NOTAS PARA EL ANÁLISIS DEL VOTO EN EL EXTRANJERO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Carlos Marino Navarro Fierro
Instituto Federal Electoral de México

Desde el punto de vista del derecho electoral, las regulaciones para permitir el voto en el extranjero no tienen mucho de novedoso. De acuerdo con las indagaciones más recientes al respecto, es posible hablar con cierta propiedad de legislaciones pioneras a partir de la promulgada por Nueva Zelanda a finales del siglo XIX y por Australia en los albores del siglo XX. Desde luego, en aquel entonces evidentes restricciones de carácter técnico y material constreñían seriamente la posibilidad de emitir un voto en ultramar, pero la intencionalidad de incorporar en el cuerpo electoral a los ciudadanos ausentes del territorio nacional en la fecha de los comicios resultaba ya clara e inequívoca.

Sin embargo, no hay duda de que es en tiempos relativamente recientes, quizá los últimos cuatro o cinco lustros, aunque con variaciones temporales de una región a otra, cuando este tema ha adquirido una especial visibilidad y relevancia en distintas partes del mundo.

A partir de un intento por identificar los principales factores que ayudan a explicar la actualidad, relevancia y complejidad del tema desde una perspectiva global comparada, el propósito fundamental de esta presentación reside precisamente en ofrecer un panorama general sobre la situación que guardan las regulaciones sobre el voto en el extranjero a escala global, identificando algunos de los principales retos y dilemas que implica el diseño e instrumentación de un dispositivo concreto y contrastando algunas de las principales variantes y modalidades existentes.

SOBRE SU SIGNIFICADO

Para ello, una primera tarea que se impone es la de delimitar con la mayor claridad y precisión posible lo que ha de entenderse, al menos para efectos de esta presentación, por voto «en el extranjero» o, como en algunos círculos se le denomina con un mayor rigor semántico que enfatiza y distingue al mismo tiempo el espacio geográfico en el cual se emite el voto desde aquel en que surte efectos, por voto «desde el extranjero». En todo caso, lo habremos de entender como la posibilidad que contempla y regula expresamente la normatividad electoral de un determinado país para que sus ciudadanos (en algunos casos incluso, sus simples electores) que residen de manera permanente o temporal en el extranjero tengan la oportunidad y dispongan de facilidades para ejercer su derecho al sufragio fuera del territorio nacional.

Además, es conveniente diferenciar este término de otros con los que comparte un campo semántico común y que, sobre todo en aquellas jurisdicciones en donde el conocimiento o debate de estos temas es incipiente, tiende a dar lugar a ciertas confusiones. Así, de un lado es necesario diferenciarlo del reconocimiento del derecho al voto que le conceden a los extranjeros las leyes de algunos países y que, en esencia, tiene que ver con la extensión del derecho al voto, generalmente para elecciones de carácter local o municipal, a los extranjeros que satisfacen determinados requisitos, en especial de residencia o arraigo por un determinado periodo, pero que no han optado o accedido a la condición ciudadana a través de algún procedimiento de naturalización. Como bien sabemos, esta es una práctica extendida en el seno de los países de la Unión Europea, explicable a la luz de la naturaleza y alcance de los vínculos unitarios.

De otro lado, es pertinente diferenciarlo de modalidades específicas para la emisión del voto que prescinden de la comparecencia personalísima del elector en los sitios habilitados para la emisión del voto, con más precisión, de modalidades para la emisión del voto a distancia (siendo la más convencional la del voto postal o por correo), que no necesariamente implican en sí mismas ni suponen su aplicación para la emisión del voto en o desde el extranjero. En otros términos, existe la posibilidad de que una legislación reconozca alguna modalidad de voto a distancia, pero que su ejercicio se limite a los confines del territorio nacional. Desde esta perspectiva, el voto en el extranjero ni se vincula ni predica sobre una determinada modalidad para su emisión. Por el contrario, como se advertirá más adelante, está abierto y se puede vincular a cualquiera de las modalidades o variantes existentes (personales y a distancia).

SOBRE SU ACTUALIDAD, RELEVANCIA Y COMPLEJIDAD

En cuanto a la actualidad del tema, se le puede dimensionar a la luz de la presencia e interrelación de, por lo menos, dos factores cruciales de escala global. El primero tiene que ver con la extensión y revaloración sin precedente que han experimentado las normas, instituciones y prácticas democráticas en las últimas décadas. Se ha vuelto lugar común afirmar que nunca como hoy en día una buena parte de los países del mundo reconocen en las elecciones la única vía jurídicamente sancionada y socialmente aceptada para integrar y renovar periódicamente a sus autoridades políticas.

En este orden de ideas, a nadie puede escapar que las reiteradas prédicas sobre las libertades individuales y los procesos de cambio democrático, por acotados que sean, crean un contexto de fuertes exigencias y expectativas en favor de una efectiva vigencia de los derechos políticos fundamentales y, en especial, de la universalidad del sufragio, que fácilmente se proyectan entre las poblaciones migrantes que proceden de o residen en entornos sensibles y más o menos ajustados normativa e institucionalmente a esas prédicas.

El segundo factor tiene que ver con el creciente interés y preocupación por los desafíos que entraña la migración internacional. No sólo se trata de la dimensión cuantitativa de este fenómeno, de su espectacular repunte durante los últimos años, que ha llevado a estimar, conservadoramente, que hacia el año 2005 involucraba a cerca de 190 millones de personas (casi el 3% de la población mundial), sino de sus múltiples implicaciones en distintos ámbitos de la vida en sociedad.

En este sentido, el grueso de los migrantes internacionales representa a vastos contingentes de población desprovistos total o parcialmente de sus derechos políticos fundamentales (pero no sólo de esos), en un mundo paudado por los procesos de «globalización» y «democratización». Y es que la paradoja estriba en que al mismo tiempo en que, por un lado, se insiste en las bondades del nuevo orden democrático (y se genera el contexto de expectativas y exigencias señalado), por el otro, se intensifican los flujos migratorios internacionales, alentados sobre todo por los sostenidos desequilibrios y asimetrías de orden estructural, al tiempo que se restringen o endurecen tanto las políticas de acceso como las de absorción o integración de los inmigrantes en los principales países de destino, sobre todo de la migración laboral.

Por lo que se refiere a la complejidad del tema, se puede empezar por plantear que, por su naturaleza y potenciales implicaciones, el voto en el extranjero puede llegar a conformar un nudo problemático de tal magnitud que lo mismo puede generar fuertes disensos y controversias en el plano de las doctrinas jurídicas o de las teorías políticas, que serios dilemas y desafíos en el plano político-institucional, el técnico-operativo y el presupuestal. Este planteamiento no es desmesurado porque, si se le analiza a la luz de distintas condiciones y exigencias, se podrá advertir que un proceso integral de deliberación y toma de decisión debe hacerse cargo de su obligada interrelación con diversos fenómenos socio-políticos y puede llevar al punto de revisar y reformular las concepciones

predominantes sobre la condición ciudadana, la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos o los criterios de pertenencia o adscripción a la comunidad política nacional, por solo citar algunos ejemplos.

Bajo este orden de ideas, un primer desafío que plantea el análisis y la eventual regulación del voto en el extranjero reside en que no resulta discernible ni a la luz de las doctrinas jurídicas convencionales sobre la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos, ni de la mayoría de las convenciones o instrumentos jurídicos internacionales relativos a la protección o promoción de los derechos humanos en general, o de los derechos políticos en lo particular, los cuales privilegian, implícita o explícitamente, el requisito de residencia efectiva dentro del país de origen para acceder a la titularidad o al ejercicio de los derechos a votar o ser votado. Sin embargo, esta presunta omisión o insuficiencia no ha sido obstáculo para que, como se precisará más adelante, más de una centena de países en el mundo hayan adoptado y puesto en práctica dispositivos específicos para permitir y facilitar el ejercicio del voto desde el extranjero. En muchos de esos casos se puede advertir que en la norma y en los hechos se termina reivindicando una concepción de ciudadanía y de pertenencia a la comunidad política nacional que trasciende los preceptos y moldes clásicos que suelen vincularlos al requisito de residencia efectiva dentro del territorio del Estado en cuestión.

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

Por supuesto, es necesario aclarar y no perder nunca de vista que buena parte de la complejidad para debatir los problemas relativos al voto en el extranjero y para explorar (y, en su caso, concretar) las soluciones para llevarlo a la práctica guardan relación con las condiciones o exigencias propias de cada contexto. No da lo mismo pensar y promover el voto en el extranjero en un país escandinavo que en uno centroafricano, o en uno del sudeste asiático que en uno centroamericano.

Por consiguiente, tampoco da lo mismo que a quienes se visualice como potenciales electores sea a servidores públicos que desempeñan una misión oficial en el extranjero (diplomáticos, militares, o representantes de entidades multilaterales o gubernamentales y sus familias), o incluso a ciertos grupos que residen temporalmente fuera del país por motivos profesionales o académicos —y cuyo número agregado podría ser relativamente reducido—, que hacer frente a un potencial electorado conformado por, permítasenos decirlo así, migrantes «forzados», es decir, por migrantes por razones laborales políticas, religiosas, étnicas o culturales; cuyo volumen puede ser muy significativo, pues usualmente suponen fenómenos de carácter masivo.

El punto es que, al margen de su valor conceptual o analítico, las diferenciaciones a propósito del perfil o composición del potencial electorado y las variaciones en cuanto a su magnitud comportan importantes implicaciones conceptuales, jurídico- institucionales, técnicas y operativas que no pueden ser soslayadas al momento de embarcarse en un proceso de deliberación y toma de decisiones en esta materia. A este tipo de complejidades se pueden sumar aquellas que tienen que ver con las capacidades o posibilidades (generalmente limitadas) para replicar en el extranjero las garantías o atributos esenciales que pueden caracterizar al régimen electoral «interno», sobre todo las que se refieren a garantías de equidad en la contienda, a los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, a la administración de justicia electoral o a la sanción de eventuales transgresiones a la ley.

Dentro de este cuadro de condiciones, el voto en el extranjero se puede perfilar, en algunos casos, como una forma de paliar, así sea de manera más bien limitada (porque solo aborda de manera parcial el asunto de los derechos políticos), el evidente déficit democrático que generan los fenómenos y políticas migratorias internacionales

Carlos Marino Navarro Fierro

de nuestro tiempo; pero también y al mismo tiempo como una ventana de oportunidad para que algunos estados rescaten, redefinan o refuercen los términos de su relación político-institucional con sus comunidades en el extranjero. Al final, por limitados que puedan ser sus alcances y efectos, envía una importante señal simbólica de interés, preocupación e inclusión.

SOBRE ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES DILEMAS QUE ENTRAÑA SU DEBATE Y REGULACIÓN, ILUSTRADOS CON ALGUNOS DATOS Y REFERENCIAS COMPARADAS

Como se ha bosquejado de manera un tanto apretada, en el examen y diseño de cualquier dispositivo para posibilitar la emisión del voto en el extranjero gravitan tanto elementos asociados con el perfil y volumen del potencial electorado, como las condiciones, exigencias y expectativas propias de cada contexto. No menos importante resulta la capacidad y las posibilidades reales de revisar el marco jurídico vigente tanto en lo concerniente a decisiones políticas fundamentales (como el concepto mismo de ciudadanía extrafronteras), como la luz de las adecuaciones que es necesario introducir en el régimen electoral vigente.

Más en específico, en la definición sobre la fisonomía, cobertura y alcance de cualquier dispositivo, gravita de manera importante la forma en que se dé respuesta a un núcleo problemático básico conformado por los siguientes dilemas:

- Voto activo y/o representación política.
- Requisitos para calificar como elector.
- Procedimiento y facilidades para la inscripción.
- Elecciones a las que aplica el voto en el extranjero.
- Modalidades para la emisión del voto.

Para ilustrar con algunos ejemplos la forma en que se han encarado y resuelto estos dilemas, vamos a tomar como referencia los resultados y hallazgos derivados del esfuerzo de recolección y sistematización informativa más reciente que se ha realizado a propósito de la situación que guarda la regulación del voto en el extranjero en el mundo. El repertorio completo y el detalle de estos resultados se pueden encontrar en el *Manual internacional sobre el voto en el extranjero* (preparado conjuntamente por IDEA Internacional y el Instituto Federal Electoral de México y cuya versión original en inglés empezó a circular a finales del año pasado y del que se espera publicar la versión en español a inicios de la próxima primavera).

Sin embargo cabe destacar que los resultados reportados en ese *Manual* han sido adaptados y actualizados (marginalmente) para efectos de esta presentación, por lo que el lector interesado en consultar ambos textos podrá advertir ligeras variaciones que de ninguna manera afectan las tendencias generales referidas ni las líneas de argumentación.

Por principio de cuentas la investigación emprendida revela la existencia de 104 países que no solo cuentan con regulaciones específicas para permitir el voto en el extranjero, sino que además han diseñado y aplicado ya dispositivos concretos para su emisión. Esta cifra equivaldría a casi el 55% de los 192 países que forman parte de la ONU. Si se toma como referencia el criterio de distribución geográfica más convencional (reflejado en el cuadro 1) se puede constatar fácilmente que el voto en el extranjero no solo es una práctica muy generalizada en todo el mundo, sino además anidada en todas sus regiones. Aunque no tiene nada de sorprendente que la práctica sea más común y extendida en Europa, si lo es en cambio su elevado índice entre los países de África.

Cuadro 1. Universo de países con regulaciones sobre el voto en el extranjero

Continente	N.º de casos	Países
África	27	Argelia, Benin, Botswana, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Djibouti, Guinea Ecuatorial, Gabón, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Lesotho, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Nigeria, República Central Africana, Rwanda, San Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Togo, Túnez, Zimbabwe
América	13	Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guyana, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela
Asia	20	Afganistán, Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Israel, Japón, Kazajistán, Kirguistán, Laos, Malasia, Omán, Singapur, Siria, Tayikistán, Tailandia, Uzbekistán, Yemen
Europa	36	Alemania, Austria, Azerbaijón, Belarus, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Latvia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Moldova, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía, Rusia, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania
Oceanía	8	Australia, Fiji, Islas Cook, Micronesia, Nueva Zelanda, Nauru, Palau, Vanuatu
TOTAL	104	

Incluso si el examen lleva un poco más lejos y se toman en cuenta indicadores de carácter socio-económico, resulta interesante apreciar que entre el amplio espectro de países que practican el voto en el extranjero figuran ejemplos claramente contrastantes. Esto indica que, al menos al principio, no existe ninguna correlación entre regulaciones del voto en el extranjero y factores de carácter socio-económico, pero sin que esta aseveración permita pasar por alto que los factores de esa índole, al igual que otros de carácter político-institucional y socio-cultural, tienden a influir de manera significativa en el análisis de las opciones y en los procesos de toma de decisión para la selección, el diseño o la instrumentación de un dispositivo de voto en el extranjero.

En contrapartida, esos mismos indicadores avalan la tesis de que si bien el voto en el extranjero se ha convertido ya en una tendencia dominante a escala global, la explicación sobre su adopción remite, en todo caso, a imperativos, intereses o cálculos (predominantemente políticos) propios de cada contexto nacional. Es importante destacar que el registro de los casos nacionales identificados no predica ni se hace cargo sobre los atributos o credenciales democráticas de los regímenes políticos en cuestión. El repertorio lo mismo incluye países con democracias fuerte y largamente implantadas que democracias emergentes o restauradas, e incluso algunos regímenes que difícilmente podrían ser concebidos como democráticos, aún bajo los parámetros formalmente más benignos.

Para cerrar el expediente sobre las cifras globales vale la pena agregar que el estudio revela la existencia de otros cinco países (Angola, Bolivia, Grecia, Mongolia y Nicaragua) en los que existen disposiciones legales referidas expresamente a la posibilidad del voto en el extranjero, pero en los que aún no se han cumplido las formalidades o efectuado los arreglos necesarios para su efectiva materialización. Finalmente, en los registros se

prescinde de las experiencias de tres países (Camboya, Eritrea y Timor Leste) que en un pasado reciente aplicaron un dispositivo de voto en el extranjero, en los tres casos para consultas de carácter nacional, pero de manera excepcional, ya que la experiencia no se repitió en ningún acto comicial subsecuente.

1. Voto activo y/o representación política

El reconocimiento de la posibilidad de que los ciudadanos residentes de manera permanente o provisional en el extranjero puedan ejercer sus derechos políticos suele encontrar su principal solución de continuidad en la garantía del derecho al voto activo, esto es, a tomar parte en algunos o todos los actos comiciales que se llevan a cabo dentro del país.

Sin embargo, sin ser numerosos todavía ni tampoco de reciente factura las experiencias pioneras, se advierte ya una tendencia que apunta no sólo a garantizar el derecho al sufragio pasivo (el que los ciudadanos en el extranjero puedan postularse como candidatos) sino además y fundamentalmente a garantizar la representación política de los residentes en el extranjero en los parlamentos o legislaturas nacionales.

En este sentido, el estudio indica que de los 104 países que mediante regulaciones sobre el voto en el extranjero admiten el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos en el extranjero, hay ya nueve (ver cuadro 2) que garantizan su representación en la legislatura nacional a través de la asignación de una determinada cuota de escaños reservados, es decir, que solo pueden ser ocupados por representantes de y elegidos por los expatriados. En un futuro próximo Angola se podría agregar a esta lista, ya que las disposiciones relacionadas con el voto en el extranjero, que aún no han sido puestas en práctica, disponen la asignación de tres escaños en la Asamblea Nacional para representantes de los residentes en el extranjero.

Cuadro 2. Países que garantizan la representación política de los residentes en el extranjero

País	Características
Argelia	Los argelinos residentes en el extranjero cuentan con una cuota de ocho escaños reservados para tener representación en la Asamblea Nacional Popular (Cámara Baja de su sistema bicameral).
Cabo Verde	Para asegurar la representación de los expatriados, la Constitución dispone la existencia de tres distritos en el extranjero, uno para los electores en África, otro para los de América y un tercero para los de Europa y del resto del mundo. En cada distrito se eligen dos representantes, por lo que los expatriados cuentan con seis de los 72 escaños que integran la Asamblea Nacional.
Colombia	Uno de los cinco escaños que la Constitución reserva para la representación de minorías políticas, grupos étnicos y residentes en el extranjero en la Cámara de Representantes le corresponde a los expatriados.
Croacia	Bajo una fórmula basada en el número de votos emitidos en el extranjero, la ley contempla la posibilidad de que los expatriados puedan contar con un máximo de seis escaños de los 152 que conforman la Asamblea Nacional.
Ecuador	Para efectos de la Asamblea Constituyente que se eligió en octubre de 2007 con el propósito de preparar un nuevo texto constitucional, se garantizó la presencia de representantes de los electores en el extranjero a través del otorgamiento de seis de los 130 escaños que la integran.

País	Características
Francia	Si bien de manera indirecta, desde 1948 los electores en el extranjero tienen la posibilidad de influir en la elección de un determinado número de senadores, que desde 1983 asciende a 12.
Italia	Los italianos residentes en el extranjero tienen garantizada, a partir de una enmienda constitucional de 2000, representación tanto en la Cámara de Diputados (12 escaños) como en la de senadores (seis escaños).
Mozambique	Los residentes en el extranjero eligen dos representantes a la Asamblea Nacional. Uno es elegido por los residentes en otros países africanos y el otro por los que residen en el resto del mundo.
Portugal	Los portugueses en el extranjero cuentan con representación en la Cámara de Representantes desde 1976. Para ellos se dividen en dos distritos, uno para Europa y otro para el resto del mundo, en cada uno de los cuales se pueden elegir dos representantes, pero solo si se emiten más de 55 mil votos en cada jurisdicción. De otra manera, solo eligen un representante por distrito.

Esta alternativa sitúa el debate en el plano de las decisiones políticas fundamentales. Sobre todo en aquellos casos en que la exigencia o expectativa de los expatriados trasciende el simple plano de mantener su sentido de adscripción y pertenencia a la comunidad política a través de su participación en la integración de los órganos de representación popular y reivindica el derecho de contar con representantes propios en esos órganos que no solo intervengan activamente en las funciones legislativas, sino que además aseguren la efectiva inclusión y promoción de sus intereses en la agenda legislativa y en los procesos de toma de decisión sobre los temas que más les afectan o preocupan.

Ahora bien, toda vez que la abrumadora mayoría de los dispositivos relacionados con el voto en el extranjero se circunscriben al ejercicio del sufragio y de que la definición sobre el grado de extensión de los derechos políticos para los expatriados no influye significativamente sobre el resto de las variantes planteadas, el examen que se presenta a continuación sobre los otros dilemas identificados se circunscribe a definiciones que tienen que ver con el diseño de un dispositivo para ejercer el derecho al sufragio.

2. Requisitos para calificar como elector

Los requisitos para calificar como elector en el extranjero son un indicador particularmente relevante para determinar el grado de inclusividad de los dispositivos adoptados. El grado de condicionalidad o selectividad de los requisitos impuestos gravita directamente en las posibilidades de acceso al ejercicio del derecho al voto.

Desde luego, las restricciones o limitaciones para votar en el extranjero pueden derivar de otro tipo de factores o circunstancias, como ciertas capacidades organizativas o arreglos logísticos, vale decir, de restricciones de carácter administrativo. Sin embargo, en esta sección la atención se centra en restricciones de carácter legal expresamente contempladas en las disposiciones relacionadas con el voto en el extranjero y que, en buena medida, tienen que ver con la condición o estatus de los potenciales electores.

Ahora bien, los requisitos legalmente exigidos pueden variar significativamente de un contexto a otro, pues en muchos casos no solo 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 se agregan algunos adicionales. En este sentido, se

puede sostener que cuando no se exige ningún requisito especial o adicional que tenga que ver con la condición o situación personal del potencial elector en el extranjero, estamos en presencia de una garantía de acceso universal en el sentido de que, en principio, es asequible para cualquier ciudadano.

Aquí vale la pena aclarar que el requisito más común y generalizado, que no el único, es el de la condición ciudadana, aunque hay casos excepcionales como el de Nueva Zelanda que no solo le reconoce la condición de electores a los ciudadanos de otros países que residen en su territorio, sino que además les permite votar si se trasladan temporalmente al extranjero. Desde esta perspectiva, el de Nueva Zelanda sería el caso más incluyente.

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 suelen basarse en criterios más o menos comunes, pueden diferir de un contexto a otro, por lo que siempre es importante 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 este sentido, se ha identificado que tan solo 24 de los 104 países que cuentan con dispositivos de voto en el extranjero imponen requisitos especiales o adicionales que tienen que ver con las condiciones de los ciudadanos en el extranjero para que puedan calificar como electores. En otros términos, en 80 de esos 104 países (casi un 80%) no hay restricciones legales especiales. Por lo que concierne a los 24 casos especiales, se les puede agrupar básicamente en dos vertientes. De una parte, aquellos en que las restricciones tienen que ver con requisitos asociados a la naturaleza de la función o actividad que se desempeña en el extranjero. En el cuadro 3 se precisan los 14 casos que se pueden ubicar bajo esta categoría.

Cuadro 3. Países que restringen la condición de elector por requisitos de actividad en el exterior

País	Electores
Bangladesh	Sólo funcionarios de gobierno en el ejercicio de funciones oficiales.
Fiji	Sólo ciudadanos que desempeñan 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 las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, miembros de los servicios policíacos y de las fuerzas armadas en misiones de paz y estudiantes becados por el gobierno.
Guyana	Sólo funcionarios del gobierno y estudiantes matriculados en cursos de tiempo completo de institucionales educativas oficiales.
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 estatales.
Leshoto	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.

País	Electores
Singapur	Sólo funcionarios del gobierno que cuenten con contratos fijos.
Sudáfrica	Sólo personal diplomático y electores registrados que se encuentren provisionalmente en el extranjero.
Zimbabwe	Sólo ciudadanos que cumplan misiones oficiales en el extranjero, que residan de manera temporal en el extranjero como empleados de una organización, institución o persona nacional o por razones de enfermedad o estudios.

El caso de Sudáfrica merece un comentario. Este país introdujo el voto en el extranjero para sus históricas elecciones de 1994 bajo términos bastante incluyentes para su diáspora en el exterior que, sin embargo, 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, por lo que en alguna medida introduce elementos que se relacionan con la dimensión temporal de la estancia en el extranjero que corresponde a la siguiente categoría.

En efecto, por el otro lado, hay un conjunto de 10 países en que las restricciones tienen que ver esencialmente con requisitos de carácter temporal, aunque bajo distintos términos y modalidades, como se aprecia en el cuadro 4. En siete de ellos se puede acceder o conservar la calidad de elector si la ausencia del país no excede un límite predeterminado, que oscila entre los tres años en Nueva Zelanda y los 19 que se fijan en Guinea. Como regla general, estos límites no son aplicables a quienes desempeñan funciones oficiales en el extranjero.

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 solo 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.

Cuadro 4. Países que restringen la condición de elector por requisitos de temporalidad de la ausencia de país

País	Requisito de temporalidad
Alemania	Un máximo de 10 años de residencia fuera.
Australia	Un máximo de 6 años de residencia fuera.
Canadá	Un máximo de 5 años de residencia fuera.
Chad	Inscripción en un registro consular seis meses antes del inicio del proceso electoral.
Guinea	Un máximo de 19 años de residencia fuera.
Islas Cook	Un máximo de cuatro años de residencia fuera, excepto por causas médicas o de estudio.
Mozambique	Estancia en el exterior de al menos un año previo al inicio del periodo de registro como elector en el extranjero.
Nueva Zelanda	Un máximo de tres años de residencia fuera.
Reino Unido	Un máximo de 15 años de residencia fuera.
Senegal	Al menos seis meses de residencia en una jurisdicción del exterior.

Como es fácil advertir, en este último grupo de países ya se agregan a los requisitos estrictamente temporales algunos otros que ya no tienen que ver necesariamente con las condiciones o atributos personales del potencial elector, sino con otro tipo de exigencias o limitaciones que, aunque contempladas expresamente en la legislación,

remiten más bien a factores o condiciones de carácter administrativo, organizativo o logístico. El examen de estas situaciones nos remite directamente al tercero de los dilemas planteados, por lo que a él trasladamos la discusión.

3. Procedimiento y facilidades para la inscripción como elector

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, si influyen de manera sensible, a veces decisiva, en la capacidad o posibilidad de ejercicio del derecho al sufragio en el extranjero. En este sentido, vale la pena destacar, en primer lugar, los requisitos o condiciones que se pueden imponer para comprobar la identidad y registrarse como elector.

Es claro que, cuanto más rigurosos sean los requisitos para comprobar la identidad y solicitar, en su caso, el registro como elector en el exterior y cuanto menores sean las facilidades espaciales o los plazos temporales para llevar a cabo esos trámites, más restringido será el nivel de cobertura de los potenciales electores. Por ejemplo, cuando Camboya permitió el voto en el exterior para sus elecciones a la Asamblea Constituyente en 1993, lo condicionó a que el registro se efectuara dentro del país y al final solo 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 en el nivel de potencial 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 potenciales electores que, por su condición migratoria o el tiempo de estancia en el país huésped, pueden carecer de ella o enfrentar dificultades para obtenerla. Este puede ser, por ejemplo, el caso de que se exija presentar un pasaporte vigente o un determinado documento de identidad que solo se pueda solicitar, obtener o actualizar en el país de origen. Para su primera experiencia de voto en el exterior en el 2006, México delimitó la capacidad electoral a los ciudadanos que dispusieran de su credencial para votar, la cual, si bien expide de manera gratuita la autoridad electoral, sólo lo hace dentro del territorio nacional.

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

4. Elecciones a las que se aplica el voto en el extranjero

La respuesta que se dé al dilema o interrogante sobre el tipo de elecciones o actos comiciales (para incluir los distintos tipos de consulta popular) a los que se extiende o aplica la emisión del voto comporta un rasgo importante de los dispositivos de votación en el extranjero. La respuesta que se dé a este dilema no sólo tiene que ver con consideraciones y definiciones de orden político-institucional e incluso con cálculos o motivaciones estrictamente partidistas, sino además con valoraciones (y restricciones) de carácter técnico y logístico, que en buena medida están relacionadas con el tipo de sistema electoral utilizado para integrar los distintos órganos de gobier-

no y, también, con la modalidad que se pueda emplear para la emisión del voto en el exterior (asunto que se examina en detalle en el siguiente apartado).

En efecto, mientras el uso de ciertos sistemas electorales puede facilitar la carga organizativa y logística adicional que entraña el voto en el exterior, otros pueden tornarla desmesurada. En el caso de una elección presidencial, donde lo usual es que se emplee una sola papeleta independientemente de la modalidad de sistema mayoritario que se aplique para determinar al candidato ganador, la extensión del sufragio al extranjero no plantea, desde esta perspectiva, mayores complejidades: todos los electores en el extranjero tendrán a su disposición la misma papeleta. Lo mismo ocurriría en el caso de una elección legislativa en la que todos los miembros de la legislatura se elijan a través de un sistema de lista nacional única.

Sin embargo, la organización y la logística se empiezan a complicar, y se pueden convertir en un verdadero tormento, en la medida en que la posible emisión del sufragio en el extranjero tenga que ver con elecciones que se realizan en múltiples jurisdicciones o distritos electorales y que en cada uno de ellos se use una papeleta distinta. Por supuesto, las modalidades a distancia para la emisión del voto pueden facilitar el manejo de estas situaciones, pero no se debe perder de vista que, al menos hasta ahora, el grueso de los dispositivos sobre voto en el extranjero se sustentan en esquemas presenciales para el registro como electores y la emisión del voto.

Para facilitar la contrastación de la información disponible sobre este indicador, las 104 experiencias identificadas se han agrupado bajo tres grandes variantes: 1. *elecciones nacionales*; 2. *elecciones subnacionales* y 3. *instrumentos de democracia directa o consultas populares*.

Las primeras son, por supuesto, las referentes a la integración y renovación de órganos de representación nacional (como lo son invariablemente las legislaturas y, en su caso, las presidencias, dependiendo de la forma de gobierno adoptada por cada país). Bajo la categoría de subnacionales quedan comprendidas 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 lo particular y que se elijan por votación popular. Por último, bajo la tercera categoría quedan comprendidos todos los instrumentos de democracia directa (referendos, plebiscitos, iniciativas populares o revocatorias de mandato, por citar las más usuales) que, en su caso, se prevean en el marco jurídico de cada país y que, por razones de economía de lenguaje y para efectos de esta presentación, se denominan *consultas populares*.

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 supranacionales, pero con base en el hecho de que hasta ahora se circunscriban esencialmente a los países miembros de la Unión Europea para efectos de conformar el Parlamento Europeo, se opta por simplemente dejar constancia de este registro a título enunciativo y no incorporarlo expresamente en el examen de esta variante.

Prescindiendo, en consecuencia, de la inclusión de los casos en que el voto en el extranjero se extiende a las elecciones de instituciones supranacionales, encontramos que, de las diferentes combinaciones que admite su aplicación a los otros tres tipos genéricos de elecciones identificados (nacionales, subnacionales y consultas populares), las 104 experiencias nacionales identificadas se pueden agrupar bajo las cuatro variantes que se consiguen en el cuadro 5.

Cuadro 5. Tipo de elecciones a las que se aplica el voto en el exterior

Tipo de elecciones	Casos
Nacionales, subnacionales y consultas populares	12
Nacionales y consultas populares	26
Nacionales y subnacionales	9
Sólo nacionales	57

Al observar los datos desagregados se aprecia que mientras en 57 de los 104 países considerados el voto en el extranjero se circunscribe a las elecciones nacionales, en los otros 47 (casi 45% del total) se extiende a otro tipo de elecciones: en nueve también comprende las elecciones subnacionales; en 26 las consultas populares y en 12 se alcanza el nivel de cobertura más amplio posible, ya que se extiende tanto a las elecciones subnacionales como a las consultas populares, aunque conviene recordar que para normarse un juicio fundado sobre el grado real de cobertura e inclusividad de los distintos dispositivos nacionales es conveniente evaluar de manera integral tanto las disposiciones legales como las facilidades o restricciones técnicas y administrativas que las acompañan.

5. Modalidades para la emisión del voto

Es conveniente insistir en el argumento de que, 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 limitaciones 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, con frecuencia se ve 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 se correspondan con 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 y que, como en el caso de un voto emitido y transmitido por fax, serían inimaginables de implantar dentro del territorio nacional, donde no sólo existe el imperativo de brindarle la misma oportunidad de votar a todos los electores, sino además de hacerlo bajo términos y condiciones que no pongan en riesgo ciertos atributos esenciales del sufragio.

Y es que 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 cada modalidad entraña niveles diferenciados en términos de cobertura del potencial electorado y de facilidades para la emisión del voto.

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 especial-

mente habilitada al efecto, hasta distintas variantes del voto a distancia (entre las que predomina el voto postal y de manera excepcional el voto por fax o por internet), sin que falten algunos ejemplos del también con frecuencia controvertido voto por procuración o mandato.

Sobre esta base, en el cuadro 6 se han clasificado los 104 países que han aplicado dispositivos de voto en el extranjero de acuerdo con la modalidad de votación que utilizan. Como se puede apreciar, en 70 casos se aplica una sola modalidad de manera exclusiva y generalizada, pero mientras en 53 se opta por la muy convencional comparecencia personal del elector ante mesas de votación especialmente habilitadas para recibir el voto de los electores en el extranjero, en 20 el procedimiento disponible es el postal y en cuatro el de voto delegado o por procuración. En los otros 26 casos se combinan dos o más modalidades, entre las que además figuran de manera excepcional los votos transmitidos por fax o por internet y el voto por mandato, pero sin que ello implique 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. 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 cuestión en el extranjero, por lo que, como es fácil de imaginar, el nivel de cobertura de los dispositivos de estos países 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, la Federación Rusa cuenta con representaciones diplomáticas o consulares en más de 140 países, mientras que Perú solo tiene representaciones efectivas (es decir, si se prescinde de los consulados honorarios) en alrededor de 55 países y las de Gabón se ubican tan solo en poco más de 30 países.

Cuadro 6. Distribución por modalidad de votación

Modalidad	Casos
Voto personal	53
Voto postal	20
Voto por mandato	4
Mixta o combinada (personal, postal, por mandato u otras)	26

Desde luego, en estos casos el nivel de cobertura no se puede correlacionar de manera lineal con el número de representaciones oficiales con que cuente un determinado país en el exterior, pues en ello también influyen de manera importante tanto los volúmenes y patrones de distribución geográfica de los potenciales electores 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 potenciales electores estimados o efectivamente registrados en una determinada jurisdicción.

Dentro de esta modalidad, no es inusual que por razones financieras o logísticas algunos países circunscriban los operativos de registro y emisión del voto a un reducido grupo de jurisdicciones en el extranjero donde estiman que reside un mayor número de potenciales electores. República Dominicana solo 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 del 2004. Mozambique también restringió su primer operativo de voto en el exterior, para las elecciones presidenciales y legislativas del 2004, a un grupo de nueve países, entre los que figuraban siete de la región y dos de Europa (Alemania y Portugal).

Desde esta perspectiva, el de Honduras es, sin duda, el caso más extremo pues para su experiencia pionera en el año 2002 decidió restringir el registro electoral y la emisión del voto para sus elecciones presidenciales a un pequeño grupo de seis ciudades de los Estados Unidos, en donde cuenta con representaciones consulares. Por

otra parte, hay países que en principio contemplan la posibilidad de emisión del voto en el extranjero en todas las jurisdicciones en que disponen de 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 en Bulgaria se exige un mínimo de 20 electores registrados o en Brasil uno de 30, en Senegal llega a ser muy elevado pues se exige un umbral de 500.

Otro procedimiento para la emisión del voto en el extranjero que se utiliza de manera privativa es el postal. 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 o 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 verse contrarrestada, en mayor o menor medida, por las restricciones legales que se puedan imponer para que la documentación recibida o, más en específico, 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 el de la 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; la exigencia de que el elector incluya una copia de su documento de identidad y/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 y en los 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 gestione o 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).

Además de que la adopción de un dispositivo de voto postal en el extranjero obliga, incluso en mayor medida que un dispositivo de voto personal, a revisar y ajustar los tiempos y plazos previstos para toda la organización y logística electoral, en especial los relativos al diseño, producción y distribución de la documentación y materiales electorales, es común que se impongan requisitos temporales adicionales para aceptar los votos emitidos en el extranjero.

Por último, hay 26 países que contemplan el uso de dos o más modalidades distintas para la emisión del voto en el extranjero. 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 entendimiento de que no todas ellas tienen el mismo potencial de cobertura, o bien tienen precisamente como propósito fundamental el de 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.

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), solo tiene acceso efectivo a una de ellas.

COMENTARIOS FINALES

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

Desde un punto de vista organizativo y logístico, si bien en ningún caso se trata de tareas sencillas ni exentas de complejidades, no hay duda de que casi cualquier iniciativa tiene hoy en día a su alcance un conjunto de alternativas y tecnologías que pueden facilitar su adopción e instrumentación. Empero, los mayores desafíos y complejidades se ubican en otros planos, que a menudo escapan al ángulo de visibilidad de los grandes públicos interesados o involucrados en el tema. No solo se trata de las deliberaciones y definiciones político-legislativas relativas a la noción y los requisitos de la ciudadanía en la era de la globalización, o por lo menos de la extensión de los derechos políticos a los ciudadanos residentes en el extranjero y a las exigencias para acceder a ellos, sino además, y fundamentalmente, de las posibilidades y capacidades para replicar en el exterior (extraterritorialmente) condiciones, garantías y atributos esenciales del régimen electoral, tal como se les concibe y aplica «internamente».

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

La abrumadora mayoría de los dispositivos que han sido puestos en práctica se basan en disposiciones legales que regulan con cierto detalle los aspectos organizativos, logísticos y procedimentales del registro electoral y la votación, pero suelen ser omisos cuando se trata de regular lo relativo a las condiciones de la competencia, la resolución de las controversias y la eventual comisión de delitos que tengan que ver con las elecciones en el extranjero.

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