantes franjas de la opinión pública doméstica como un foco problemático. Independientemente de cuál sea la razón, y ciertamente pueden ser muchas las posibles, una opinión pública prejuiciada contra la población inmigrante (puede tratarse no sólo de los trabajadores o de quienes estén en situación irregular) puede dificultar seriamente la disposición del país anfitrión para brindar el apoyo y las facilidades requeridas o, por el otro lado, puede inhibir fuertemente el deseo o motivación de participación política de los beneficiarios potenciales por temor a represalias de otra índole.

#### 4. Alternativas de diseño e instrumentación

Por razones más que obvias es simplemente imposible pensar siquiera en la posibilidad de concebir un modelo ideal para el voto en el extranjero que garantice la efectiva inclusión de los trabajadores migrantes. No hay flujos migratorios laborales ni dispositivos para la emisión del voto en el extranjero de carácter estandarizado. En éste como en cualquier otro caso, el modelo más apropiado será aquel que se ajuste y responda a las condiciones y requerimientos específicos de cada contexto.

Sin embargo, esta premisa no excluye la posibilidad de identificar y examinar algunos enfoques y experiencias que puedan ser útiles al momento de diseñar un dispositivo que busque tomar en cuenta a un electorado en el extranjero conformado predominantemente por “trabajadores migrantes” y, consecuentemente, hacer frente a algunas de las complejidades que este desafío comporta. Para ello vamos a examinar muy brevemente las experiencias de un conjunto de países en cuyo patrón de migración internacional tiende a predominar el componente de carácter laboral y, por tanto, son potencialmente susceptibles de haber adoptado un dispositivo capaz de incorporar a los trabajadores migrantes. Aunque no existen parámetros convencionales para identificar claramente a los países con este perfil, hemos seleccionado, de entre los más de 100 países y territorios que actualmente cuentan con un dispositivo de voto en el extranjero, a un pequeño grupo de cuatro países que, de acuerdo con indicadores básicos en la materia, se caracterizan por una fuerte inmigración internacional de carácter predominantemente laboral: Filipinas, India, México y República Dominicana. Además, es conveniente resaltar que este manual incluye estudios de caso sobre tres de estos cuatro países (excepto India), en los que se pueden consultar datos adicionales.

No sólo se estima que el grueso de la población de estos países en edad de votar que reside en el extranjero está conformado por trabajadores migrantes (y sus familias), sino



que además representaría un porcentaje importante sobre el número de los electores registrados dentro del país. A guisa de ejemplo y bajo el entendido de que no en todos los casos hay cifras o cálculos precisos, se estima que la población en edad de votar de la República Dominicana que reside fuera del país podría representar hasta 25 por ciento de los 5 millones de electores registrados en el país, o que la mexicana podría representar alrededor de 15 por ciento de los 75 millones de electores registrados a principios de 2008.

Ahora bien, para determinar en qué medida los dispositivos de voto en el extranjero de este grupo de países en lo particular son capaces de integrar a los trabajadores migrantes en el extranjero vamos a examinar y comparar tres de sus componentes básicos: 1) las personas que califican como electores en el extranjero, 2) los requisitos y procedimientos que se establecen para su registro y 3) el dispositivo que se utiliza para la emisión del voto. A la luz de los factores examinados en los apartados precedentes es posible afirmar que el grado de inclusividad de estos tres mecanismos puede dar cuenta de la capacidad de los dispositivos adoptados por estos países para abarcar e integrar efectivamente a los trabajadores migrantes en el extranjero, pero además para identificar y evaluar algunas de las complejidades y desafíos que puede enfrentar cualquier otro modelo que pretenda incorporarlos.

De entrada, el dispositivo adoptado por India descarta cualquier posibilidad de acceso de los trabajadores migrantes en el extranjero, ya que sólo pueden calificar como electores en el extranjero las personas que cumplen una función de carácter oficial. En Filipinas, México y República Dominicana no hay ninguna restricción de este tipo y, por tanto, al menos en principio apuntan a la inclusión de los trabajadores migrantes. Este grupo de tres países comparte además un par de rasgos que es muy importante destacar: la adopción de sus dispositivos de voto en el extranjero no sólo es muy reciente (en Filipinas y República Dominicana se aplicó por vez primera en 2004 y en México en 2006), sino que además esa adopción fue resultado, en buena medida, de la presión ejercida por grupos organizados de migrantes residentes en el extranjero.

Al centrar la mirada en los requisitos y procedimientos para el registro en estos tres países encontramos algunos filtros susceptibles de restringir la capacidad de acceso de los trabajadores migrantes, sobre todo de aquellos que se encuentren en situación migratoria irregular en los países anfitriones. Para los efectos que nos ocupan, las más ostensibles de estas barreras se dan en México y República Dominicana, en donde para poder registrarse como elector es indispensable que la persona interesada cuente con un documento de identificación que sólo puede obtener dentro de su país. Es decir, aunque la persona califique como elector, no se puede registrar a menos que cuente con un determinado documento de identificación oficial que sólo puede obtener dentro del territorio de su país de origen. Si carece de ese documento y no puede realizar un viaje a su país para obtenerlo dentro del plazo perentorio que suele fijarse para el registro (requisito que en algunas circunstancias puede ser insalvable), su posibilidad de votar en el extranjero queda cancelada.

No resultan menos importantes los procedimientos previstos para el registro y la emisión del voto, que con frecuencia están interrelacionados: el voto personal reduce las opciones de registro, en tanto que las modalidades de voto a distancia o mixtas las expanden. Aquí lo interesante es que los tres países examinados nos ilustran claramente

los alcances de estas variantes. En República Dominicana no sólo se ha optado por una modalidad de voto personal, sino que además se ha decidido que sólo se aplique en algunas jurisdicciones de cinco países (Canadá, Estados Unidos, España, Puerto Rico y Venezuela) en donde se concentra el mayor volumen y concentración de migrantes. En este caso se puede hablar de un enfoque selectivo en cuanto a su cobertura geográfica pero que busca impactar en aquellos sitios en los que se ubica el mayor volumen de población migrante. Incluso bajo la premisa de que una buena parte de la población migrante, sobre todo cuando tiene carácter laboral, no reside o tiene facilidad para trasladarse al corazón de las grandes urbes, las autoridades encargadas realizaron operativos móviles en las zonas suburbanas o aledañas de las ciudades seleccionadas en esos cinco países para promover el registro

En México, para la primera experiencia de voto en el extranjero en las elecciones presidenciales de 2006 se optó por una modalidad de voto postal que, a pesar de no tener precedente en el país, al menos en principio expandía las posibilidades de cobertura y acceso a todos los electores potenciales independientemente de su lugar de ubicación o residencia. Sin embargo, como ya se ha dicho, el hecho de que para el registro se exigiera un documento de identificación oficial que sólo puede ser obtenido de manera personal y dentro del país, tendía claramente a limitar esa cobertura potencial y, por tanto, a excluir a un buen número de posibles electores. En este sentido, los índices de registro y participación para la primera votación en el extranjero resultan más que elocuentes (ver estudio de caso).

Filipinas optó por un procedimiento combinado. Primero abrió centros de registro en todos los países en los que cuenta con una representación diplomática o consular y en algunos casos realizó operativos móviles para promover y facilitar la inscripción de los interesados. Después aplicó como regla general la modalidad del voto personal en esos mismos recintos, pero abrió la posibilidad de que los electores residentes en algunos países con un servicio postal muy eficiente pudieran votar por correo. Bajo esta perspectiva, pero también de acuerdo con los indicadores disponibles sobre los niveles de registro de electores en el extranjero de estos países (ver los respectivos estudios de caso), el de Filipinas reúne sin duda los componentes más apropiados para ajustarse a las características de un electorado en el extranjero conformado predominantemente por trabajadores migrantes.

## 5. Comentarios finales

Es sólo en los últimos años que los temas relacionados con los derechos políticos de los migrantes internacionales en general y con los de los trabajadores migrantes en particular han empezado a adquirir relevancia tanto en la agenda académica como en la agenda política internacional. Esa relevancia se ha traducido ya en la adopción de diversos instrumentos jurídicos internacionales que contemplan expresamente ese tipo de derechos, de manera señalada en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Aunque los debates y regulaciones sobre el voto en el extranjero no se relacionan necesariamente con el tema de los derechos políticos de los trabajadores migrantes, no hay duda de que la concurrencia de los procesos de globalización y democratización

con un fuerte repunte de los movimientos migratorios internacionales está creando un contexto de fuerte exigencia a favor del pleno reconocimiento de sus derechos políticos en varios países en desarrollo, en los cuales cobra pleno sentido esta problemática. La expresión más visible y generalizada de esa exigencia de los trabajadores migrantes internacionales por el reconocimiento de derechos políticos frente a sus países de origen reside precisamente en la garantía del derecho al voto. A través del ejercicio de este derecho no sólo buscan mantener o reforzar su sentido de pertenencia a la comunidad política nacional, sino también redefinir los términos de su relación con el estado del que se sienten parte.

El diseño e instrumentación de dispositivos de voto en el extranjero en países con un alto volumen de trabajadores migrantes puede enfrentar tres desafíos fundamentales.

Primero, que la categoría de trabajadores migrantes tiene un valor esencialmente conceptual y analítico que es muy difícil traducir en términos de un dispositivo de voto en el extranjero: ¿cómo distinguir o identificar jurídica y procedimentalmente a un trabajador migrante dentro del universo de migrantes en el extranjero?, pero sobre todo y fundamentalmente ¿sobre qué base aislarlo o privilegiarlo por encima de otras categorías de migrantes para efectos del registro y la emisión del voto en el extranjero? Así, a diferencia de los dispositivos que se pueden diseñar específicamente para cierto tipo de electores o de residentes en el extranjero (sólo quienes desempeñen funciones oficiales, estudiantes o incluso refugiados), uno que busque incorporar a los trabajadores migrantes difícilmente encontrará soportes sólidos para “discriminar” a otro tipo de elector potencial. Desde esta perspectiva, uno de sus principales atributos es el de una mayor inclusividad.

El segundo gran desafío es que la migración laboral internacional suele ser un fenómeno masivo y con patrones diferenciados de distribución geográfica, esto es, suele implicar a miles de personas (electores potenciales) distribuidas bajo patrones heterogéneos (concentración/dispersión) no sólo en uno o varios países de destino, sino al interior de cada uno de ellos. Esta situación obliga a evaluar con mucho cuidado las alternativas más apropiadas tanto para el registro y la emisión del voto como para la conducción de programas de información electoral y de promoción del voto, no sólo a la luz de las ventajas y desventajas que ofrecen los distintos modelos, sino además y fundamentalmente de la capacidad administrativa y financiera del país o la autoridad electoral involucrada. Las experiencias de República Dominicana y Honduras muestran un alto grado de selectividad geográfica en la operación de modelos de voto en el extranjero en países con altos volúmenes de inmigración laboral, sobre todo por razones imperativas de costo-efectividad.

El tercero reside en la capacidad de flexibilizar, ajustar o incluso innovar las normas y procedimientos electorales para hacer frente a retos no sólo masivos sino además novedosos de organización y participación que plantea la aplicación de un dispositivo de voto en el exterior que busque incorporar efectivamente a los trabajadores migrantes. En este sentido, no se deben perder de vista las limitadas posibilidades de replicar en el extranjero determinadas garantías o atributos que caracterizan al régimen electoral nacional, sobre todo en lo que concierne a la regulación y al control de las actividades de campaña y a la administración de la justicia electoral, que suelen ser temas especialmente sensibles en las democracias de algunos países en desarrollo. Es claro que si no hay plena

confianza en la transparencia e imparcialidad del régimen electoral doméstico va a ser muy difícil que se acepte incorporar ajustes o innovaciones para el voto en el exterior en el que, por obvias razones y como regla general, los mecanismos de control y seguridad tenderán a ser más laxos.

Bajo condiciones apropiadas, el diseño de un operativo de voto en el extranjero que busque incorporar a los trabajadores migrantes puede constituir, por el carácter potencialmente masivo del reto, una buena oportunidad para introducir innovaciones interesantes en varios componentes del régimen electoral e incluso para ensayar variantes combinadas para el registro, la promoción y la emisión del voto. Sin embargo, bajo condiciones adversas puede convertirse en un serio dolor de cabeza para todos los implicados, en especial para la autoridad responsable de su organización, conducción y vigilancia. En todo caso, por flexible y bien intencionado que pueda ser un dispositivo de voto en el extranjero para tratar de cubrir e incorporar a los trabajadores migrantes en el exterior, es probable que la condición jurídica, socio-económica o político-cultural de muchos de los migrantes termine por conspirar contra los propósitos y expectativas iniciales del dispositivo.

De lo hasta aquí expuesto se puede concluir que cualquier dispositivo de voto en el extranjero entraña un rango de alternativas y variantes susceptibles de adecuarse a condiciones y requerimientos específicos. Un universo de electores potenciales en el extranjero conformado predominantemente por trabajadores migrantes plantea una serie de desafíos y complejidades particulares que pueden ser atendidos, en mayor o menor medida, por un rango limitado de opciones. Así como es claro que desde un punto de vista conceptual y normativo no es ni posible ni deseable diseñar un dispositivo de voto en el extranjero enfocado exclusivamente en los trabajadores migrantes, también lo es que de la respuesta normativa y procedimental que se dé a un conjunto de definiciones básicas sobre las características y alcances de cualquier dispositivo (¿quién califica como elector?, ¿cuáles son los requisitos y facilidades para el registro y la emisión del voto?) dependerá en gran medida la capacidad de incorporar efectivamente a los trabajadores migrantes.

# República Dominicana: acuerdo político para responder a las demandas de voto en el exterior

Luis Arias Núñez

Como resultado de un amplio acuerdo concertado entre las principales fuerzas políticas y sociales para reformar a fondo el sistema político y electoral del país, así como para revertir la idea generalizada de fraude que enmarcó a las elecciones generales de 1994, en diciembre de 1997 se promulgó la Ley electoral 275-97, la cual incorporó cambios e innovaciones significativas, entre ellas la posibilidad de que los dominicanos residentes en el extranjero voten para elegir presidente y vicepresidente de la República, consagrada en el artículo 82.

El reconocimiento del voto en el exterior se facilitó por dos razones fundamentales. La primera es que para consagrarlo en la legislación electoral no era necesario hacer reformas de carácter constitucional, ya que las normas constitucionales relacionadas con la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos no obligan a que la emisión del voto se tenga que efectuar dentro del territorio nacional, ni en una circunscripción electoral determinada. La segunda es que se trataba de una demanda reivindicada por los propios grupos organizados de dominicanos residentes en el exterior, a la que fueron sensibles las principales fuerzas políticas del país.

Con miras a su concreción, la ley 275 de 1997 en el artículo 83 facultó a la autoridad electoral, la Junta Central Electoral (JCE), para dictar las medidas necesarias para garantizar la aplicación del voto en el exterior y, en el artículo 84, para reglamentar su forma y procedimientos, pero precisando que si bien su ejecución se contemplaría a partir de las elecciones presidenciales del año 2000, quedaba a consideración de la propia autoridad la fecha definitiva para su entrada en vigencia. En ejercicio de la atribución que la ley le confiere, la JCE resolvió oportunamente que no estaría en condiciones de reglamentar y garantizar la aplicación del voto en el exterior para las elecciones presidenciales de 2000, pero que tomaría todas las provisiones necesarias para asegurar su cumplimiento en las elecciones presidenciales de 2004.

Concluido el proceso electoral de 2000, una de las primeras y principales iniciativas que adoptó la JCE para cumplir con su compromiso fue la creación de una comisión de estudios del voto de los dominicanos en el exterior, la cual no sólo se encargó de examinar el tema de manera exhaustiva incluyendo la celebración de foros y procesos

de consulta con los partidos políticos, los sectores interesados y los propios grupos de dominicanos en el exterior, sino que además estableció vínculos de coordinación con las dependencias del Ejecutivo cuya participación era indispensable para llevar a cabo el voto en el exterior, en especial la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores y sus oficinas consulares.

En los distintos planteamientos que se expresaron en los foros y procesos de consulta quedó claro que para garantizar una amplia participación de los electores potenciales en el extranjero, universo conformado en buena medida por trabajadores emigrantes, era indispensable que la regulación legal comprendiera tres principios básicos: la plena seguridad del voto, la libertad del sufragio y el total respeto a la integridad de los electores en el exterior.

Sobre esta base, en junio de 2001 la JCE aprobó el Reglamento para el Registro de Electores Residentes en el Exterior, el cual dispuso el establecimiento de centros de registro en los países donde residan dominicanos y existan oficinas de los órganos consulares o diplomáticos de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, previa consulta con los partidos políticos dominicanos legalmente reconocidos. Conforme a este mandato legal y a partir tanto del proceso de consulta con los partidos políticos como de la información disponible sobre el volumen y ubicación de la población dominicana en el extranjero, gradualmente se perfilaron los países y ciudades en donde se concentrarían los esfuerzos de registro y voto en el exterior.

Aunque en el reglamento para el registro se enfatiza que todos los electores tienen derecho a votar en las elecciones presidenciales de 2004, también se puntualizan las excepciones a esta regla, entre las que se incluye a los dominicanos que se han encontrado culpables de algún crimen en el país de residencia y hasta su rehabilitación. Además, cabe destacar que se contempla una referencia expresa a la denominada doble ciudadanía, estableciendo que los dominicanos que hayan adquirido otra nacionalidad pueden ejercer el derecho al voto en las elecciones dominicanas siempre que cumplan con los requisitos legales y el país del que hayan adoptado la otra nacionalidad no contemple una prohibición expresa sobre el ejercicio de este derecho dentro de su territorio.

Finalmente, en enero de 2004 la JCE expidió el Reglamento sobre el Sufragio del Dominicano en el Exterior, en el que se reafirmaron los requisitos para ser elector en el extranjero, así como las especificaciones para la organización y logística del proceso electoral en el exterior.

## Registro de electores e instrumentación del voto en el exterior

En esencia, los requisitos para ser elector en el extranjero son: a) contar con la cédula electoral y de identidad vigente (la cual expide la propia autoridad electoral pero sólo dentro del territorio nacional, aunque en el exterior se puede solicitar su actualización o reposición) y b) tramitar la debida y oportuna inclusión en el registro de electores en el exterior, para lo cual se integraron las denominadas Oficinas para el Registro de Electores en el Exterior (OPREE).

En octubre de 2001 se abrió la primera OPREE en la ciudad de Nueva York, ciudad extranjera en la que reside el mayor número de dominicanos. A lo largo de 2002 se abrieron oficinas de registro en otras dos ciudades de Estados Unidos (Miami y Boston),

en Canadá (Montreal), España (Barcelona y Madrid), Puerto Rico (San Juan) y Venezuela (Caracas), y en 2003 se abrieron las últimas dos en Estados Unidos (Nueva Jersey y Lawrence), con las que se completó la cobertura de los países y ciudades en los que se ubica el mayor volumen de residentes dominicanos en el extranjero. Al mismo tiempo y con el propósito de dirigir, coordinar y darle puntual seguimiento a los planes y programas necesarios para la instrumentación del proyecto, la Junta Central Electoral creó, en octubre de 2002, la Dirección del Voto del Dominicano en el Exterior.

Aunque en principio la JCE previó cerrar el periodo de registro en el exterior a mediados de diciembre de 2003, finalmente decidió ampliar este periodo hasta el 26 de enero de 2004, menos de cuatro meses antes de la fecha dispuesta para las elecciones, a fin de que los dominicanos en el exterior contaran con las mayores facilidades para tramitar su registro. Al vencer el plazo definitivo, se contabilizaron 52,431 electores registrados en el exterior.

Los ciudadanos dominicanos que quedaron inscritos en el registro definitivo de electores en el exterior se inhabilitaron para votar dentro de República Dominicana, pero una vez celebradas las elecciones presidenciales de 2004 se habilitaron nuevamente en el padrón nacional para que, de ser el caso, pudieran votar en las elecciones legislativas y municipales que se celebrarían en 2006, en las que no se permite el voto en el extranjero.

Por otra parte, el Reglamento sobre el Sufragio del Dominicano en el Exterior de 2004 ratifica que únicamente podrán tomar parte en las elecciones presidenciales los dominicanos que hayan realizado oportunamente su trámite de registro en las OPREE y que figuren en la Lista Definitiva de Electores Residentes en el Exterior.

Para efectos de organización de la elección en el exterior, el reglamento dispuso la creación de Oficinas de Coordinación Logística (OCL), a las cuales correspondió, de manera conjunta con la Dirección del Voto del Dominicano en el Exterior y previa consulta con los partidos políticos, determinar tanto los locales donde se desarrollaría el plan de logística electoral (recepción, guarda y entrega de los materiales electorales), como aquellos donde se ubicarían los sitios de votación. Además, las OCL fueron responsables de la identificación, reclutamiento, capacitación y selección de las personas que integraron las mesas de votación en el exterior.

Cabe destacar que, por acuerdo de la autoridad electoral y los partidos políticos, las mesas de votación en el exterior no se instalaron en las oficinas de las representaciones diplomáticas y consulares, sino en sitios cercanos que fueran de fácil acceso para los electores registrados. Las mesas se integraron de la misma forma que dentro del país y sus integrantes debían cumplir los mismos requisitos que se exigen en República Dominicana, pero además, estar inscritos en el registro de la demarcación donde ejercerían sus funciones. Fue muy importante el apoyo brindado por los propios grupos organizados de dominicanos en el exterior, tanto para las tareas informativas y promocionales del registro y de la votación, como para la identificación y gestión de los sitios en los que se instalaron los centros de registro y las mesas de votación.

Para efectos de la jornada electoral, que se verificó el 16 de mayo de 2004, en consulta con los partidos políticos la JCE emitió una resolución sobre los horarios de la votación en el exterior. Se determinó un horario especial de votación para las ciudades de Barcelona y Madrid: las mesas se abrirían a las 9 horas y cerrarían a las 20 horas, tiempo



local. En los países y ciudades restantes se votaría conforme a los mismos horarios que en la República Dominicana, de las 6 a las 16 horas (siempre tiempo local). Salvo esta variación, la votación en el exterior se llevó a cabo bajo los mismos principios y dinámica que en territorio nacional: los dominicanos en el extranjero debidamente habilitados para participar en las elecciones presidenciales podían acudir a la mesa de votación que les correspondía y mediante el sufragio libre y secreto marcar la opción de su preferencia en las papeletas electorales.

Una vez concluida la votación, en presencia de delegados de los partidos políticos, los miembros de las mesas realizaron el escrutinio, cuyos resultados se asentaron en actas que se llevaron a las OCL. Cada una de estas oficinas recibió las actas de las mesas que se instalaron bajo su jurisdicción y computó los resultados de todas ellas para finalmente transmitirlos a las oficinas centrales de la JCE en la República Dominicana, en donde se realizó el cómputo final.

Así, para las elecciones presidenciales del 16 de mayo de 2004 se instalaron 101 mesas electorales en 11 ciudades, siete de ellas en Estados Unidos de América, y acudieron a las urnas 35 042 de los 52 431 electores registrados, lo que reportó un nivel de participación de 66.8 por ciento, cuyo desglose se muestra en el siguiente cuadro:

<b>Voto de los dominicanos en el extranjero: resultados de las elecciones presidenciales del 16 de mayo de 2004</b>					
Ciudad/ País	No. de mesas	Ciudadanos inscritos	Votos válidos	Votos emitidos	% votos emitidos/ registrados
Boston	10	4202	3491	3536	84.15
Barcelona	5	2989	1329	1336	44.70
Madrid	11	5944	2913	2913	49.01
Miami	4	2399	1745	1776	74.03
Montreal	1	404	303	306	75.74
Nueva Jersey	12	6418	4439	4502	70.15
Nueva York	47	24343	16369	16608	68.22
Orlando	1	282	190	191	67.73
Puerto Rico	8	4622	3225	3300	71.40
Tampa	1	261	203	205	78.54
Venezuela	1	567	369	369	64.06
<b>TOTAL</b>	<b>101</b>	<b>52431</b>	<b>34576</b>	<b>35042</b>	<b>66.83</b>

Para solventar todos los gastos que implicó el desarrollo del proceso electoral en el extranjero, la JCE elaboró un presupuesto que sometió a consideración del Poder Ejecutivo y de las Cámaras Legislativas para su aprobación. El presupuesto aprobado para las elecciones en el exterior ascendió a poco más de 114.5 millones de pesos dominicanos (cerca de 2.6 millones de dólares al tipo de cambio vigente).



En esta primera oportunidad, las principales dificultades para instrumentar el voto de los dominicanos en el extranjero se relacionaron fundamentalmente con aspectos logísticos, específicamente lo concerniente al envío y distribución de materiales electorales a todos los sitios de registro y votación. Otra dificultad tuvo que ver con la necesidad de considerar la legislación de los países en los que se llevaría a cabo el voto en el extranjero e introducir los ajustes requeridos para facilitar la organización y emisión de voto en el exterior.

Después de la experiencia pionera de 2004, los partidos políticos y los ciudadanos residentes en el extranjero están interesados en mejorar el dispositivo adoptado a fin de promover una mayor participación de la diáspora. Las oficinas de la JCE en el exterior continúan registrando electores en el extranjero, pero hay muchos ciudadanos interesados en votar que no cuentan con la cédula electoral y de identidad que se requiere para inscribirse como electores, la cual, como se ha indicado, solamente se expide dentro del territorio nacional. En este sentido, la autoridad electoral está trabajando en un proyecto que busca modificar el procedimiento para obtener dicha cédula y promover así una mayor participación en el extranjero para las elecciones presidenciales de mayo de 2008.\*

\*Nota del editor: En febrero de 2007, la JCE adoptó una resolución que permite la emisión de cédulas electorales y de identificación a través de sus oficinas de registro en el exterior, con lo cual se facilita el proceso de registro de electores en el extranjero. No obstante, esta medida fue objeto de controversia porque condicionó este trámite, como el de otros que realiza la JCE dentro del país, al pago de una cuota de recuperación por parte del interesado que, en este caso, se fijó en el equivalente a 35 dólares. En septiembre de ese mismo año se adoptó una nueva resolución mediante la cual se redujo la cuota por el servicio de emisión de la cédula a 15 dólares. Para las elecciones presidenciales de mayo de 2008, el registro de electores en el extranjero alcanzó la cifra de 153,584 inscritos, lo que representa un incremento de casi el triple respecto a la elección de 2004.

# México: cuidando la integridad del proceso electoral

Carlos Navarro y Manuel Carrillo

En junio de 2005, después de un largo proceso de deliberación y debate que se extendió por casi diez años, el Congreso finalmente aprobó una reforma legal que contempla el voto de los mexicanos en el extranjero exclusivamente para las elecciones presidenciales. Así, los mexicanos residentes en el extranjero tuvieron oportunidad de votar por primera vez en las elecciones presidenciales que se celebraron en julio de 2006. La fórmula prevista para ello implicó una novedad adicional: el uso de la modalidad de voto postal, sin precedente en el país.

## Antecedentes

En México, la exigencia de que se reconociera y regulara la posibilidad de que los ciudadanos ejercieran su derecho al voto desde el extranjero tiene como referente fundamental la existencia de uno de los movimientos migratorios internacionales más persistentes, voluminosos y focalizados del planeta; millones de mexicanos se desplazan a Estados Unidos por razones predominantemente laborales. Desde luego, no todos los mexicanos que residen de manera permanente o provisional en el extranjero han migrado por razones laborales, ni todos se concentran en Estados Unidos, pero no hay duda de que ese componente constituye su centro de gravedad. De ahí que no resulte sorprendente que uno de los principales motores de la reivindicación del voto en el extranjero haya sido la capacidad de organización y movilización de diversas agrupaciones de mexicanos residentes en ese país, a los que gradualmente se sumaron fuerzas políticas, movimientos sociales y líderes de opinión dentro de México.

Aunque durante muchos años habían sido diversas y cada vez más numerosas las voces que se levantaron para exigir que se debatiera y, eventualmente, se reglamentara el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, fue hasta 1996 cuando esa demanda se atendió realmente y se abrió un cauce jurídico e institucional para que se materializara. Ese año, como parte de un amplio paquete de reformas electorales, se removió la disposición constitucional que impedía la emisión del voto fuera del país y fijó una serie de requisitos para que el congreso resolviera en última instancia en esta materia.

La definición tardó casi una década, pues fue hasta junio de 2005 cuando el Congreso finalmente aprobó la reforma legal que lo hizo factible.

### Materia de un debate candente y prolongado

El proceso de toma de decisión fue muy complejo y prolongado. A pesar de que se hicieron múltiples esfuerzos para generar un debate cada vez más informado, que comprendió la preparación de un informe muy completo sobre los retos y opciones por parte de un grupo de especialistas y la celebración de los primeros foros internacionales para analizar el tema en perspectiva comparada, no fue fácil generar los acuerdos y consensos necesarios para su regulación. El debate tuvo que transitar varias etapas. En un primer momento, la polémica se centró en la pertinencia de permitir y facilitar la emisión del voto por parte de los mexicanos que no residían en el país. Trascendidas las principales objeciones en este sentido, el debate giró entonces su atención a la evaluación de las alternativas disponibles y en la definición del dispositivo más apropiado para garantizar que el voto en el extranjero preservara los atributos esenciales del régimen electoral que se había construido y afianzado en el país en los últimos años.

Para revertir una grave crisis de confianza y credibilidad de las elecciones en México, desde finales de la década de los 80, se desarrolló un proceso de reforma integral que transformó radicalmente tanto las características de la organización electoral como las condiciones de la competencia por el voto. Desde esta perspectiva, se coincidía en que la legislación contenía numerosos dispositivos para garantizar tanto la integridad y transparencia en la organización y conducción del proceso electoral, como la equidad y la rendición de cuentas sobre la competencia por el voto, que eran difíciles de replicar en el extranjero.

Un elemento adicional que gravitaba en el debate eran las estimaciones sobre el universo de la población mexicana en edad de votar que residía en el extranjero. El informe presentado a finales de 1998 por una comisión independiente de especialistas que integró el Instituto Federal Electoral (IFE), que es el organismo autónomo encargado de organizar las elecciones federales, para estudiar y ofrecer propuestas para el voto de los mexicanos en el extranjero, estimaba en 9.9 millones el universo de los mexicanos residentes en el extranjero en edad de votar (cifra que en aquel entonces representaba cerca de 15 por ciento del total de los ciudadanos registrados para votar en el país). Además, 98.7 por ciento de los residentes fuera del país (casi 9.8 millones) se ubicaba en territorio estadounidense. Con estas estimaciones se tuvo una idea más clara de la magnitud del reto (hasta entonces motivo de múltiples especulaciones), y también elementos para que se multiplicaran las hipótesis y cálculos sobre los posibles efectos del voto en el extranjero en los resultados de las elecciones.

Si bien la reforma de 1996 para el voto en el extranjero tenía como horizonte de visibilidad las elecciones presidenciales de 2000, lo cierto es que la falta de acuerdo entre las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria impidió que el Congreso tomara una decisión para su regulación e instrumentación antes de esas elecciones. Sin embargo, el tema ya se había instalado en un lugar prioritario de la agenda del debate político y legislativo. Entre 1998 y 2004, el Ejecutivo y legisladores de distintas fracciones parlamentarias radicarón en el Congreso casi 20 iniciativas de

ley relacionadas con el voto en el extranjero. De hecho en el marco de las elecciones legislativas intermedias de 2003, algunas de las iniciativas presentadas abogaban por la extensión del voto fuera del país para las elecciones de diputados y senadores e incluso por la creación de un distrito especial que les garantizara representación parlamentaria a los residentes en el extranjero. Ante la falta de definiciones, la expectativa de una solución se trasladó a las elecciones federales de julio de 2006.

Justo a finales de junio de 2005, cuando estaba por vencer el plazo para aprobar reformas legales aplicables a las elecciones federales del año siguiente, el congreso adoptó finalmente un dispositivo que permitió el voto de los mexicanos residentes en el extranjero sólo para efectos de las elecciones presidenciales. Después de evaluar distintas alternativas, el Congreso optó por la modalidad de voto postal, que constituye una innovación dentro del régimen electoral mexicano, ya que todas las elecciones que se celebran dentro del país implican la comparecencia personal del elector en mesas de votación.

### Registro de los electores en el extranjero

Para poder votar fuera del país, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero tienen que contar con la credencial para votar con fotografía que les expide de manera gratuita el IFE y solicitar por correo certificado su inscripción en el registro especial para electores en el extranjero. El requisito de la credencial para votar con fotografía se convirtió en blanco de algunas críticas porque muchos mexicanos residentes en el extranjero carecen de ella y los trámites requeridos para su obtención únicamente se pueden realizar dentro del territorio nacional y de manera personal. Para quienes cumplen con este requisito, se fijó un periodo de tres meses y medio (que para las elecciones de 2006 comprendió del 1 de octubre de 2005 al 15 de enero de 2006) para solicitar por correo y en los formatos oficiales diseñados por el IFE el registro como elector en el extranjero.

Además, se fijó un plazo adicional de un mes (hasta el 15 de febrero) para realizar el cierre definitivo del registro en espera de recibir las solicitudes que se encontraran en tránsito o para que los interesados subsanaran cualquier omisión o insuficiencia en la solicitud que hubieran presentado oportunamente. A todos los electores inscritos en el registro especial como electores en el extranjero se les suprimió provisionalmente del registro electoral nacional, al que fueron reincorporados automáticamente después de las elecciones.

Para enterar a los electores potenciales en el extranjero sobre la posibilidad que ahora tenían de ejercer su derecho y orientarlos sobre los requisitos y procedimientos a seguir para su registro, el IFE orquestó una amplia campaña de difusión y promoción tanto dentro del país (pensando en el efecto en cadena que se podría generar a través de los familiares y amigos de los migrantes) como en los principales centros de concentración de los residentes en el extranjero, especialmente en Estados Unidos. Para ello contó con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de su amplia red de representaciones diplomáticas y de una gran cantidad de organizaciones sociales y líderes de opinión de mexicanos en el extranjero.

## Emisión del voto

Conforme a las disposiciones establecidas, el IFE está obligado a enviar la documentación necesaria para emitir el voto, vía correo certificado y dentro de un plazo predeterminado, a todos los ciudadanos que cumplen con el trámite de registro como electores en el extranjero. Para las elecciones presidenciales de julio de 2006, el IFE despachó toda la documentación y materiales electorales antes del 20 de mayo.

El conteo de todos los votos emitidos en el extranjero se realiza en un solo centro a nivel nacional y de manera simultánea al conteo de los votos emitidos dentro del país, es decir, a partir de las 18:00 horas del día de la jornada electoral (2 de julio de 2006). Para que los votos postales emitidos en el extranjero sean incluidos en el conteo es indispensable que la autoridad electoral los reciba un día antes del inicio de la votación.

Para garantizar condiciones de equidad en la búsqueda del voto y salvaguardar los mecanismos de control sobre el financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos y las campañas, el dispositivo aprobado por el Congreso prohibió categóricamente a los partidos y candidatos realizar cualquier tipo de actividad de campaña en el extranjero. En tal virtud y con el propósito de que los electores en el extranjero tuvieran a la mano elementos para emitir un voto informado y razonado, el IFE convino con los distintos partidos el envío, junto con la documentación necesaria para la emisión del voto, de la información sobre las plataformas y programas de los distintos candidatos presidenciales, bajo un formato que garantizara homogeneidad y condiciones de igualdad. Al efecto se acordó que, además de esa información básica, los candidatos grabaran un mensaje dirigido a los electores en el extranjero, todo lo cual se incluyó en un DVD que se incluyó en el mismo paquete postal que la documentación electoral.

Para los preparativos iniciales del voto en el extranjero durante 2005, el IFE invirtió fondos por alrededor de 119.3 millones de pesos (cerca de 10.8 millones de dólares conforme al tipo de cambio vigente, en ese entonces de 11 pesos por un dólar). Para la fase de instrumentación, durante 2006 se invirtieron otros 120 millones de pesos (11 millones de dólares) en el programa del voto en el extranjero, por lo que al final su costo consolidado alcanzó casi 240 millones de pesos (21.8 millones de dólares).

## Participación y retos

De acuerdo con estimaciones confiables, hacia 2006, año de las más recientes elecciones federales y primeras en que operó el voto en el extranjero, la población mexicana en edad de votar que reside en el extranjero de manera permanente ronda los 11 millones. Además, como resultado de encuestas realizadas por el IFE sobre los datos del registro electoral se estimaba que cerca de 4.2 millones de mexicanos residentes en el extranjero habían obtenido su credencial para votar con fotografía. La combinación de estos dos factores creó enormes expectativas y no pocas especulaciones sobre la posibilidad de un registro y participación masiva de los electores en el extranjero.

Sin embargo, y a pesar de la intensa campaña de información y difusión, los resultados fueron desalentadores. Sólo 40 876 mexicanos se registraron como electores en el extranjero para las elecciones presidenciales de 2006, aunque casi 80 por ciento de ellos

(32 632), regresó oportunamente los sobres con las papeletas marcadas para incluirse en el conteo oficial. Sin duda, las dificultades inherentes para informar puntualmente a todos los mexicanos en el extranjero sobre los requisitos y procedimientos para registrarse y votar por vez primera, el innovador método que se utilizó para emitir el voto y los requisitos tan rigurosos que se impusieron para el registro, son algunos de los factores que pueden explicar tan bajos índices de participación.

En contrapartida no es menos cierto que la primera experiencia mexicana volvió a poner de manifiesto la gran brecha que media entre el universo estimado de potenciales electores en el extranjero y aquellos que finalmente tienen el interés, la disposición o la posibilidad real de registrarse y votar mientras están alejados de su país de origen. Al mismo tiempo, la experiencia mexicana como la de otros países refleja la necesidad de llevar a cabo una indagación más cuidadosa e integral a fin de determinar qué factores ayudan a moldear la cultura política de una sociedad y qué cambios es necesario introducir para promover una mayor participación electoral. Esto sin duda ayudará también a que se identifiquen los ajustes necesarios para fortalecer los dispositivos de voto en el extranjero.

# Filipinas: primera experiencia de voto en el extranjero

Comité para el voto ausente en el extranjero de Filipinas

En Filipinas, según el Artículo V de la Constitución de 1987, el derecho a votar “puede ser ejercido por todos los ciudadanos de Filipinas que no tengan impedimentos legales, hayan cumplido 18 años de edad, hayan residido en Filipinas por lo menos un año y en el sitio donde pretenden votar por lo menos seis meses antes de la elección. Entre tanto, la jurisprudencia ha establecido que las personas que se encuentren fuera del país necesitan comprobar su “intención de regresar” para satisfacer el requisito de residencia impuesto por la Constitución.

La Ley del Voto en Ausencia en el Extranjero (Acta de la República no. 9189), promulgada el 17 de febrero de 2003, da vida y significado a la sección 2 del Artículo V constitucional que ordena al Congreso ofrecer un “sistema para el voto en ausencia para los filipinos con derecho a votar que residen en el extranjero”. Su objetivo primordial es asegurar que todos los ciudadanos de las Filipinas que están viviendo en el extranjero tengan la misma oportunidad de ejercer su derecho fundamental de votar. Esta disposición de la Constitución reconoce expresamente el papel que juegan los filipinos que trabajan en el extranjero en la construcción nacional, porque han dejado el país principalmente por razones económicas para ofrecer una mejor vida a sus familias que permanecen en el país.

La misma ley postula que los ciudadanos filipinos que son emigrantes o que residen de forma permanente en otros países pueden ejercer su derecho con la condición de firmar una declaración de intención de regresar al país dentro del periodo de tres años a partir de la aprobación de su solicitud para votar como electores ausentes en el extranjero. En la declaración también deben manifestar que no están buscando la ciudadanía en el país anfitrión.

El emigrante o residente permanente en el extranjero que votó en las elecciones nacionales de 2004 debió regresar a Filipinas dentro de los tres años posteriores a la aprobación de su solicitud. Si el elector no regresaba a Filipinas dentro de ese lapso y votaba en las siguientes elecciones nacionales, estaría impedido a perpetuidad para votar de forma ausente y podría ser encarcelado por un año.

La colaboración entre la Comisión de Elecciones (COMELEC) y el Departamento de Relaciones Exteriores (DFA por sus siglas en inglés) provocó una intensa actividad en esta materia. Dentro de la COMELEC se creó un Comité para el Voto en Ausencia en el Extranjero (COAV por sus siglas en inglés), mientras que en el Departamento de Relaciones Exteriores se formó la Secretaría del Voto en Ausencia en el Extranjero (DFA-OAVS por sus siglas en inglés). En esencia, la COMELEC se encarga de supervisar todo el proceso del voto en el extranjero, mientras que las embajadas, los consulados y otras misiones diplomáticas se encargaron de ejecutarlo. La COMELEC formuló las reglas de instrumentación y las regulaciones para el registro, la votación, el escrutinio y el conteo de los votos, mientras que las diferentes instancias en el exterior se encargaron de que estas disposiciones se aplicaran en las elecciones nacionales de 2004 y a partir de entonces en el futuro. La COMELEC preparó y operó los módulos de capacitación para los miembros del servicio exterior.

El 17 de septiembre de 2003 se aprobó la Ley de Readquisición de la Ciudadanía (Ley 9225), la cual dispone que los ciudadanos filipinos por nacimiento tienen el derecho de recuperar y mantener la ciudadanía filipina si cumplen con el juramento de lealtad y sin necesidad de renunciar a la ciudadanía que hubieran obtenido por naturalización. Esta ley también prevé la plena restitución de los derechos civiles y políticos, incluyendo el sufragio, siempre y cuando firmen la declaración de intención de retorno al país. Debido a que las siguientes elecciones nacionales se realizarían en mayo de 2004, se determinó que aquellos que se avinieron a la Ley 9225 no cumplían con el requisito de residencia de un año previsto por la Constitución para poder votar. De ahí que si bien los ciudadanos naturalizados en otros países pudieron readquirir o retener su ciudadanía filipina y se aprobó que sus nombres aparecieran en el Registro Nacional de Electores Ausentes en el Extranjero, la COMELEC no les permitió votar en las elecciones de 2004.

De acuerdo con los registros del gobierno y datos de la Organización Internacional para la Migración, el número estimado de filipinos en el extranjero es de siete millones. Más de un millón de ellos vive en Estados Unidos y Canadá.

## Registro electoral

Por primera vez en la historia del país, los filipinos en el extranjero pudieron votar en las elecciones nacionales de 2004 para elegir al presidente, al vicepresidente, a miembros del Senado y a los integrantes de las listas de partidos para la Cámara de Representantes. El periodo de registro fue muy corto, pues apenas comprendió del 1 de agosto al 30 de septiembre de 2003. Para ello, la COMELEC distribuyó un formato oficial de solicitud.

Hubo dos clases de registro. Si los interesados no estaban registrados como electores en algún lugar de Filipinas, tenían que solicitarlo; mientras que aquellos que ya estaban registrados como electores en Filipinas podían solicitar directamente su certificación como electores ausentes en el extranjero.

Como lo postula la Ley de Electores Ausentes en el Extranjero, los interesados tenían que solicitar personalmente su registro en cualquiera de las oficinas en el extranjero, portando su pasaporte filipino y otros documentos que comprobaran su identidad. Sus datos biométricos se capturaron directamente: se tomaron digitalmente sus fotografías, huellas dactilares y firmas. Con estos datos la COMELEC elaboró el Registro Nacional



de Electores Ausentes en el Extranjero, la Lista Certificada de Electores Ausentes en el Extranjero para cada recinto diplomático y los documentos de identidad de cada elector.

El registro también se realizó fuera de las misiones diplomáticas, debido a que no todos los filipinos en el extranjero están concentrados en las áreas en donde están situadas las misiones. En Filipinas el registro se realizó en las oficinas de los oficiales electorales de los distintos municipios y ciudades a lo largo del archipiélago; los marineros también llenaron sus solicitudes en la Comisión de Elecciones. Los filipinos residentes en países en los que no hay representación diplomática tuvieron que acudir personalmente a la embajada o consulado que tuviera jurisdicción sobre el lugar en donde residían.

Después de una verificación inicial por parte de las representaciones en el extranjero, todas las solicitudes se enviaron al COAV en Manila y se turnaron a las juntas locales de registro de las distintas ciudades y municipios a lo largo de Filipinas para verificar las direcciones que proporcionaron los solicitantes. Las solicitudes para registro/certificación fueron aprobadas o rechazadas por las juntas locales considerando si los solicitantes eran residentes o no del lugar que declararon antes de irse al extranjero. Posteriormente, los formatos procesados se regresaron al COAV en Manila, en donde se localizan las oficinas centrales de la COMELEC. Los formatos aprobados se convirtieron en la base de la Lista Certificada de Electores Ausentes en el Extranjero.

Desafortunadamente, este procedimiento lento y tedioso fue un cuello de botella en la instrumentación de la ley de Electores Ausentes en el Extranjero: además, el COAV y la DFA-OAVS reportaron cifras distintas sobre el número de electores filipinos que se registraron en el extranjero.

El Departamento de Relaciones Exteriores, a través de sus misiones en el extranjero, reportó 364 187 registros, de los cuales 361 884 se clasificaron como Electores Ausentes en el Extranjero regulares. Esta cifra representó al menos una tercera parte del número estimado de registros que el DFA presentó antes de que iniciara el periodo de registro. De las solicitudes que se recibieron 2020 provenían de personas con doble ciudadanía, mientras que 567 pedían una transferencia de electores en el extranjero a electores dentro de Filipinas. De estas últimas, se autorizaron 520 y se rechazaron 47. De ahí surge la cifra final de 359 297 electores en la Lista Certificada de Electores Ausentes en el Extranjero. De este total, sólo 2302 eran marineros.

Las juntas locales de registro rechazaron 397 solicitudes porque los aspirantes no eran residentes de la ciudad o municipio, utilizaron un nombre falso o no eran conocidos en la ciudad o municipio. Debido a las limitaciones de tiempo, no se notificó oportunamente a los aspirantes del rechazo de su solicitud para que pudieran solicitar su inclusión en la Lista Certificada de Electores Ausentes en el Extranjero.

Los reportes de las misiones confirmaron que, en comparación con la primera semana de registro (del 1 al 10 de agosto de 2004), el número de registros durante la última semana (del 21 al 30 septiembre de 2004) aumentó 643 por ciento, lo que demuestra que los filipinos tienen tendencia a actuar en el último momento.

Por área geográfica, las regiones de Asia-Pacífico y Medio Oriente representaron el 86 por ciento del número total de registros, con casi el mismo número de registros para cada una. Europa obtuvo 10 por ciento y América un modesto 4 por ciento. El perfil de los registros en la región de Asia-Pacífico mostró que la mayoría está conformada por

trabajadores empleados para ayuda doméstica y en el Medio Oriente por trabajadores calificados.

La Lista Certificada de Electores Ausentes en el Extranjero se colocó en las páginas electrónicas de la COMELEC y del DFA en febrero de 2004 y se enviaron copias a todas las misiones diplomáticas.

## La votación

El voto en el extranjero se realizó en 81 embajadas y consulados, en tres oficinas económicas y culturales de Manila en Taiwán, en tres centros de votación satélite y en 18 recintos de votación en el campo. En las misiones diplomáticas en que se registraron marineros, la votación se realizó durante un periodo de 60 días, que comenzó el 12 de marzo de 2004, mientras que en las misiones que sólo tenían electores en tierra la votación inició el 11 de abril de 2004. El límite para votar fue el 10 de mayo de 2004 a las 15:00 horas tiempo de Filipinas (la misma hora de cierre de la votación dentro del país), tal como lo determinó la Ley del Voto en Ausencia en el Extranjero.

Dicha ley también dispuso que los electores en el extranjero votaran de dos formas. La primera de manera personal: el elector registrado se tenía que presentar ante la Junta Especial de Inspección Electoral (SBEI por sus siglas en inglés) del recinto diplomático en el que estuviera registrado para votar. Los electores desfilaron en los recintos para emitir su voto personalmente anotando los nombres de los candidatos de su preferencia en los espacios que tenían las papeletas que fueron diseñadas y distribuidas por la COMELEC. Para cada día del periodo de votación se dispuso el uso de una urna de cartón que tenía que sellarse al final del día sin importar si contenía o no papeletas. (Por tanto, se utilizaron 60 urnas para las misiones que tenían marineros registrados y 30 urnas para las misiones que sólo tenían electores ordinarios).

El otro método de votación fue por correo: el elector registrado recibía un sobre con la papeleta que tenía que llenar y devolver por correo al lugar en donde estaba registrado como elector. Este método se utilizó en Canadá, Japón y el Reino Unido porque poseen sistemas postales eficientes y confiables. Sólo 4 por ciento de los electores en el extranjero votaron por correo. La votación personal se realizó en 70 países y cubrió a 245 627 electores.

## El escrutinio y conteo de los votos

De los 359 297 electores en el extranjero que se registraron y fueron aprobados, 233 092 (65 por ciento) votaron en las elecciones nacionales y locales de mayo de 2004. Éste es un nivel de participación importante si tomamos en cuenta las circunstancias y es similar al que se registró en las elecciones nacionales previas.

La embajada filipina en la Habana, Cuba, fue la primera misión que terminó de escrutar y contar los votos, mientras que al Consulado General en Hong Kong le tomó casi 100 horas, es decir cuatro días, porque cada recinto (SBEI) escrutó más de 800 papeletas. El escrutinio se realizó de forma manual, leyendo en voz alta los contenidos de las papeletas mientras se llevaba la cuenta individualmente. Cada recinto tuvo que tabular los resultados en los formatos que les suministró la COMELEC. En la embajada

de Riyadh, en donde se tuvieron que consolidar los resultados electorales que provenían del Consulado General en Jaddah y de la Oficina Filipina del Trabajo en el Extranjero que estaba en al-Khobar, el escrutinio y cómputo de los votos demoró más tiempo, pues fueron necesarios seis días para concluir.

Geográficamente, los países ubicados en las regiones de Asia-Pacífico y Medio Oriente fueron los que presentaron los niveles más elevados de participación; en este último la participación hubiera sido más elevada de no haber sido por los problemas de seguridad que asediaron a la región durante el periodo de votación. En las regiones de Asia-Pacífico, Europa y América la mayor parte de los electores en el extranjero votó durante el fin de semana, mientras que en los países de Medio Oriente la mayoría de los electores asistió en jueves y viernes, que son los días que los musulmanes consideran como fin de semana.

En los países en los que se adoptó el voto por correo, la participación sólo fue de 48 por ciento. Entre los factores que afectaron la participación figuró la devolución de materiales al remitente porque los electores dieron direcciones insuficientes, porque la COAV registró algunas direcciones de manera incorrecta y por la huelga que afectó al servicio postal en el Reino Unido. En algunos casos, el correo que se dirigía a un recinto diplomático en particular se desvió hacia la COAV.

Los presidentes de las juntas electorales de cada país volaron hacia Filipinas oportunamente para que los votos de los electores en el extranjero se incluyeran en el conteo nacional.

### Problemas que se presentaron con mayor frecuencia

La instrumentación de la Ley para el Voto en Ausencia en el Extranjero fue un éxito en varios sentidos, pero como ocurre frecuentemente cuando se instrumentan acuerdos por primera vez, su ejecución no estuvo exenta de problemas.

1. Las tareas que la ley confirió a los miembros del Servicio Exterior iban más allá de sus deberes consulares y requerían de una capacitación especial. El registro se realizó muy pronto y fue demasiado breve como para permitir que las misiones se prepararan totalmente para las nuevas tareas. De ahí que el tiempo que ocuparon en organizar el proceso electoral significó menos tiempo para realizar sus funciones ordinarias.

2. No se dio tiempo suficiente a las juntas locales para que se informaran sobre el proceso del voto en el extranjero. Esto provocó que sus decisiones al respecto de las solicitudes de registro tardaran o simplemente no se tomaran. Esto podría explicar por qué el COAV de la Comisión Electoral reportó cifras de registro más bajas que las que presentó la DFA-OAVS del Departamento de Relaciones Exteriores.

3. Los errores de captura en los datos de los registros de los electores y en sus identificaciones personales se deben en buena medida a las complejidades que presentaba el formato de solicitud para registrarse como elector en el extranjero. La mayoría de los solicitantes se quejaron de las numerosas secciones que tenían que llenar. Como resultado, se presentaron muchas quejas que iban desde la emisión de identificaciones con errores hasta nombres que no aparecían en la Lista Certificada de Electores en el Extranjero, aún cuando el COAV no tenía ningún registro de que las solicitudes hubieran sido rechazadas.

4. La declaración de intención de retorno al país, también llamada “cláusula asesina”, desalentó a muchos inmigrantes, residentes permanentes en el extranjero y personas que tenían doble ciudadanía a registrarse como electores. Como no estaban seguros de cuándo regresarían a Filipinas era muy difícil que pudieran asegurar que regresarían dentro de los tres años siguientes a la aprobación de su solicitud. Además, no se arriesgarían a ser penalizados con prisión si no regresaban a Filipinas en el plazo establecido y votaban en las siguientes elecciones nacionales como electores en el extranjero.

La COMELEC tendría que establecer un mecanismo para vigilar el cumplimiento de esta disposición legal. A la fecha, sin embargo, todavía tiene que finalizar las reglas de procedimiento para instrumentar la Ley 9189, que contiene principalmente los requisitos y procedimientos para el registro, la votación, el escrutinio y el conteo de los resultados.

5. El periodo de votación fue muy extenso. Algunos recintos que abrieron el 12 de marzo de 2004 no tuvieron electores hasta un mes después, cuando inició el periodo de votación para los electores que estaban en tierra, debido a que no votaron todos los que se registraron. Aun el periodo de votación de 30 días se consideró muy largo.

6. La educación de los electores fue una preocupación muy particular para las misiones diplomáticas. Muchos de los electores en el extranjero, incluidos los miembros del Servicio Exterior, llevaban mucho tiempo lejos de casa. Por eso tuvieron problemas para identificar a los candidatos y a algunos ni siquiera los conocían. Esto provocó que la gente votara por “los nombres que recordaban”, o que votaran por aquellos que tenían nombres que les resultaban familiares, debido a que, por los elevados costos, pocos candidatos hicieron campaña en el extranjero. Otra fuente de confusión fueron las listas de partido. Muchos votantes preguntaron si tenían que votar por una categoría particular de candidato (por ejemplo trabajadores emigrantes) o por una lista de partido.

7. La baja participación en algunos recintos se puede atribuir al hecho de que el registro en el campo no se trasladó a un esquema de votación en el campo. De ahí que aquellos que se registraron en el campo no pudieron votar por motivos de distancia y costos.

8. Los procedimientos de votación, escrutinio y conteo así como sus respectivos formatos para el voto en el extranjero fueron adaptados de los procesos electorales locales, por lo que los organismos electorales encontraron que eran tediosos, repetitivos y poco prácticos.

9. Debido a que los electores estaban emocionados por la oportunidad de ejercer su derecho al sufragio, normalmente indicaron en las papeletas hasta el más mínimo detalle. A esto se agregó el problema de comprensión o entendimiento que tenían los electores de las papeletas (en el código electoral se usa la palabra “apreciación”), por ejemplo la interpretación correcta de nombres similares y la consecuente interpretación que le dieron los oficiales electorales para determinar si eran válidas o estaban estropeadas. Aunque las Juntas Especiales de Inspectores Electores (SBEIS) estaban capacitadas y sabían cómo “apreciar” las papeletas actuaron aprensivamente durante el escrutinio. El escrutinio se demoró aún más porque a cada junta especial se le asignaron 500 papeletas o más.

## El costo del voto en el extranjero

A la COMELEC se asignaron 600 millones de pesos filipinos (cerca de 11 millones de dólares) para que instrumentara la ley de voto en el extranjero, mientras que al Departamento de Relaciones Exteriores se asignó un presupuesto de 200 millones de pesos (3.7 millones de dólares) para 2003 y durante las elecciones nacionales de 2004.

El costo estimado por registro fue de 847.89 pesos (15.42 dólares) mientras que el costo promedio por elector fue de 1,306.96 pesos (23.77 dólares). La diferencia se entiende si se toma en cuenta que sólo votó 65 por ciento de los registrados. El voto en el extranjero fue más costoso en la Habana, Cuba, mientras que la oficina cultural en Kaohsiung, Taiwán tuvo el costo estimado más bajo por registro (11.29 dólares) y la embajada en Muscat, Omán, tuvo el costo estimado más bajo por elector (14.92 dólares).

## Recomendaciones para mejorar la ley

Debido a los problemas que enfrentó la COMELEC para la instrumentación de la primera ley de voto en el extranjero, ya se han presentado algunas recomendaciones para su mejora ante el Senado y la Cámara de Representantes.

Las enmiendas que se realicen a la ley del voto en el extranjero tendrán que adaptarse a las propuestas hechas para revisar los requisitos constitucionales de residencia y modernizar las leyes electorales dentro del país.

Si los requisitos constitucionales de residencia se pudieran flexibilizar o incluso suprimir por el simple hecho de que los electores potenciales están viviendo y trabajando en el exterior, no sería necesaria la declaración de intención de retorno ni su aprobación por las juntas electorales locales. Si se pudieran flexibilizar los requisitos de residencia, las leyes electorales también tendrían que reconocer las peculiaridades y complejidades que involucra el voto en el extranjero para que no tuviera que ceñirse al contexto local del proceso electoral.

Hasta la fecha, la COMELEC ha presentado varias enmiendas a la legislación electoral a fin de que la legislatura las considere. Las sugerencias presentadas por otros grupos interesados ya incluyen la instrumentación de un registro automático y del voto electrónico: sin embargo, las leyes electorales vigentes no lo permiten. Una alternativa más realista es ampliar el esquema de voto por correo. Una de las principales razones para que se diera un bajo nivel de participación entre los marineros, que fácilmente representan más de 200 000 trabajadores en el extranjero, fue el requisito de registrarse y votar en persona. También es ostensible que no todos los filipinos en el extranjero viven cerca de una embajada o consulado. Mientras la ley exija el uso de papeletas y de registros auditables “en papel” para evitar sospechas de fraude, es previsible que la votación de los filipinos en el extranjero siga contemplando el registro y la votación en persona.

## El registro de 2005

Al momento de concluir este texto, como no se habían aprobado enmiendas a la ley la COMELEC tuvo que realizar un nuevo operativo para el registro de electores en el

extranjero, que inició el 1 de octubre de 2005 y terminó el 31 de agosto de 2006, esto es, durante un periodo de 11 meses en respuesta a la demanda de extensión, en contraste con los dos meses que duró la primera vez.

Para resolver el problema de tener que enviar formatos de solicitud a las juntas electorales locales, la COMELEC iba a establecer una Junta para el Registro de los Residentes Extranjeros que procesaría y respondería a todas las solicitudes de registro en una oficina central de la COMELEC en Manila.

Reconociendo la naturaleza del trabajo de los marineros, la COMELEC les permitiría registrarse en cualquier embajada o consulado de Filipinas en el extranjero. Después la COMELEC exploraría la posibilidad de expandir la cobertura del voto por correo para incluir a otros países en donde existe una concentración limitada de filipinos.

Las solicitudes aprobadas para el registro/certificación serían consideradas como solicitudes para votar en ausencia, para que los electores en el extranjero no tuvieran que solicitar un registro nuevamente. La COMELEC asume que mientras el elector no solicite la transferencia de su registro desde el sitio original a uno nuevo, ya sea dentro de Filipinas o en otro país, es porque sigue residiendo en el mismo sitio.

Debido a que sólo una modesta parte de las personas con derecho a hacerlo se registraron como electores en el extranjero en 2003, la reacción natural hubiera sido desechar o suspender la instrumentación de la ley. Algunos observadores han atribuido el bajo nivel de registro a la apatía que tienen los filipinos en el extranjero, quienes ya han cortado sus lazos políticos con el país desde tiempo atrás. Sin embargo, nadie puede negar la contribución económica que hacen al país a través de las remesas que mandan a sus familiares.

El reto actual consiste en transformar esa apatía en votos informados e inteligentes. Negar el derecho al sufragio a quienes lucharon fieramente por tenerlo no parece ser la respuesta apropiada. De ahí que si se puede hacer plenamente conscientes a los filipinos que viven en el extranjero sobre sus derechos y el impacto potencial que tendría un voto en el extranjero bien consolidado en la situación socio-política del país, tal vez su contribución a la vida política sería aún más importante que su contribución económica al desarrollo nacional.

# Cabo Verde: una gran diáspora y baja participación de los electores en el extranjero

Núias Silva y Arlinda Chantre

La República de Cabo Verde es una pequeña isla que tiene una fuerte tradición de emigración que data del siglo XIX y se explica por las difíciles condiciones de vida. A pesar de que los ciudadanos tienen que emigrar, no abandonan los vínculos que los unen a su país y sus remesas son una fuente importante de bienestar para la economía nacional.

A la luz de estas circunstancias, en las primeras elecciones democráticas que se realizaron en Cabo Verde en 1991 se convocó a los ciudadanos que residían en el extranjero para que participaran. En 1992 se adoptó la nueva Constitución en la que se determinó que los ciudadanos que viven en el extranjero tienen derecho a votar. Sin embargo, sólo pueden participar en las elecciones legislativas si cumplen con ciertas condiciones:

a) que hubieran emigrado de Cabo Verde en un lapso no mayor a cinco años antes de la fecha en que empezara el registro para las elecciones; o

b) que en la fecha en que comenzara el registro para las elecciones estuvieran manteniendo a uno o varios niños menores de 18 años o con capacidades diferentes, o a un cónyuge o pariente de la tercera edad que residiera habitualmente en el territorio nacional; o

c) que estuvieran cumpliendo en el extranjero una misión estatal o un servicio público reconocido por la autoridad competente, o que residieran fuera del territorio nacional como cónyuge de una persona en tal situación; o

d) que habiendo residido en el extranjero más de cinco años, hubiera visitado Cabo Verde durante los tres años posteriores.

Es necesario enfatizar que la ley electoral no incluye requerimientos adicionales para que los ciudadanos comprueben sus vínculos con el territorio nacional. Es suficiente con tener la nacionalidad de Cabo Verde y esta calidad no se ve afectada si la persona tiene doble o múltiple nacionalidad. Sin embargo, es evidente que los legisladores quisieron extender el sufragio sólo a los ciudadanos que conservan vínculos con el país.



Los ciudadanos que residen en el extranjero están divididos en tres distritos electorales de acuerdo con su lugar de residencia: uno para África, otro para América y el tercero para Europa y el resto del mundo, y en cada uno de ellos se elige a un representante.

Quienes viven en el extranjero tienen derecho a votar en las elecciones presidenciales y en las legislativas. Debido a que hay tantos ciudadanos de Cabo Verde que viven en el extranjero como en territorio nacional, se encontró una solución que no compromete la independencia nacional, pues de otra forma los votos de los ciudadanos que viven en el extranjero podrían haber determinado el resultado de la elección presidencial, sin importar la selección que hubieran hecho los electores que residen en el territorio nacional. La solución fue un sistema de contrapesos que se explica a continuación. Cada ciudadano que reside en el extranjero tiene derecho a un voto, pero la suma de estos votos no puede representar más de un quinto del total de votos emitidos en el territorio nacional. Si el número total de votos de los electores registrados en el extranjero excede ese límite, se convierten a un número igual al del límite y el número de votos emitidos en el extranjero para cada candidato se ajusta proporcionalmente.

Los ciudadanos que residen en el extranjero se pueden postular para la Asamblea Nacional (el Parlamento) pero no lo pueden hacer para las elecciones presidenciales. Los candidatos para la presidencia tienen que haber residido en el territorio nacional durante los tres años previos a la elección y no pueden tener doble o múltiple nacionalidad.

Para las elecciones de la Asamblea Nacional, la Constitución de 1992 conservó las disposiciones de la legislación electoral de 1991, pero incrementó a seis el número de representantes electos por los ciudadanos residentes en el extranjero. Se dispuso que la legislación definiera los distritos electorales en el extranjero y la distribución de escaños entre ellos, lo que ocurrió con las leyes para las elecciones presidenciales y legislativas que se aprobaron en 1994. Esta última ley conservó la definición de los tres distritos electorales en el extranjero establecida por la legislación electoral de 1991: África, América y Europa y el resto del mundo. Pero ahora en cada distrito se elige a dos representantes de los 72 que tiene la Cámara, la cual tiene su sede central en la ciudad de Praia, capital de Cabo Verde.

La extraordinaria reforma constitucional que se realizó en 1995 y la revisión ordinaria que se efectuó en 1999 mantuvieron inalterados los principios establecidos.

Habiendo definido el marco constitucional vigente, veamos cómo opera en la práctica.

## Registro

Para poder votar es necesario que los ciudadanos estén inscritos en los registros electorales y el código electoral establece disposiciones específicas para los ciudadanos que residen en el extranjero. Durante el periodo de registro anual, que en el extranjero se efectúa de abril a junio (y en el territorio nacional de junio a julio), el registro se realiza en las comisiones electorales que se instalan en los consulados, embajadas y misiones diplomáticas.

Es conveniente destacar que durante el periodo de registro las comisiones pueden organizar, tal como sucede dentro del territorio nacional, equipos móviles para que promuevan el registro de los ciudadanos lo más cerca posible a su lugar de residencia. Fuera del periodo de registro los consulados, embajadas o misiones diplomáticas promueven el registro entre los electores que residen dentro de su jurisdicción cuando estos van a



solicitar algún otro tipo de servicio consular. Se podría decir que los ciudadanos que residen en el extranjero están en una posición privilegiada en comparación con los que residen dentro del territorio nacional, porque pueden registrarse durante todo el año, mientras que dentro del país sólo pueden hacerlo entre junio y julio de cada año.

## Administración del voto en el extranjero

La legislación electoral también establece reglas específicas para la organización y conducción del proceso electoral en el extranjero.

Se instalan tantas mesas de votación como sean necesarias para que el número de electores en cada una de ellas no pase de 800. Las mesas de votación no sólo se instalan en consulados y embajadas; el responsable de los servicios consulares en cada jurisdicción determina el número y ubicación, de acuerdo con el principio de proximidad para los electores. El proceso de votación es similar al que se realiza dentro del territorio nacional en todos los aspectos. No existe el voto por correo para los electores externos.

Después del cierre de la votación, cada mesa procede a determinar los resultados parciales. Estos resultados se envían junto con los materiales electorales a los respectivos servicios consulares, que se encargan de concentrar los materiales de las todas mesas de votación bajo su jurisdicción. A continuación los oficiales a cargo de los servicios consulares envían toda la documentación y materiales electorales a las oficinas de la Comisión Nacional de Elecciones en Cabo Verde, la cual procede a determinar los resultados de las tres circunscripciones en el extranjero.

No existe un presupuesto separado para el voto en el extranjero.

## Niveles de participación

A pesar de todos los esfuerzos que se han hecho para atraer la atención de los ciudadanos en el extranjero hacia las decisiones más importantes que afectan al país, sólo un número muy reducido de ciudadanos que viven en el extranjero se registraron para votar en las elecciones presidenciales y legislativas que se realizaron en 2001. Para dichas elecciones, se registraron para votar 28 022 ciudadanos que residían en el extranjero, distribuidos entre los tres distritos electorales de la siguiente forma: África 5720; América 8120; y Europa y el resto del mundo 14 182. Sólo 7558 de estos ciudadanos registrados, o 27 por ciento ejercieron su derecho a voto de la siguiente manera: en África 2486, en América 2812 y en Europa y el resto del mundo 2260.

De acuerdo con los datos disponibles para 2004, 33 998 ciudadanos residentes en el extranjero estaban debidamente registrados: 5694 en África, 8152 en América y 20 152 en Europa y el resto del mundo. De acuerdo con el censo más reciente (de 2000), la población en el territorio nacional era de 434 625 personas, y las proyecciones sugieren que en 2005 se habría elevado a 474 947 personas. La magnitud de la diáspora se estima en 500 mil personas, incluidas 265 mil en Estados Unidos, 80 mil en Portugal, 45 mil en Angola, 25 mil en Senegal, 25 mil en Francia y 5 mil en Argentina. De estos números se estima que entre 50 y 60 por ciento podrían calificar como electores. Entre los principales retos que tienen que enfrentar las autoridades electorales de Cabo Verde está lograr un nivel más alto de registro y una mayor asistencia a las urnas.

# CAPÍTULO 9

CAPÍTULO 9

# 9. Observación del voto en el extranjero

Kåre Vollan

## 1. Observación de elecciones: antecedentes generales

Durante la década de 1990 se convirtió en una práctica cada vez más común observar las elecciones que se realizaron en democracias que se encontraban en transición o que emergían de un conflicto. A principios de la década, esta práctica se caracterizó por asemejarse más a una “visita guiada” que a una evaluación de los estándares basada en una sólida metodología. Sin embargo, en el transcurso de la década, algunas organizaciones regionales desarrollaron estándares más precisos para las elecciones, entre ellas la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa (OIDDH - OSCE), la UE, el Foro Parlamentario de la Comunidad Sudafricana para el Desarrollo (CSD) y la Unión Africana (AU por sus siglas en inglés) con base en la interpretación de convenciones y declaraciones internacionales y conjuntamente con la ONU, dichas organizaciones desarrollaron metodologías para la observación. A mediados de la década de 1990, IDEA Internacional y la ONU se encargaron de formular estándares regionales y códigos de conducta que sirvieran como directrices para la observación electoral. Más recientemente, en octubre de 2005 el Centro Carter, la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas (DAENU) y el Instituto Nacional Demócrata de Estados Unidos reunieron a un amplio grupo de organizaciones internacionales y regionales que convinieron la firma de la Declaración de Principios y del Código de Conducta para la Observación de Elecciones Internacionales.

Inicialmente, la observación internacional de elecciones se concibió como un elemento necesario del periodo de transición que reforzaría la confianza general en los procesos electorales, bajo la premisa de que más tarde ya no sería necesario. Sin embargo, en el último lustro se ha vuelto común que se envíen equipos internacionales para que asesoren u observen incluso las elecciones de las democracias más “antiguas”. Durante un largo periodo, esos países han desarrollado procesos y legislaciones que son resultado más de tradiciones que de un esfuerzo por cumplir con estándares objetivos. Si bien no existen estándares formales de carácter global para los procesos electorales, sí hay un amplio acuerdo acerca de lo que constituye una elección aceptable. Sin embargo,

este acuerdo se ha desarrollado sobre la base de la necesidad que tienen las nuevas democracias de generar confianza entre partidos que en el pasado no confiaban los unos en los otros. La evaluación de los comicios que usan las democracias tradicionales a la luz de los nuevos estándares podría enriquecer la perspectiva de los procesos electorales, suministrando más datos comparados y preparando incluso a las democracias más antiguas para afrontar los nuevos retos concernientes tanto al contexto político como al uso de la tecnología en las elecciones.

El voto en el extranjero se ha instrumentado en muchas de las viejas democracias, pero los aspectos de seguridad y secrecía no se han podido mantener al mismo nivel que tiene el voto personal dentro del país. El sistema de voto por correo que utilizó el Reino Unido en 2004 no sólo para el voto en el extranjero se basó en la confianza y por eso no se diseñó con el propósito de prevenir el fraude o para cuidar la percepción del mismo. En 2005 la OIDDH-OSCE organizó una misión para evaluar la votación en Reino Unido, en donde la votación por correo no fue lo único bajo escrutinio.

Aunque algunas veces las misiones de observación electoral se enfocan en las elecciones de países con democracias sólidas, son los países que salen de un conflicto y los que tienen democracias incipientes los que reciben mayor atención por parte de los observadores. Muchos de los retos que plantea la observación de las elecciones en el extranjero se relacionan directamente con las elecciones en dichos países. En estas situaciones de observación existe mucha presión, sobre todo cuando existe la percepción de que el criterio de elegibilidad puede manipularse o corromperse fácilmente fuera del país anfitrión.

## 2. Los tipos de observación y sus propósitos

La observación electoral tiene dos propósitos esenciales: evaluar la elección a la luz de los estándares acordados o aceptados y; propiciar la presencia y visibilidad que permitirá menos oportunidades para irregularidades o fraude. El primer propósito se puede cumplir con un número limitado de observadores, ya que la evaluación se puede derivar de las conclusiones de una buena muestra. El segundo objetivo probablemente necesita mayor presencia.

La observación electoral puede realizarse por las ONG nacionales o internacionales o por Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG). Aunque tanto la observación nacional como la internacional pueden producir evaluaciones igualmente efectivas de las elecciones, la observación doméstica suele ser la forma más práctica para alcanzar una presencia y visibilidad generalizadas. La observación doméstica es, entonces, junto con la participación de los partidos y una prensa crítica, el instrumento principal para la transparencia en los procesos electorales. Aunque el proceso electoral tenga poca o nula credibilidad en el país, la observación doméstica puede contribuir a largo plazo a la mejora del proceso electoral. Además, la observación puede asegurar el buen funcionamiento del proceso electoral más allá de brindar una credibilidad generalizada.

Los reportes de las observaciones tienen varios públicos que incluyen al electorado y a los principales grupos interesados en las elecciones a nivel doméstico, así como los legisladores, el organismo electoral, los partidos políticos y los medios de comunicación.

También pueden ser audiencias importantes los donantes, las organizaciones intergubernamentales y el público internacional.

En las democracias más antiguas, los pesos y contrapesos normalmente están a cargo de los representantes de partidos o candidatos, quienes pueden observar todas las etapas del proceso (que se realiza por burócratas independientes), o se aseguran de que el personal electoral de todos los niveles sea no-partidista, o que al menos represente un balance de las tendencias políticas. En las democracias incipientes se ha vuelto común que se permita que la sociedad civil observe las elecciones sobre una base más neutral (no-partidista) y esta práctica ha demostrado ser útil aun en las viejas democracias. Además, se puede invitar como observadores a organizaciones internacionales como la ONU, la CSD, la OSCE, el Consejo de Europa, la Unión Africana y la Unión Europea, así como a gobiernos y ONG internacionales.

### 3. Evaluación previa a la observación

Actualmente se considera que la observación que hacen las organizaciones internacionales y en particular las OIG, no es conveniente para todas las elecciones, máxime cuando se realizan en condiciones tales que es posible inferir las principales conclusiones de la observación desde el inicio. Esto puede suceder si las condiciones para ser candidato son tan exclusivas que gran parte de la oposición queda eliminada antes de comenzar la elección; la parte restante del proceso electoral tendrá poca importancia, tal como sucedió en las elecciones presidenciales de Irán en 2005. Irán también es ejemplo de cómo los organismos elegidos popularmente pueden ser eclipsados por el poder de un grupo no electo, como fue el denominado Consejo de Guardianes. Casos como éste demuestran que si se realizara un ejercicio de observación internacional, en ocasiones se tendría que dar el visto bueno a resultados de una elección bien organizada cuyos resultados no favorecen una democracia pluripartidista.

Sin embargo, aun cuando las condiciones de una elección fueran tales que la evaluación del marco legal concluyera que no se pueden nivelar las reglas del juego, se podría organizar la observación para demostrar a la sociedad civil que se pone atención en las elecciones y también para probar que se tiene el objetivo a largo plazo de desarrollar elecciones justas. Por eso se ha considerado benéfico el observar las elecciones de Belarús, Pakistán y Zimbabwe, aunque desde el inicio queda claro que las condiciones distan de ser las ideales.

### 4. ¿Cuándo se debe observar la votación en el extranjero?

La votación en el extranjero puede ser controversial. Por ejemplo, los partidos de oposición podrían alegar que se usa para favorecer al partido en el poder, ya sea permitiéndola o no, o bien porque la forma en que se conduce no es suficientemente transparente.

Cuando una elección se observa, una parte integral del proceso es la evaluación de la votación en el extranjero. Sin embargo, esto no significa que cada etapa del proceso tenga que ser evaluada por los observadores, aunque esto fuera posible. La votación de Croacia en el extranjero es un ejemplo claro. Poco tiempo antes de que se realizaran las elecciones legislativas de 1995, se enmendó la ley para permitir que los croatas que

vivían en el exterior eligieran a 12 miembros del parlamento. La ley de ciudadanía permitía que cualquier croata por sangre obtuviera la ciudadanía sin necesidad de tener una liga familiar o territorial con la república y sin tener intención de mudarse al país. La única condición era que la persona interesada firmara una declaración en la que afirmara “que se consideraba ciudadano(a) croata”. La intención y el resultado de la regla fue que los más de 300 mil croatas que residían en Bosnia y Herzegovina obtuvieron la ciudadanía croata y el derecho a votar. La oposición señaló que el gobierno en turno tenía confianza en que los croatas residentes en Herzegovina, votarían a favor de los partidos nacionalistas. Es por eso que las condiciones políticas y legales de la votación en el extranjero fueron más importantes que su conducción técnica.

La OIDDH-OSCE decidió no observar la votación en el extranjero de las elecciones presidenciales de Croacia en 1997. La votación se realizó en mesas que se instalaron a lo largo de Herzegovina y en algunas ciudades de Bosnia y Herzegovina; por lo que con una misión de la OSCE bien establecida en Bosnia y Herzegovina se hubiera podido realizar una operación de observación de muy buena calidad. Debido al marco general y a las inusuales reglas de ciudadanía (que Bosnia y Herzegovina podrían considerar hostiles), el problema principal para desplegar una misión de observación no tenía que ver con la logística, sino con el hecho de que las elecciones mismas se llevaran a cabo.

En las elecciones legislativas de Croacia en 2000, la votación en el extranjero fue observada por la OIDDH-OSCE, en parte porque se estaba desarrollando una discusión entre Croacia y Bosnia y Herzegovina, sobre la ciudadanía, y en parte porque los partidos en disputa querían que también se observara esta parte del proceso.

Aunque exista un acuerdo general para permitir el voto en el extranjero, el proceso en sí mismo puede ser difícil de observar. Con frecuencia, los votos en el extranjero no se emiten de manera personal y el dispositivo puede cubrir áreas geográficas muy extensas. Por eso, las consideraciones referentes a la observación del voto en el extranjero pueden involucrar cuestiones logísticas y prácticas. Al final, es muy importante que la misión de observación no emita conclusiones que no puedan sustentarse con la evidencia que se recolectó del proceso.

## 5. Voto en el extranjero: entornos controlados y sin control

En las democracias en transición que tienen poca confianza en los procesos electorales ha habido reticencias para permitir que los ciudadanos que viven en el exterior tengan la posibilidad de votar sin la necesidad de regresar a su país para emitir su voto personalmente. Sin embargo, los países que han superado situaciones de conflicto son una excepción a esta regla, ya que consideran importante que las personas que huyeron de la guerra tengan derecho a votar. La idea es que las personas que huyeron tienen la intención de regresar y por eso se les debe dar el derecho de participar en el proceso democrático de reconstrucción. El Acuerdo de Dayton de 1995, que marcó el fin de la guerra en Bosnia y Herzegovina, especificaba que los refugiados tenían derecho a votar (ver estudio de caso).

En la primera elección de Bosnia y Herzegovina en 1996, los votos externos se emitieron de manera personal y la OSCE observó estas votaciones en 23 países. En elecciones posteriores, la votación externa se realizó por correo y la observación se limitó

al escrutinio en los centros instalados dentro del país. En la primera elección presidencial que se realizó en Afganistán (2004), se permitió que votaran los refugiados que estaban en Pakistán e Irán (aunque no lo hicieron en las elecciones legislativas de 2005), y para las primeras elecciones de Iraq (2005) después de la guerra de 2003, se realizaron muchos arreglos para poder instrumentar el voto en el extranjero (ver estudio de caso). Sin embargo, para las elecciones de Palestina en 1996 y en 2005 no se permitió que la diáspora votara, en parte por razones prácticas y también por la falta de documentación que permitiera demostrar claramente quién era “palestino”.

Entre los aspectos que se tienen que evaluar del voto en el extranjero es muy importante determinar si la votación se lleva a cabo en:

- un entorno controlado: un lugar en donde la secrecía del voto está garantizada por la presencia de personal electoral y se pueden emitir los votos sin temor a una influencia indebida o actos de intimidación. Esto implica la emisión del voto de manera personal, en sedes que pueden ser embajadas o misiones diplomáticas del país de origen; y
- un entorno sin control: una votación sin supervisión de personal electoral y en donde no se puede garantizar la secrecía y seguridad del voto. Esta votación puede incluir: (a) voto por correo, para lo cual el elector recibe una papeleta acompañada de la documentación para votar que se tiene que regresar por correo; (b) voto electrónico (ciber-votación), a través de internet se comprueba electrónicamente la identidad y el derecho a votar de un elector y éste envía su voto por medio de un programa a una computadora central en donde será escrutado; y (c) voto por delegación de poder.

El voto por correo es el método más común de votación sin control. Aunque la votación por internet se puede volver común en el futuro (ver capítulo 10), aún no se utiliza de manera extendida para el voto en el extranjero. Votar en un entorno sin control puede ser vulnerable a la suplantación, la intimidación y el fraude. El proceso de observación tiene que tomar en cuenta dichas posibilidades.

El voto por delegación de poder se utiliza en algunos países como el Reino Unido. Sin embargo, la mayoría de los países consideran que el voto es un asunto personal. Los votos que se emiten en un entorno sin control generan problemas y controversias importantes referentes a la secrecía y seguridad del sufragio (para un examen más detallado ver capítulo 3).

Cuando los votos externos se emiten personalmente, la capacidad para observar la votación dependerá de los recursos que se tengan. Si la votación se realiza por correo o electrónicamente vía internet, la observación es mucho más difícil.

## 6. Recolección de información

La metodología de la observación electoral describe cómo se recolecta, analiza y evalúa la información, de frente a los estándares aceptados. La recolección de datos incluye:

- el marco legal;
- los procedimientos e instrucciones;
- algunas entrevistas con los principales actores, como los administradores electorales, los representantes de candidatos y la sociedad civil; e

- información de primera mano referente a las elecciones en curso.

Los primeros tres puntos se pueden cubrir cuando hay un flujo libre de información y se tiene la posibilidad de reunión con todos los involucrados. La recolección de información de primera mano depende de la transparencia del proceso y de la forma en que se instrumenta la votación. El propósito es evaluar si los procesos se llevan a cabo de acuerdo a su descripción e intención. Para que las observaciones de primera mano sean confiables se tiene que recolectar la evidencia de acuerdo a un plan que ofrezca muestras representativas de información que cubra todas las etapas del proceso.

## 7. El proceso de observación: alcances y limitaciones

La observación del voto en el extranjero puede ser difícil cuando hay poca transparencia sobre el proceso y por los costos que implica. La recolección de evidencia representativa de primera mano de todas las etapas del proceso puede ser imposible. En un principio es necesario que la observación comprenda los siguientes pasos:

- la evaluación del entorno político en donde se desarrollará la votación externa. ¿Existe un acuerdo general sobre los términos del voto en el extranjero y la confianza en el proceso?;
- la evaluación del marco legal y de los pesos y contrapesos con que cuenta el sistema;
- la evaluación de la campaña pre-electoral. Se sabe que no aplican las leyes electorales del país anfitrión, pero será conveniente analizar las acciones que se llevan a cabo para coadyuvar a que los electores en el extranjero tomen una decisión informada;
- si la votación se realiza personalmente se debe observar la compilación, el empaquetado y el sellado de los materiales electorales a partir de una muestra razonable. La evaluación de qué tan extensa debe ser la muestra, dependerá de si se quieren sacar conclusiones del voto en el extranjero como un proceso separado, lo que requerirá mayor cobertura, o si sólo se le concibe como una pequeña parte de la evaluación de toda la elección;
- si la votación se realiza por correo se tiene que observar la verificación de las listas de electores externos, la distribución, recepción y verificación del material de votación y el escrutinio; y
- si el voto es electrónico, se evaluará el proceso de instrumentación del sistema incluyendo las reglas para verificar la identidad de los electores, los registros auditables y la validación que realiza el organismo electoral.

Desde el punto de vista de la observación, todo el dispositivo para el voto en el extranjero constituye un reto. La observación doméstica normalmente se basa más en una cobertura extensa que en una muestra y por eso las ONG locales tratan de cubrir todas las mesas de votación. Sin embargo, las organizaciones de observación locales pueden carecer de los recursos necesarios para realizar una observación adecuada en las embajadas y oficinas consulares (aunque una red mundial de indonesios, formada en su mayoría por estudiantes, logró una amplia cobertura en las embajadas para supervisar la votación de las elecciones de transición en 1999). Las misiones internacionales tienen



una tarea más sencilla en términos de recursos cuando observan la votación externa en un entorno controlado, ya que la muestra puede ser más limitada.

La votación por correo y por internet es más difícil de observar. El primer problema es la identidad de los electores. En 1998 y 2000 se documentaron en Bosnia y Herzegovina una serie de intentos para suplantar a electores por correo que supuestamente vivían en el extranjero. En cuanto a la votación por internet, algunos de los problemas de seguridad se resolverán en el futuro, pero se perderá el registro en papel, que es la papeleta. En las votaciones que se basan en papeletas siempre es posible solicitar un recuento y la votación puede ser presenciada por los observadores y representantes de partidos.

La confianza general en el organismo electoral es la condición más importante para que se realicen elecciones fidedignas en un entorno sin control. Incluso la votación externa que se realiza en entornos controlados necesita esa confianza, ya que la observación total resulta muy complicada para los partidos y las ONG.

### 7.1. El entorno político

En democracias que se encuentran en transición la votación en el extranjero suele ser un proceso controversial, ya sea por motivos políticos o técnicos, tal como se describió en el caso de Croacia. En Zimbabwe, la oposición buscó reglas más liberales para la votación en el extranjero, posiblemente porque creían que el presidente Robert Mugabe tendría menos apoyo entre las personas que abandonaron el país. Sin embargo, la misma oposición criticó la instrumentación del voto en el extranjero por la falta de transparencia y control.

El entorno político en que se desarrolla la votación externa y la independencia e integridad que tenga el organismo electoral son elementos clave para la evaluación que realizan los observadores. Particularmente, los acuerdos para llevar a cabo la votación externa tienen que estar sujetos a un alto grado de consenso, pues la transparencia del voto en el extranjero tiende a ser casi inevitablemente menor que la interna. Cualquier imposición proveniente de una mayoría política podría traer consigo acusaciones de fraude y manipulación, a menos que la integridad de los administradores esté fuera de toda duda.

### 7.2. El voto personal en un entorno controlado

Puede ser difícil observar todas las etapas del voto en el extranjero. Si la votación se realiza personalmente en un entorno controlado (como en las oficinas de embajadas o consulados), es posible la observación pero a un costo elevado. Si se dispone de recursos, la observación de esta clase de votación puede asemejarse a la que se realiza dentro del país, donde se elige una muestra para recolectar evidencia de primera mano y el proceso se observa desde la apertura hasta el cierre de la votación, incluyendo la compilación y el sellado de los materiales. Sin embargo, hay diferencias importantes con relación a la observación dentro del país. Los observadores tienen que permanecer en el mismo recinto o mesa durante toda la votación, en lugar de moverse de un sitio o mesa a otra durante la jornada electoral. Si el conteo de los votos se realiza en centros de escrutinio en lugar de hacerlo en las mesas de votación, pueden surgir dudas sobre la integridad de los votos durante su traslado. En esos casos, será tarea de los observadores vigilar

el proceso de compilación, empaquetado, sellado y recepción en el centro de escrutinio, además de supervisar el conteo.

### 7.3. El voto por correo

Si la votación se realiza por correo, la emisión del voto no se puede observar, pero sí se pueden observar otros procesos como el mantenimiento del registro de electores en el extranjero, los formatos de las cartas enviadas a los electores y la documentación que tiene que acompañar a la papeleta a su regreso, así como revisar la autenticidad de las papeletas y vigilar el escrutinio. Sin embargo, el proceso puede extenderse por un largo periodo que sería difícil de observar en su totalidad.

### 7.4. El voto electrónico

Si la votación en el extranjero se realiza electrónicamente, por ejemplo vía internet, la observación de todas las etapas del proceso representará un reto aún mayor. La confianza en el proceso dependerá del nivel de confianza que se tenga en el sistema informático, que a su vez depende en gran medida de la confianza que se tiene en el organismo electoral.

Los sistemas informáticos tienen que cumplir con ciertos criterios, como ser confiables, fáciles de usar, seguros (que puedan resistir ataques internos o externos) y verificables (que puedan revisarse). Es importante que los sistemas informáticos se puedan manejar interna y externamente. Los programadores internos pueden incluir funciones capaces de modificar los resultados. En teoría, una manipulación de este tipo sería dirigida por la administración electoral. En las democracias en transición, si la confianza general es baja, un sistema electrónico de votación podría aumentar la desconfianza en el proceso electoral.

Es casi imposible que cualquier misión de observación efectúe una validación total. Por eso es importante que se tenga cuidado para no dar la impresión de que se realiza una validación de todo el sistema cuando los expertos en informática han validado solamente una parte del proceso. Realizar un ejercicio de inspección técnica por medio de expertos podría dar la falsa impresión de que los sistemas se están validando a la luz de estándares internacionales.

Específicamente, es casi imposible que una misión de observación pueda evaluar una manipulación interna del proceso. Aunque la misión de observación contara con expertos en informática, es mejor que se concentren en el proceso que siguió el organismo electoral para la adquisición de los sistemas y no en realizar una validación independiente.

La evaluación del proceso de adquisición debe incluir:

- la selección del proveedor, incluyendo los requisitos de certificación comparados con los estándares aceptados de calidad y seguridad;
- la validez de las necesidades específicas y de diseño;
- el uso de auditorías de calidad durante la instrumentación; y
- las estrategias para probar el sistema.

Adicionalmente, es importante evaluar si se cuenta con registros auditables o si se pueden recuperar datos en caso de fallas en la operación del sistema. Sin embargo, no

debe perderse de vista que siempre faltará el principal registro para auditorías que tienen las elecciones tradicionales: las papeletas. Por este motivo, no es posible reconstruir los resultados sobre la base de los registros en papel. Esto explica por qué los observadores tienen que poner énfasis en evaluar si existió un consenso general sobre la introducción del voto por internet y en la integridad del organismo electoral. Dicho organismo tiene que validar un prototipo del sistema informático y sólo él puede asegurarse de que el sistema que se use en las elecciones es efectivamente el que ha sido validado, sin haber sufrido manipulación alguna por parte de los administradores electorales.

## 8. Conclusiones

La observación de la votación en el extranjero puede complicarse tanto por falta de transparencia en el proceso como por falta de recursos para recolectar información de primera mano en un área geográfica extensa. Es por eso que en algunos casos la observación se limita a la evaluación de las condiciones generales de la votación externa, o de determinadas partes del proceso.

Es importante que siempre se evalúen las condiciones políticas que enmarcan la votación externa. Si la autorización del voto externo resultó controversial, es probable que la confianza general en la instrumentación sea baja.

El voto en el extranjero siempre será menos transparente que el voto personal en mesas instaladas dentro del país. La votación en entornos sin control siempre es más difícil de observar que aquella que se realiza en áreas controladas y la votación electrónica producirá menos pruebas para auditorías (como las papeletas). Por eso, el primer criterio que tienen que evaluar los observadores cuando vigilan una votación externa es la confianza general que ha logrado el organismo y los administradores electorales.

Si no existe esa confianza, es muy difícil que ésta se genere con la observación de las elecciones. Aunque se pueda revisar parte del proceso, es difícil asegurar que el proceso no puede ser manipulado por personal interno. Sin embargo, si existe confianza general en la intención de los administradores electorales, se podrían revisar y observar algunas partes del proceso, por ejemplo:

- el registro de electores en el extranjero;
- la certificación de los electores;
- el contenido del material usado para la emisión del voto por correo y la forma en que se revisan los materiales devueltos para su corrección y evitar la suplantación de la identidad;
- la forma en la que el organismo electoral adquiere y valida los sistemas informáticos de votación;
- los registros auditables disponibles; y
- las medidas de seguridad que se toman para evitar ataques externos y fallas técnicas en la votación electrónica.

Adicionalmente, se tienen que evaluar las cuestiones concernientes a la secrecía del voto y la posibilidad de intimidación sistemática de los electores.

# CAPÍTULO 10

---

CAPÍTULO 10

# 10. El voto electrónico y el voto en el extranjero\*

Nadja Braun

## 1. Introducción

El voto electrónico (*e-voting*) se refiere a la posibilidad de utilizar medios electrónicos para votar en referendos y elecciones. Existen distintos tipos de sistemas, como las máquinas de votación de registro electrónico directo (RED) que registran el voto directamente sin la necesidad de transmitirlo por internet u otro tipo de red: por ejemplo, cuando se usan máquinas con RED, el elector puede tocar la pantalla para emitir su voto y éste queda registrado automáticamente, o puede llenar una papeleta y después introducirla en el sistema mediante un escáner. Por lo general, el término *e-voting* o voto electrónico se refiere a la emisión del voto por internet por medio de una computadora personal. Existen otros medios para votar electrónicamente como los asistentes personales digitales (PDA por sus siglas en inglés) y los teléfonos fijos o móviles.

Es conveniente distinguir dos conceptos de voto electrónico: el presencial y el remoto. El presencial se refiere a los sistemas en donde el elector emite su voto en una mesa de votación o un recinto habilitado que está bajo control de personal electoral, mientras que el remoto se usa para describir aquellos sistemas en donde el elector emite su voto en cualquier lugar fuera de la mesa de votación. Ambos términos son relevantes para los propósitos de este manual. Existen diversas formas en las que se pueden utilizar los medios electrónicos para facilitar el voto en el extranjero, pero la que plantea un mayor desafío consiste en permitir que los electores que están en el extranjero transmitan su voto a través de medios electrónicos, por ejemplo mediante una computadora personal y después transmitirlo por internet a una urna electrónica. El voto electrónico también se puede realizar en un entorno controlado como serían las misiones diplomáticas o consulares. Sin embargo, en el transcurso de la investigación para preparar esta colaboración, no se encontraron ejemplos de esta última solución. Parece ser que sólo el voto electrónico remoto se ha convertido en una opción de voto en el extranjero.

---

\* Las opiniones expresadas en este capítulo son del autor y no necesariamente representan las de la Cancillería Federal Suiza.

En la sección 2 de este capítulo se ofrecen ejemplos de voto electrónico remoto como vía para la emisión del voto en el extranjero. La sección 3 analiza los argumentos a favor y en contra de utilizar el voto electrónico remoto para los electores en el extranjero mientras que la sección 4 brinda una visión general de los desafíos más importantes en materia de seguridad y sus posibles soluciones. Además de utilizar los medios electrónicos para votar en referendos y elecciones, también se les puede utilizar para respaldar algunos pasos del proceso de votación. La sección 5 proporciona ejemplos de cómo las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, especialmente internet, pueden ayudar al elector en el extranjero. Por último, la sección 6 presenta las conclusiones de este estudio.

La presente investigación se basa en algunos ejemplos que recabó la Cancillería Federal de Suiza acerca de lo que se está realizando en el campo del voto en el extranjero y el voto electrónico. Éste no es un trabajo exhaustivo y no incluye a todos los países que están practicando alguna modalidad de voto electrónico o que piensan introducirla; tampoco profundiza en la discusión acerca de los puntos a favor y en contra del voto electrónico. La lista de referencias y el anexo C contienen una guía para encontrar mayor información acerca del voto electrónico y sobre la discusión de sus puntos a favor y en contra.

Existe muy poca información sobre los proyectos de voto electrónico en el mundo. Hay una visión general que data del verano de 2004, disponible en la página electrónica del proyecto ACE en [aceproject.org/ace-en/focus/e-voting](http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting), y también puede consultarse Buchsbaum (2005).

## 2. El voto electrónico remoto y el voto en el extranjero

Algunos países examinan y consideran la introducción del voto electrónico remoto especialmente, y en algunos casos exclusivamente, para los ciudadanos que viven en el extranjero. Sin embargo, son pocos los países que permiten que sus electores en el extranjero emitan su voto electrónicamente. También existen algunos proyectos de voto electrónico remoto para los electores en el extranjero y en otros casos se advierten intenciones políticas claras de llevarlos a cabo. Esta sección destaca algunos ejemplos de países que están considerando instrumentar el voto electrónico remoto para sus ciudadanos en el extranjero.

### AUSTRIA

En Austria, el voto electrónico no es una prioridad para el gobierno. Sin embargo, en mayo de 2003 el Consejo Federal de Ministros aprobó una estrategia para impulsar el denominado gobierno electrónico (*e-government* por su acrónimo en inglés) en donde el voto electrónico se enlistó en el anexo como un proyecto y, en la primavera de 2004, el Ministro Federal del Interior formó un grupo de trabajo para estudiar e informar sobre los distintos aspectos del voto electrónico. El grupo de trabajo no abordó la cuestión del voto electrónico para los electores en el extranjero. Sin embargo, el memorando explicativo con las Disposiciones para Facilitar la Comunicación Electrónica con los Organismos Públicos, que entró en vigor el 1 de marzo de 2004, contiene previsiones

para establecer un registro electrónico adicional como un “primer paso para permitir que, en un futuro, los expatriados tengan la posibilidad de emitir su voto de forma electrónica en las elecciones de Austria”. A principios de 2007, como parte de una gran reforma democrática el Consejo Federal de Ministros confirmó su deseo de explorar el voto electrónico remoto como un medio adicional para votar.

#### ESPAÑA

Desde 1995, el gobierno de la región autónoma de Cataluña, al noreste de España, ha desarrollado varios proyectos piloto como parte de las elecciones públicas, para las cuales se han colocado máquinas de voto electrónico dentro de los recintos de votación. En noviembre de 2003 se realizó un programa piloto de voto electrónico remoto para las elecciones del Parlamento Catalán. Se invitó a participar a cerca de 23 mil catalanes residentes en Argentina, Bélgica, Chile, Estados Unidos y México, para que utilizaran cualquier computadora conectada a internet. El gobierno de Cataluña patrocinó este proyecto para examinar el uso de un sistema seguro para el voto electrónico en el futuro.

#### ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos construyó un sistema de voto electrónico por medio de internet para el Programa Federal de Asistencia para Votar (FVAP por sus siglas en inglés) del Departamento de Defensa. El llamado “Experimento Electrónico Seguro para el Registro y la Votación” (SERVE) fue un sistema de votación planeado para las elecciones primarias y generales de 2004, y específicamente para permitir que los electores en el extranjero y el personal militar votara electrónicamente por medio de internet desde cualquier parte del mundo. Se esperaba la emisión de más de 100 mil votos por este medio; sin embargo, el sistema se detuvo en la primavera de 2004 como resultado del reporte de un grupo de cuatro especialistas financiado por el Departamento de Defensa, en el que recomendaron que se detuviera el desarrollo del SERVE porque no consideraban que las computadoras e internet fueran suficientemente seguros.

#### ESTONIA

En 2001 iniciaron las discusiones para instrumentar el voto electrónico remoto y un año después se concretaron los cambios legales requeridos. El Comité Nacional Electoral inició el proyecto en el verano de 2003. El sistema prevé el uso de tarjetas inteligentes y firmas electrónicas. Las primeras pruebas del sistema de voto electrónico remoto se realizaron a fines de 2004 y en 2005, durante los referendos y las elecciones locales. En marzo de 2007 Estonia fue el primer país del mundo que realizó la primera elección nacional por internet. Un total de 30,275 ciudadanos (3.4 por ciento del total) utilizaron el voto electrónico remoto, que estuvo disponible tanto para los electores dentro de Estonia como en el extranjero.

## FRANCIA

El 1 de junio de 2003, los ciudadanos franceses residentes en Estados Unidos tuvieron la posibilidad de elegir mediante el voto electrónico remoto a sus representantes ante el entonces Consejo Superior de Franceses en el Extranjero (CSFE), es decir, la Asamblea de Franceses en el Extranjero (AFE, desde 2004). La AFE es un organismo público que elige a 12 miembros de la Cámara Alta del Parlamento francés, el Senado. En 2003, el denominado Foro de derechos por internet (*Forum des droits sur l'Internet*), que es un organismo privado apoyado por el gobierno, publicó una serie de recomendaciones para el futuro del voto electrónico en Francia. Se recomendó instrumentar el voto electrónico remoto sólo para que los ciudadanos franceses residentes en el extranjero eligieran al CSFE por internet. En las elecciones del 18 de junio de 2006 todos los ciudadanos franceses residentes en el exterior tuvieron la oportunidad de escoger entre tres medios de votación: voto personal, voto por correo o voto electrónico.

## PAÍSES BAJOS

En la mayoría de los distritos de los Países Bajos, la votación se realiza de forma electrónica en las mesas de votación. El gobierno holandés también está considerando y probando el voto electrónico remoto. Los ciudadanos holandeses residentes en el extranjero están facultados para votar en las elecciones de la Cámara de Representantes y del Parlamento Europeo. Para tal efecto, se tienen que registrar en el municipio de La Haya en ocasión de cada elección europea o legislativa. Se considera que los electores holandeses residentes en el extranjero son el grupo ideal para experimentar el voto telefónico y electrónico, porque ya se les permite votar por correo. El propósito del proyecto de voto electrónico es facilitar el acceso y alentar la participación de los electores en el extranjero. La evaluación del uso del voto electrónico durante las elecciones para el Parlamento Europeo en junio de 2004 demostró que tiene un valor agregado y vuelve más accesible la votación. Así, en las elecciones legislativas de noviembre de 2006 los electores holandeses en el exterior experimentaron el voto por internet como una forma alternativa al voto por correo. Se emitió un total de 19,815 votos válidos por internet.

## SUIZA

En agosto de 2000, el gobierno suizo le dio a la Cancillería Federal la tarea de analizar la factibilidad del voto electrónico remoto. El reporte interno presentado por la Cancillería consideró a los suizos residentes en el extranjero “el grupo más adecuado” para aplicarla, porque el voto electrónico remoto puede ahorrarles tiempo, aumentar la efectividad y reducir costos. Desde 2002 se ha estado desarrollando una variedad de pruebas con el voto electrónico remoto en los cantones de Ginebra, Neuchâtel y Zurich, incluyendo ensayos en ocasión de los siete referendos nacionales celebrados entre 2004 y 2006. Los proyectos piloto se evaluaron en 2005 tomando en cuenta diferentes aspectos, que incluyeron el potencial que tiene el voto electrónico remoto para aumentar el número de votantes, los riesgos de seguridad y su costo-efectividad. La evaluación demostró que el voto electrónico remoto es viable en Suiza. En marzo de 2007 el Parlamento suizo adoptó la base legal para armonizar los registros de los electores suizos en el extranjero.



Éste fue el primer paso para ofrecer a los suizos que viven en el extranjero la posibilidad de votar electrónicamente, por lo que existe gran demanda.

### 3. Argumentos a favor y en contra del voto electrónico remoto para los electores en el extranjero

#### 3.1. A favor

El común denominador de los siete países que se mencionaron anteriormente es el hecho de que desean facilitar que los ciudadanos en el extranjero participen en las elecciones y referendos nacionales. En este sentido, se considera que los electores en el extranjero conforman uno de los grupos más adecuados para aplicar el voto electrónico remoto, porque no disponen de un medio de votación que pueda ser más cómodo y accesible. La votación por correo, el medio que más se equipara al voto electrónico remoto, no ofrece los mismos beneficios porque algunas veces los servicios postales son demasiado lentos como para entregar las papeletas antes del día de la elección y eso evita que voten algunos electores externos. Otras modalidades de votación, como la votación en embajadas o misiones diplomáticas, no son tan convenientes para el elector porque tiene que desplazarse hacia un sitio determinado en determinado día y horario. La principal motivación para facilitar la emisión del voto de los electores en el extranjero tiene que ver sin duda con el incremento en los niveles de participación y por consiguiente con el fortalecimiento de la legitimidad democrática.

Además de la conveniencia para los electores en el extranjero, hay otras razones a favor del voto electrónico remoto como son:

1. En algunos casos, cuando la intención inicial es introducir el voto electrónico para los electores dentro del país, se considera que los ciudadanos que viven en el extranjero conforman un grupo ideal para probarlo.
2. En algunas ocasiones, los ciudadanos en el extranjero están bien organizados, aún mejor organizados que los grupos de interés dentro del país, y son capaces de formular sus necesidades para ponerlas dentro de la agenda.
3. Dependiendo de las circunstancias y de otras alternativas de votación que estén disponibles, el voto electrónico remoto puede ahorrar costos.

#### 3.2. En contra

Se han encontrado pocos argumentos en contra de la introducción del voto electrónico remoto para los electores en el extranjero, esto debido a que sólo aquellos países que consideran introducirlo son los que suministran información sobre la materia. Los argumentos son:

1. Preocupaciones sobre la seguridad. No hay preocupaciones de seguridad que se vinculen directamente con el voto electrónico remoto para los electores en el extranjero; solamente se considera que el voto electrónico remoto en sí mismo es inseguro. Las preocupaciones de seguridad incluyen dudas acerca de internet como un medio seguro para transmitir información confidencial y el temor a ataques de piratas informáticos es constante, ya sea del interior (como

diseñadores de programas o programadores), o del exterior (como partidos políticos, saboteadores u otros estados), así como la preocupación por la posibilidad de tener una influencia indebida en los electores durante el proceso (como el llamado voto familiar).

2. Aspectos Financieros. Puede ser costoso construir la infraestructura para ofrecer el voto electrónico remoto para un número limitado de electores. Los componentes más costosos pueden ser la construcción de un registro digitalizado y armonizado de electores en el extranjero o el mantenimiento de la seguridad del sistema.
3. Igualdad de trato para todos los electores (internos y externos). En Suiza, por ejemplo, el gobierno declaró que si se introduce el voto electrónico remoto, tiene que hacerse paso a paso. Inicialmente sería para los electores internos y sólo después para los externos. La razón de esto es que no existe un registro centralizado de los electores externos (ver estudio de caso). No se estima pertinente que los electores en el extranjero de un distrito puedan votar electrónicamente mientras que los de otros distritos no tengan esa posibilidad.

La Comisión Electoral de Australia contestó a la pregunta “¿Puedo votar vía internet?” en su sitio de internet de la siguiente forma:

Por el momento, la introducción del voto vía internet o computarizado no es factible, porque se tienen que resolver asuntos de seguridad, técnicos, financieros y de equidad antes de poderlo convertir en una realidad de la vida electoral.

- No existe una tecnología adecuada de programas de cómputo que se pueda utilizar plenamente en sistemas de votación preferencial.
- Varios votantes, especialmente aquellos de edad avanzada o con un bajo nivel de lectura y habilidades numéricas podrían tener dificultades para usar internet.
- Existe el riesgo de fraude o errores en los programas de cómputo sin que se tenga el respaldo de las papeletas para verificarlo.
- Los costos para iniciar el proyecto serían significativos.
- La Comisión Electoral Australiana tendría que seguir proporcionando facilidades tradicionales de votación a las personas sin acceso a internet.

Sin embargo, los electores australianos que radican en el país han tenido la oportunidad de utilizar el voto electrónico en las mesas de votación durante las elecciones para la Asamblea Legislativa de la capital. En 2001 y 2004 el voto electrónico estuvo disponible en cuatro centros para la emisión del voto anticipado, durante un periodo de dos a tres semanas, y en ocho mesas de votación durante la jornada electoral.

#### 4. Algunos retos de seguridad para el voto electrónico remoto y las posibles soluciones

Antes de introducir el voto electrónico remoto se tienen que enfrentar varios retos de seguridad. El cuadro 10 aborda algunos de los más importantes. Sin embargo, cada país dispone de distintas condiciones legales y capacidades de infraestructura técnica, que son aspectos que también deben tomarse en cuenta.

Cuadro 10.1: Los retos de seguridad para el voto electrónico remoto y sus posibles soluciones	
Retos	Posibles soluciones
<p><b>Identificación inequívoca:</b> El participante en una elección debe ser identificado y autorizado de manera clara.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brindar un código individual para acceder al sistema.</li> <li>- Indicar la fecha y el lugar de nacimiento para validar la identidad y así prevenir un fraude sistemático.</li> <li>- Utilizar alguna firma digital.</li> <li>- Requerir más información personal.</li> </ul>
<p><b>Autenticidad de los servidores para la votación externa:</b> Se debe garantizar a los ciudadanos que su voto se enviará a los servidores oficiales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El certificado del servidor debe ser verificable por los ciudadanos (control de huella digital).</li> <li>- Demostrar autenticidad mediante un código o símbolo (imagen) que se pueda verificar, por ejemplo mediante una tarjeta de votación enviada al elector por correo.</li> </ul>
<p><b>Voto único y universal:</b> Que los ciudadanos sólo puedan emitir un voto. Se debe evitar la emisión de dos o más votos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tan pronto como se emita un voto (por correo ordinario o electrónico) marcar al votante en el registro electoral electrónico.</li> <li>- Incluir características inequívocas en la tarjeta de votación (cualquier alteración al campo metálico o al sello que cubre los códigos de identidad individual), para indicar que el ciudadano ya votó.</li> </ul>
<p><b>Protección de la secrecía y privacidad del voto:</b> El voto de los ciudadanos sólo tiene que permanecer en secreto y no debe ser visto por ninguna otra persona.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Almacenar por separado los datos personales y el voto.</li> <li>- Mezclar al azar los votos en la urna de papeletas electrónicas para que sea imposible conocer el voto de una persona al comparar la secuencia de votos emitidos con los indicadores de tiempo en el registro electoral electrónico.</li> </ul>
<p><b>Ataques de piratas informáticos a:</b> (a) mecanismos de votación (computadoras personales, etc.): posible interceptación y modificación de los votos, por ejemplo, mediante caballos de Troya (el punto más débil de cualquier sistema de voto electrónico) (b) transmisión del voto del elector al servidor: posible interceptación y modificación de los votos (ataques para leer o modificar el proceso de comunicación entre el votante y el servidor o ataques al dominio del servidor). (c) Plataforma central del servidor (corazón del sistema de voto electrónico): negación de ataque</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentar uno o varios de los siguientes mecanismos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Protector cortafuegos (<i>firewall</i>).</li> <li>- Código de votación.</li> <li>- Escaneo de virus.</li> <li>- Claves secretas para los votos.</li> <li>- Verificación realizada por el votante: el voto se transmite como una imagen, no como información de texto.</li> <li>- En el diálogo de transacción se deben probar y verificar todos los paquetes (número de codificación) para corroborar su integridad.</li> <li>- Varios servidores redundantes</li> <li>- Colaboración con los proveedores principales.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Causas de fuerza mayor:</b> Tormentas eléctricas, terremotos, ataques terroristas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contar con servidores en distintas locaciones.</li> <li>- Ubicarlos en salas de alta seguridad (control de acceso, protección contra incendios, energía de emergencia).</li> </ul>
<p><b>Rastreo, recuento</b> Los votos electrónicos se tienen que contar si hay una impugnación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El elector puede recibir un comprobante de su votación.</li> <li>- Bitácora de seguimiento para auditoría sobre el conteo de votos electrónicos y convencionales, firmada por los servidores públicos y los operadores encargados.</li> <li>- Almacenar por separado (en discos portátiles) los votos electrónicos y los archivos con contraseña (codificados).</li> </ul>
<p><b>Confianza</b> El sistema y sus componentes deben ser confiables. Los expertos externos deben poder revisar los códigos fuente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación de los operadores.</li> <li>- Utilizar un programa de computadora de fuente abierta (sistema operativo).</li> <li>- Revelar las propiedades de las aplicaciones.</li> </ul>

## 5. Otras aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones

Existen otras formas de menor alcance en las que los medios electrónicos, entre ellos internet, se pueden utilizar para facilitar el voto en el extranjero. Una de las opciones es proporcionar información que facilite los distintos pasos del proceso de votación pero sin llegar al punto de permitir que los electores emitan sus votos electrónicamente. Esta sección destaca algunos ejemplos.

### AUSTRALIA

Los electores en el extranjero pueden realizar diversas gestiones por fax: registrarse para votar, enviar solicitud como elector externo, registrar al cónyuge o hijo para que califique como elector externo, registrarse como elector itinerante, o solicitar un voto postal.

### NUEVA ZELANDIA

Tres semanas antes de la elección el elector en el extranjero puede bajar de internet la papeleta, los formatos de declaración y la documentación de apoyo. Sin embargo, no puede regresar las papeletas electrónicamente o votar por correo electrónico, como lo enfatiza el sitio de internet de Elecciones Nueva Zelandia. Sólo los electores en el extranjero pueden bajar sus papeletas, y una vez marcadas pueden regresarse vía fax o por correo ordinario. Sólo los votantes en el exterior pueden mandar por fax las papeletas; si una papeleta se envía por fax desde el interior de Nueva Zelandia, el voto no cuenta.

### SINGAPUR

Singapur ofrece a sus electores en el extranjero la posibilidad de llenar un formato de registro en internet. Sin embargo, no se puede transmitir el formato por internet, ya que tiene que imprimirse, firmarse y enviarse por correo al Departamento de Elecciones o a cualquier centro de registro en el extranjero. A los electores en el extranjero registrados se les asigna una mesa de votación externa para que voten (localizadas en oficinas de embajadas y consulados). Si el elector no recuerda cuál es su mesa de votación, la puede encontrar en internet.

## 6. Conclusiones

Es claro que los electores en el extranjero son un grupo importante para aquellos países interesados en introducir el voto electrónico de forma general. Al mismo tiempo, son un grupo difícil de incluir por razones prácticas. Otros países ven la necesidad de introducirlo para sus electores en el extranjero pero no tienen la misma urgencia para los electores internos. Sin embargo, no hay una tendencia definitiva en la introducción del voto electrónico remoto, ni siquiera en los países en los que se han dado los primeros pasos en ese sentido.

# Estonia: más opciones para votar en el extranjero

Epp Maaten

La República de Estonia restableció su independencia el 20 de agosto de 1991 sobre la base de la continuidad legal de su categoría de estado. El cuerpo legislativo sobre el que está investido el poder supremo es el Parlamento, que se elige por representación proporcional. Las primeras elecciones legislativas y presidenciales plenamente libres y democráticas se realizaron el 20 de septiembre de 1992.

De acuerdo con la Constitución, los ciudadanos que cumplen 18 años de edad tienen derecho a votar. El derecho a votar se puede restringir a los ciudadanos que han sido incapacitados legalmente o que han sido sentenciados por una corte y están cumpliendo alguna condena en instituciones penales. En las elecciones legislativas, cualquier ciudadano estoniano con derecho a votar que ha cumplido 21 años de edad tiene derecho a postularse (párrafos 56-58 y 60 de la Constitución).

El Parlamento se elige en elecciones libres, generales y directas sobre el principio de proporcionalidad.

## Derecho de los electores en el extranjero

Desde que se recuperó la independencia, los ciudadanos de Estonia con residencia en el extranjero han tenido garantizado el derecho a votar en las elecciones legislativas y referendos. Sin embargo, la votación externa no es posible en el caso de las elecciones para los consejos de gobierno locales. La votación en el extranjero se practicó por primera vez en el referendo constitucional que se realizó en junio de 1992.

Para las elecciones legislativas, los electores que residen en el extranjero de forma permanente tienen que votar en el distrito electoral de Estonia en que fueron residentes ellos, sus padres o sus abuelos. Los ciudadanos que se encuentran en el extranjero de forma temporal votan en el distrito electoral en el que están registrados de acuerdo a su lugar de residencia (párrafos 50 y 54 de la Ley de Elecciones para el Parlamento). Los electores en el extranjero, tanto los temporales como los permanentes, pueden elegir entre votar personalmente en una misión diplomática o por correo.

## Organización del voto en el extranjero

Las misiones diplomáticas de Estonia organizan el voto en el extranjero. El jefe de cada misión debe designar a uno de los oficiales para organizar la votación. Su trabajo es coordinado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, que es responsable de capacitar y entregar los materiales de la votación tales como los registros electorales, las papeletas y los sobres.

Desde finales de la década de 1990, el voto en el extranjero se ha vuelto más importante por el incremento que ha habido en los volúmenes de viajes y migración. En 1998 se produjeron cambios en la ley electoral concernientes al voto en el extranjero. Estonia es un país pequeño y por eso no cuenta con muchas misiones diplomáticas (para las elecciones de 2004 tenía 35). En las primeras elecciones muchos estonios no pudieron votar porque vivían muy lejos de las misiones diplomáticas; para superar este problema, en 1999 se introdujo un mecanismo para poner en marcha el voto anticipado por correo, aunque se conservó la opción de votar personalmente en las misiones diplomáticas.

Desde 1999 los ciudadanos que se encuentran temporalmente en el extranjero tienen la posibilidad de votar, ya sea en las misiones diplomáticas de Estonia o por correo. Adicionalmente, de acuerdo con las reformas a la ley electoral, los electores que están en el exterior de forma permanente y que no han votado dentro del país de residencia tienen la opción de emitir su voto en Estonia.

Para proteger el principio de “un voto por persona”, la votación externa se realiza por anticipado. En las misiones diplomáticas la votación se organiza durante al menos dos días en el periodo comprendido entre los 15 y 10 días previos a la elección. Todas las papeletas de los electores externos deben ser recibidas por el Comité Nacional de Elecciones a más tardar cuatro días antes de la elección; luego el Comité clasifica las papeletas y las envía al distrito electoral al que corresponden. En el distrito electoral se verifica de nueva cuenta el derecho a votar del elector para asegurar que nadie haya votado más de una vez y los votos se cuentan hasta el día de la elección.

Con el objetivo de mejorar el proceso de verificación de su elegibilidad, todos los electores, incluidos aquellos que viven permanentemente en el exterior, se registran en el archivo central de población. Las listas de electores se envían a las misiones diplomáticas antes de que inicie el periodo de votación externa, pero en algunos casos, las misiones diplomáticas pueden modificar los listados.

Las papeletas se envían en dos sobres para proteger la secrecía del voto. El sobre interior es anónimo y el sobre externo tiene el nombre del votante y el número de distrito electoral al que pertenece. Una vez que se revisa la elegibilidad del votante en los registros electorales se retira el sobre externo y el sobre anónimo que contiene la papeleta se introduce en la urna.

Para votar por correo, el elector tiene que presentar una solicitud en la misión diplomática del país en el que reside; si dicho país no tiene misión, el elector envía la solicitud a la misión más cercana y esta solicitud tiene que presentarse a más tardar 45 días antes de la elección. La misión diplomática debe enviar al elector una papeleta, la lista de candidatos y los dos sobres a más tardar 35 días antes de la elección. El elector

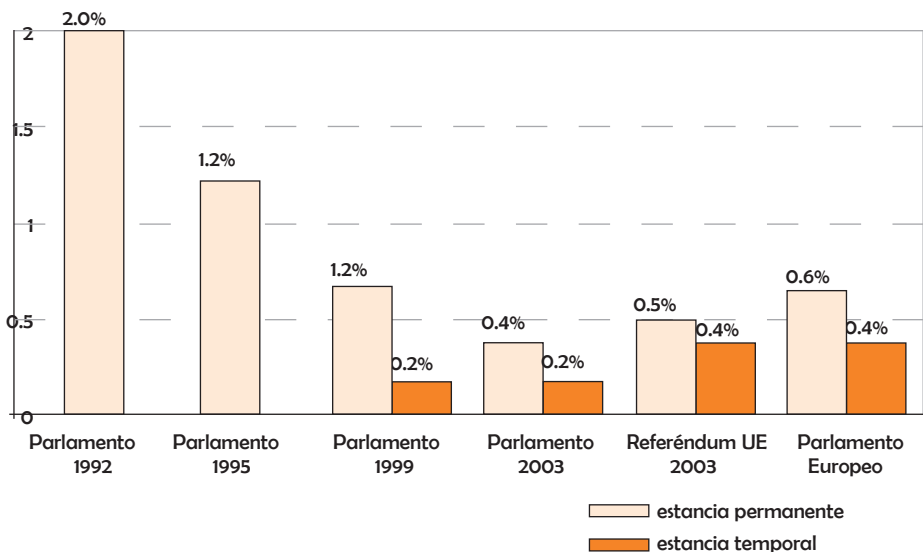
llena la papeleta y la coloca dentro de los dos sobres; a continuación tiene que escribir su nombre y número de distrito electoral en el sobre externo. El elector que se encuentra temporalmente en el extranjero también tiene que escribir su dirección de Estonia. El elector regresa el sobre a la misión diplomática, la cual recolecta todas las papeletas y las envía al Comité Nacional de Elecciones.

## Tendencias de la participación electoral

La Segunda Guerra Mundial y los eventos relacionados con ella ocasionaron una gran diáspora, por eso los estonios están dispersos por todo el mundo. Después de la independencia de Estonia se dio la oportunidad a los ciudadanos y a sus descendientes de obtener automáticamente la ciudadanía estoniana, muchos ciudadanos adquirieron la ciudadanía de esta forma. Estos son en su mayoría electores que viven de forma permanente en el extranjero. Actualmente 14 por ciento de los estonios (160 mil personas, Kulu, 1997) vive fuera del país, pero el número de electores es significativamente reducido. De acuerdo con el registro de población, para las elecciones de 2004 cerca de 15 mil estonios que viven permanentemente en el extranjero tuvieron derecho a votar.

En las primeras elecciones legislativas de 1992 y 1995, los ciudadanos estonios que vivían permanentemente en el extranjero valoraron enormemente el voto en el extranjero, quizá porque fue la primera vez en muchos años que tuvieron la oportunidad de participar en la vida política de Estonia. Sin embargo, el grado de participación de los votantes que viven de forma permanente en el exterior ha disminuido (aunque en elecciones recientes la participación del sector de electores permanentes en el extranjero ha aumentado). Una excepción a la tendencia general fue el referendo que se realizó para

**Índice de participación de votantes en el extranjero para Estonia, 1992–2004**  
% de electores en el extranjero sobre la participación nacional



Fuente: Comité Nacional Electoral de Estonia

entrar a la UE en 2003, en donde la participación general fue relativamente alta y el número de votantes externos también se incrementó.

En contraste, el número de votantes que viven temporalmente en el extranjero se ha incrementado durante el periodo 1999-2003.

Excepcionalmente, en las elecciones de 2004 para el Parlamento Europeo el índice de participación fue muy bajo en Estonia, así como en varios países de la UE.

## Voto electrónico y en el extranjero

En 2002 se creó la base legislativa para el voto electrónico. Las leyes para las elecciones del Parlamento, del Consejo de Gobierno, del Parlamento Europeo y la relativa a referendos incluyeron disposiciones relacionadas con el voto electrónico. El objetivo principal del voto electrónico es dar a los electores una opción adicional para emitir su voto y así incrementar la participación. El sistema permite que los electores voten vía internet utilizando una firma digital y una tarjeta inteligente para propósitos de identificación. En 2004 y 2005 se realizaron las primeras pruebas piloto de la votación electrónica durante los referendos y elecciones locales; en marzo de 2007 los electores estonianos en el exterior y dentro de Estonia contaron con el voto electrónico remoto, siendo ésta la primera votación por internet en el mundo.

Todavía existe la inquietud de que las personas que residen permanentemente en el extranjero necesitan otro tipo de documento de identidad para votar electrónicamente. La tarjeta de identidad es un documento interno de identidad obligatorio, pero pocos ciudadanos que residen en el extranjero la han solicitado. Por otro lado, para los electores que viven temporalmente en el extranjero la votación se simplificaría con la tarjeta, incluso en el caso de elecciones locales (para las que no se prevé una votación en el extranjero organizada por las misiones diplomáticas).

El voto en el extranjero se podría ver alterado si el voto electrónico tiene éxito y las personas se habitúan a él. El voto personal en misiones diplomáticas y el voto por correo son las formas más costosas de votación. En un futuro se podrían cambiar los procedimientos basados en papel por papeletas electrónicas, particularmente para efectos de la votación externa.



# Suiza: voto en el extranjero en un estado federal con democracia directa

Nadja Braun

Suiza es bien conocida por su estructura federal y sus instrumentos de democracia directa. Todos los ciudadanos suizos con 18 años de edad, excepto aquellos que han sido declarados mentalmente incapacitados (Artículo 136, párrafo 1 de la Constitución Federal), pueden participar en las elecciones del Consejo Nacional (la cámara principal del Parlamento Federal) tanto para votar como para ser elegidos. También pueden tomar parte en las votaciones populares. Los referendos son obligatorios para realizar enmiendas a la Constitución y para la adhesión a algunas organizaciones internacionales. Además, los electores tienen el derecho de iniciativa y referendo, es decir, pueden solicitar una votación popular cuando reúnen el número de firmas requeridas. Por ahora los electores suizos votan los fines de semana. En muchos lugares, dependiendo de las leyes locales, los electores pueden emitir su voto por correo, para lo cual pueden llenar su papeleta en cualquier lugar fuera de la mesa de votación antes del fin de semana de la votación y enviarla por correo ordinario. No existen condiciones previas para la votación por correo: cada elector puede escoger libremente entre emitir su voto por correo o asistir a la mesa de votación durante la jornada electoral.

Suiza es un estado federado que tiene 26 cantones o divisiones administrativas y alrededor de tres mil comunas. En Suiza se realizan por lo menos cuatro votaciones por año a nivel nacional, cantonal y comunal. Dos rasgos particulares de la política y la tradición electoral de Suiza son sus cuatro fines de semana de votación y la intensa discusión política referente a las cuestiones que se votan.

## Antecedentes históricos (nivel nacional)

Los electores suizos que residen o se encuentran en el extranjero tienen permitido ejercer sus derechos políticos desde 1977. Inicialmente sólo podían emitir su voto dentro del territorio suizo; tenían que regresar al país para votar. Esta disposición tiene que valorarse a la luz de la práctica del Consejo Federal (el gobierno) relativa al comportamiento políticamente pertinente de los extranjeros en Suiza. No se permitía que los extranjeros votaran en sus elecciones nacionales o referendos mientras que estuvieran dentro del

territorio suizo por cuestiones de soberanía. Por este motivo, Suiza no podía esperar que otro estado permitiera que los ciudadanos suizos votaran dentro de su territorio. De hecho, Suiza ni siquiera lo solicitó porque, de habersele concedido, tendría que haber reconocido a cambio los mismos derechos a los extranjeros en su territorio. Sin embargo, en 1989 el Consejo Federal cambió esta práctica y desde entonces, los extranjeros en Suiza pueden participar en las elecciones y referendos de su estado. Al mismo tiempo, se introdujo el voto postal para los electores suizos en el extranjero.

El voto por correo se puede hacer desde cualquier parte del mundo. No hay restricción alguna, a excepción de la rapidez con que operan los servicios en algunos países.

### Derechos electorales para ciudadanos suizos que residen o permanecen en el extranjero (nivel nacional)

Los ciudadanos suizos que residen o se encuentran en el extranjero y tienen derecho a votar pueden participar en las elecciones y referendos a nivel nacional y avalar con su firma iniciativas y referendos. No sólo tienen derecho a votar en las elecciones para el Consejo Nacional (el derecho de “voto activo”) sino también a postularse como candidatos a éste, al Consejo Federal y a la Corte Federal. Sin embargo, sólo pueden participar en las elecciones para el Consejo de Estados (la cámara alta del Parlamento Federal) cuando la ley del cantón al que pertenecen prevé el derecho a voto para los ciudadanos residentes o que se encuentran en el extranjero.

En el sistema federal de Suiza, los ciudadanos que residen o se encuentran en el extranjero no conforman un distrito electoral distinto; tienen que escoger una comuna para que sea su “comuna de votación”. Puede ser la comuna en que nacieron o una en la que hayan residido. Los expatriados con derecho al voto que desean ejercer sus derechos políticos deben notificar a la oficina electoral local en qué comuna desean votar, y esta notificación debe renovarse cada cuatro años. Los ciudadanos con derecho a votar que residen o se encuentran en el extranjero pueden emitir su voto ya sea personalmente en la comuna que les corresponde dentro de Suiza (conforme a las mismas reglas que los electores suizos que residen en Suiza) o por correo.

Éstas son las dos únicas opciones que tienen los electores suizos en el extranjero. No existen disposiciones para votar personalmente en las representaciones diplomáticas en el extranjero.

Actualmente Suiza está considerando la introducción del voto electrónico remoto. Si se introduce para los nacionales suizos en Suiza, el siguiente paso sería introducirlo también para los electores en el extranjero. Por el momento, sólo hay disposiciones para probar el voto electrónico remoto para los electores suizos en el extranjero.

### Derechos electorales para ciudadanos suizos que residen o se encuentran en el extranjero (nivel cantonal)

Debido a la estructura federal de Suiza, los derechos electorales en el nivel cantonal pueden ser distintos de los que se tienen en el nacional. En éste, los electores suizos en el extranjero pueden ejercer los mismos derechos políticos que los suizos dentro de Suiza, pero el panorama es distinto para el nivel cantonal. Sólo 11 de los 26 cantones

(que al 1 de octubre de 2004 eran Basel-Land, Berna, Fribourg, Ginebra, Graubünden, Jura, Neuchâtel, Schwyz, Solothurn, Ticino y Zurich) permiten que los electores en el extranjero que están registrados en el cantón ejerzan sus derechos políticos a nivel cantonal. Sin embargo, el número de cantones que permiten la votación en el extranjero está creciendo de forma lenta pero constante. Normalmente las razones que están detrás de la introducción del voto en el extranjero son de naturaleza política; si un partido considera que los votantes en el extranjero apoyarán sus políticas, entonces opta por favorecer el voto en el extranjero.

#### Algunas cifras

A finales de 2006 había 645 010 ciudadanos suizos residiendo en el extranjero, de los cuales 494 802 reunían los requisitos para calificar como electores (tenían 18 años o más y no estaban descalificados por discapacidad mental). Para diciembre de ese año, alrededor de 107 600 de esos electores potenciales estaban inscritos en el registro electoral de alguna de las comunas y, por tanto, estaban facultados para votar. Estos 107 600 electores representaban 2.2 por ciento de todos los electores suizos (4.9 millones a finales de noviembre de 2006).

#### Costo del voto en el extranjero

No existen datos específicos del costo que tiene el voto en el extranjero. Sin embargo, se puede hacer un estimado de los costos adicionales que conlleva la votación en el extranjero en comparación con la que se lleva a cabo dentro de Suiza. Debido a que hay cerca de 110 mil electores en el extranjero y se estima que 80 por ciento de ellos viven en Europa, el costo se puede calcular de la siguiente forma:

**Cuadro 1: El costo de la votación en el extranjero de Suiza.**

Concepto de gasto	Costo por elector (FS)	No. de electores	Total (FS)	Total (EUR)
Cargo postal dentro de Europa (correo prioritario: 101-250 g)	6.50	88,000	572,000	381,300
Cargo postal fuera de Europa (correo prioritario: 101-250 g)	8.80	22,000	193,600	129,000
Gastos en personal (empaquete y envío por anticipado del material)	2.00		220,000	146,700
<b>TOTAL</b>		<b>110,000</b>	<b>985,600</b>	<b>657,000</b>

FS = Franco suizo. EUR = euro.

## Comportamiento electoral de los ciudadanos suizos que residen o se encuentran en el extranjero

Un estudio realizado en 2003 por la Organización de Suizos en el Extranjero y Radio Internacional Suiza reveló que los ciudadanos suizos que residen o se encuentran en el extranjero tienen un perfil electoral muy peculiar, que corresponde menos a opiniones políticas que a valores relacionados con la modernidad, el cosmopolitismo, la apertura al cambio, la tolerancia hacia los extranjeros y las creencias en el libre mercado.

## Representación en el Parlamento de los suizos en el extranjero

En las elecciones para el Consejo Nacional celebradas el 19 de octubre de 2003, el Partido Popular Suizo (*Schweizerische Volkspartei*, svp) presentó una lista de candidatos para los electores en el extranjero en el cantón de Zurich (Lista 21: svp-Unión de Suizos en el Extranjero). Hasta la fecha, no se ha elegido a ningún candidato en el extranjero para ser miembro del Parlamento Federal. Un motivo puede ser que el electorado potencial de los suizos en el extranjero es difuso. Debido a que no tienen una circunscripción propia, sus votos se distribuyen entre los 26 cantones; sin embargo, la elección del agregado militar en Estocolmo, Beat Eberle, en la primavera de 2004, demostró que es posible que los ciudadanos suizos que residen en el extranjero sean elegidos.

# Voto en el extranjero: investigación mundial en 214 países y territorios\*

	Con disposiciones legales para el voto en el extranjero		En transición
	Sin disposiciones legales para el voto en el extranjero		Sin disposiciones legales para realizar elecciones directas

	País o territorio	Tipo de elección	Método de votación	Primer año de instrumentación	Notas/comentarios
1	AFGANISTÁN	Presidencial	Personal	2004	Se aplicó en forma única en las elecciones del Gran Consejo de Emergencia en 2002 y del Gran Consejo Constitucional en 2003. Después, conforme a las disposiciones legales, en las elecciones presidenciales de 2004, pero no en las elecciones legislativas de 2005.
2	ALBANIA	Sin voto en el extranjero			
3	ALEMANIA	Legislativa	Postal	1985	
4	ANDORRA	Sin voto en el extranjero			
5	ANGOLA	Legislativa	Personal	No disponible	El voto en el extranjero aún no se ha instrumentado. Se necesita la decisión del Organismo Administrador de las Elecciones, después de considerar, entre otras cosas, que se reúnan las condiciones materiales para la elección. Una vez que esto suceda, los ciudadanos residiendo en el extranjero conformarán un distrito electoral y elegirán a tres representantes.
6	ANGUILA	Sin voto en el extranjero			
7	ANTIGUA Y BARBUDA	Sin voto en el extranjero			
8	ANTILLAS HOLANDESAS	Sin voto en el extranjero			

\* La investigación se realizó en mayo de 2007.

VOTO EN EL EXTRANJERO

	País o territorio	Tipo de elección	Método de votación	Primer año de instrumentación	Notas/comentarios
9	ARABIA SAUDITA	Sin disposiciones legales para elecciones directas			
10	ARGELIA	Presidencial, legislativa, subnacional, referéndum	Mixto (personal, por delegación de poder)	1976	Instrumentado en el referéndum de 1976, para las elecciones legislativas de 1977.
11	ARGENTINA	Presidencial, legislativa	Personal	1993	
12	ARMENIA	Sin voto en el extranjero		No disponible	El voto en el extranjero fue abolido en 2007.
13	ARUBA	Sin voto en el extranjero			
14	AUSTRALIA	Legislativa	Mixto (personal, postal, fax)	1902	
15	AUSTRIA	Presidencial, legislativa, referéndum	Postal	1990	
16	AZERBAIYÁN	Legislativa	Personal	2000	
17	BAHAMAS	Sin voto en el extranjero			
18	BAHREIN	Sin voto en el extranjero			
19	BANGLADESH	Legislativa	Postal	No disponible	
20	BARBADOS	Sin voto en el extranjero			
21	BELARÚS	Presidencial, legislativa, subnacional, referéndum	Personal	1994	
22	BÉLGICA	Legislativa	Mixto (personal, postal, delegación de poder)	1999	
23	BELICE	Sin voto en el extranjero			
24	BENÍN	Presidencial	Mixto (personal, por delegación de poder)	No disponible	
25	BERMUDAS	Sin voto en el extranjero			
26	BHUTÁN	Sin disposiciones legales para elecciones directas			

	País o territorio	Tipo de elección	Método de votación	Primer año de instrumentación	Notas/comentarios
27	BOLIVIA	Presidencial	Aún no se decide	No disponible	Aún no se instrumenta. La Cámara de Diputados pasó una ley que incluye las disposiciones legales para el voto en el extranjero en diciembre de 2005. Dicha ley está en discusión en la Cámara de Senadores.
28	BOSNIA Y HERZEGOVINA	Presidencial, legislativa, subnacional	Postal	1996	
29	BOTSWANA	Legislativa	Personal	1997	
30	BRASIL	Presidencial	Personal	1989	
31	BRUNEI DARUSSALAM	Sin disposiciones legales para elecciones directas			
32	BULGARIA	Presidencial, legislativa	Personal	1990	
33	BURKINA FASO	Sin voto en el extranjero			
34	BURUNDI	Sin voto en el extranjero			
35	CABO VERDE	Presidencial, legislativa	Personal	1991	
36	CAMBOYA				Llevó a cabo una práctica especial en las elecciones para la Asamblea Constituyente en 1993.
37	CAMERÚN	Sin voto en el extranjero			
38	CANADÁ	Legislativa, referéndum	Postal	1944	
39	CHAD	Presidencial	Mixto (personal, por delegación de poder)	2001	
40	CHILE	Sin voto en el extranjero			
41	CHINA	Sin disposiciones legales para elecciones directas			
42	CHIPRE	Sin voto en el extranjero			
43	CHIPRE (NORTE)	Sin voto en el extranjero			
44	CIUDAD DEL VATICANO	Sin disposiciones legales para elecciones directas			

VOTO EN EL EXTRANJERO

	País o territorio	Tipo de elección	Método de votación	Primer año de instrumentación	Notas/comentarios
45	COLOMBIA	Presidencial, legislativa	Personal	1962	En la elección presidencial más reciente (en marzo de 2006), los colombianos en el extranjero también participaron en las elecciones primarias de dos partidos políticos para elegir a sus candidatos presidenciales (Partido Liberal y Polo Democrático Alternativo).
46	COMORAS	Sin voto en el extranjero			
47	CONGO (BRAZZVILLE)	Sin voto en el extranjero			
48	CONGO (KINSHASA), REPÚBLICA DEMOCRÁTICA	Sin voto en el extranjero			
49	COREA, REPÚBLICA DE	Sin voto en el extranjero			
50	COREA, REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR DE	Sin voto en el extranjero			
51	COSTA DE MARFIL	Presidencial	Personal	1995	
52	COSTA RICA	Sin voto en el extranjero			Se presentó un borrador del Código Electoral al Congreso, en él se perfila la posibilidad de introducir el voto en el extranjero. En mayo de 2006, se presentó un borrador sobre el capítulo del voto en el extranjero a la Cámara de Diputados, para añadirse al Código Electoral. Se propone que los ciudadanos en el extranjero puedan votar en ocasión de elecciones presidenciales y legislativas, mediante voto personal en las oficinas del servicio diplomático. Si el voto en el extranjero se aprueba puede instrumentarse para las elecciones nacionales de 2010.
53	CROACIA	Presidencial, legislativa	Personal	1992	
54	CUBA	Sin disposiciones legales para elecciones directas			
55	DINAMARCA	Legislativa, subnacional, referéndum	Postal	1980	



	País o territorio	Tipo de elección	Método de votación	Primer año de instrumentación	Notas/comentarios	
56	DJIBOUTI	Presidencial, legislativa	Personal	No disponible		
57	DOMINICA	Sin voto en el extranjero				
58	ECUADOR	Presidencial	Personal	2006		
59	EGIPTO	Sin voto en el extranjero			Discusiones en curso sobre la posibilidad de introducir el voto en el extranjero.	
60	EL SALVADOR	Sin voto en el extranjero				
61	EMIRATOS ÁRABES UNIDOS	Sin disposiciones legales para elecciones directas				
62	ERITREA	En transición			El voto en el extranjero se permitió en el referéndum de independencia de 1993. Referéndum de Proclamación de Eritrea (no. 22/1992).	
63	ESLOVAQUIA	Sin voto en el extranjero				
64	ESLOVENIA	Presidencial, legislativa, referéndum	Mixto (personal, postal)	1992		
65	ESPAÑA	Legislativa, subnacional, referéndum	Mixto (personal, postal)	1985		
66	ESTADOS UNIDOS	Presidencial, legislativa, subnacional, referéndum	En particular Postal	1942	El método de votación en los Estados Unidos varía entre los estados. El proceso de voto en el extranjero se administra básicamente a nivel estatal.	
67	ESTONIA	Legislativa, referéndum	Mixto (personal, postal, voto electrónico)	1992		
68	ETIOPÍA	Sin voto en el extranjero				
69	FIJI	Legislativa	Postal	No disponible		
70	FILIPINAS	Presidencial, legislativa	Mixto (personal, postal)	2004		
71	FINLANDIA	Presidencial, legislativa, subnacional	Personal	1958		
72	FRANCIA	Presidencial, referéndum (más 12 asientos en el Senado)	Mixto (personal, por delegación de poder)	1976	El voto en el extranjero se instrumentó por primera vez en 1924 para los administradores franceses empleados en la ocupada Renania. Voto postal.	

VOTO EN EL EXTRANJERO

	País o territorio	Tipo de elección	Método de votación	Primer año de instrumentación	Notas/comentarios	
73	GABÓN	Presidencial, referéndum	Mixto (personal, por delegación de poder)	No disponible		
74	GAMBIA	Sin voto en el extranjero				
75	GEORGIA	Presidencial, legislativa	Personal	1995		
76	GHANA	Presidencial, legislativa	Personal	2008		
77	GIBRALTAR	Legislativa	Postal	No disponible		
78	GRANADA	Sin voto en el extranjero				
79	GRECIA	Legislativa	Aún no se implementa	No disponible		
80	GUATEMALA	Sin voto en el extranjero				
81	GUERNSEY	Legislativa	Postal	No disponible		
82	GUINEA	Presidencial, legislativa	Mixto (personal, por delegación de poder)	1993		
83	GUINEA ECUATORIAL	Presidencial, legislativa	Personal	No disponible		
84	GUINEA BISSAU	Legislativa	Personal	No disponible		
85	GUYANA	Legislativa	Personal	1993		
86	HAITÍ	Sin voto en el extranjero				
87	HONDURAS	Presidencial	Personal	2001		
88	HUNGRÍA	Legislativa, referéndum	Personal	2004		
89	INDIA	Legislativa	Mixto (postal, delegación de poder)	2004		
90	INDONESIA	Presidencial, legislativa	Mixto (personal, postal)	1955		
91	IRÁN REPÚBLICA ISLÁMICA DE	Presidencial, referéndum, subnacional	Personal	1980		
92	IRAQ	Legislativa	Personal	2004		

	País o territorio	Tipo de elección	Método de votación	Primer año de instrumentación	Notas/comentarios
93	IRLANDA	Presidencial, legislativa, subnacional, referéndum	Postal	1992	
94	ISLA DEL HOMBRE	Legislativa, subnacional	Postal	1976	
95	ISLANDIA	Presidencial, legislativa, subnacional	Personal	1949	
96	ISLAS CAIMÁN	Sin voto en el extranjero			
97	ISLAS COOK	Legislativa, referéndum	Mixto (personal, postal)	1981	El asiento reservado para los electores en el extranjero fue abolido en 2004.
98	ISLAS MALVINAS	Legislativa, subnacional	Postal	No disponible	
99	ISLAS MARSHALL	Legislativa	Postal	No disponible	
100	ISLAS PITCAIRN	Legislativa	Personal	2001	
101	ISLAS SALOMÓN	Sin voto en el extranjero			
102	ISLAS TURCAS Y CAICOS	Sin voto en el extranjero			
103	ISLAS VÍRGENES, BRITÁNICAS	Sin voto en el extranjero			
104	ISRAEL	Presidencial, legislativa	Personal	No disponible	
105	ITALIA	Legislativa, referéndum	Postal	2003	
106	JAMAICA	Sin voto en el extranjero			
107	JAPÓN	Legislativa	Mixto (personal, postal)	2002	
108	JERSEY	Legislativa	Postal	No disponible	
109	JORDANIA	Sin voto en el extranjero			
110	KAZAJSTÁN	Presidencial, legislativa, subnacional	Personal	1994	
111	KENIA	Sin voto en el extranjero			
112	KIRGUISTÁN	Presidencial, referéndum	Personal	2000	
113	KIRIBATI	Sin voto en el extranjero			
114	KUWAIT	Sin voto en el extranjero			

VOTO EN EL EXTRANJERO

	País o territorio	Tipo de elección	Método de votación	Primer año de instrumentación	Notas/comentarios
115	LAO, REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR	Legislativa	Personal	2006	
116	LESOTHO	Legislativa	Postal	No disponible	
117	LETONIA	Legislativa, referéndum	Mixto (personal, postal)	1992	
118	LÍBANO	Sin voto en el extranjero			
119	LIBERIA	Sin voto en el extranjero			
120	LIBIA, JAMAHIRIYA ÁRABE	Sin disposiciones legales para elecciones directas			
121	LIECHTENSTEIN	Legislativa, subnacional, referéndum	Postal	2004	
122	LITUANIA	Presidencial, referéndum	Mixto (personal, postal)	1992	
123	LUXEMBURGO	Legislativa	Postal	1984	
124	MACEDONIA, EX REPÚBLICA YUGOSLAVA DE	Sin voto en el extranjero			
125	MADAGASCAR	Sin voto en el extranjero			
126	MALASIA	Legislativa, subnacional	Postal	No disponible	
127	MALAWI	Sin voto en el extranjero			
128	MALDIVAS	Sin voto en el extranjero			
129	MALÍ	Presidencial, referéndum	Mixto (personal, por delegación de poder)	1992	
130	MALTA	Sin voto en el extranjero			
131	MARRUECOS	Sin voto en el extranjero			
132	MAURICIO	Legislativa, subnacional	Delegación de poder	No disponible	
133	MAURITANIA	Sin voto en el extranjero			
134	MÉXICO	Presidencial	Postal	2006	
135	MICRONESIA ESTADOS FEDERADOS DE	Legislativa, subnacional	Mixto (personal, postal)	No disponible	

	País o territorio	Tipo de elección	Método de votación	Primer año de instrumentación	Notas/comentarios
136	MOLDOVA, REPÚBLICA DE	Presidencial, legislativa, referéndum	Personal	1993	
137	MÓNACO	Sin voto en el extranjero			
138	MONGOLIA	Legislativa	No disponible	No disponible	A finales de 2005 se aprobaron disposiciones para la instrumentación del voto en el extranjero, pero aún está sujeto a posteriores regulaciones.
139	MONTENEGRO	Sin voto en el extranjero			
140	MONTSERRAT	Sin voto en el extranjero			
141	MOZAMBIQUE	Presidencial, legislativa	Personal	2004	
142	MYANMAR	Sin voto en el extranjero			
143	NAMIBIA	Presidencial, legislativa	Personal	1994	
144	NAURU	Legislativa	Delegación de poder	2004	
145	NEPAL	Sin voto en el extranjero			
146	NICARAGUA	Presidencial, legislativa	No disponible (es probable que sea personal)	No disponible	Se cuenta con una ley que permite el voto en el extranjero pero el organismo electoral necesita decidir seis meses antes de la elección si se aplicará o no. Esto aún no ha sucedido.
147	NÍGER	Presidencial, referendun	Personal	No disponible	
148	NIGERIA	Sin voto en el extranjero			Discusiones en curso sobre la posibilidad de introducir el voto en el extranjero.
149	NIUE	Sin voto en el extranjero			
150	NORUEGA	Legislativa, subnacional	Postal	1921	
151	NUEVA ZELANDIA	Legislativa, subnacional, referéndum	Mixto (personal, postal, fax)	1957	
152	OMÁN	Legislativa	No disponible		
153	PAÍSES BAJOS	Legislativa	Mixto (postal, delegación de poder, e-voting)	1989	
154	PAKISTÁN	Sin voto en el extranjero			

VOTO EN EL EXTRANJERO

	País o territorio	Tipo de elección	Método de votación	Primer año de instrumentación	Notas/comentarios
155	PALAU	Legislativa, subnacional, referéndum	Personal, postal	1981	
156	PALESTINA	Sin voto en el extranjero			
157	PANAMÁ	Presidencial	Postal		Una decisión del Congreso de Panamá tomada en 2006, seguida por una decisión del Tribunal Electoral en 2007, permite el voto en el extranjero.
158	PAPUA NUEVA GUINEA	Sin voto en el extranjero			
159	PARAGUAY	Sin voto en el extranjero			
160	PERÚ	Presidencial, legislativa, referéndum	Personal	1980	
161	POLONIA	Presidencial, legislativa, referéndum	Personal	1990	
162	PORTUGAL	Presidencial, legislativa, referéndum	Mixto (personal, postal)	1976	
163	QATAR	Sin disposiciones legales para elecciones directas			
164	REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE	Legislativa	Mixto (postal, delegación de poder)	1918	
165	REPUBLICA CENTRO AFRICANA	Presidencial	Personal	No disponible	
166	REPÚBLICA CHECA	Legislativa	Personal	2002	
167	REPÚBLICA DOMINICANA	Presidencial	Personal	2004	Legislado en 1997. Las conversaciones se llevaron a cabo acerca de cómo los electores dominicanos en el extranjero podrían obtener la cédula de identidad/credencial para votar.
168	RUMANIA	Presidencial, legislativa	Personal	1990	
169	RUSIA, FEDERACIÓN DE	Legislativa, Presidencial, subnacional, referéndum	Personal	No disponible	

	País o territorio	Tipo de elección	Método de votación	Primer año de instrumentación	Notas/comentarios	
170	RWANDA	Presidencial, legislativa, referéndum	Personal	2003		
171	SAINT KITTS Y NEVIS	Sin voto en el extranjero				
172	SAMOA	Sin voto en el extranjero				
173	SAN MARINO	Sin voto en el extranjero				
174	SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS	Sin voto en el extranjero				
175	SANTA ELENA	Sin voto en el extranjero				
176	SANTA LUCÍA	Sin voto en el extranjero				
177	SANTO TOMÉ Y PRÍNCIPE	Presidencial, legislativa	Personal	No disponible		
178	SENEGAL	Presidencial, legislativa	Personal	1993		
179	SERBIA	Sin voto en el extranjero				
180	SEYCHELLES	Sin voto en el extranjero				
181	SIERRA LEONA	Sin voto en el extranjero			Los electores se pueden registrar pero no votar en el extranjero.	
182	SINGAPUR	Presidencial, legislativa	Personal	2006		
183	SIRIA, REPÚBLICA ÁRABE	Presidencial, legislativa	Personal	No disponible		
184	SOMALIA	En transición				
185	SRI LANKA	Sin voto en el extranjero				
186	SUDÁFRICA	Legislativa	Personal	1994		
187	SUDÁN	Presidencial, referéndum	Personal	1986		
188	SUECIA	Legislativa, referéndum	Mixto (personal, postal, delegación de poder)	1968		
189	SUIZA	Legislativa, subnacional, referéndum	Postal	1977		
190	SURINAME	Sin voto en el extranjero				
191	SWAZILANDIA	Sin voto en el extranjero				
192	TAILANDIA	Legislativa	Mixto (personal, postal)	2000		

VOTO EN EL EXTRANJERO

	País o territorio	Tipo de elección	Método de votación	Primer año de instrumentación	Notas/comentarios
193	TAIWÁN	Sin voto en el extranjero			
194	TANZANIA, REPÚBLICA UNIDA DE	Sin voto en el extranjero			
195	TAYIKISTÁN	Presidencial, legislativa, referéndum	Postal	1994	
196	TIMOR ORIENTAL	El voto en el extranjero sólo se aplicó en el referéndum de 1999.			
197	TOGO	Presidencial, legislativa, subnacional, referéndum	Delegación de poder	No disponible	
198	TOKELAU	En transición			El voto en el extranjero sólo se aplicó en el referéndum sobre la independencia en 2006.
199	TONGA	Sin voto en el extranjero			
200	TRINIDAD Y TOBAGO	Sin voto en el extranjero			
201	TÚNEZ	Presidencial	Personal	2004	
202	TURKMENISTÁN	Sin voto en el extranjero			
203	TURQUÍA	Legislativa	Personal	No disponible	
204	TUVALU	Sin voto en el extranjero			
205	UCRANIA	Presidencial, legislativa, referéndum	Personal	1994	
206	UGANDA	Sin voto en el extranjero			
207	URUGUAY	Sin voto en el extranjero			
208	UZBEKISTÁN	Presidencial, legislativa, referéndum	Personal	1994	
209	VANUATU	Legislativa, subnacional	Delegación de poder	1980	
210	VENEZUELA	Presidencial	Personal	1998	El voto en el extranjero aplica para un referéndum en caso de destitución presidencial.
211	VIETNAM	Sin voto en el extranjero			
212	YEMEN	Presidencial, referéndum	Personal	No disponible	
213	ZAMBIA	Sin voto en el extranjero			
214	ZIMBABWE	Legislativa	Postal	1980	



## Glosario de términos

Este glosario define el uso de ciertos términos para efectos de este manual. Algunos términos pueden tener una definición específica distinta dentro de la legislación de un país en particular (en este contexto, se pueden señalar en particular términos como ciudadanía, inmigrante, naturalización y residente).

**Campaña-** La actividad política, incluyendo la celebración de reuniones, manifestaciones, desfiles u otros eventos y el uso de medios de comunicación, con el propósito de informar al electorado sobre la plataforma de un candidato o partido político en particular y obtener su apoyo electoral.

**Ciudadanía-** La calidad de ser ciudadano de un país, que entraña un conjunto de derechos y obligaciones definidos en la constitución o en una ley orgánica. Los requisitos para obtener la ciudadanía varían de un caso a otro, y pueden comprender el nacimiento dentro del territorio nacional, el ser hijo o hija o padre o madre de ese país o la naturalización.

**Ciudadanía múltiple-** La posesión por parte de una persona de la ciudadanía y de los consecuentes derechos y obligaciones políticas de más de un país.

**Delimitación arbitraria de distritos (*Gerrymandering*)-** Manipulación deliberada de los límites de un distrito electoral para concederle ventajas o bien perjudicar a cierto grupo político.

**Delimitación de distritos-** El proceso a través del cual el territorio de un país, de una de sus regiones o de una institución supranacional se divide en demarcaciones para fines electorales (distritos electorales).

**Diáspora-** Población de un país que ha migrado al extranjero y mantiene estrechas ligas de identidad con su país de origen.

**Distrito electoral-** Una de las áreas geográficas en que se divide o define el territorio de un país, de una de sus regiones o de una institución supranacional para fines electorales. En un distrito electoral se pueden elegir uno o más representantes.

**Distrito pluripersonal o plurinominal-** Distrito electoral en que se elige más de un representante para integrar una legislatura o cargo popular.

**Distrito unipersonal o uninominal-** Distrito electoral en el que únicamente se elige a un representante para integrar una legislatura o un cargo popular.

**Distrito en el extranjero-** Distrito electoral cuyo electorado está integrado por electores en el extranjero y en el que se eligen uno o varios representantes a través de escaños reservados.

**Elector-** Persona que cumple con los requisitos y está registrada para votar en una elección.

**Electorado-** Dependiendo del contexto, este término puede tener dos significados distintos: a) el número total de electores registrados para votar en un distrito electoral; y b) sinónimo de distrito electoral, y así utilizado sobre todo en algunos países anglófonos (*constituency*).

**Elector en el extranjero-** Un elector registrado para votar como residente fuera de su país de origen (ciudadanía) o que por alguna otra razón no se encuentra presente el día de las elecciones.

**Escaños reservados-** Escaños que se reservan para candidatos que satisfacen un requisito predeterminado que puede ser de orden étnico, religioso, lingüístico, de género o de residencia en el extranjero. Ver *distritos externos*.

**Expatriado-** Denominación que se da en algunos lugares a los ciudadanos de un país que residen de manera permanente en el extranjero.

**Inmigrante-** persona aceptada como residente por un país distinto al de su ciudadanía.

**Intención de retorno-** Compromiso expreso de una persona que vive fuera de su país de origen para regresar a él dentro de un plazo predeterminado a fin de que se le garantice el ejercicio de ciertos derechos.

**Ley electoral-** Una o varias legislaciones que rigen todos los aspectos relacionados con el proceso de elección de una institución política en los términos definidos en la constitución o en el marco institucional de un país.

**Mesa de votación-** Recinto establecido con el propósito de recibir la votación y controlado por personal designado por el organismo electoral.

**Misión diplomática-** Representación formal de un país en otro, en los términos reconocidos por la Convención de Viena, por ejemplo: embajadas, consulados u oficinas de altos comisionados.

**Naturalización-** Adquisición por parte de un inmigrante de la ciudadanía del país del que es residente.

**Oficial en funciones en el extranjero-** Cualquier servidor público que lleve a cabo funciones oficiales en el extranjero, por ejemplo representando a su gobierno o a alguna organización oficial de carácter internacional o regional.

**Organismo electoral-** Organización a la que la ley electoral confiere la responsabilidad de conducir las elecciones. En la mayoría de los países el organismo electoral adquiere la forma de una comisión independiente creada expresamente para cumplir con esa responsabilidad o es parte de un determinado ministerio o departamento de gobierno.

**País anfitrión-** País que permite que la votación en el extranjero por parte de los electores de otro país se lleve a cabo dentro de su territorio.

**Partido político-** Grupo de personas que comparten los mismos objetivos y opiniones políticas y se han organizado con el fin de participar en las elecciones y así poder formar un gobierno.

**Personas internamente desplazadas-** Un refugiado dentro de las fronteras de su propio país.

**Recinto especial de votación en el extranjero-** Sitio público o privado ubicado dentro de un país anfitrión en el que se permite el establecimiento de mesas de votación.

**Refugiado-** Persona que migra de su país como resultado de un conflicto político, religioso, étnico, social o cultural que lo afecta directamente.

**Registro comunitario-** Registro de electores en el que el requisito de inclusión se basa en un criterio determinado de tipo religioso, étnico, lingüístico o de género. Todos los electores que satisfacen ese criterio ingresan automáticamente en el registro o bien tienen la opción de elegir si se les incluye o no. Este registro es utilizado para la elección de representantes del grupo definido en distritos electorales especialmente previstos para tal efecto.

**Registro electoral-** La lista de personas registradas y que están calificadas para votar.

**Regulaciones electorales-** Reglas complementarias de la legislación emitidas usualmente por el organismo electoral sobre la base de las atribuciones que le confiere la ley electoral y a través de las cuales regula los aspectos relativos a la organización y administración de las elecciones.

**Representación proporcional-** Familia de sistemas electorales basados en el principio de conversión deliberada del total de votos captados por un partido o agrupación política en un porcentaje análogo de escaños. Por ejemplo, un partido que recibe 30 por ciento del total de los votos emitidos, dispondrá de 30 por ciento de los escaños. Todos los sistemas de RP utilizan distritos pluripersonales.

**Representación proporcional por listas-** Sistema electoral en el que cada partido o grupo de contendientes presenta una lista de candidatos en un distrito electoral, los electores votan por un partido y estos reciben escaños en proporción al porcentaje total de la votación que recibieron. Los candidatos ganadores se toman directamente de las listas.

**Residente permanente en el extranjero-** Persona que ha establecido su domicilio permanente en un país distinto al de su ciudadanía y de acuerdo con las leyes de ese país.

**Residente-** Persona que reside de manera legal y permanente en un país del que no es originario.

**Sistema electoral-** Componente de la ley electoral y de las regulaciones electorales que determinan cómo se elige a partidos y candidatos para integrar un órgano representativo. Sus tres elementos más importantes son la fórmula electoral, la magnitud del distrito y la estructura de la papeleta de votación.

**Sistemas de pluralidad/mayoría-** Sistemas basados en el principio de que el partido o candidato que obtenga la mayoría simple o absoluta de los votos emitidos es declarado triunfador. Esos sistemas pueden utilizar distritos unipersonales, por ejemplo el de

mayoría simple, el de doble ronda o el de voto alternativo; o distritos pluripersonales, por ejemplo de voto en bloque o de voto en bloque por partido.

**Sistemas de votación preferencial-** Sistemas electorales en que los electores marcan a los partidos o candidatos en el orden de su preferencia.

**Sitio de votación oficial en el extranjero-** Sitio habilitado por un país para llevar a cabo su votación dentro del país anfitrión en el que se instalan mesas o centros para la votación en el extranjero.

**Solicitante de asilo-** Una persona cuya solicitud de asilo o reconocimiento como refugiado por un país del que no es ciudadano está pendiente de resolución y que fundamenta su solicitud en el riesgo de ser perseguido si regresa a su país.

**Trabajador migrante-** Persona que migra al extranjero con el propósito fundamental de conseguir un trabajo remunerado, con frecuencia de carácter no calificado, para poder enviar remesas a sus familiares en el país de su ciudadanía.

**Urna electrónica-** Dispositivo automatizado para la emisión del voto que se instala dentro de un recinto o mesa de votación y en donde la votación es controlada por oficiales designados por el organismo electoral.

**Voto a distancia-** Ver *votación remota*.

**Voto anticipado-** Oportunidad que se le brinda a los electores para que, por alguna causa justificada, puedan emitir su voto antes de la jornada electoral ordinaria. Esto se puede hacer de distintas formas, por ejemplo a través del voto postal o la votación en determinadas mesas o centros de votación.

**Voto ausente-** Denominación que se le da en algunos lugares a un procedimiento para la emisión del voto (usualmente el postal) sin necesidad de que el elector comparezca personalmente en un recinto o mesa de votación. No supone necesariamente la posibilidad de votar desde el extranjero, pero en algunos casos se le entiende también de esta forma.

**Voto electrónico-** Cualquier método de emisión del voto basado en medios electrónicos, por ejemplo, internet, asistente digital personal, teléfono fijo o móvil o televisión digital. Su correspondiente en inglés *e-voting* también se usa de manera frecuente en español.

**Voto en el extranjero-** Inclusión en la ley electoral y en las regulaciones electorales de un país de un conjunto de disposiciones y procedimientos que le permiten a todos, o a algunos electores que se encuentran de manera temporal o permanente fuera de su territorio ejercer su derecho al voto desde el extranjero.

**Votación interna-** Votación dentro del territorio de un país en el que se celebran elecciones. También se le puede denominar votación doméstica.

**Votación personal-** Mecanismos para votar en el que el elector comparece de manera personal en una mesa o centro de votación a fin de emitir su voto.

**Voto por delegación de poder-** Mecanismo para la emisión del voto mediante el cual un elector acredita formalmente a otra persona para que vote en su representación. También se le suele denominar voto por procuración o por mandato.

**Voto por fax-** Mecanismo de votación en que un elector recibe y devuelve su material de votación por fax.

**Voto postal-** Mecanismo para la emisión del voto mediante el cual el elector llena su papeleta y la regresa por correo al organismo u oficial encargado de conducir la elección.

**Voto remoto-** Mecanismo para la emisión del voto que no implica la presencia física del elector en un sitio de votación durante la jornada electoral. El voto por correo, por fax o electrónico son modalidades de votación remota.

**Voto remoto electrónico-** Modalidad de voto remoto mediante la cual el elector puede emitir su voto por medio de un dispositivo electrónico (por ejemplo, vía internet o teléfono móvil) sin necesidad de acudir a una mesa de votación.

# Bibliografía y fuentes complementarias

## *Acuerdos generales e internacionales*

Estatuto Africano de los Derechos Humanos de las Personas (OUA, 1981, entró en vigor en 1986).

Convención Americana de Derechos Humanos (OEA, 1969, entró en vigor en 1978).

Convención sobre el Estatus de los Refugiados (ONU, 28 de julio de 1951, entró en vigor en abril de 1954) y el Protocolo del Estatuto de los Refugiados (ONU, 16 de diciembre de 1966, entró en vigor en octubre de 1967).

Convención Europea sobre la Situación Legal de los Trabajadores Migrantes (Consejo Europeo, 1977, entró en vigor en mayo de 1983).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y los Miembros de sus Familias (ONU A/RES/45/158, 18 de diciembre de 1990, entró en vigor en julio de 2003).

Acuerdo Internacional sobre los Derechos Políticos y Civiles (ONU A/6316, 16 de diciembre de 1966, entró en vigor en 1976).

Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948).

## *Bibliografía secundaria*

ACNUR, *Tendencias globales de los refugiados*, 2004.

Alvarez, R. Michael y Hall, Thad E. *Point, Click and Vote: The Future of Internet Voting* [Selecciona, haz clic y vota: el futuro de la votación por internet], Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2004.

- Bouchet-Saulnier, Françoise. *The Practical Guide to Humanitarian Law* [Guía práctica sobre el derecho humanitario], Laura Brav (ed. y trad.), Rowman & Littlefield, Nueva York, Oxford, Maryland, 2002.
- Buchsbaum, Thomas. “E-Voting: Lessons Learnt from Recent Pilots” [Voto electrónico: lecciones aprendidas en proyectos piloto], presentación en la Conferencia internacional sobre voto electrónico y democracia electrónica: presente y futuro, Seúl, marzo de 2005.  
[www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/korean/81ppt/buchsbaum.doc](http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/korean/81ppt/buchsbaum.doc)
- Caarls, Susanne. “Remototee-Voting in the Netherlands” [Voto electrónico remoto en los Países Bajos], presentación en el Segundo Seminario Electoral, Viena, diciembre de 2004.  
[www.gv.at/view.php3?f\\_id=7466&LNG=de&version=](http://www.gv.at/view.php3?f_id=7466&LNG=de&version=)
- Carpizo, Jorge y Diego Valadés. *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie E: Varios, no. 99, 1998.
- Comisión Independiente sobre Métodos Alternativos de Votación. *Elections in the 21st Century: From Paper Ballot to E-Voting* [Elecciones en el siglo XXI: de la papeleta de votación al voto electrónico], Electoral Reform Society, Londres, enero de 2002.
- Conferencia Trilateral: Canadá, Estados Unidos, México, sobre el voto en extranjero*, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral (eds.), México, 1998.
- Consejo Europeo, Comité de Ministros. *Recommendation on Legal and Operational Standards and Technical Requirements for e-Voting* [Recomendaciones sobre las disposiciones legales, los estándares de operación y los requerimientos técnicos del voto electrónico], adoptado por el Comité de Ministros en septiembre de 2004, Rec (2004)11, 2004 y Memorando Explicatorio en Rec (2004)11, 2004.  
[wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189&Lang=en](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189&Lang=en)
- Dahl, Robert A. *On Democracy* [Sobre democracia], Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1998.
- Dundas, Carl W. *Organising Free and Fair Elections at Cost-Effective Levels* [Organización de elecciones libres y justas con niveles de costos efectivos], Secretaría de la Comunidad Británica de Naciones, Londres, junio de 1993.
- Electronic Voting and Democracy: A Comparative Analysis* [Voto electrónico y democracia: análisis comparativo], Norbert Kersting y Harald Baldersheim (eds.), Palgrave Macmillan, New York, 2004.
- Electronic Voting in Europe: Technology, Law, Politics and Society* [El voto electrónico en Europa: la tecnología, las leyes, la política y la sociedad], Alexander Prosser y Robert Krimmer (eds.), Lecture Notes in Informatics, P-47 Gesellschaft für Informatik, Bonn, 2004.

- Gallagher, Dennis y Anna Schowengerdt. *Refugees in Elections: A Separate Peace* [Refugiados en las elecciones: una paz aparte], Refugee Policy Group, octubre de 1997.
- “Participation of Refugees in Postconflict Elections” [Participación de refugiados en elecciones posteriores a un conflicto], en Krishna Kumar (ed.), *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance* [Elecciones en situaciones posconflicto, democratización, y asistencia internacional], Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1998.
- Grace, Jeremy. “Challenging the Norms and Standards of Election Administration” [Retos a las normas y los estándares de la administración electoral], pp. 35–58, IFES, Washington, 2007.  
[www.ifes.org/arc-project.html?projectid=electionstandards](http://www.ifes.org/arc-project.html?projectid=electionstandards)
- *The Electoral Rights of Conflict Forced Migrants: A Review of Relevant Legal Norms and Instruments* [Los derechos electorales de las personas forzadas a emigrar por situaciones de conflicto: revisión de las normas e instrumentos legales relevantes], Proyecto Participando en las Elecciones, Documento 1, OIM, 2003.  
[www.geneseo.edu/~iompress/](http://www.geneseo.edu/~iompress/)
- y Jeff Fischer. *Enfranchising Conflict Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practices* [Derecho al voto de las personas obligadas a emigrar por situaciones de conflicto: temas centrales, estándares y mejores prácticas], Proyecto Participando en las elecciones, Documento 2, OIM, septiembre de 2003.  
[www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards\\_Final.pdf](http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf)
- Hupkes, Sebastiaan. “Remote E-Voting in the Netherlands” [Voto electrónico remoto en los Países Bajos], presentación en la Conferencia Internacional sobre voto electrónico y democracia electrónica: presente y futuro, Seúl, marzo de 2005.  
[www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/81ppt/Sebastiaan%20Hupkes.doc](http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/81ppt/Sebastiaan%20Hupkes.doc)
- Jefferson, David, Aviel D. Rubin, Barbara Simons y David Wagner. *A Security Analysis of the Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE)* [Análisis de la seguridad sobre la experiencia del registro y la votación electrónicos], 2004.,  
[www.servesecurityreport.org](http://www.servesecurityreport.org).
- Kilic, Mehmet. *Das Wahlrecht der Auslandstürken* [Los derechos electorales de los expatriados], *Zeitschrift für Türkeistudien*, 9, 1996, pp. 207–25.
- Navarro, Carlos. “El voto en el extranjero”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* en Dieter Nohlen *et al.* (eds.), Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- Newland, Kathleen. “Refugee Protection and Assistance” [Asistencia y protección a los refugiados], en *Managing Global Issues: Lessons Learned* [Manejo de temas globales: lecciones aprendidas] en P. J. Simmons y Chantal de Jonge Oudraat (eds.), Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2001.
- Nohlen, Dieter (ed.). *Elections in the Americas: A Data Handbook* [Elecciones en América: un manual de información], Vol. 2, Oxford University Press, Oxford, 2005.



- y Mirjana Kasapovic. *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa* [Sistemas electorales y cambio de sistemas en Europa del Este], Leske & Budrich, Opladen, 1996.
- , Florian Grotz y Christof Hartmann (eds.). *Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook*, [Elecciones en Asia y el Pacífico: un manual de información], 2 vols, Oxford University Press, Oxford 2001.
- , Michael Krennerich y Bernhard Thibaut (eds.), *Elections in Africa: A Data Handbook* [Elecciones en África: un manual de información], Oxford University Press, Oxford, 1999.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo), *General Study on Migrant Workers* [Estudio general sobre los trabajadores migrantes], 1999.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones), *Current Dynamics of International Labour Organization: Globalization and Regional Integration* [Dinámica actual de la OIT: globalización e integración regional], 2002.
- *International Migration Trends* [Tendencias de la Migración Internacional], 2005.
- Pastor, Robert A. “The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research” [El papel de la administración electoral en las transiciones democráticas: implicaciones para la política y la investigación], *Democratization*, 6/4, 1999.
- Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance* [Elecciones en situaciones de posconflicto, democratización, y asistencia internacional], Krishna Kumar (ed.), Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1998.
- Pratchett, Lawrence *et al.* *The Implementation of Electronic Voting in the UK* [“La instrumentación del voto electrónico en el Reino Unido”], Local Government Association, Londres, 2002.
- Red de Conocimientos Electorales ACE, [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)
- The European Union and e-Voting* [La Unión Europea y el voto electrónico]. Alexander H. Trechsel y Fernando Mendez (eds.), Routledge, Londres/New York, 2004.
- Secure Electronic Voting* [Seguridad en el voto electrónico]. Dimitris A. Gritzalis (ed.), Kluwer, Boston, Dordrecht, Londres, 2003.
- Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral *et al.* (eds.), México, 1998.
- Tumanjong, Emmanuel. “Fallen Empire” [La caída del imperio], en *Africa Today*, noviembre 1999, pp. 41–2.
- Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes: Experiencias comparadas*. Leticia Calderón Chelius (ed.), Instituto Mora, México, 2003.

*Países individuales y referencias en los estudios de caso**Para todos los países*Red de Conocimientos Electorales ACE, [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)**Alemania**

Schreiber, Wolfgang. “Novellierung des Bundestagswahlrechts” [La reforma legislativa de la ley electoral], en *Neue Juristische Wochenschrift*, 25 (1985), pp. 1433–40.

**Australia**

Comisión Electoral Australiana (AEC). “Can I Vote via the Internet?” [¿Puedo votar por internet?].

[www.aec.gov.au/\\_content/What/enrolment/faq\\_os.htm](http://www.aec.gov.au/_content/What/enrolment/faq_os.htm)

[www.elections.act.gov.au/Elecvote.html](http://www.elections.act.gov.au/Elecvote.html)

**Austria**

Cancillería Federal. “e-Government in Österreich” [Gobierno electrónico en Austria], 2003.

[www.cio.gv.at/service/conferences/graz\\_2003/eGov\\_Broschuere.pdf](http://www.cio.gv.at/service/conferences/graz_2003/eGov_Broschuere.pdf)

Ohms, Brigitte L. y Hans-Peter Rieser. “Die Briefwahl: eine Möglichkeit für im Ausland lebende Staatsbürger, ihre politischen Rechte auszuüben? Ein europäischer Rechtsvergleich” [Voto postal: una posibilidad para que los ciudadanos residiendo en países extranjeros ejerzan sus derechos políticos], en *Österreichisches Jahrbuch für Politik* '89, Viena/Munich, 1990, pp. 209–23.

**Bosnia y Herzegovina**

Asociación de Oficiales Electorales de Bosnia y Herzegovina. “Retrospective on Elections” [Elecciones en retrospectiva], 2003.

Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE), Grupo Directivo de las Elecciones para los Refugiados. “The Relationship between Large-scale Forced Migration and the Electoral Process: The Case of Bosnia and Herzegovina” [La relación entre la migración a gran escala y los procesos electorales: el caso de Bosnia y Herzegovina], Centro Internacional para el Desarrollo Político de la Migración (ICMPD), Viena, junio de 1997.

**Botswana**

Comisión Electoral Independiente (IEC). *Report on the General Election* [Informe de las elecciones generales], Government Printer, Gaborone, 2004.

— *Report on the General Election* [Informe de las elecciones generales], Government Printer, Gaborone, 1999.

**Brasil**

Brasileños residentes en el extranjero: [www.tre-df.gov.br/eleicoes\\_exterior/legislacao.html](http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/legislacao.html)

El uso de las urnas electrónicas para los brasileños residentes en el Ecuador *HOY-Noticias*: [www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row\\_id=249295](http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=249295)

Los resultados de la elección presidencial, octubre, 2006:

primera vuelta (TRE-DF):

[www.tredf.gov.br/eleicoes2006/resultados/Comparecimento\\_abstencao\\_validos\\_branco\\_nulos\\_Exterior.pdf](http://www.tredf.gov.br/eleicoes2006/resultados/Comparecimento_abstencao_validos_branco_nulos_Exterior.pdf)

[www.justicaeleitoral.gov.br/resultado/index.html](http://www.justicaeleitoral.gov.br/resultado/index.html)

segunda vuelta: [www.justicaeleitoral.gov.br/resultado/](http://www.justicaeleitoral.gov.br/resultado/)

Tribunal Regional Electoral del Distrito Federal (TRE-DF). Resoluciones sobre el voto en el extranjero para las elecciones presidenciales de 2006: el Tribunal aprobó la instrumentación de urnas electrónicas en algunos países. Lei 22.155 y Resolução TRE-DF-5989: [www.tre-df.gov.br/eleicoes\\_exterior/legislacao.html](http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/legislacao.html)

Voto desde el extranjero, explicación para urnas tradicionales y electrónicas:

[www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/arquivos/cartilha\\_elei06\\_exterior.pdf](http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/arquivos/cartilha_elei06_exterior.pdf)

Voto electrónico en el exterior para los brasileños: Estados Unidos de América, Portugal, Italia, etc: [www.senado.gov.br/agencia/internacional/es/not\\_76.aspx](http://www.senado.gov.br/agencia/internacional/es/not_76.aspx)

**Colombia**

Ley estatutaria por la que se expide el Código Electoral y se dictan otras disposiciones, agosto de 2006: [www.cne.gov.co/noticias/BP\\_30\\_AGOSTO\\_2006.htm](http://www.cne.gov.co/noticias/BP_30_AGOSTO_2006.htm)

Los resultados de las elecciones presidenciales, legislativas y primarias de 2006 (Partido Liberal y POLO):

[www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm](http://www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm)

[www.eluniverso.com/2006/10/03/0001/8/F03FAE349C649F6B99C23DDF486E8A5.aspx](http://www.eluniverso.com/2006/10/03/0001/8/F03FAE349C649F6B99C23DDF486E8A5.aspx)

[www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21837](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21837)

[www.terra.com.co/elecciones\\_2006/reportaje/26-05-2006/nota286007.html](http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/26-05-2006/nota286007.html)

[www.elnuevodiario.com.ni/2006/05/29/internacionales/20538](http://www.elnuevodiario.com.ni/2006/05/29/internacionales/20538)

[www.colombianosenelexterior.com/index.php?idcategoria=86&ts=d5fe3e800f7aac48ff1a42fa7f1b73ea&PHPSESSID=eca64e2d4253bf19a67713a3dd360a3d](http://www.colombianosenelexterior.com/index.php?idcategoria=86&ts=d5fe3e800f7aac48ff1a42fa7f1b73ea&PHPSESSID=eca64e2d4253bf19a67713a3dd360a3d)

[es.wikipedia.org/wiki/Gustavo\\_Rojas\\_Pinilla](http://es.wikipedia.org/wiki/Gustavo_Rojas_Pinilla)

**Estados Unidos**

Embajada de los Estados Unidos de América en Londres, sección consular: [www.usembassy.org.uk/cons\\_web/acs/scs/voting.htm](http://www.usembassy.org.uk/cons_web/acs/scs/voting.htm)

**Estonia**

Kulu, H. "The Estonian Diaspora" [La diáspora estoniana], en *TRAMES: A Journal of the Humanities and Social Sciences*, 1/3, 1997.

Comité Nacional Electoral. "E-voting Project" [Proyecto de voto electrónico]: [www.vvk.ee/engindex.html](http://www.vvk.ee/engindex.html)

- “E-voting System: Overview” [Panorama del sistema de voto electrónico], Tallinn, 2005: [www.vvk.ee/elektr/docs/Yldkirjeldus-eng.pdf](http://www.vvk.ee/elektr/docs/Yldkirjeldus-eng.pdf)

## Francia

- Foro sobre derechos en internet. “Recommendation: What is the Future of Electronic Voting in France?” [Recomendación: ¿cuál es el futuro del voto electrónico en Francia?], 26 septiembre 2003: [www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-evote-en-20030926.pdf](http://www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-evote-en-20030926.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores. “Election de l’Assemblée des Français de l’étranger, le 18 juin 2006: Votez!” [Elecciones de la Asamblea de franceses en el extranjero, 18 junio 2006: vota!], marzo 9, 2006: [www.assemblee-afe.fr/IMG/File/Notice\\_generale.pdf](http://www.assemblee-afe.fr/IMG/File/Notice_generale.pdf)
- “Élection au Conseil Supérieur des Français de l’étranger” [Elecciones del Consejo Superior de Ciudadanos Franceses en el Extranjero], resultados de 2003: [www.assemblee-afe.fr/IMG/File/RESULTATS-2003.xls](http://www.assemblee-afe.fr/IMG/File/RESULTATS-2003.xls)

## Honduras

- Sobre el voto en el extranjero en la elección presidencial de 2005:  
Hondureños en el extranjero podrán votar: [www.terra.com.hn/noticias/elecciones/articulo/html/nac43121.htm](http://www.terra.com.hn/noticias/elecciones/articulo/html/nac43121.htm)
- Sobre el fracaso del voto en el extranjero en 2005:  
*La Prensa*, 18 de diciembre de 2005: [www.laprensahn.com/pais\\_nota.php?id04962=2764&t=1134968400](http://www.laprensahn.com/pais_nota.php?id04962=2764&t=1134968400)  
*El Heraldo*, 19 de diciembre de 2005: [www.elheraldo.hn/nota.php?nid=42759&zsec=12&fecha=2005-12-19](http://www.elheraldo.hn/nota.php?nid=42759&zsec=12&fecha=2005-12-19)

## Islas Cook

- Comisión de Revisión Política, Informe, 1998, Apéndice: Borrador de las enmiendas constitucionales.
- Cook Islands News y ABC News, septiembre 18, 2002, citado en: [www.angelfire.com/wa3/hri/cook.html](http://www.angelfire.com/wa3/hri/cook.html) el 22 de marzo de 2005
- Cook Islands Politics: The Inside Story* [Política de las Islas Cook: la historia interna], R. Crocombe (ed.), Polynesian Press, Auckland, 1979.
- Ghai, Yash. “Systems of Government I” [Sistemas de Gobierno I], en *Law, Government and Politics in the Pacific Island States* [Leyes, gobierno y política en los Estados de las Islas del Pacífico], Y. Ghai (ed.), University of the South Pacific, Institute of Pacific Studies, Suva, 1988, pp. 54–75.
- Hassall, G. “Cook Islands” [Islas Cook], en Dieter Nohlen, Florian Grotz y Christof Hartmann (eds), *Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook* [Elecciones en Asia y el Pacífico: un manual de información], Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Henry, G. *The Criminal Convictions of Albert Henry: Political Bribery, Corruption, Deception and Dishonour in the Cook Islands 1978–79* [Las condenas criminales por Albert Hanry: soborno político, corrupción, decepción y deshonor en las Islas Cook], Sovereign Pacific Publishing Company, Auckland, 2003.

**Islas Marshall**

Fraenkel, Jon. "Strategic Registration from Metropolis to Periphery in the Republic of the Marshall Islands" [Registro estratégico de la ciudad a la periferia en la República de las Islas Marshall], *Journal of Pacific History*, 37(3), 2002.

Ghai, Yash. "Systems of Government I" [Sistemas de gobierno I], en *Law, Government and Politics in the Pacific Island States* [Leyes, gobierno y política en los Estados de las Islas del Pacífico], Y. Ghai (ed.), University of the South Pacific, Institute of Pacific Studies, Suva, 1988, pp. 54–75.

Oficina de Planeación y Estadística, 1999 Census of Population and Housing: Final Report [Censo de población y vivienda de 1999: reporte final], Majuro, 1999.

**México**

IFE, Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (2006): [www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro\\_blanco/index.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/index.htm)

**Nueva Zelanda**

Elecciones en Nueva Zelanda: [www.elections.org.nz/voting/how\\_vote\\_overseas.html](http://www.elections.org.nz/voting/how_vote_overseas.html)

— ¿Cómo registrarse desde el exterior?: [www.elections.org.nz/enrolment/how\\_to\\_enrol\\_overseas.html](http://www.elections.org.nz/enrolment/how_to_enrol_overseas.html)

**Países Bajos**

Caarls, Susanne. "Remote e-Voting in the Netherlands" [Voto electrónico remoto en los Países Bajos], presentación en el Segundo Seminario Electoral, Viena, diciembre de 2004:

[www.gv.at/view.php3?f\\_id=7466&LNG=de&version=](http://www.gv.at/view.php3?f_id=7466&LNG=de&version=)

Hupkes, Sebastiaan. "Remote E-Voting in the Netherlands" [Voto electrónico remoto en los Países Bajos], presentación en la conferencia internacional sobre voto electrónico y democracia electrónica: presente y futuro, Seúl, marzo 2005:

[www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/81ppt/Sebastiaan%20Hupkes.doc](http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/81ppt/Sebastiaan%20Hupkes.doc)

**Portugal**

Araújo, A. *A revisão Constitucional de 1997* [La revisión constitucional de 1997], Coimbra Editora.

Comisión Nacional Electoral (Comissão Nacional de Eleições, CNE): [www.cne.pt](http://www.cne.pt)  
Secretaría Técnica para los Procesos Electorales (Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, STAPE): [www.stape.pt](http://www.stape.pt)

**Reino Unido**

Comisión Electoral Británica, "The Shape of Elections to Come: A Strategic Evaluation of the 2003 Electoral Pilot Schemes" [La forma de realizar las próximas elecciones: una estrategia de evaluación de los esquemas electorales piloto], Londres, 2003: [www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/8346](http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/8346)

Royal Borough of Kingston upon Thames (UK). “Overseas Electors” [Electores en el extranjero]: [www.kingston.gov.uk/council\\_and\\_democracy/elections/overseas\\_electors.htm](http://www.kingston.gov.uk/council_and_democracy/elections/overseas_electors.htm)

“Votes in the Bag” [Votos en el bolsillo], *The Economist*, 9 de abril de 2005.

### República Dominicana

Sobre cédulas de identidad y tarjetas electorales: [www.ayudatotal.com/servicios\\_publicos/111206\\_ayuda\\_total\\_documentos.htm](http://www.ayudatotal.com/servicios_publicos/111206_ayuda_total_documentos.htm)

Nuevas posibilidades para la elección 2008: [www.jce.do/app/do/Voto%20en%200el%20Exterior.swf](http://www.jce.do/app/do/Voto%20en%200el%20Exterior.swf)

Los resultados del voto en el extranjero en 2004:

[www.jce.do/stor/boletines/2004/Boletines2004/BExterior.asp](http://www.jce.do/stor/boletines/2004/Boletines2004/BExterior.asp)

[www.pciudadana.com/Publicaciones/download/01.pe/\(2000\)01.Exp\\_Regionales\\_DE.pdf](http://www.pciudadana.com/Publicaciones/download/01.pe/(2000)01.Exp_Regionales_DE.pdf)

[www.upd.oas.org/lab/MOE/2004/rca\\_dominicana/report\\_first\\_spa.pdf](http://www.upd.oas.org/lab/MOE/2004/rca_dominicana/report_first_spa.pdf)

[www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=40565](http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=40565)

### Suiza

“Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 3. März 1975” [Mensaje de la Asamblea General sobre los derechos políticos de los suizos en el extranjero, 3 de Marzo de 1975], *Bundesblatt* (BBl) 1975 I 1285ss. La *Bundesblatt* (gaceta oficial) está disponible en francés, alemán e italiano en: [www.admin.ch/ch/d/ff/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/ff/index.html)

“Botschaft über die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 15 August 1990” [Mensaje de la revisión de la Ley Federal Electoral sobre los derechos de los suizos en el extranjero, 15 de agosto de 1990], *Bundesblatt*, 1990, III, 445ss.

*Bundesblatt*, 1975, I, 1292ss.

*Bundesblatt*, 1990, III, 448 (cambio de práctica).

Burckhardt, Walther. *Schweizerisches Bundesrecht, Frauenfeld 1930–1931* [Ley Pública de la Confederación Suiza], 1/23; 2/388.

Ley Federal del 19 de diciembre de 1975 (SR 161.5) sobre los derechos políticos de los ciudadanos suizos residentes en el exterior (en francés, alemán e italiano): [www.admin.ch/ch/d/sr/c161\\_5.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c161_5.html)

Cancillería Federal: [www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776](http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776)

Cancillería Federal: “Der Vote électronique in der Pilotphase” [Voto electrónico en estado de proyecto piloto], *Zwischenbericht*, Berna, agosto de 2004 (en alemán y francés): [www.admin.ch/ch/d/egov/ve/dokumente/Zwischenbericht.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/egov/ve/dokumente/Zwischenbericht.pdf)

GfS Forschungsinstitut, Internationale SchweizerInnen [Reporte final del estudio que llevó a cabo la Organización de Suizos en el Extranjero e información de la Radio Internacional Suiza sobre el comportamiento del electorado en el extranjero], Berna, junio de 2003: [www.aso.ch/pdf/ASO-Bericht%20berdef.pdf](http://www.aso.ch/pdf/ASO-Bericht%20berdef.pdf)

Kaufmann, Bruno et al. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond* [Guía sobre la democracia directa en Suiza y algo más], Initiative & Referendum Institute Europe, Amsterdam, 2005.

Linder, Wolf, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies* [Democracia suiza: posibles soluciones a conflicto en sociedades multiculturales] 2a, St Martin's Press, Nueva York, 1998.

Organización del voto en el exterior para los ciudadanos suizos (ASO): [www.aso.ch](http://www.aso.ch)

## **Ucrania**

Organización para la seguridad y la cooperación Europea (OSCE), Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH), “Elección presidencial de Ucrania del 31 de octubre, 21 de noviembre y 26 de diciembre de 2004: OSCE/ODIHR Informe final de la misión de observación electoral”, Varsovia, 11 de mayo de 2005, ODIHR.GAL/33/05: [www.osce.org/documents/odihhr/2005/05/14224\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihhr/2005/05/14224_en.pdf)

## El costo del voto en el extranjero: algunos ejemplos

Los procesos para el voto en el extranjero implican una organización logística que a menudo tiene mayores costos por elector que los procesos electorales organizados dentro del país. Esta sección ofrece algunos ejemplos de los costos relativos al voto en el extranjero en países que lo han organizado. Las cifras que se muestran no están completas ni son directamente comparables, la intención de presentarlas es brindar una idea aproximada del costo que tiene el voto en el extranjero en algunos países.

Por varias razones es difícil estimar el costo del voto en el extranjero. Los recursos necesarios dependen, en parte, de los procedimientos que se adoptan en cada país para llevarlo a cabo; en algunas ocasiones la instrumentación conlleva gastos adicionales mientras que en otras se puede aprovechar el personal, las instalaciones o los materiales ya existentes. Además, los costos pueden cubrirse mediante varias formas de financiamiento y no necesariamente con el presupuesto del organismo electoral, de manera que se torna complicado identificar e integrar todos los gastos relativos al voto en el extranjero para una sola elección. Por estas mismas razones resulta igualmente problemático comparar los costos del voto en el extranjero en distintos países. Para ejemplos adicionales de los costos, ver el capítulo 5.

Algunas de las cifras aquí mostradas comprenden el costo del voto en el extranjero para las elecciones al Parlamento Europeo, tema que no es tratado en este manual.

### **Afganistán**

El presupuesto del proyecto de donación voluntaria del Fondo para la Reconstrucción de Afganistán (FRA) cubrió los gastos del registro de electores y de las elecciones. El FRA se instituyó en mayo de 2002 para proveer, entre otras cosas, apoyo a Afganistán en el área de costos recurrentes del gobierno. Un grupo de 21 donadores, además de Estados Unidos, aportaron 430 millones de dólares en total. El PNUD coordinó la recaudación de fondos externos exclusivos para asuntos electorales y puso a disposición de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 26.7 millones de dólares sobre la base de una estimación de costos que la propia OIM presentó al Organismo Electoral Conjunto (OEC) como parte de su propuesta. El costo total del programa ascendió a 91 por ciento del



estimado inicial (24 289 322 dólares estadounidenses), es decir, alrededor de 20 dólares por votante en Irán y de 32 dólares en Pakistán, donde la realización de un proceso de registro anticipado incrementó el costo por votante (ver también el estudio de caso de Afganistán).

### **Alemania**

El costo total de las actividades para el voto en el extranjero no puede ser identificado específicamente. El voto desde el extranjero se ejerce vía postal y sólo pueden emitirlo quienes solicitan su inclusión en el registro del distrito electoral en el cual residían antes de salir del país. Los electores deben absorber el costo de franqueo de sus papeletas. Los únicos gastos que cubre el gobierno federal son los de producción y envío de los materiales a otros países. Alrededor de 55 mil ciudadanos germanos que viven temporal o permanentemente en el exterior se registraron para votar por correo en las elecciones parlamentarias de 2005. No hay cifras disponibles respecto al nivel de participación de los electores en el extranjero.

### **Australia**

Para la elección de 2004, hubo cerca de 16 mil electores registrados en el extranjero. Además, las personas que se encontraban en el extranjero temporalmente como turistas pudieron hacer uso de las facilidades para votar en el exterior sin haberse registrado como electores en el extranjero. En conjunto, alrededor de 63 mil personas votaron fuera del país en la elección de 2004. Los costos se pueden estimar en 1.21 millones de dólares australianos (que equivalían a 891 mil dólares estadounidenses de acuerdo a la tasa de cambio de la época), divididos como sigue: 32 mil dólares australianos por concepto de personal permanente; 730 mil por el flete desde y hacia oficinas en el extranjero; 81 mil por impresión (formas de registro para voto postal, papeletas electorales); 322 mil para el reembolso al Departamento de Asuntos Exteriores y costos comerciales de las oficinas en el exterior, incluyendo tiempo extra, personal temporal, publicidad, seguridad y correo al interior de cada país; y 45 mil por la distribución del material devuelto al destino adecuado (distrito electoral) en Australia. El costo del voto en el extranjero no se considera excesivo, puesto que es una fracción muy pequeña de los 75 millones de dólares australianos destinados al proceso electoral en su conjunto. El costo promedio por elector durante la elección al interior del país en 2004 fue de 5.29 dólares australianos, mientras que fuera del país fue de 19.21.

### **Botswana**

Tanto en 1999 como en 2004, la Comisión Electoral Independiente (IEC) calificó al voto en el extranjero como demasiado costoso en comparación con el bajo nivel de participación. En 1999 de los 1363 electores registrados en el extranjero sólo 23.3 por ciento ejerció el voto, mientras que en 2004 de los 2436 electores registrados sólo 49.5 por ciento lo hizo. Los gastos de viajes al extranjero y del personal que supervisó las elecciones en el exterior son las erogaciones que más pesan en el presupuesto general de la CEI. Por ello, la CEI plantea que se deben revisar las previsiones relativas al voto en el extranjero para reducir las onerosas preparaciones logísticas o, en su defecto, liberar recursos adicionales. Durante las elecciones de 2004 se gastaron por concepto de viajes

647 950 pulas (equivalentes a 161 460 dólares estadounidenses, aproximadamente), cifra que no incluye los gastos por concepto de salarios, administración e insumos. El costo total de las elecciones se estimó en 19 millones de pulas para 1999, y en 21 millones para 2004 (ver el estudio de caso).

### **Canadá**

El voto desde el extranjero se ejerce exclusivamente por vía postal y con la ayuda de un paquete que es enviado a la embajada, consulado u oficina del alto comisionado canadiense más cercano. No se instalan mesas de votación fuera del país. Para la elección general de 2004 se enviaron un total de 13 830 papeletas postales, de las cuales 8127 fueron devueltas por ciudadanos residentes fuera de Canadá y 1368 por electores que residían en Canadá pero que en la fecha de la elección estaban de viaje por otro país. El costo total del programa del voto en el extranjero para las elecciones de 2004 ascendió a 274 024 dólares canadienses (equivalentes a 211 mil dólares estadounidenses aproximadamente), de los cuales 76 mil se desembolsaron para cubrir los costos de las iniciativas y los materiales previos a la elección; y 198 024 para los gastos durante la elección. De la última cantidad, 115 mil dólares canadienses se destinaron a recursos humanos: 3024 a costos de envío y alrededor de 80 mil a gastos de mensajería desde cada embajada.

### **Estonia**

Es difícil identificar el costo del voto en el extranjero dentro del presupuesto general destinado a la elección, puesto que hay varias autoridades involucradas y el monto total es muy pequeño. El registro electoral es administrado por el Ministerio del Interior y no le resulta posible separar lo dispuesto para el voto en el extranjero del costo total. La impresión de todos los materiales electorales corre por cuenta del Comité Nacional Electoral, pero como el costo que representan los materiales electorales para el voto en el extranjero es tan pequeño, no se contabiliza por separado. Gran parte de la labor que implica el voto en extranjero (el personal, el transporte de los materiales, la correspondencia, etcétera) es realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por ejemplo, para las elecciones de 2004 al Parlamento Europeo, el Comité Nacional Electoral asignó 450 mil coronas estonianas (equivalentes a 29 mil euros o 35 mil dólares estadounidenses) al Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta cantidad cubrió la mayor parte de los costos para instrumentar el voto en el extranjero.

### **Finlandia**

El costo del voto en el extranjero para las elecciones al Parlamento Europeo en 2004 se estimó en 110 mil euros (137,500 dólares estadounidenses, aproximadamente, de acuerdo a la tasa de cambio del momento). Votaron alrededor de 9 mil electores en el extranjero. (El electorado de Finlandia, dentro y fuera de su territorio, es cercano a 4.1 millones de personas). El costo por elector en el extranjero fue de 12 euros aproximadamente (15 dólares estadounidenses). Sin embargo, la cifra no precisa los rubros que se incluyen y los que no.

## Francia

De acuerdo con el organismo electoral francés, los costos relativos al voto en el extranjero se consideran muy altos. Por ejemplo, en el referéndum de mayo de 2005, los electores en el extranjero representaron solamente 1.09 por ciento de todo el electorado, pero su inclusión significó más de 1.36 por ciento del costo total del referéndum. El costo de enviar información para los electores a los consulados y misiones diplomáticas (705 786 euros o 1.4 millones de dólares estadounidenses) representó el rubro más elevado. Los gastos estimados para la organización de la votación del referéndum en el extranjero (sin incluir el envío de información a los electores) fue de 9 mil euros para urnas y mesas de votación; 678 mil para franqueo; 86 mil para la emisión de los votos por delegación de poder; 8800 para la valija diplomática; 66 mil para papelería; y 78 mil para personal. El costo total del voto para el referéndum en el extranjero fue de 1 631 000 euros aproximadamente. Considerando la poca participación de los electores en el extranjero en el referéndum (el abstencionismo alcanzó el 67 por ciento), se considera que el costo del voto en el extranjero resultó muy oneroso.

## Grecia

La siguiente tabla muestra los costos referentes al voto en el extranjero para las elecciones del Parlamento Europeo en 2004. El organismo electoral griego estimó que los costos de la organización para el voto desde el exterior ascendieron a cerca de 1 108 985 euros (1 347 000 de dólares estadounidenses), aunque su cálculo es difícil. Votaron desde el extranjero 25 546 electores y el costo por cada uno fue de aproximadamente 43 euros. El nivel de participación en el exterior para esas elecciones fue de 74.9 por ciento.

<b>Gastos principales para el voto en el extranjero en Grecia en las elecciones para el Parlamento Europeo de 2004</b>	
Propósito del gasto	Costo (euros)
Pago de personal administrativo	383,070
Pago a personal del Ministerio del Interior	367,200
Suministros a consulados	260,000
Creación del programa de cómputo para el manejo en línea de las solicitudes de los electores en el exterior	31,270
Impresión de materiales	353
Pago a personal de otras agencias estatales	44,100

## Iraq

Para las elecciones de enero y diciembre de 2005 se organizó el voto para los iraquíes en el extranjero. Para la primera elección, celebrada en enero, el mecanismo se diseñó e instrumentó con la asistencia de socios internacionales (ver el estudio de caso de Iraq). El costo por elector alcanzó 92 dólares estadounidenses, el máximo histórico para programas de voto en el extranjero, y 25 por ciento de esa cantidad se relacionó con

gastos de seguridad y 35 por ciento con costos de personal. La elección de diciembre fue organizada principalmente por la Comisión Electoral Independiente de Iraq (IECI), de manera conjunta con funcionarios públicos y algunos socios, y alcanzó un costo de 17 millones de dólares estadounidenses. Se puede encontrar información detallada en el reporte final sobre la elección de enero de la OIM y en el reporte de la IECI sobre la elección de diciembre (ver Anexo C).

### **México**

Para los arreglos preliminares y la etapa inicial de preparación del mecanismo para el voto en el extranjero que se aplicó por primera vez con motivo de las elecciones presidenciales de 2006, el Instituto Federal Electoral (IFE) invirtió durante 2005 alrededor de 119.3 millones de pesos (equivalentes a cerca 10.8 millones de dólares estadounidenses, de acuerdo al tipo de cambio prevaleciente). Para la fase de instrumentación durante 2006, se asignaron otros 120 millones de pesos (11 millones de dólares estadounidenses), esto conforma un costo total estimado de cerca de 240 millones de pesos (alrededor de 22 millones de dólares estadounidenses).

### **Suecia**

Existen cerca de 115 mil ciudadanos suecos facultados para votar en el extranjero en ocasión de elecciones nacionales. El nivel de participación es bajo: en las elecciones generales de 2002 sólo votó 27.7 por ciento. Los costos de esta modalidad, por ejemplo para las elecciones del Parlamento Europeo, fueron mucho menores de lo estimado debido a la baja participación sobre todo por el ahorro en los gastos del voto postal. Para las elecciones al Parlamento Europeo de 2004 se registraron 47776 electores en el extranjero, pero sólo se recibieron 12787 votos, tanto por vía postal como personal. Otra razón de los bajos costos es que los materiales comprados para los referendos de 2002 y 2003 que no se utilizaron en aquel entonces se emplearon en 2004. Los costos del voto en el extranjero son absorbidos principalmente por las autoridades y misiones suecas en el exterior, las cuales están autorizadas para organizar estos procedimientos y cubren los gastos del envío de las papeletas marcadas para su regreso a Suecia. En cuanto al voto postal desde otros países, es el elector quien cubre los gastos correspondientes. Los únicos datos disponibles acerca de los costos del voto en el extranjero con que cuenta el organismo electoral sueco son los relativos al envío de los materiales electorales vía correo postal a alrededor de 300 misiones y autoridades en el mundo.

### **Suiza**

No hay datos específicos disponibles sobre los costos del voto en el extranjero, pero el costo del voto postal puede ser estimado sobre la base de la siguiente información. Hay alrededor de 110 mil electores en el extranjero, de los cuales cerca de 88 mil viven en Europa y 22 mil en otros continentes. Los costos para los ciudadanos que se encuentran en Europa, con base en los cargos postales por servicio urgente (o exprés), se estiman en alrededor de 381,300 euros. Los votos fuera de Europa costaron alrededor de 129 mil euros. Hay que añadir 146,700 euros por concepto de pago del personal encargado del embalaje y reenvío del material electoral. Los gastos globales suman alrededor de 657 mil euros.

## Sobre los colaboradores

**Luis Arias Núñez** fue juez y posteriormente presidente del pleno de la Junta Central Electoral de República Dominicana. Ha tenido una larga carrera como profesor e investigador, y ha publicado varios libros y más de 400 artículos en las áreas de derecho y política internacional en revistas especializadas nacionales e internacionales, así como en periódicos de la República Dominicana. Cuenta con un doctorado en Jurisprudencia de la Universidad de Varsovia, y con una maestría en Asuntos Internacionales y un doctorado en Derecho de la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

**Reginald Austin** tiene una amplia experiencia en administración de elecciones. En las décadas de los sesenta y setenta estuvo involucrado activamente en la lucha política y armada del movimiento nacionalista de Zimbabwe en la entonces Rodesia del Sur. Fue asesor jurídico del Frente Patriótico-Unión del Pueblo Africano de Zimbabwe (PF-ZAPU) durante las negociaciones constitucionales y de cese al fuego en 1976-1979, y en el Consejo de Elecciones y la Comisión de Cese al Fuego en la elección de independencia de 1980. De 1982 a 1992 sirvió en la Comisión de Delimitación Electoral, en la Cruz Roja y en el Centro de Recursos Jurídicos de Zimbabwe. A lo largo de la década de los ochenta trabajó en el Consejo para Namibia, el Secretariado de la Mancomunidad y el Centro de Investigación y Documentación del Sur de África (SARDC), asesorando sobre la transición y las elecciones multipartidistas después de conflictos en Mozambique y Angola. En 1992 trabajó en las Naciones Unidas, redactando una ley electoral para la transición en Camboya, y fue nombrado oficial electoral en jefe de la Autoridad Transitoria de Camboya de la ONU (UNTAC). En 1994 encabezó la Misión de Observación Electoral de Naciones Unidas en Sudáfrica (UNOMSA), y en 2003-2004 asumió la misma tarea con la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) para la elección presidencial de ese país. Entre 1994 y 1998 fue director de la División Jurídica y Constitucional del Secretariado de la Mancomunidad y, de 1998 a 2003, director de IDEA Internacional. Desde 2005 realiza trabajos de asesoría independiente.

**Nadja Braun** labora actualmente como asesora legal en la Sección de Derechos Políticos de la Cancillería Federal Suiza (el organismo electoral federal suizo). Tiene amplia experiencia en el campo de votación electrónica y democracia directa. Fue la experta legal suiza en el grupo

de expertos del Consejo de Europa en votación electrónica y otra de sus misiones fue su participación en el grupo de expertos de IDEA Internacional sobre democracia directa. Cursó su doctorado en Derecho en la Universidad de Berna. Entre sus publicaciones recientes se encuentra *Stimmegeheimnis* [La secrecía del voto] (Reihe: Abhandlungen zum schweizerischen Rect. 708, Bern, 2005), basado en su disertación doctoral; *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond* [Manual para la democracia directa en Suiza y más allá], coeditado con Bruno Kaufmann, Rolf Büchi y Paul Carline, 2005; “E-Voting: Switzerland’s Projects and their Legal Framework in a European Context” [Votación electrónica: los proyectos de Suiza y su marco legal en un contexto europeo], en *Electronic Voting in Europe: Technology, Laws, Politics and Society* [Votación electrónica en Europa: tecnología, leyes, política y sociedad], Alexander Prosser y Robert Krimmer (eds.), 2004, pp. 43-52.

**Leticia Calderón-Chelius** es investigadora y profesora del Instituto José María Mora en la Ciudad de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Fue la coordinadora del libro *Voto en la distancia: Extensión de derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas* (2004) y co-autora (junto con Jesús Martínez) de *La dimensión política de la migración mexicana* (2003). Tiene un doctorado en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en México.

**Manuel Carrillo** ha sido coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral de México (IFE) desde 1993. Trabajó en el programa de capacitación de servidores públicos del Instituto Nacional de Administración Pública, así como en diversas oficinas del gobierno mexicano. Ha tomado parte en distintas misiones de observación electoral y proyectos de asistencia para la organización de elecciones en otros países; además, ha escrito artículos en materia electoral. Tiene una licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y el grado de maestría en Ciencia Política por el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México.

**Arlinda Chantre** se unió a la Dirección General Portuguesa para la Administración Electoral en 2003. Su trabajo se relaciona fundamentalmente con las bases legales para el registro de los electores y las elecciones, proveyendo asesoría legal tanto a los partidos políticos como a las comisiones para el registro de electores, así como con la administración del registro de electores y de las elecciones. Es licenciada en Derecho por la Universidad Católica Portuguesa, y fue estudiante posgraduada en el Instituto Superior de Ciencias Políticas y Sociales (en relaciones internacionales) y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa (en estudios políticos e internacionales).

**Linda Edgeworth** ha sido consultora especializada en derecho y gestión electoral internacional por 16 años y colabora con organizaciones como IFES, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (ODIHR-OSCE), y las Naciones Unidas. En ese tiempo ha servido en 31 países incluyendo muchos en el Cáucaso, los Balcanes, Asia Central, África y Europa Central y del Este, así como en Bangladesh, Yemen y Filipinas. De 1997 a 1999 fue la directora de Elecciones de la OSCE en Bosnia y Herzegovina, donde desarrolló e instrumentó el primer registro de electores tras la guerra, condujo elecciones en todos los niveles de gobierno, e inició programas para asegurar

una transición fluida de las funciones electorales del control internacional al doméstico. En 2001 diseñó procedimientos para los centros de votación, escrutinio y revisión de resultados para Kosovo. También ha colaborado en proyectos para el impulso del liderazgo de las mujeres y su participación en la vida política, así como en el desarrollo de estándares internacionales para la conducción de elecciones democráticas. Recientemente, ha sostenido reuniones con varios estados de la Unión Americana respecto de una reforma electoral y la instrumentación de la Ley de Apoyo al Voto de los Estadounidenses (*Help America Vote Act*). Previo a su desempeño internacional, Linda Edgeworth fue oficial electoral del estado de Alaska, Estados Unidos.

**Andrew Ellis** es director de Operaciones de IDEA Internacional en Estocolmo. Entre 2003 y 2006 fue jefe del Equipo de Procesos Electorales. Tiene gran experiencia como asesor técnico en asuntos institucionales y democráticos en transiciones democráticas. Se desempeñó como asesor en jefe para el Instituto Nacional Demócrata (NDI) en Indonesia de 1999 a 2003, en donde trabajó con miembros de la legislatura indonesia sobre la reforma de la constitución y de las leyes electorales y políticas, así como con organizaciones no gubernamentales y analistas políticos. También se desempeñó como asesor técnico en jefe para la Comisión Electoral Palestina bajo el auspicio de la Comisión Europea para todos los aspectos de la preparación de las primeras elecciones en 1996 y el diseño y la planeación del programa de asistencia electoral a la comisión en Camboya para las elecciones de 1998.

**Jeff Fischer** encabeza el equipo de programación de Procesos Políticos y Electorales de Creative Associates International, Inc., en donde dirige iniciativas para establecer y conducir programas para desarrollar los procesos y la cultura democráticos. Ocupó tres cargos internacionales en transiciones electorales tras conflictos bélicos: en 1996 la OSCE lo nombró director general de las primeras elecciones posbélicas en Bosnia y Herzegovina, en 1999 la ONU lo nombró oficial electoral en jefe para la Consulta Popular en Timor Oriental y en 2000 recibió el nombramiento conjunto de parte de la ONU y la OSCE para encabezar el Grupo de Trabajo Conjunto para el Registro en Kosovo. Además, fue asesor de las Naciones Unidas y de la Comisión Electoral Independiente de Iraq durante el ciclo electoral de 2005. Desde 1987 ha prestado asistencia electoral, realizado observación de elecciones o dictado conferencias en más de 50 países y territorios en América, Europa, Medio Oriente, África y Asia. En Estados Unidos ha sido comisionado electoral tanto de la Junta Electoral de Kansas City, Missouri de 1985 a 1989, como de la Junta de Revisión Financiera de las Campañas de Missouri, de 1990 a 1992. Ha publicado numerosos artículos en materia de procesos electorales y, durante el otoño de 2006 fue conferencista invitado sobre relaciones internacionales de la Escuela Woodrow Wilson de la Universidad de Princeton, donde impartió un curso sobre la administración de elecciones en estados frágiles, y también fue conferencista en la Scuola Superiore Sant'Anna en Pisa, Italia.

**Jon Fraenkel** es investigador asociado en gobernabilidad del Instituto de Estudios Avanzados del Pacífico en Desarrollo y Gobernabilidad (PIAS-DG) en la Universidad del Pacífico del Sur. Es autor de *The Manipulation of Custom: From Uprising to Intervention in the Solomon Islands* [La manipulación de la costumbre: del levantamiento a la intervención en las Islas Salomón] (2004). Su investigación y publicaciones se centran en la historia económica de Oceanía, los sistemas electorales y la política contemporánea del Pacífico y habitualmente cubre asuntos del Pacífico



para la prensa y radio internacionales.

**Maria Gratschew** se unió a IDEA Internacional en 1999 como responsable del Proyecto de Participación Electoral ([www.IDEA.int/turnout](http://www.IDEA.int/turnout)). Su trabajo en esa institución hasta su salida a inicios de 2008 se relacionó principalmente con asuntos sobre participación electoral y educación cívica, administración electoral, voto en el exterior y voto obligatorio dentro del Programa para el Diseño de Instituciones y Procedimientos Democráticos de IDEA Internacional (antes el Equipo de Elecciones). Se graduó de la Universidad de Uppsala. Junto con Rafael López Pintor fue la escritora principal y editora de los libros de IDEA Internacional *Voter Turnout since 1945: A Global Report* [Reporte mundial de la participación electoral desde 1945] (2002), *Voter Turnout in Western Europe: A Regional Report* [Reporte regional de la participación electoral en Europa occidental] (2004) y *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout from Around the World* [Involucrando al electorado: iniciativas para promover la participación electoral en el mundo] (2006).

**Phil Green** ha sido el comisionado electoral para el Territorio de la Capital Australiana (ACT) desde 1994. Trabajó previamente para la Comisión Electoral Australiana de 1982 a 1992 en varios puestos, incluyendo director de información y director para investigación y legislación. Se especializa en el sistema de Voto Único Transferible Hare-Clark, que es el usado en el ACT, y ha usado tecnología ampliamente para las elecciones del ACT. Fue responsable del uso de computadoras por primera vez para el voto electrónico en una elección legislativa en Australia; en las elecciones de la asamblea legislativa del ACT de 2001 y de 2004 las empleó para recabar los votos y distribuir las preferencias (ver [www.elections.act.gov.au](http://www.elections.act.gov.au)). Fue el escritor principal del tema Elecciones y Tecnología del Proyecto de Administración y Costo de Elecciones (ACE) (ver [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)).

**Florian Grotz** es profesor adjunto (*Privatdozent*) de ciencia política en la Universidad Libre de Berlín. Su investigación se ha enfocado en la política alemana, las instituciones políticas de Europa y los sistemas electorales desde una perspectiva comparativa. Sus libros incluyen *Political Institutions and Post-Socialist Party Systems in East Central Europe* [Instituciones políticas y sistemas de partido postsocialistas en Europa Central del Este] (2000); *Elections in Asia and the Pacific* [Elecciones en Asia y el Pacífico], 2 vols, 2001, coeditado junto con Dieter Nohlen y Christof Hartmann; *Professionalising Europe: Order of Competencies and Institutional Reform within the EU* [Profesionalizando Europa: orden de competencias y reforma institucional en la UE], 2005; escrito junto con J. J. Hesse *Europeanisation and National State Organisation: Institutional Politics in Federal and Unitary EU States* [La europeización y la organización del Estado nacional: políticas institucionales federales y unitarias en los Estados de la UE], 2007; y *Comprehensive Encyclopedia of Political Science* [Enciclopedia de Ciencia Política], 2007/4a, coeditada junto con Dieter Nohlen.

**Nada Hadzimehic** ha estado involucrada en la conducción de elecciones desde 1996 en que estuvo empleada por la Misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina para sus primeras elecciones desde el conflicto bélico. En 1998 se convirtió en la primera bosnia en ser nombrada directora de área en el Departamento de Elecciones de la OSCE, en donde fue directamente responsable de supervisar



el registro de todos los partidos políticos y de los candidatos para las elecciones a todos los niveles de gobierno. Tras la adopción de la Ley Electoral de Bosnia y Herzegovina y la transferencia de responsabilidades electorales a la Comisión Central de Elecciones, continuó colaborando con el Secretariado de la Comisión. Sirvió igualmente como directora de proyecto para la Asociación de Oficiales Electorales de Bosnia y Herzegovina. Desde que dejó el Secretariado, su interés en las elecciones se ha extendido ampliamente en la arena internacional. Fue la directora del Proyecto de Política y Dinero de IFES. Recientemente ha trabajado con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en los programas de votación desde el extranjero para las elecciones de Afganistán e Iraq.

**Graham Hassall** es profesor de gobernabilidad en el Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo y Gobernabilidad del Pacífico, de la Universidad del Pacífico Sur. Cursó sus estudios profesionales en la Universidad de Sydney, la licenciatura en Educación en la Universidad de Nueva Gales del Sur, y el doctorado en Historia de Asia y del Pacífico en la Universidad Nacional de Australia antes de enseñar en la Universidad de Melbourne y la Universidad de Papúa Nueva Guinea. Ha escrito sobre sistemas electorales, asuntos parlamentarios, resolución de conflictos y sociedad civil. Entre sus publicaciones recientes se encuentra *Asia Pacific Constitutional Systems* [Sistemas constitucionales del Pacífico] (2002) y uno de sus proyectos en curso es la coordinación del *Tercer Reporte sobre el Desarrollo Humano del Pacífico*.

**Jacobo Hernández Cruz** es abogado y notario de la Universidad Autónoma de Honduras. Es magistrado del Tribunal Supremo Electoral de Honduras, el cual ya ha presidido, y miembro del Colegio de Abogados de Honduras. Fue profesor del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Honduras y ha ocupado diversos cargos públicos, incluyendo el de diputado de la Asamblea Nacional Constituyente, diputado del Congreso Nacional, y uno de tres vicepresidentes de la República vía elección. Como magistrado ha representado al Tribunal Supremo Electoral en diversas misiones de observación electoral en países como El Salvador, Colombia y España.

**Brett Lacy** ha servido desde 2006 como oficial de programa en el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales de Estados Unidos, donde hace contribuciones para los programas de democracia y gobernabilidad en África Central y Occidental. Antes de eso, fue observadora en jefe a largo plazo y luego subdirectora del Programa Internacional de Observación Electoral de Liberia del Centro Carter, en donde organizó la observación a largo plazo y el reporte de sus elecciones presidenciales y legislativas de 2005, después del conflicto bélico. También ha colaborado como coordinadora asistente de proyecto en el Programa de Democracia del Centro Carter, participando en programas de observación electoral, sociedad civil y estado de derecho en Timor Oriental, Zambia, Nicaragua, Guyana e Indonesia. En 2004 Brett Lacy fue la Socia Hybl de Estudios de Democracia en IFES, en donde escribió un documento que analizaba temas de refugiados, desplazados, y el derecho a la participación política. En 1999 obtuvo la licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de Duke, y la maestría en Administración Internacional con especialización en Derechos Humanos de la Escuela de Graduados de Estudios Internacionales de la Universidad de Denver.

**Stina Larserud** se unió a IDEA Internacional en 2003 y se ha desempeñado como parte del equipo directivo del Proyecto de Diseño de Sistemas Electorales, fundamentalmente con el *Nuevo Manual de IDEA Internacional para el Diseño de Sistemas Electorales* (2005). Como miembro del Equipo de Elecciones de IDEA Internacional trabajó en asuntos relacionados con la legislación y la administración electoral enfocándose en sistemas y participación electorales. Desde finales de 2006 ha sido uno de los facilitadores de la Red de Conocimientos Electorales ACE. Cuenta con el grado de maestría en ciencia política sobre política comparada y diseño institucional de la Universidad de Uppsala.

**Marina Costa Lobo** es investigadora en ciencia política en el Instituto de Ciências Sociais de la Universidad de Lisboa, en donde codirige un proyecto sobre el comportamiento electoral y las actitudes políticas de los portugueses. El interés de su investigación se centra en el comportamiento electoral de los portugueses, los partidos políticos y la actitud política hacia Europa. Ha escrito sobre estos temas no sólo en portugués, sino para publicaciones internacionales como *Party Politics* [Política de Partidos], *European Journal of Political Research* [Revista Europea sobre Investigación Política] y *South European Society and Politics* [Sociedad y Política de Europa del Sur]. Es coautora de *Portugal at the Polls* [Portugal en las Urnas]. Su doctorado en filosofía es de la Universidad de Oxford (2001).

**Pasquale Lipoli** encabeza el Departamento de Operaciones de Apoyo de la OIM.

**Epp Maaten** es consejero del Departamento de Elecciones de la Cancillería del Parlamento de Estonia, el Riigikogu. La tarea principal del departamento es proveer apoyo operacional al Comité Electoral Nacional de Estonia. La Cancillería es responsable de la organización técnica y práctica de las elecciones, en particular de los sistemas de tecnología informática electoral. Entre sus tareas recientes están el trabajo en el proyecto de votación electrónica estonio y la preparación de los programas piloto. Ha preparado reportes sobre los preparativos electorales estonios para instituciones internacionales y ha fungido como observadora electoral por la OSCE.

**Patrick Molutsi** es secretario ejecutivo de Educación Terciaria de Botswana. Fue director del Programa sobre Metodología para la Asesoría en Participación Política y Democracia de IDEA Internacional. De 1996 a 1999 fue decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Botswana, y antes de su incorporación a IDEA en 1999, fue investigador asociado en jefe en el Instituto Regional de África del Sur para Estudios de Políticas/Series de Economía Política de África del Sur (SARPS/SAPES), responsable de un reporte regional sobre gobernabilidad y desarrollo humano en África del Sur. Ha escrito y brindado asesoría sobre asuntos de democracia, sociedad civil, gobernabilidad y partidos políticos en Botswana y el sur de África. Es licenciado por la Universidad de Botswana, tiene una especialización en Estudios Poblacionales de la Universidad de Ghana, y una maestría y un doctorado por la Universidad de Oxford.

**Isabel Morales** colaboró en la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE de 2002 a 2006, trabajando inicialmente para el Departamento de Enlace y Política Internacional, en donde se dedicó al estudio comparado sobre organismos y sistemas electorales, así como en tareas de apoyo editorial. Entre sus más importantes contribuciones está su colaboración en el Proyecto EPIC

(Colección de Información sobre Procesos Electorales) y en la edición en español del *Manual de Diseño de Sistemas Electorales* de IDEA. Trabajó también para el equipo logístico del Instituto Electoral del Distrito Federal como responsable de organizar procesos electorales locales. Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Simon-Pierre Nanitelamio** es experto electoral de la República del Congo (Congo-Brazzaville) y actualmente es asesor técnico en jefe de proyecto de asistencia técnica para el proceso electoral en Mozambique del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde las elecciones dirigidas por la ONU en Camboya en 1992, ha adquirido mucha experiencia como asesor técnico en temas electorales en democracias en transición en África (Mozambique, Malawi, la República Centroafricana, Guinea-Bisáu, Costa de Marfil, Chad y Santo Tomé y Príncipe), en Asia (Camboya y Timor Oriental) y Europa (Bosnia y Herzegovina). Entre sus asignaciones recientes están la participación en la misión de asesoría electoral de la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas (UNED) en Angola (marzo de 2005) y Chad (octubre de 2000). Es instructor acreditado del programa BRIDGE (Building Resources on Democracy, Governance and Elections; Generando Recursos para la Democracia, la Gobernabilidad y las Elecciones) de IDEA y ha impartido cursos sobre administración electoral en Mozambique (2002) y Burkina Faso (2003). Se ha desempeñado de manera regular como asesor técnico para los organismos electorales de Mozambique (1994-1995, 1997-1998 y 2003-2005).

**Carlos Navarro** ha sido colaborador de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE desde 1993 y es actualmente el director de Análisis y Acuerdo Político Internacional. Es autor de publicaciones preparadas por el IFE para la comunidad internacional, entre las que destaca el primer estudio internacional comparado sobre el voto en el extranjero, publicado conjuntamente por el IFE, el TEPJF y la ONU en 2004, así como varios estudios comparados internacionales sobre temas políticos y electorales. Es licenciado en Relaciones Internacionales y candidato al grado de maestría en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Dieter Nohlen** es profesor emérito en ciencia política de la Universidad de Heidelberg y reconocido experto en sistemas electorales, desarrollo político y democratización, con especial interés en Latinoamérica. Recibió el premio Max Planck por investigación destacada a nivel internacional en 1991, el premio de la Universidad de Augsburg por su investigación sobre España y América Latina en 2000, y la Medalla de la Universidad de Heidelberg en 2005. Entre sus muchos libros se encuentran *Wahlssysteme der Welt* [Sistemas electorales del mundo] (1978, edición en español 1981); *Elections and Electoral Systems* [Sistemas electorales y elecciones] (1996); *Wahlrecht und Parteiensystem* [Ley electoral y sistemas de partidos] (2004/4a); *Sistemas electorales y partidos políticos* (2004/3a). Es editor de una enciclopedia de siete volúmenes *Lexikon der Politik* [Léxico de la política] (1992-1998), y coeditor del *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (2005/2a), así como del *Handbook of the Third World* [Manual del Tercer Mundo] 1994/3a; y una enciclopedia de dos volúmenes de ciencia política, *Lexikon der Politikwissenschaft* [Léxico de ciencia política] (2005/3a, edición en español 2005). Actualmente trabaja en *Elections in Europe* [Elecciones en Europa], el último volumen de la serie de Elecciones alrededor del

mundo, de los cuales tres ya han sido publicados: *Elections in Africa* (1999), *Elections in Asia and the Pacific* (2001), y *Elections in the Americas* (2005).

**Nydia Restrepo de Acosta** fue magistrada y presidenta del Consejo Nacional Electoral de Colombia. Ha tenido una amplia carrera con puestos jurídicos dentro del servicio público de Colombia y ha sido profesora de la Universidad de La Guajira. Se graduó de la Escuela de Derecho de la Universidad de Antioquia y tiene el grado de maestría en Estudios Políticos por la Universidad Javeriana de Bogotá.

**Nuias Silva** es director general de la administración electoral en Cabo Verde, y desde 2004 ha sido miembro de la Junta de Directores de Imprensa Nacional de Cabo Verde, S. A., a cargo del Departamento de Nuevas Tecnologías. Tiene una maestría en Administración de Sistemas Informáticos del Instituto Superior de Economía e Gestão de la Universidad de Lisboa, así como un posgrado en Sistemas y Tecnología Informáticos de la misma universidad, así como el grado de Ingeniería y Administración Industrial por la Universidad de Aveiro, Portugal. Anteriormente trabajó en la Sociedade Interbancaria e Sistemas de Pagamentos, S. A.

**Catinca Slavu** es consultora electoral y fue la subdirectora de IFES para el Programa del voto en el extranjero para la elección de la Asamblea Nacional de Transición de Iraq en 2005, dirigido por la OIM. Anteriormente fue asesora en jefe para el programa de registro y votación en el extranjero de Afganistán en la elección presidencial de 2004, también dirigida por la OIM. Inició su trabajo electoral en 1992 cuando se unió a una ONG de derechos humanos que monitoreaba las elecciones rumanas, con la que siguió hasta 2000. Mientras tanto, se incorporó a las misiones de supervisión electoral de la OSCE en Bosnia y Herzegovina (1997-2000) y en julio de 2000 se mudó a Kosovo para trabajar con la OSCE en la organización de dos elecciones municipales (2000 y 2002) y una elección de la Asamblea (2001). Durante su estancia en Kosovo se especializó en la administración de registros electorales y dirigió dos programas de votación para personas con necesidades especiales. Tras la elección de 2002 coordinó la transferencia técnica de responsabilidades de la OSCE al organismo electoral de Kosovo. Continuó su trabajo en el desarrollo de capacidades como asesora técnica para las elecciones presidenciales y legislativas post-Shevardnadze de Georgia en 2004, también con la OSCE. Nuevamente en Georgia en 2004, Catinca Slavu comenzó a colaborar con IDEA en la elaboración de programas curriculares para BRIDGE (módulo ACCESS) y es consultora para la regionalización de éstos para el sur del Cáucaso.

**Judy Thompson** fue directora adjunta de la oficina electoral de Manitoba, Canadá. Sirvió en un comité nacional para desarrollar programas de educación electoral para electores que votarían por primera vez, incluyendo nuevos canadienses, y actualmente trabaja como consultora electoral internacional. Entre sus actividades se cuentan la administración de elecciones, la capacitación y votación en el extranjero, así como educación electoral y para la democracia, a últimas fechas en Kosovo, Sierra Leona y Lesotho, y ha sido observadora para el Secretariado de la Mancomunidad.

**Ozias Tungwarara** es subdirector de AfriMAP (Africa Governance Monitoring and Advocacy Project), un programa de la Open Society Institute que busca fortalecer la capacidad de la sociedad civil de monitorear y abogar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por

los gobiernos africanos en materia de derechos humanos y gobernabilidad. Por formación es abogado de derechos humanos y tiene gran experiencia en la aplicación de programas de derechos humanos, democracia y gobernabilidad. En IDEA fue oficial de programa en temas como análisis y evaluaciones para la democracia. También encabezó el Fondo Regional de África del Sur para la Democracia, con recursos de USAID, que busca fortalecer los procesos democráticos en la región de la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC) y ha sido director ejecutivo de ZimRights, una importante ONG para derechos humanos en Zimbabwe.

**Richard Vengroff** es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Connecticut, especializado en Administración para el Desarrollo, Política Comparativa (África y Canadá/Québec) y Sistemas Electorales Comparados. Es un experimentado administrador, y desde hace seis años es el decano fundador de Asuntos Internacionales en la Universidad de Connecticut. Es el autor o editor de siete libros, de más de setenta y cinco artículos y capítulos incluidos en revistas académicas y libros, y de una serie de materiales de capacitación sobre gerencia de proyectos. Su investigación actual está dedicada a temas de reforma electoral, organización y reforma de municipios, gobernabilidad democrática y descentralización.

**Kåre Vollan** es un consultor privado que combina su trabajo como consultor administrativo con sus servicios de asesoría en sistemas y procesos electorales. Ha sido asesor en sistemas electorales en varios países y territorios, incluyendo Nepal, Iraq, Palestina y Bosnia y Herzegovina, y estuvo al frente de la misión de observación electoral noruega en Zimbabwe en marzo de 2002. De mayo de 1999 a noviembre de 2000 fue jefe de la Misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina responsable de organizar las dos elecciones de 2000. En 1999 fue consultor sobre asuntos electorales y de ciudadanía por la Misión de la OSCE en Croacia. Durante el periodo de 1996 a 1998 encabezó diez misiones de observación electoral de la OSCE/ODIHR y en 1995-1996 fue jefe de la misión de observación electoral noruega para las elecciones de Palestina. Entre 2002 y 2006 participó en varias misiones en Palestina y ha publicado reportes extensivos junto con Nils Butenschøn sobre los procesos electorales en Palestina durante ese lapso. Desde 2003 ha emitido opiniones para la Comisión de Venecia del Consejo de Europa sobre leyes electorales en Moldavia, Ucrania, Albania y Macedonia. Es matemático de profesión.

**Alan Wall** es consultor electoral. De 2000 a 2004 fue director de la oficina de IFES en Indonesia, en donde promovió programas de asistencia para la reforma electoral, legal, de medios y parlamentaria, así como de desarrollo de la sociedad civil. Antes de ese puesto dirigió los proyectos de asistencia para la democracia de IFES para las elecciones del gobierno local de Azerbaiyán de 1999. Algunos de sus cargos recientes incluyen: asesor técnico en jefe de Naciones Unidas para la comisión electoral de Nigeria en 1998, director adjunto de la oficina electoral de la Administración Transitoria de Naciones Unidas para el Este de Eslovenia en 1996 y asesor del gobierno de Sudáfrica para las elecciones del gobierno local en 1995. Fue uno de los primeros escritores principales del Proyecto ACE ([www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)), el libro de texto electrónico sobre temas electorales desarrollado de manera conjunta por la ONU, IFES e IDEA Internacional, y uno de los escritores principales para el *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* [Manual de IDEA Internacional para el diseño de la gestión electoral] (2006).

# Sobre IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya la democracia sustentable en todo el mundo. Su objetivo es fortalecer las instituciones y los procesos democráticos.

## ¿Qué hace IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa como catalizador del desarrollo democrático ofreciendo fuentes de conocimiento y propuestas políticas, así como apoyando reformas democráticas en atención a solicitudes nacionales concretas. Trabaja con tomadores de decisiones, gobiernos, agencias de la ONU y organizaciones regionales comprometidas con el desarrollo de la democracia.

## IDEA Internacional ofrece:

- Asistencia en reformas democráticas en respuesta a solicitudes nacionales concretas.
- Fuentes de conocimiento en forma de manuales, bases de datos, portales en internet y redes de especialistas.
- Propuestas de política para promover el debate y la acción en temas democráticos.

## Áreas de trabajo

Las principales áreas de especialización de IDEA Internacional son:

- Procesos Electorales. El diseño y la administración de las elecciones tienen gran influencia en el sistema político en su conjunto. IDEA Internacional busca asegurar el manejo profesional y la independencia de las elecciones, el diseño apropiado de los sistemas electorales y la confianza pública en los procesos electorales.
- Partidos políticos. Las encuestas efectuadas en todo el mundo muestran que los electores tienen poca confianza en los partidos políticos a pesar de que ofrecen un vínculo esencial entre el electorado y el gobierno. IDEA Internacional analiza la forma en que los partidos

políticos involucran a sus afiliados, cómo representan a sus electores y cómo manejan sus relaciones con el público, incluyendo los temas de financiamiento.

- Procesos de fortalecimiento constitucional. Un proceso constitucional puede construir los fundamentos para la paz y el desarrollo o plantar semillas de conflicto. IDEA Internacional ofrece conocimientos y formula propuestas de políticas para el desarrollo constitucional que se ajustan a las particularidades nacionales, son sensibles a las dimensiones de género y prevención de conflictos y responden efectivamente a prioridades nacionales.
- Democracia y género. Si las democracias han de ser genuinamente representativas, entonces las mujeres, que conforman más de la mitad de la población del mundo, deben tener la oportunidad de participar en igualdad de condiciones que los hombres. IDEA Internacional desarrolla análisis y herramientas comparativas para promover la participación y representación de las mujeres en la vida política.
- Evaluaciones de la democracia. Los procesos de democratización tienen que ser conducidos a nivel nacional. La metodología sobre el estado de la democracia desarrollado por IDEA Internacional le permite a las personas evaluar su propia democracia en lugar de hacerlo a través de indicadores o clasificaciones producidas en el extranjero.

### ¿Dónde trabaja IDEA Internacional?

IDEA Internacional trabaja en todo el mundo. Su sede está en Estocolmo, Suecia y tiene oficinas en África, América Latina y Asia.

### ¿Qué Estados son miembros de IDEA Internacional?

Todos los Estados miembros de IDEA Internacional son democracias y brindan apoyo tanto político como financiero para el trabajo de la institución. Los miembros son: Alemania, Australia, Barbados, Bélgica, Botswana, Canadá, Cabo Verde, Chile, Costa Rica, Dinamarca, España, Finlandia, India, Mauricio, México, Namibia, Noruega, Países Bajos, Perú, Portugal, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay. Japón tiene el estatus de observador.

# Sobre el Instituto Federal Electoral de México

El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo público autónomo permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, responsable de organizar las elecciones federales en México. Fue creado en octubre de 1990 por mandato constitucional y su funcionamiento se rige por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El máximo órgano de deliberación y dirección del IFE es el Consejo General, integrado por nueve miembros con derecho a voz y voto (el consejero presidente y ocho consejeros electorales que son elegidos por la Cámara de Diputados); así como por consejeros del Poder Legislativo (uno por cada fracción parlamentaria), un representante de cada partido político nacional y el secretario ejecutivo del Instituto, todos los cuales tienen voz pero no voto.

Desde 1993 el IFE ha establecido, a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales, una amplia red de vinculación, intercambio y cooperación con instituciones y organismos de la comunidad internacional especializados o interesados en la promoción de la democracia y la provisión de asistencia técnica electoral. Esta vinculación ha permitido a funcionarios y técnicos del IFE participar en más de 50 misiones de asistencia técnica en casi 30 países de todo el mundo.

El IFE es una de las instituciones asociadas de la Red de Conocimientos Electorales ACE ([www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)), recurso único en su género que ofrece información y servicios electorales especializados. El IFE es la institución responsable de la versión en español de esta iniciativa que integra los esfuerzos de nueve instituciones ampliamente reconocidas en el campo de la promoción de la democracia y la provisión de asistencia técnica-electoral.

Instituto Federal Electoral  
Viaducto Tlalpan No. 100, Arenal Tepepan  
14610 MéxicoDF, México  
Teléfono: (5255) 5449 0450  
Fax: (5255) 5449 0457  
[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)



