

# PANORAMA COMPARADO DE LOS RETOS Y ALTERNATIVAS PARA LA REGULACIÓN DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

V JORNADA INTERAMERICANA  
MEXICO D.F., NOVIEMBRE 2012



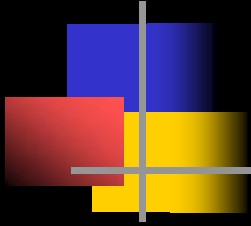
## CONTENIDO

---

Diez enunciados sobre:

- Su actualidad y relevancia
- Algunos de los retos y complejidades que plantean su debate y su regulación
- Las alternativas básicas de diseño e instrumentación

Más algunos datos y registros relevantes de la situación continental en clave comparada



## *PRIMERO: SOBRE SU EXTENSIÓN*

---

Es una práctica **ampliamente extendida**; más de 120 países cuentan con regulaciones expresas y aplicaciones prácticas.

El universo es **muy heterogéneo** y no permite establecer correlaciones significativas entre distintas variables.



# DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

(122 PAÍSES)

CONTINENTE	NO. PAISES	PORCENTAJE	EJEMPLOS
ÁFRICA	31	25.4%	ARGELIA, GHANA, MALÍ, SENEGAL, SUDÁFRICA
AMÉRICA	18	14.7%	BOLIVIA, BRASIL, COLOMBIA, MÉXICO, PERÚ, PANAMÁ, R.D.
ASIA	23	18.9%	FILIPINAS, INDIA, INDONESIA, JAPÓN, TAILANDIA
EUROPA	41	33.6%	BOSNIA, CROACIA, ESPAÑA, ESTONIA, RUSIA, SUECIA
OCEANÍA	9	7.4%	AUSTRALIA, FIJI, ISLAS COOK, NAURU, NUEVA ZELANDIA



## *SEGUNDO: SOBRE SU ACTUALIDAD*

---

No es un tema novedoso. Su actualidad y relevancia se insertan en un **contexto global favorable**, pero su adopción remite, en último análisis, a condiciones necesidades o exigencias propias de cada **contexto nacional específico**



## *TERCERO: SOBRE EL NIVEL DE COMPLEJIDAD*

---

Suele presentarse un mayor grado de complejidad en los países con fuertes flujos de migración internacional de carácter **laboral e indocumentada**.

No da lo mismo diseñar un dispositivo para atender a quienes desempeñan una función oficial; que uno para incorporar a trabajadores migrantes o refugiados (ausencia obligada o prolongada).

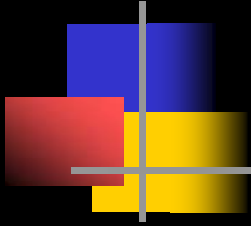


## SOBRE EL NIVEL DE COMPLEJIDAD

---

Los casos de emigración “forzada” y masiva pueden plantear mayores controversias y desafíos de carácter jurídico-conceptual, político-institucional y técnico-operativo

Entre las principales controversias que plantea su adopción destacan las vinculados con los derechos políticos de los migrantes y los **cálculos partidistas** sobre su peso y comportamiento electoral.



## *CUARTO: SOBRE LA BRECHA ENTRE EXPECTATIVAS E IMPACTO REAL*

---

Como regla general, suele mediar una **distancia significativa**, en ocasiones abismal, entre el universo de potenciales electores en el extranjero y los índices de aquellos que efectivamente se registran y votan.





# COMPARATIVO ÍNDICES DE REGISTRO

PAIS	UNIVERSO ESTIMADO	ELECTORES REGISTRADOS	%
BRASIL	1,367,000	200,392	<b>14.6%</b>
COLOMBIA	2,122,000	415,118	<b>19.5%</b>
HONDURAS	569,000	11,590	<b>2.0%</b>
MÉXICO	11,859,000	59,115	<b>0.5%</b>
PERÚ	1,090,000	402,563	<b>36.9%</b>
R.D.	1,035,000	202,125	<b>19.5%</b>
VENEZUELA	521,000	57,325	<b>11.0%</b>
FILIPINAS	4,275,000	359,297	<b>8.4%</b>
IRAQ	1,545,000	280,303	<b>18.1%</b>
ITALIA	3,481,000	2,423,340	<b>69.6%</b>
MOZAMBIQUE	1,178,000	46,966	<b>3.9%</b>
PORTUGAL	2,230,000	162,412	<b>7.2%</b>
RUSIA	11,055,000	1,326,000	<b>11.9%</b>



## QUINTO: ALTERNATIVAS BÁSICAS DE DISEÑO E INSTRUMENTACIÓN

---

En la naturaleza, cobertura y alcance de cualquier dispositivo gravita de manera importante la forma en que se resuelvan **cinco interrogantes** básicas:

1. ¿**Qué derechos** políticos se le reconocen a los migrantes?
2. ¿**Quiénes** califican como electores?
3. ¿En **qué elecciones** votan?
4. ¿**Cuándo** y cómo se registran?
5. ¿**Cómo** emiten su voto?



## *SEXTO:* ¿QUÉ DERECHOS POLÍTICOS?

---

El reconocimiento del voto activo es la solución convencional a la reivindicación de los derechos políticos, pero se advierte una tendencia gradual a garantizar su representación política vía **escaños reservados** en la legislatura nacional.

## DOCE PAÍSES GARANTIZAN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE SUS MIGRANTES EN EL PARLAMENTO NACIONAL:

PAÍS	TÉRMINOS DE REPRESENTACIÓN
ARGELIA	OCHO DE 349 ESCAÑOS EN LA CÁMARA BAJA
CABO VERDE	SEIS DE 72 EN LA ASAMBLEA NACIONAL
<b>COLOMBIA</b>	<b>UNO DE 166 EN LA CÁMARA BAJA</b>
CROACIA	HASTA SEIS DE 152 EN LA ASAMBLEA NACIONAL
<b>ECUADOR</b>	<b>SEIS DE 132 EN LA ASAMBLEA NACIONAL</b>
FRANCIA	INFLUENCIA EN LA ELECCIÓN DE 12 SENADORES
ITALIA	DOCE EN LA CÁMARA BAJA Y SEIS EN EL SENADO
MACEDONIA	TRES DE 123 EN LA ASAMBLEA NACIONAL
MOZAMBIQUE	DOS DE 150 EN LA ASAMBLEA NACIONAL
PORTUGAL	HASTA CUATRO DE 250 EN LA CÁMARA BAJA
<b>R.D.</b>	<b>SIETE DE 190 EN LA CÁMARA BAJA</b>
RUMANIA	DOS EN LA CÁMARA BAJA Y DOS EN LA ALTA



## *SÉPTIMO:* ¿QUIENES CALIFICAN COMO ELECTORES?

---

Esta definición es un **primer indicador** del grado de inclusión de un dispositivo legal, pero no necesariamente el que mayor impacto tiene en su cobertura o alcance real.

Lo usual es que se repliquen los requisitos de acceso que se imponen dentro del país, pero en algunos casos se adicionan otros que por definición tienen **efectos restrictivos**.



## ¿QUIENES CALIFICAN COMO ELECTORES?

---

Las restricciones más comunes tienen que ver con el **tipo de actividad** que se desempeña en el extranjero o con el **tiempo de ausencia** del país.

Por supuesto, no hay ningún país que haya definido su dispositivo sobre la base de la condición o calidad migratoria de sus potenciales electores en el extranjero.



## *OCTAVO: ¿EN QUÉ ELECCIONES VOTAN?*

---

Además de las valoraciones y de los factores político-institucionales, las capacidades organizativas, logísticas y financieras juegan un papel clave.

En la mayoría de los países sólo se permite votar en las elecciones nacionales.



## NOVENO: ¿CÓMO Y CUÁNDO SE REGISTRAN?

---

Los requisitos y procedimientos de registro pueden terminar imponiendo serias restricciones para acceder y ejercer el derecho al voto:

- Modalidad de registro:
  - *permanente o temporal;*
  - *presencial o a distancia.*
- Documentos de identificación requeridos:
  - *se emiten o no en el extranjero*





## *DÉCIMO: ¿CÓMO SE VOTA?*

---

Toda alternativa comporta ventajas y desventajas

- Presencial: dentro y/o fuera de recintos oficiales y de forma manual o electrónica
- A distancia: postal, internet
- Por delegación de poder o mandato



## MODALIDADES PARA LA EMISIÓN DEL VOTO

---

- La presencial implica un **mayor control y seguridad** pero limita el acceso efectivo.
- La postal **supone una mayor cobertura** pero puede objetarse por razones de seguridad y depende de la calidad de un servicio ajeno a la autoridad electoral.
- La electrónica a distancia ya está al alcance y ha probado ser segura, pero demanda un **alto grado de confianza** y capacidades institucionales.



## PANORAMA CONTINENTAL

---

- En **18** de los 35 países que integran la OEA existen disposiciones legales expresas que regulan la emisión del voto en el extranjero
- En 13 la modalidad de emisión del voto es **personal** (Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica\*, Ecuador, Honduras, Paraguay\*, Perú, RD y Venezuela)
- En cuatro es **postal** (Canadá, Estados Unidos; México y Panamá)
- Belice optó por la **delegación de poder**



## PANORAMA CONTINENTAL

---

Entre los 13 que han optado por la **vía presencial**:

- En Bahamas y Barbados el acceso se limita al personal diplomático (y estudiantes)
- En Honduras sólo se conduce en un país (cinco representaciones consulares de EU)
- En Bolivia (4), Paraguay (3) y RD (8) se ha optado por un enfoque gradual
- En Perú el voto en el exterior es **obligatorio**



## PANORAMA CONTINENTAL

---

- Los **estados unitarios** (13) con dispositivos de voto en el exterior sólo lo permiten para elecciones nacionales.
- En los **estados federales** con distribución de competencias en materia electoral (Argentina, Canadá, EU y México) se abre la posibilidad de que el voto en el extranjero se extienda a elecciones sub-nacionales.



## PANORAMA CONTINENTAL

---

- En 6 de los 13 países latinoamericanos con dispositivos de voto en el exterior el derecho se extiende a **elecciones legislativas**: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú.
- En Colombia, Ecuador y RD los migrantes tienen garantía de **representación parlamentaria** (vía escaños reservados).
- En Colombia y Perú también tienen derecho a participar en **consultas nacionales**.
- En Ecuador son **elegibles** para cualquier cargo y pueden solicitar consultas nacionales.



## EL PESO REAL DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

---

Son muy cuestionables los planteamientos que recelan del voto en el exterior porque puede “definir” una elección (analíticamente, una elección cerrada la puede decidir casi cualquier variable).

Como regla general, las tendencias de votación en el exterior **se ajustan** al patrón interno.

En todo caso y desde un punto de vista numérico su peso es **marginal**:

# IMPACTO DEL VOTO DEL EXTRANJERO PAISES DE AMÉRICA LATINA

PAÍS	AÑO	REGISTRO	PARTICIPACIÓN	%/TOTAL REGISTRO	%/TOTAL PARTICIP
BOLIVIA	2009	169,096	125,101	3.29	2.57
BRASIL	2010	200,392	88.977	0.14	0.08
COLOMBIA	2010	415,118	105,312	1.38	0.71
ECUADOR	2009	184,584	78,897	1.75	0.99
MÉXICO	2012	59,115	40,737	0.07	0.08
PANAMÁ	2009	1,706	530	0.07	0.03
PERÚ	2011	<b>754,154</b>	<b>402,563</b>	<b>3.78</b>	2.41
R.D.	2012	202,125	137,732	3.10	<b>3.01</b>
VENEZUELA	2012	100,309	70,951	0.53	0.47





## DESAFÍOS

---

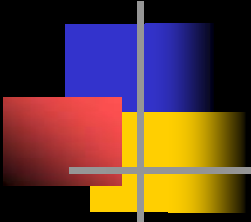
- Margen de maniobra o innovación frente a la **dificultad de replicar** en el extranjero atributos esenciales o deseables de la organización y la competencia electoral.
- Se suele obviar la regulación de las **campañas** en el extranjero, incluyendo su financiamiento y fiscalización (México las prohíbe).
- Sobre todo en los modelos presenciales, la **coordinación interinstitucional** es clave para facilitar el proceso.



## DESAFÍOS

---

- El perfil y los patrones de distribución de los potenciales electores en el extranjero plantean retos especialmente importantes en términos de **información, registro y promoción del voto**.
- Estas tareas exigen una planeación cuidadosa y un uso lo más **creativo** y efectivo posible de recursos usualmente muy limitados.



## DESAFÍOS

---

- Por definición, el voto en el extranjero implica esfuerzos y costos adicionales, pero su magnitud puede **variar significativamente** dependiendo del modelo seleccionado y de sus características específicas.
- Empieza a cobrar fuerza la idea de explorar modelos mixtos para incrementar los niveles de cobertura y participación efectiva, pero hay que partir de **diagnósticos y objetivos realistas** para no generar expectativas infundadas.

# IMPACTO DEL VOTO DEL EXTRANJERO OTROS CASOS ILUSTRATIVOS

PAÍS	AÑO	REGISTRO	PARTICIPACIÓN	%/TOTAL REGISTRO	%/TOTAL PARTICIP
BOTSWANA	2004	2,436	1,214	0.44	0.29
CANADÁ	2006	106,433	40,116	0.71	0.42
ESPAÑA	2008	1´205,132	382,479	3.44	1.48
FILIPINAS	2004	359,297	233,092	0.83	0.72
IRAQ	2005	280,303	265,148	1.87	2.14
ITALIA	2006	2´432,340	962,107		2.53
RUSIA	2004	1´326,000	288,641	1.22	0.27
RWANDA	2008	19,946	16,688	0.42	0.36
SUDÁFRICA	2009		9,857		0.06