

## Voto en el extranjero: marco legal y panoram a general de la legislación electoral\*

Dieter Nohlen y Florian Grotz\*\*

*SUMARIO: 1. Voto en el extranjero: ¿un reto para las democracias en el siglo XXI?; 2. El concepto de voto en el extranjero y su evolución histórica, 2.1. El concepto de voto en el extranjero, 2.2. La extensión actual del voto en el extranjero y su evolución histórica; 3. Panorama general sistemático de disposiciones legislativas en materia de voto en el extranjero: características básicas y opciones institucionales, 3.1. Requisitos para el registro de votantes en el extranjero; 4. Tres problemas estructurales del voto en el extranjero, 4.1. Residencia y votación en el extranjero: el problema de la representación, 4.2. Votación externa y derecho público: el problema de la revisión judicial, 4.3. Votación externa y transparencia: el problema de la organización electoral; 5. Conclusiones: hacia soluciones contextualizadas del voto en el extranjero.*

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

Visto desde una perspectiva histórica, el voto en el extranjero es un fenómeno bastante reciente. Aun en las democracias establecidas hace ya bastante tiempo, no se otorgó a los ciudadanos residentes en el extranjero el derecho al voto sino hasta los ochentas (en la República Federal Alemana y en la Gran Bretaña) o en los noventas (en Canadá y Japón). En la actualidad, alrededor de 60 estados cuentan con preceptos legales que permiten el voto a sus ciudadanos mientras se encuentran fuera de su país de origen. A pesar de que se trata de un número relativamente grande de países que lo practican, no fue sino hasta fechas recientes que se inició a nivel internacional la discusión acerca del voto en el extranjero.

Así pues, cabe destacar que, hoy en día, el voto en el extranjero está en la agenda política de varios países. La repentina relevancia interregional del voto en el extranjero se deriva claramente de los cambios políticos acontecidos a nivel mundial en los noventas. Primero, como resultado del rápido florecimiento de algunas democracias después del derrumbe del bloque comunista, el «diseño» de las reglas electorales ha recibido mayor atención. Segundo, el voto en el extranjero adquiere mayor trascendencia de cara al incremento de la migración.

A la luz de este escenario emerge un problema considerable: ¿cómo podrían tener sus derechos políticos garantizados las personas que residen fuera de su país de origen? La respuesta más frecuente es: en este mundo «globalizado» el principio del sufragio universal únicamente podrá ser alcanzado a plenitud si se faculta a los ciudadanos que viven en el extranjero para votar en las elecciones nacionales. Este argumento está basado, principalmente, en las diversas declaraciones internacionales que reconocen el sufragio universal, igual y secreto como una parte inalienable de los derechos humanos (ver tabla 1). Incluso, en estos documentos no se hace referencia al voto en el extranjero como

\* Agradecemos a Matthias Catón, Emilia Conejo, Julia Leininger y Steffanie Richter por su valioso apoyo en la realización de esta investigación.

Traducción: Raúl Ávila Ortiz y Yuri Zuckermann (Coordinación de Asuntos Internacionales del TEPJF). Esta obra, cuyo título original es: «External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation» fue realizado por los autores a solicitud de IDEA International. La revista *Justicia Electoral*, órgano de difusión del TEPJF, agradece tanto a los autores de este ensayo como a tan prestigiada institución, la autorización para su traducción y publicación.

\*\* Dieter Nohlen es catedrático de la Universidad de Heidelberg, Alemania y Florian Grotz es catedrático de la Universidad Libre de Berlín, Alemania.

una parte integral del sufragio universal. Sólo la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes establece explícitamente en el artículo 41 que «los trabajadores migrantes [...] deben tener el derecho [...] de votar y ser votados en las elecciones de [su] Estado [de origen]».

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

No obstante ello, la idea del voto en el extranjero es bastante atractiva hoy en día. Aun en las nuevas democracias que cuentan con poca experiencia en elecciones libres y en solución de problemas relativos a la administración electoral, el voto en el extranjero ya se ha implantado, o bien, al menos su implementación está en proceso.

A pesar de ser un tema de tanta actualidad, los debates correspondientes permanecen en un nivel intuitivo: por lo general, las elites 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 potencialmente pudieran emerger de semejante expansión de los derechos de votación. Como resultado, existe una enorme demanda, que hasta ahora no ha sido satisfecha, de experiencia científica en el campo del voto en el extranjero y de las opciones para su institucionalización.

Dado que la cuestión del voto en el extranjero ha sido negada por muchos años, el estudio comparado dedicado al tema es muy escaso. Aunque en algunos países pueden hallarse artículos relacionados con este tema en publicaciones jurídicas, en el campo de las ciencias sociales la literatura casi no existe.

Consecuentemente, existe una ausencia general de información sistematizada referente a los preceptos legales relevantes de cada uno de los países. Más aún, es necesario establecer un criterio de evaluación mediante el cual se logre el correcto funcionamiento de ciertos arreglos institucionales enfocadas al voto en el extranjero. Esto adquiere especial relevancia toda vez que un buen número de países ya han agendado el voto en el extranjero para sus próximas elecciones, no obstante que aún carecen de regulación para implementarlo (v. gr. Camboya, Mozambique).

El principal objetivo de este trabajo es introducir la cuestión del voto en el extranjero en forma sistemática comparativa. Esto a través de cuatro puntos:

- ?? Primero, intentaremos descifrar el verdadero significado de voto en el extranjero y echaremos un vistazo a su actual extensión a lo largo del mundo así como a su evolución histórica.
- ?? Posteriormente, mostraremos, en forma sistemática, un panorama general del marco legal que regula el voto en el extranjero. Asimismo, presentaremos tres diversas dimensiones de los ordenamientos legales para regular el voto en el extranjero y señalaremos, después, las instituciones alternativas básicas referentes a estas dimensiones.
- ?? En un tercer momento, se expondrán tres de los principales problemas estructurales típicos del voto en el extranjero, cuya implantación deberá, por lo tanto, ser considerada en los debates políticos. Estos son: 1. el problema de la representación política de los ciudadanos residentes en el extranjero, 2. el problema de la revisión judicial de las elecciones celebradas en territorio extranjero, y 3. el problema de la transparencia de los procedimientos de votación en el extranjero.
- ?? Finalmente, luego de considerar todos los argumentos expuestos, llegaremos a la siguiente conclusión: La implantación del voto en el extranjero solo podrá ser razonablemente decidido si se toma en cuenta el contexto específico de cada país. De esta forma, las

disposiciones legales deben vincularse a los factores contextuales más importantes. En este sentido, propondremos algunas recomendaciones que merecen especial atención al momento de considerar las reformas que propongan la votación en el extranjero.

## 2. El concepto de voto en el extranjero y su evolución histórica

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

En primer término, consideremos lo que para nosotros significa «voto en el extranjero». De acuerdo con la definición de este manual, el voto en el extranjero se entiende como «un proceso de votación celebrado en el territorio de un país foráneo destinado a los ciudadanos que viven fuera de su país de origen». Con el objeto de precisar esta definición, el voto en el extranjero deberá distinguirse de otros dos procesos de votación que, con frecuencia, nos llevan a confusiones.

El primero de estos dos procesos especiales es el referente al *derecho de votación para extranjeros* en su país anfitrión, aplicado a nivel municipal, por ejemplo, dentro de la Unión Europea. Su principal característica es que permite a las personas que aún no cuentan con la ciudadanía respectiva, votar en las elecciones celebradas dentro del territorio del órgano representativo a elegir. De hecho, el voto en el extranjero funciona exactamente a la inversa: lo que hallamos aquí es una congruencia entre la ciudadanía y los órganos de representación nacional, en los que el proceso de votación se celebra fuera del territorio del estado.

Este último aspecto es también el criterio más importante para distinguir el voto en el extranjero del segundo procedimiento especial de votación. El derecho a votar de los ciudadanos en el extranjero no es todo por lo que hace al «voto en el extranjero». El punto principal es *dónde* depositarán su voto las o los electores externos. Algunas leyes electorales establecen explícitamente que los

ciudadanos solo pueden votar una vez que se encuentren en su país de origen. Este ordenamiento —aplicado tradicionalmente en Italia por un largo tiempo— se usa en la actualidad en algunos países del este de Europa (tales como Albania, Bulgaria o Eslovaquia). Dado que estas elecciones son llevadas a cabo exclusivamente *dentro* del territorio del estado, no nos podemos referir a estos países como casos de voto en el extranjero.

A fin de sumar estas consideraciones conceptuales, sólo hablaremos de *voto en el extranjero* si ?? Los ciudadanos no cuentan con residencia en su país de origen, y

?? El acto de votar se realiza *en el territorio de un país foráneo*.

Cuando estos dos criterios de igual relevancia se cumplan simultáneamente pueden surgir algunos problemas orgánicos y políticos. Estos problemas pueden ser resueltos, hasta cierto punto, con la ayuda de arreglos institucionales específicos. Posteriormente, presentaremos un panorama general de aquellos ordenamientos institucionales y de los problemas estructurales característicos del voto en el extranjero. Pero veamos primero la extensión mundial, en el presente, del voto en el extranjero y su evolución histórica.

### 2.2. La extensión actual del voto en el extranjero y su evolución histórica

Se puede decir que, por mucho, son únicamente tres los tipos de fuentes fundamentales que contienen las disposiciones legales reguladoras del voto en el extranjero:

?? Constituciones;

?? Leyes electorales;

?? Normatividad de aplicación administrativa.

En realidad, son escasas las ocasiones en las que el voto en el extranjero se encuentra establecido en la Constitución. Las notables excepciones son Portugal (artículo 172) y España (artículo 68/5). Más bien, en la mayoría de los países se acostumbra incluir en las leyes electorales

los presupuestos generales para el ejercicio del voto en el extranjero. También, frecuentemente, se proponen regulaciones adicionales cuya aplicación corre a cargo de los parlamentos o de las comisiones electorales.

La tabla 1 muestra los países en los que, en el presente, el voto en el extranjero es un principio general, v. gr. donde todos los ciudadanos que residen en el extranjero están facultados para votar fuera del territorio nacional. No se tomó en cuenta a aquellos países en los que el voto en el extranjero está limitado a los representantes del estado (Irlanda, Lesoto o Malta), tales como diplomáticos o representantes de las Fuerzas Armadas, porque únicamente se refiere a un grupo especial de gente para quienes los problemas típicos del voto en el extranjero no encuentran aplicación (ver 3.1 abajo).

Como lo muestra la tabla, no todos los países independientes han incluido ya el voto en el extranjero. En Europa Occidental, los casos

aislados que aún no cuentan con preceptos legales que amparen el voto en el extranjero son Grecia, Irlanda y Malta. Por lo que hace al resto del mundo, los países que aplican el voto en el extranjero están dispersos a lo largo de todos los continentes (exceptuando a los países del Caribe).

Sin embargo, se debería rechazar la identificación tácita entre desarrollo democrático atrasado en algunos países fuera del Hemisferio Occidental y la falta de disposiciones legales que permitan el voto en el extranjero. En realidad, no existe una correlación directa entre el nivel de democratización y la implantación del voto en el extranjero, sino por el contrario: En la Europa del Este poscomunista, por ejemplo, algunos de los países en los que la democracia está más consolidada no han introducido la figura del voto en el extranjero, como son la República Checa y Hungría. Por otro lado, el voto en el extranjero se aplica en varios países con regímenes autoritarios o no liberales (Bielorrusia, Perú, Kazajstán, Uzbekistán, entre otros).

**Tabla 1. Países con disposiciones legales que permiten el voto en el extranjero**

Europa Occidental	Europa del Este	África	América	Asia/Oceanía
Austria	Bielorrusia	Angola	Argentina	Armenia
Bélgica	Bosnia	Argelia	Canadá	Australia
Dinamarca	Estonia	Botswana	Brasil	Camboya
Finlandia	Letonia	Chad	Perú	Islas Cook
Francia	Lituania	Egipto	Venezuela	Georgia
Alemania	Macedonia	Eritrea	Estados Unidos	India
Italia	Moldavia	Guinea		Japón
Luxemburgo	Polonia	Guinea Bissau		Kazajstán
Holanda	Rumania	Liberia		Nueva Zelanda
Noruega	Rusia	Mozambique		Siría
Portugal		Namibia		Tajikistán
España		Nigeria		Tailandia
Suecia		São Tomé		Turquía
Suiza		Senegal		Uzbekistán
Reino Unido		Sudáfrica		Vanuatu

Nota: La tabla incluye únicamente aquellos países que permiten el voto en el extranjero para *todos* los ciudadanos.

Este breve panorama geopolítico sugiere que la implantación del voto en el extranjero se puede explicar más por peculiaridades nacionales que por las olas de democratización del siglo XX. Esta tesis encuentra mayor sustento en la evolución histórica del voto en el extranjero. Si echamos un vistazo a los países industrializados de Occidente, no encontraremos un patrón histórico general que muestre la extensión del voto en el extranjero. Para dar solo algunos ejemplos: *Australia* otorgó el derecho al voto a sus ciudadanos fuera del país desde 1901. En *Canadá* los debates acerca del voto en el extranjero comenzaron casi al mismo tiempo (1917), pero la legislación que regula el voto en el extranjero no se aprobó sino hasta 1993. Hasta *Gran Bretaña*, la «madre de la democracia occidental» introdujo el voto en el extranjero hasta 1985 —siendo que en Colombia esta opción existía desde hace más de 20 años (1961).

Las razones para introducir el voto en el extranjero difieren, también, de acuerdo al contexto histórico-político. Así, *Francia* otorgó el derecho al voto a los ciudadanos residentes fuera de las fronteras en 1944 a cambio de su participación activa en la Segunda Guerra Mundial. En *España*, la implantación del voto en el extranjero adquirió un carácter simbólico toda vez que su inclusión dentro de la Constitución democrática significó el reconocimiento, a la postre, de la emigración republicana que siguió a la guerra civil. En *Argentina* (1993) se reflejó la intención política-pragmática del gobierno para mantener o fortalecer los lazos entre los emigrantes y su patria. En *Austria*, la implantación del voto en el extranjero (1990) atendió a una resolución de la Corte Constitucional. Los *Estados Unidos* es uno de esos peculiares casos en los que el voto en el extranjero finalmente se integró a la legislación debido a la demanda de los ciudadanos residentes en el extranjero (1975).

Esta breve información histórica puede ser suficiente para enfatizar, una vez más, los principales aspectos de nuestra reflexión:

?? Desde un punto de vista histórico, el voto en el extranjero es más bien un fenómeno hete-

rogéneo. Su extensión a lo largo de las diferentes regiones y continentes no fue el resultado de diversas «olas» a lo largo del siglo XX.

?? En la mayoría de los casos, el momento y las razones para la implantación del voto en el extranjero dependieron, en buena medida, de peculiaridades nacionales.

?? Frecuentemente, la implantación del voto en el extranjero no fue un simple acto de decisión e implementación, sino un proceso que duró años o incluso décadas.

Con base en lo anterior podemos concluir que la implantación del voto en el extranjero no es únicamente una cuestión de debate político genérico, sino que también entraña problemas concretos para su implementación, los cuales deben ser resueltos de antemano. Volveremos a este punto posteriormente.

A continuación haremos un análisis detallado del marco legislativo específico referente al voto en el extranjero. Lo anterior no sin antes mencionar que no toda la normatividad de los países en la tabla 1 pueden ser analizadas a detalle. En lugar de ello, intentamos proporcionar un panorama general que integre las alternativas sistemáticas más importantes y los correspondientes subtipos de disposiciones referentes al voto en el extranjero.

### 3. Panorama general sistemático de disposiciones legislativas en materia de voto en el extranjero: características básicas y opciones institucionales

El marco legislativo regulador del voto en el extranjero puede ser analizado a partir de tres distintas dimensiones:

?? La *dimensión legal-formal*, relacionada directamente con las preguntas referentes a si y bajo qué condiciones los ciudadanos en el extranjero tienen garantizado el derecho a votar;

?? La *dimensión político-procedimental*, que se refiere a la organización e implementación del procedimiento de votación en un país extranjero;

?? La *dimensión político-institucional*, que se enfoca en la manera en que los votos emitidos en el extranjero se transforman en escaños parlamentarios y cómo es que estos contribuyen al resultado electoral general (nacional).

En el siguiente análisis general tomaremos como base las tres dimensiones del voto en el extranjero antes mencionadas:

?? Primero, nos adentraremos en el estudio de los diversos requisitos que, como votante externo, se requieren para la inscripción en el registro (*dimensión formal-legal*);

?? Segundo, destacaremos las principales alternativas de los procesos de votación en el extranjero (*dimensión política-procesal*);

?? Finalmente, clasificaremos las opciones básicas para la asignación de cargos de naturaleza electoral obtenidos a partir de los votos en el extranjero (*dimensión política-institucional*).

### 3.1 Requisitos para el registro de votantes en el extranjero

Una primera distinción entre arreglos institucionales enfocados a la aplicación del voto en el extranjero emerge al responder la pregunta: ¿Quién puede ser registrado como votante externo? Existen principalmente dos posibles respuestas:

?? Todos los ciudadanos fuera del territorio nacional tienen permitido votar en las elecciones nacionales;

?? Existe algún tipo de limitación de orden legal para que los votantes en el extranjero se registren.

Hagamos, primero, una revisión del *campo al que se limita la aplicación de los derechos de voto en el extranjero*, de entre los cuales se podrían distinguir tres tipos:

1. *Limitación a ciertos grupos profesionales*. En este rubro, un grupo prominente está integrado por los diplomáticos y miembros de las Fuerzas Armadas establecidos fuera del país.

En algunos países estos son los únicos ciudadanos facultados para votar fuera de las fronteras (v. gr. en Lesotho e Irlanda). Estos países no han sido incluidos en la tabla 1 por una simple razón: los consulados, así como las bases militares están, en su mayor parte, bajo la soberanía del territorio del estado en cuestión, por lo que la votación, en estricto sentido, no puede ser considerada una modalidad del voto en el extranjero. La situación cambia cuando el voto en el extranjero se restringe al campo de grupos profesionales que no representen al Estado. Tal limitación del voto en el extranjero fue el punto principal del debate sostenido en Alemania Occidental en los sesentas y setentas. Se argumentó que el voto en el extranjero debía ser otorgado únicamente a los «grupos profesionales más afectados» tales como los periodistas, empleados de las agencias de ayuda al desarrollo y representantes de las compañías alemanas. No obstante, la sugerencia fue eventualmente desechada por representar una seria violación al principio constitucional de igualdad electoral (ver Schreiber 1985).

2. *Limitación a un número mínimo de ciudadanos dentro del país foráneo*. La Ley Electoral de Senegal, por ejemplo, establece que los ciudadanos que vivan fuera de las fronteras tendrán el derecho a votar siempre que cuando menos 500 de ellos se registren en las sedes diplomáticas del país extranjero. El factor fundamental que sustenta esta segunda limitación responde a un sentido pragmático: el alto costo financiero y administrativo que genera la implementación del voto en el extranjero, en comunidades extremadamente pequeñas, no guarda proporción alguna si lo comparamos con el bajo incremento en la participación electoral que pueda acarrear su implantación. Sin embargo, tales restricciones pueden ser violatorias del principio de igualdad electoral entre los ciudadanos que viven fuera del país. El umbral de afectación potencial depende de la cuota real de votantes en el

extranjero y de la distribución político-geográfica de los mismos.

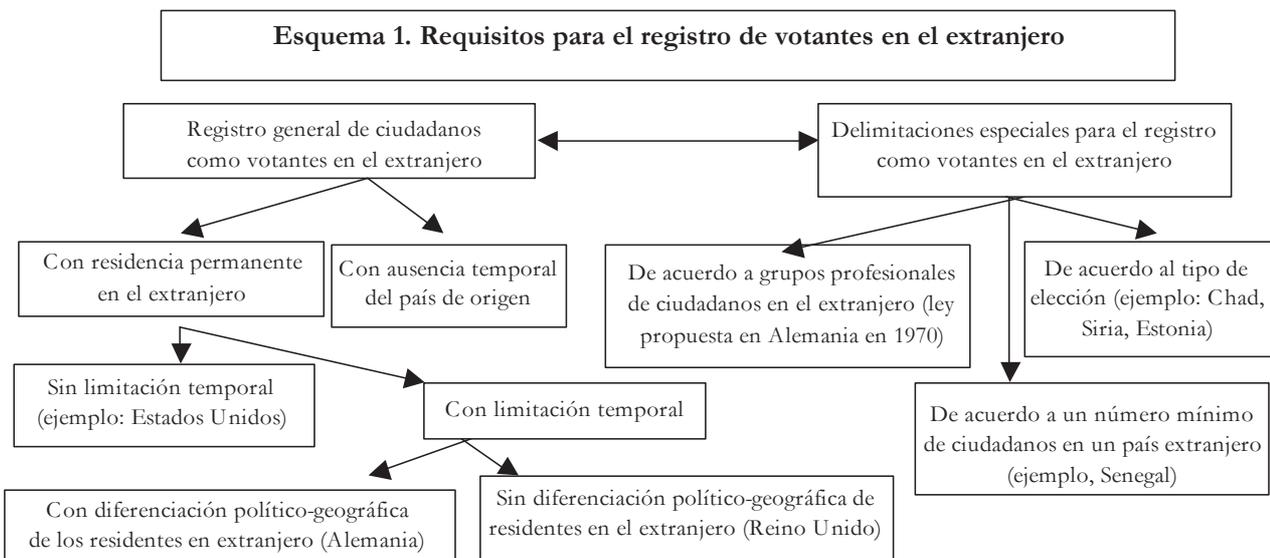
3. La tercera y más frecuente forma de limitación está relacionada con el *tipo de elección*. En algunos sistemas presidenciales de África y Asia, los ciudadanos en el extranjero tienen el derecho a votar para presidente pero son excluidos de las elecciones parlamentarias (v. gr. en Chad, São Tomé y Siria). De manera similar, Estonia otorga a sus ciudadanos en el extranjero el derecho a votar en las elecciones parlamentarias, pero no en referendos. La razón principal para tal diferenciación descansa en el carácter de las decisiones electorales respectivas: debido a la distancia que guardan con su patria, les es permitido a los ciudadanos que viven en el extranjero influir en las políticas domésticas únicamente hasta cierto punto y, por consiguiente, se les otorgan derechos selectivos en las elecciones nacionales y referendos.

Por lo que hace a los países que conceden *el voto en el extranjero para todo tipo de ciudadanos y todo tipo de elecciones*, también encontramos diversas formas de registro. Una de las distinciones tiene que ver con los ciudadanos con residencia foránea permanente en el extranjero frente a los votantes temporalmente ausentes. A su vez, la residencia permanente en el extranjero presenta dos subtipos:

- ? *Ya sea* que el registro de votantes en el extranjero no tenga limitación temporal (como en los Estados Unidos);
- ?? O bien, que exista un período límite de ausencia, al final del cual el derecho al voto en el extranjero desaparece automáticamente (v. gr. en el Reino Unido).

La segunda alternativa se basa en el siguiente razonamiento: mientras más están los ciudadanos alejados de su patria, más pierden los lazos de conexión con ella. Por lo tanto, tales personas no pueden argumentar que tomarán decisiones responsables concernientes a las políticas domésticas. Por supuesto, es difícil medir el grado de adhesión, respecto a su patria, de los ciudadanos que radican en el extranjero. Ello no depende meramente del tiempo de ausencia, como lo ilustra la legislación alemana: una limitación temporal de ausencia (25 años) se aplica únicamente a los ciudadanos alemanes que no vivan en un Estado miembro del Consejo Europeo. El argumento detrás de esta razonable decisión es que, debido al contexto cultural, los ciudadanos alemanes que viven en los países respectivos están más ligados a su país de origen. Y más aún, dada la vecindad geográfica, acceden a la información política del momento de su patria en forma mucho más fácil que respecto a otras regiones del mundo (ver Schreiber 1985).

**Esquema 1. Requisitos para el registro de votantes en el extranjero**



a) *Procedimiento de votación en el extranjero*

Existen tres opciones institucionales básicas para el *proceso de votación en el extranjero*:

?? Votación postal;

?? Votación en sedes diplomáticas;

?? Votación por poder o mediante sustituto.

La consideración de la última alternativa —*votación por poder*— como un caso de votación en el extranjero, podría ponerse en tela de juicio toda vez que el acto de votación materialmente se lleva a cabo *en* el territorio nacional. Sin embargo, el argumento para considerar el voto por poder como un tipo de voto en el extranjero se basa en el supuesto de que los electores registrados no necesitan preocuparse por volver a su patria con el objeto de votar, sino que pueden hacerlo desde el país donde residan. Al momento de la evaluación de este proceso especial de votación, debe destacarse un aspecto positivo: el voto por poder no representa un gran costo administrativo ni económico, como el que requieren las elecciones celebradas fuera del territorio nacional. Sin embargo, desde la perspectiva de la teoría democrática, este proceso de votación técnicamente simple puede resultar más problemático: el voto por poder es una especie de elección indirecta que no garantiza que la decisión política final responda a la voluntad del votante original. El representante puede utilizar el procedimiento para conseguir un voto adicional y, por lo tanto, infringir el principio de igualdad en el sufragio, sin que las autoridades electorales puedan intervenir.

En contraste al voto por representante o por poder, los otros procedimientos no pueden violar el principio de igualdad electoral, ya que es siempre la persona por sí misma quien vota, ya sea por correo o por medio de la embajada. Aun así,

se encuentran pros y contras en ambos procesos. La principal ventaja de *votar en sedes diplomáticas* es el alto grado de transparencia con la que se lleva a cabo el proceso, ya que este será supervisado por el equipo diplomático. Pero, en algunos países, el hecho de llegar al consulado más cercano puede constituir un problema para los ciudadanos que vivan fuera. Esto es especialmente cierto para aquellos países que cuentan con pocas sedes diplomáticas dentro de países que viven bajo condiciones de extrema pobreza, fundamentalmente en cuanto a su infraestructura. En casos como estos, el voto en el extranjero implica altos costos financieros y administrativos, mientras que la contribución a la participación electoral de los ciudadanos en el exterior es relativamente baja.

En *la votación por correo*, la conclusión teórica es exactamente la opuesta. Por un lado, es evidentemente mucho más fácil organizar la votación postal que establecer casillas de votación en sedes diplomáticas en escala mundial. Por el otro, la transparencia del voto por correo no es tan elevada como cuando se deposita la boleta en un consulado bajo observación de los funcionarios estatales.

Por lo tanto, no hay un «mejor procedimiento» para la emisión del voto en el extranjero. Únicamente se puede establecer que el voto por poder o por representante es claramente más problemático que las otras dos modalidades, toda vez que podría amenazar el principio de igualdad electoral. Pero, por lo que hace a los otros dos, ya sea que el voto en sedes diplomáticas sea o no más adecuado que el voto por correo, dependerá en gran medida de las condiciones contextuales, tales como la infraestructura de aquellos países donde se vaya a llevar a cabo la elección foránea.

**Tabla 2. Proceso de votación en el extranjero: opciones institucionales básicas**

Proceso de votación en el extranjero	Posibles ventajas	Posibles desventajas
Votación en sedes diplomáticas	Gran transparencia en el proceso de votación	Altos costos financieros y de organización
Voto postal	Bajo costo financiero y de organización	Cuestionable transparencia en el proceso de votación
Voto por representante o por poder	Casi sin gastos adicionales	El principio de igualdad electoral no está suficientemente garantizado

b) *Asignación de votos emitidos en el extranjero*

El último aspecto institucional del tema que nos ocupa está referido a la asignación de los votos emitidos en el extranjero. Hasta ahora, el análisis que hemos realizado, tanto de las normas para el registro de votantes en el extranjero como de los diversos procedimientos para el ejercicio del voto en el extranjero, se han enfocado en la consistencia y organización legal-formal aplicable. Pero la estructura institucional que a continuación analizaremos tiene, también, relevancia política, toda vez que establece la forma en la que los votos del extranjero se transforman en escaños. En otras palabras, esta normatividad prácticamente establecerá el límite de influencia que los votantes en el extranjero puedan tener sobre las políticas domésticas.

El principal punto de referencia en la clasificación sistemática de los preceptos en cuestión se refiere a la estructuración de los distritos electorales. Cabe distinguir entre las dos principales opciones:

?? La existencia de *distritos electorales extraterritoriales* para los votantes en el extranjero.

?? Que los votos emitidos en el extranjero se asignan a circunscripciones *dentro del país*.

Cada una de las alternativas tiene su propia lógica: mientras la primera de las opciones 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 preeminencia al clásico requisito legal de la residencia.

Asimismo, los efectos que los votantes en el extranjero generan sobre las políticas domésticas son diferentes para cada alternativa. En países que cuentan con circunscripciones electorales fuera de su territorio, el peso político de los votos externos está determinado en buena medida por la estructura institucional. Por otra parte, si los votos externos se asignan a distritos electorales dentro del territorio nacional, el número de votantes en el extranjero, sus preferencias políticas, y la circunscripción a la que están adscritos jugarán un papel determinante en los resultados electorales.

Por supuesto, 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. Por lo que hace a *los distritos extraterritoriales*, la importancia política de los votos externos está determinada, básicamente, por el marco institucional. Esto es particularmente cierto tratándose de leyes electorales que establecen un número fijo de escaños extraterritoriales, frecuentemente asignados a las regiones del mundo donde habitan los ciudadanos de la nación en cuestión. El ejemplo clásico es Portugal, donde se reservan dos asientos parlamentarios para ciudadanos que vivan fuera (uno para países europeos y otro para el resto). Esta disposición institucional se adoptó por varias excolonias portuguesas en África (Angola, Cabo Verde y Guinea-Bissau). Croacia introdujo un modelo extraterritorial diverso en 1999. La nueva ley electoral estableció un distrito electoral separado para los croatas que viven fuera. El número de escaños externos, sin embargo, no está establecido *a priori*, sino que se calcula a partir de la división del total de votos externos entre la cuota de Hare a nivel nacional. En otras palabras, en Croacia el número de escaños externos depende de la relación entre el número actual 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 mucho más sensible a los factores contextuales de la participación electoral y la competencia política.

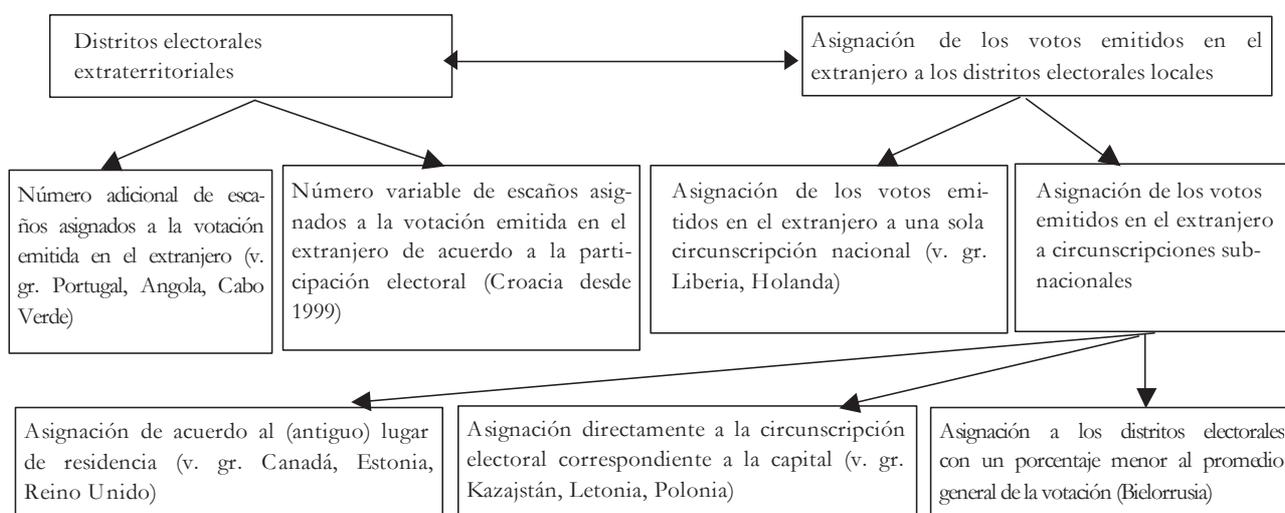
De cualquier forma, son pocos los estados que cuentan con circunscripciones extraterritoriales para sus ciudadanos radicados en el extranjero. En la mayoría de los casos, los votos externos se asignan a los distritos electorales domésticos y se incluyen dentro de la asignación de curules que se haga a su respectivo distrito electoral. Es evidentemente mucho más difícil apreciar la importancia política de los votantes en el extranjero en estos casos que en el de arreglos que establecen escaños extraterritoriales fijos. Más aún, las variaciones institucionales también son factores relevantes en este modelo. A continuación realizaremos una distinción entre los sistemas de un solo distrito electoral, que abarca la nación entera, y aquellos con varios distritos electorales «subnaciona-

les». *Ceteris paribus*, conforme con el segundo arreglo, la influencia política de los electores externos tiende a incrementarse, toda vez que los votos externos se pueden concentrar en algunos distritos electorales generando una verdadera pluralidad dentro de éstos, a pesar de que los votantes sean proporcionalmente insignificantes en número a nivel nacional. La materialización de este escenario depende, una vez más, de las disposiciones institucionales concretas. Si se asigna a los votantes en el extranjero a una circunscripción de acuerdo al lugar de su antigua residencia, como sucede en la mayoría de los casos (v. gr. en Canadá, Estonia y el Reino Unido), es muy poco probable que se llegue a una concentración regional de votos. El peso político de los votos externos incrementa su importancia si se asignan todos al distrito electoral correspondiente a la capital, como sucede en Kazajstán, Letonia y Polonia. Esta solución tiene una ventaja de carácter administrativo, que es que los votos se pueden recolectar en la Secretaría de Relaciones Exteriores y se transfieran directamente a un solo distrito electoral interno. Políticamente, sin embargo, esta opción no es del todo favorable, dado que los votos externos podrían cambiar 180 grados el resultado electoral del distrito correspondiente a la capital, aun en países con un número muy reducido de ciudadanos fuera del país. En tales casos, la legitimidad del voto en el

extranjero —y más aún, de las elecciones democráticas como tales— muy probablemente sería cuestionada por la opinión pública nacional.

Contrario a este contexto, la regulación que la ley electoral rusa propone parece bastante razonable: Primero, asigna a los votantes en el extranjero a circunscripciones electorales uninominales de acuerdo con su antigua residencia; segundo, propone un límite máximo de participación para ciudadanos residentes en el extranjero (no más del 10% de los votantes registrados, residentes en los distritos respectivos). Por lo tanto, ello reduce el riesgo de la «determinación externa» de los resultados electorales. Bielorrusia, por otro lado, presenta una solución inusual y altamente desconfiable. Esta nación asigna los votos externos a aquellas circunscripciones electorales cuyo número de votantes registrados está por debajo del promedio general. A primera vista, la compensación de la diferencia numérica en la población votante en las circunscripciones uninominales sugiere una regulación acertada. No obstante, su carácter democrático es únicamente superficial. En realidad, esta norma formulada abstractamente permite que la elite en el poder asigne arbitrariamente los votos externos sin un criterio normativo estricto, lo cual, obviamente, no es lo más adecuado para fortalecer la transparencia y legitimidad del voto en el extranjero.

## Esquema 2. Asignación electoral en relación con los votos externos: opciones institucionales básicas



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

Nuestra propuesta, hasta ahora, muestra un amplio espectro de opciones para el voto en el extranjero dentro de los tres niveles que abarcan las leyes electorales analizadas. En cambio, la normativa específica referente al registro electoral, procedimientos de votación y formas de asignación admiten casi cualquier combinación posible. En relación con este vasto campo de arreglos institucionales, vale la pena destacar dos cosas: en primer lugar, ello prueba que los países algunas veces han desarrollado disposiciones muy específicas; en segundo lugar, indica que las personas encargadas de la toma de decisiones deben decidir «el diseño correcto» en cuanto al voto en el extranjero de entre una interminable gama de posibilidades institucionales. En este punto, surge una pregunta de considerable relevancia: *¿Qué criterios se deberán tomar en cuenta con el objeto de decidir a favor o en contra (de una forma específica) de voto en el extranjero?* Intentando contestar a esta pregunta, nos enfrentamos a tres problemas característicos del voto en el extranjero, los cuales deberán ser ponderados siempre que se trate de moldear un marco normativo dentro de un contexto específico para el voto en el extranjero.

- ?? El problema de la representación política de los ciudadanos que no residan en la nación correspondiente;
- ?? El problema de la revisión judicial de las elecciones celebradas en un territorio extranjero, y
- ?? El problema de la transparencia de los procedimientos de votación en el extranjero.

##### 4.1. Residencia y votación en el extranjero: el problema de la representación

Los argumentos a favor del voto en el extranjero se apoyan en el principio del sufragio universal. La idea básica es que cada ciudadano

tiene el derecho a participar en cada elección directa de representantes de órganos estatales, toda vez que la igualdad formal de todos los ciudadanos ante la ley está garantizada por la Constitución.

Este argumento envuelve dos criterios normativos:

- ?? Primero, los derechos políticos son parte de *los derechos humanos*, y el derecho a votar es considerado como tal. Aun así, esta perspectiva enfoca al sufragio universal como un derecho individual, exclusivamente, privándolo, por lo tanto, de su dimensión funcional, es decir, de su contribución a la creación de instituciones estatales. Estas instituciones deberán ser delineadas de acuerdo con su adecuación política, más que con un criterio abstracto general.
- ?? Segundo, la idea de la *mayor participación electoral*, que responde más que al objetivo del incremento de la legitimidad de los órganos electorales.

De lo anterior se desprende que la posibilidad de votar debería ser garantizada incluso en casos en los que circunstancias de carácter general, tales como enfermedad, discapacidad, etcétera, impidan al ciudadano emitir su voto. La residencia temporal y posiblemente involuntaria en el extranjero se considera otro tipo de circunstancia especial.

La residencia en el país o incluso dentro de la circunscripción electoral correspondiente ha sido una de las condiciones clásicas del sufragio universal, plasmada en diversas declaraciones internacionales de derechos humanos. Aun así, en los debates actuales acerca del voto en el extranjero el requisito de la residencia es aparentemente irrelevante.

Ahora bien, al analizar las residencias por un largo período 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 la 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.

Este problema de representación adquiere particular importancia en aquellos países con un considerable número de ciudadanos radicados en el extranjero (v. gr. México, El Salvador o Rusia). En este contexto, muy probablemente el electorado que radique fuera del país adquiere una importancia crucial 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, entonces, considerada como ilegítima por parte de la población local.

El escenario donde se ejemplifica este caso a la perfección son las Islas Cook, donde la mayor parte de los ciudadanos viven fuera del territorio nacional. Antes de 1981, todos los habitantes, 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 de hecho determinaron el resultado general de las elecciones parlamentarias de 1978, toda vez que el partido de Albert Henry llevó, desde Nueva Zelanda hasta la isla, por vía aérea, el número de votantes que resultó ser decisivo para el resultado. Sin embargo, como consecuencia de una impugnación constitucional, la Corte invalidó esos votos. Más aún, el parlamento modificó la ley electoral de tal forma que en la actualidad se reserva únicamente un distrito electoral uninominal para los ciudadanos que vivan fuera. Por lo tanto, la influencia de los ciudadanos que radiquen en el extranjero se ha limitado desde entonces (ver Ghai 1988, 61 ff.).

Algunos problemas similares podrían surgir en estados con mayor extensión territorial, especialmente cuando la orientación política de los votantes en el extranjero resulte diversa a la

preferencia partidista doméstica. En este caso se otorgará mucho más poder a los ciudadanos que vivan fuera del territorio nacional cuando se les conceda el derecho a votar. Dada la estructura «asimétrica» de las preferencias partidistas externas, únicamente ciertas fuerzas políticas aceptarán la votación externa como legítima. Bajo estas circunstancias, la implantación del voto en el extranjero no generará beneficios en tanto no se analice la legitimidad del sistema político.

Este fue, precisamente, el caso en Croacia durante la guerra en Yugoslavia. A lo largo de este período, el gobierno semiautoritario de Franjo Tudjman sacó ventaja del apoyo nacionalista de los croatas residentes en el extranjero. En consecuencia, los partidos en el gobierno aprobaron la legislación electoral que otorgaba 12 «curules externas» de un total de 127. Como se esperaba, en las elecciones de 1995 la totalidad de esos lugares se entregaron a la Comunidad Democrática Croata de Tudjman (HDZ). Por lo tanto, la estructura institucional de la votación externa se convirtió en un factor que determinó la mayoría del partido en el gobierno. La inconformidad de los sectores jurídico y de la opinión pública no se dejó esperar. En la nueva ley electoral de 1999, elaborada conjuntamente por el gobierno y la oposición, desapareció el número establecido de curules externas. Con esta postura, un nuevo procedimiento de asignación hizo que el número de curules externas dependiera directamente de la relación entre el número de votos externos válidos y el número total de votos válidos (ver arriba 2.3). Esta reforma institucional de las curules externas ha contribuido al proceso de legitimación de las elecciones en Croacia. Finalmente, en contextos evidentemente accidentados, es especialmente necesario un profundo análisis de los efectos políticos de la votación externa. Se deberá examinar si el hecho de la implantación de la votación externa actúa efectivamente a favor de la legitimación del sistema democrático o, por el contrario, si lo afecta convirtiéndose en un instrumento de intereses políticos específicos. En casos tan problemáticos, el voto en el extranjero no sería adecuado.

Frente a los problemas antes señalados, la forma institucional adoptada para el voto en el extranjero también deberá ser adaptada al contexto específico. Así como para la asignación de los votos externos, podría ser previsible para los estados con muchos residentes fuera de su territorio conceder un cierto número de curules externas (como en las Islas Cook) y establecer el número de estos representantes externos en una relación razonable con el cuerpo electoral doméstico (como en el caso de Croacia).

#### 4.2. Votación externa y derecho público: el problema de la revisión judicial

Un problema más se relaciona con el estatus legal del voto en el extranjero. Mientras que las elecciones *dentro* del territorio nacional siempre se celebran bajo la conducción de los órganos constitucionales, no sucede lo mismo cuando el escenario es extraterritorial, v. gr. bajo las condiciones legales-formales de un estado diverso. Al respecto, un problema crucial es la prevención de violación a las leyes electorales, así como el establecimiento de un sistema de revisión judicial efectivo.

La situación se torna más fácil cuando los dos estados en cuestión trabajan juntos en la elaboración de sus propias leyes electorales. Sin embargo, aun en este caso, los países que admiten el voto en el extranjero deberán tomar en cuenta que la libertad y seguridad de los ciudadanos que emitan su voto en el exterior no se podrá garantizar de la misma forma que en el interior del propio país (ver Kilic 1986: 212). Esto se convierte en un problema especialmente para aquellos estados que no sólo tienen un buen número de ciudadanos residentes en el extranjero, sino que además están concentrados en un solo país. Bajo tales circunstancias se podría generar, dentro de ese estado, una campaña electoral para los votantes en el extranjero y tal posibilidad «combinada con la existencia de fuerzas políticas radicales» podría dañar el acto democrático de votación.

Bajo tales circunstancias, el voto postal se consolida como una medida mucho más adecuada que la votación en las sedes diplomáticas. De cualquier forma, antes de implantar el voto en el extranjero, cada estado deberá establecer si es que se puede garantizar el carácter constitucional del sufragio fuera de su territorio. De otra forma, precisamente aquellos países con el mayor número de votantes en el extranjero podrían ver cómo su elección nacional —y todo el sistema democrático— pierde legitimidad ante su propia población.

#### 4.3. Votación externa y transparencia: el problema de la organización electoral

Además de las dificultades legales de carácter formal descritas con anterioridad, la aceptación del voto en el extranjero presenta una seria problemática en cuanto a la organización electoral. Las elecciones celebradas más allá de los límites territoriales generalmente implican un mayor costo de personal, financiero y logístico (en relación al porcentaje de votantes) en comparación con las elecciones celebradas dentro del territorio nacional.

Particularmente cuando los procedimientos institucionales para la votación en el extranjero acaban de nacer, se pueden suscitar algunos errores dentro del proceso electoral —ya sea en el registro, en el propio acto de votación o en el conteo— con mucha mayor facilidad que en las elecciones que se celebran dentro del territorio nacional. En otras palabras, el fraude electoral en el voto en el extranjero tiende a ocurrir con mucho más frecuencia que en las elecciones celebradas dentro del territorio nacional, aunque sean iguales puntual y sistemáticamente. Más aún, no sólo las manipulaciones son relevantes, sino también la percepción que tenga la opinión pública doméstica. Por lo tanto, la implantación del voto en el extranjero en las democracias con un alto porcentaje de población residente en el extranjero podría traer efectos negativos en su desarrollo hacia la consolidación de la democracia.

Una muy buena ilustración de esta hipótesis es México, un país en el que el fraude electoral estuvo a la orden del día durante décadas. Considerando tales antecedentes históricos es fácil comprender el enorme y eficiente esfuerzo que el gobierno mexicano realizó desde principios de los noventa para alcanzar una clara transparencia en la organización de las elecciones. Sin embargo, si se concediera el derecho de voto a los más de tres millones de adultos mexicanos que viven en los Estados Unidos, inevitablemente emergerían problemas en la organización de las votaciones externas. El país enfrentaría, así, el peligro de que sus previos avances hacia la «sensible» legitimación de las elecciones nacionales se pudiera destruir por la implantación del voto en el extranjero.

El voto en el extranjero, por lo tanto, debería ser aceptado únicamente si el contexto histórico dado pudiera garantizar la transparencia del registro electoral, del sufragio y de la asignación de esos votos a sus correspondientes circunscripciones electorales. De este modo, la normativa más adecuada es aquella que establece mecanismos de control efectivos tanto en el registro electoral como en el procedimiento de votación. En este contexto el voto en las sedes diplomáticas pudiera ser más adecuado que el voto postal. Aún más importante es la intercomunicación logística de las diversas sedes diplomáticas, esto es, la conjunción administrativa de las casillas de votación foráneas con las instituciones locales responsables de la organización electoral.

## 5. Conclusiones: hacia soluciones contextualizadas del voto en el extranjero

Al final de este capítulo nos gustaría sintetizar los principales puntos argumentados. Tanto el análisis empírico-comparativo del voto en el extranjero como la exposición sistemática de las disposiciones normativas correspondientes han iluminado dos aspectos de gran importancia para

la obtención de una sensible solución a los problemas planteados:

1. *La implantación de la votación en el extranjero fomenta la controversia política.* A nivel teórico, se pueden hallar sólidos argumentos a favor o 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 otro lado, la votación en el extranjero implica, simultáneamente, la participación electoral de ciudadanos a quienes, sean cuales sean los resultados de las elecciones, no les afectan. La tendencia histórica apunta claramente hacia la concepción del sufragio universal como un derecho individual de cada ciudadano independientemente de su lugar de residencia. Es esta la razón por la que se deberá tomar en cuenta el paquete de problemas político-históricos de cada país, al momento de reconocer el principio de votación en el extranjero. Es este el sentido en el que los argumentos normativos deberán orientarse. Desde ese momento, la cuestión de la adaptación adquiere destacada importancia ya que se deberán evitar todas aquellas prácticas que lesionen la legitimidad de las elecciones. Por lo tanto, las restricciones a la libertad electoral o el cuestionamiento de la constitucionalidad de los procesos electorales, serían expresiones de estos efectos negativos colaterales indeseados, mismos que resultan cruciales en las nuevas democracias. Esto se podría ejemplificar con el estudio de la forma en la que los medios de comunicación masiva atacan el tema de la manipulación electoral, por lo que hace al voto en el extranjero. En razón de tales manipulaciones, la confianza en el proceso electoral democrático, tan nuevo en algunos países, se podría destruir. Más aún, una baja asistencia de votantes en el extranjero registrados podría tener incluso efectos deslegitimadores y, de acuerdo al grado de dificultad en la implementación del voto en el

extranjero, se podría de nueva cuenta cuestionar su aceptación.

Un problema, incluso más serio, surge cuando el voto en el extranjero, en vez de contribuir a la representación de los intereses de los ciudadanos que residen fuera, ayuda a aquellos votantes a afectar en forma decisiva el resultado de la elección, o sea, a determinar al ganador. En este caso, el principal argumento teórico en contra de la votación en el extranjero (es decir, que únicamente aquellos ciudadanos a los que afecten las decisiones que tomen, estén facultados para influir en la composición de sus órganos de representación) adquiere un significado especial. Tales resultados electorales serían muy controvertidos entre los actores políticos relevantes.

La conveniencia de reconocer el principio de sufragio universal en el voto en el extranjero depende, a final de cuentas, de las circunstancias, esto es, de su aceptación. En la mayor parte de los casos la votación en el extranjero parecerá ser adecuada, aunque en algunos países se pueda probar lo contrario. Por el propio bien de estos países, se deberá examinar a fondo la implantación del voto en el extranjero cuando la extensión de las elecciones nacionales más allá de las fronteras del país pueda tener consecuencias que puedan lesionar la consolidación de la democracia.

Más aún, la votación en el extranjero no debería opacar la profunda reflexión que se pueda hacer acerca de la inclusión política de los ciudadanos extranjeros en el país en el que residen. Lo que se trata de explicar es que en congruencia con la distinción entre nacionalidad y ciudadanía, se debería de promover la posibilidad de la ciudadanía en el estado de residencia. El derecho al voto en el país de residencia podría facultar a los individuos de nacionalidad extranjera a tomar parte en las decisiones que involucren asuntos de carácter personal y, por lo tanto, crear así un contexto de responsabilidad significativa en términos de la teoría de la representación.

2. *No existe una institución ideal diseñada para la votación en el extranjero.* Aun si el legislador ha optado en general por la implantación del voto en el extranjero, las disposiciones normativas correspondientes se deberán ajustar al particular contexto del país de que se trate. Sobre todo, se deberá prestar atención a los imprevistos y resultados negativos colaterales para mantenerlos en los niveles más bajos. Cuando se debata acerca del voto en el extranjero, siempre se deberá considerar que las reformas institucionales que se intenten no deberán pretender realizar un solo objetivo, sino varios, simultáneamente. Entre estos criterios normativos se encuentran:

- ?? La materialización del principio de sufragio universal;
- ?? Permanencia del estado de derecho;
- ?? Un incremento real en la participación política que justifique los esfuerzos políticos y económicos destinados al voto en el extranjero;
- ?? Fortalecimiento de la legitimidad del sistema democrático;
- ?? La efectiva contribución a la consolidación democrática.

En este escenario, nos podríamos hacer las siguientes preguntas: ¿Debería el voto en el extranjero ser ampliado tanto para la elección de los órganos de representación como para los referendos?, o ¿debería restringirse para un solo órgano? En el caso de la votación en el extranjero para órganos plurinominales (parlamentos) existe una pregunta más: ¿Es conveniente establecer un umbral determinado de representación para los ciudadanos que vivan fuera o tal umbral debería formularse de acuerdo con la participación electoral actual (con especificación del mínimo y máximo de «curules externas»)?

Generalmente es aconsejable optar por soluciones que permitan a los ciudadanos que residan en el extranjero estar representados en las principales instituciones estatales, para que puedan participar en las políticas domésticas, evitando así el riesgo de que su comporta-

miento pueda determinar el resultado electoral. En caso de que la balanza se cargara un poco más en favor de los votantes en el extranjero, se crearía una situación insostenible para la mayoría de las nuevas democracias. Partiendo de una

base objetiva, la regulación institucional presentada anteriormente se podría adecuar, más o menos, al caso individual. Por lo tanto, el consejo institucional siempre deberá considerar el contexto político-histórico del país en cuestión.

**Tabla 3. Panorama general de argumentos a favor y en contra de la votación en el extranjero**

	<b>A FAVOR del voto en el extranjero</b>	<b>EN CONTRA del voto en el extranjero</b>
Argumentos teóricos	?? Perfeccionamiento del <i>Sufragio Universal</i> como parte de los derechos humanos. ?? Incremento en la <i>participación política</i> .	?? La <i>residencia</i> como criterio principal para el sufragio y la representación política. ?? Una problemática <i>revisión judicial</i> de las elecciones en el extranjero. ?? Una cuestionable transparencia del proceso electoral externo.
Argumentos empírico-históricos  (condiciones contextuales)	?? Un número muy pequeño de votantes permanentes en el extranjero frente a los votantes domésticos. ?? Distribución equitativa en cuanto a las preferencias políticas para los votantes en el extranjero. ?? Democracias experimentadas y una organización electoral bien establecida.	?? Un gran número de votantes en el extranjero, en relación con los votantes domésticos. ?? Uniformidad de la orientación ideológica de los votantes en el extranjero. ?? Nuevas democracias con problemas de administración electoral y/o una historia de fraude electoral.