

Date Printed: 11/06/2008

JTS Box Number: IFES_7

Tab Number: 31

Document Title: Conferencia Trilateral: Canada-Estados
Unidos-Mexico, Sobre el Voto en el

Document Date: 1998

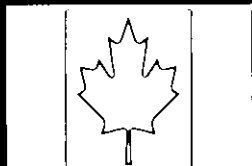
Document Country: Mexico

IFES ID: R01749



* 3 7 3 D 3 7 F D - 4 E E E - 4 B 2 3 - B 5 F E - D C F 3 6 6 5 1 D 7 C B *

CONFERENCIA TRILATERAL



CANADÁ



ESTADOS UNIDOS



MÉXICO

SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO

México, D.F., 2-3 de septiembre de 1998



CONFERENCIA
TRILATERAL

CANADÁ

ESTADOS UNIDOS

MÉXICO

SOBRE EL VOTO
EN EL EXTRANJERO

DIRECTORIO DE INSTITUCIONES ORGANIZADORAS

FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA SISTEMAS ELECTORALES

Richard W. Soudriette, Presidente

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Bruno Guandalini, Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas-México

ELECCIONES CANADÁ

Jean-Pierre Kingsley, Director General

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

José Woldenberg Karakowsky, Consejero Presidente

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

José Luis de la Peza, Presidente

Primera Edición: 1998

D. R. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Carlota Armero No. 5000, Col. Culhuacán C.T.M.,
Delegación Coyoacán, C.P. 04480

Instituto Federal Electoral
Viaducto Tlalpan No. 100, Col. Arenal Tepepan,
Delegación Tlalpan, C.P. 14610

Impreso en México
ISBN 968-6853-89-8

CONTENIDO

DISCURSO INAUGURAL	I
PRESENTACIÓN	7
RETOS QUE ENFRENTA LA REGULACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL VOTO EN EL EXTRANJERO. PERSPECTIVAS COMPARADAS	11
La perspectiva de la Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas <i>Horacio Boneo</i>	13
La perspectiva de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales <i>Richard W. Soudriette</i>	23
La perspectiva del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: el voto de los nacionales en el exterior, ¿una rectificación necesaria? <i>Luis Alberto Cordero</i>	33

Una aproximación al caso de México <i>Juan Molinar Horcasitas</i>	49
EL VOTO DE LOS EXTRANJEROS EN CANADÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	57
El voto de los extranjeros en Canadá <i>France Demianenko</i>	59
Requerimientos y facilidades para el voto de los extranjeros en los Estados Unidos: el caso de California <i>Conny B. McCormack</i>	67
El voto de los sudafricanos en los Estados Unidos <i>Tony J. Sirvello III</i>	77
El voto de los peruanos en los Estados Unidos <i>Augusto Arzubiaga</i>	83
NATURALEZA, ORGANIZACIÓN Y ALCANCES DEL VOTO EN EL EXTRANJERO (POR CORREO): LAS EXPERIENCIAS DE CANADÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	95
Panorámica general del caso canadiense <i>Jean-Pierre Kingsley</i>	97
Organización y logística en Canadá <i>Carol Lesage</i>	101

Panorámica general del caso estadounidense <i>Henry Valentino</i>	109
Organización y logística en los Estados Unidos en el ámbito federal <i>Scott Wiedmann</i>	115
Organización y logística en los Estados Unidos en el ámbito local <i>Tony J. Sirvello III</i>	125
PROBLEMAS Y DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL VOTO EN EL EXTRANJERO EN CANADÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	131
El caso de Canadá <i>Carol Lesage</i>	133
El caso de los Estados Unidos <i>Constance Kaplan</i>	137
EXPOSITORES	145
INVITADOS INTERNACIONALES	147

DISCURSO INAUGURAL

JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY

En nombre del Instituto Federal Electoral deseo expresar un profundo agradecimiento a los invitados extranjeros que aceptaron viajar hasta nuestro país para relatarnos su experiencia práctica sobre el ejercicio del voto en el extranjero.

Agradecemos especialmente a nuestros amigos de Elecciones Canadá y de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, quienes mostraron una enorme disposición e hicieron posible que

autoridades y expertos electorales de Norteamérica aceptaran compartir sus conocimientos con el público mexicano.

También deseamos agradecer la hospitalidad de nuestro Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al abrirnos sus puertas para la celebración de esta Conferencia. Al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por su apoyo incondicional para ayudarnos a profundizar, con el mayor rigor, sobre un tema que ocupa un lugar privilegiado en la agenda electoral de México: la posibilidad del voto en el extranjero.

* Consejero Presidente del Consejo General del IFE

Seguramente ustedes están enterados de que, en 1996, el Congreso de la Unión reformó por consenso la Constitución de la República para remover un obstáculo legal que impedía la emisión del sufragio fuera de los distritos en que se divide el territorio para efectos electorales.

Meses después, se adicionó un artículo transitorio a la ley electoral, en el cual se plasma un mandato al Consejo General del Instituto Federal Electoral: designar una comisión de especialistas en diversas disciplinas, para que realice estudios sobre las diversas modalidades, instrumentos y mecanismos, mediante los cuales podría darse el voto de los mexicanos en el extranjero.

Este hecho marca un hito en la discusión electoral mexicana. No sólo se ha dado por vez primera expresión legal a un tema que no había encontrado vías francas de debate y solución; sino que también, en virtud de ese mandato, se crea por vez primera un instrumento para evaluar, con seriedad y rigor científico, las posibilidades y las complejidades que

entraña el proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero.

La comisión de especialistas que designó el Consejo General del IFE y se instaló formalmente el pasado 12 de mayo, dispone de un plazo de seis meses para conducir sus estudios y formular el informe correspondiente. A tal efecto, actúa con plena libertad y sin condicionamientos, guarda para nosotros la mayor jerarquía, pues tiene una tarea inédita y trascendente: aportar información cierta del derecho, de la demografía, de la política y de la organización y logística implicadas en el proyecto; proponer distintas modalidades, ponderar sus costos y subrayar sus beneficios.

Por su radical novedad; porque puede abrir una puerta a la participación política a millones de mexicanos; porque obliga a una gran coordinación de esfuerzos y a la colaboración entre diversas instituciones; por la dificultad para hacer compatibles una variedad de legislaciones en el plano internacional y porque exige imaginar mecanismos viables, y al mismo tiempo seguros y confiables. Por

todo ello, consideramos que éste es uno de los proyectos institucionales y legales que podría desplegar nuestro país y nuestra institución.

El proyecto mexicano del voto en el extranjero no puede admitir soluciones simples porque no sería viable. Nos hacemos cargo de que el asentamiento de grandes contingentes de mexicanos en el exterior plantea nuevos retos democráticos, pero también deseamos proteger la confianza electoral que tan trabajosamente hemos construido en los últimos años.

Hoy no existe ninguna referencia en la ley que regule y le indique a la autoridad electoral mexicana cómo organizar una elección fuera de nuestro territorio; elaborar esa ley será tarea del Poder Legislativo. Es el Congreso de la Unión la instancia que tiene la última palabra.

Esta Conferencia Trilateral representa una contribución más para el trabajo de

la comisión de especialistas, para hacer crecer el acervo intelectual y jurídico a disposición del legislador y para hacer llegar información cierta a la opinión pública de México.

Estoy convencido de que la calidad de la democracia depende de la densidad de los debates que produce. Una discusión superficial o desinformada conduciría, inevitablemente, a decisiones equivocadas y, peor aún, a frustrar el avance sólido de los proyectos y las demandas que la propia democracia genera.

Deseo subrayar una vez más: pocas veces habíamos tenido tanta necesidad de contar con las experiencias y con la colaboración de otras instituciones y de otras naciones. Nuestra vida democrática, la que se funda en un debate serio, se ve reforzada con este encuentro.

PRESENTACIÓN

Desde 1994 las autoridades electorales a nivel federal de Canadá, los Estados Unidos de América y México han venido desarrollando y consolidando un estrecho y muy fructífero proceso de vinculación y cooperación interinstitucional, contando para ello con el apoyo de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

En abril de ese año y en un esfuerzo sin precedentes, las autoridades electorales federales de los tres países se reunieron por vez primera en la ciudad de México para intercambiar información e impresiones sobre sus respectivos sistemas electorales,

en un foro denominado “Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre Sistemas Electorales”.

El entusiasmo despertado y la utilidad reportada por este foro dio pauta para que la experiencia se repitiera en mayo de 1995 en Ottawa, Canadá y en mayo de 1996 en Washington, D.C. y, consecuentemente, para que se ampliara y fortaleciera el proceso de vinculación y cooperación interinstitucional.

En este contexto se enmarcó la iniciativa de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, Elecciones Canadá, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en esta oportunidad también se beneficiaron del apoyo y participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para organizar la "Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el Voto en el Extranjero", que se verificó en la ciudad de México del 2 al 3 de septiembre de 1998.

Atendiendo al interés e importancia alcanzado por el tema del voto en el extranjero en distintas regiones del mundo, esta conferencia tuvo como propósito fundamental el de conocer en detalle la forma en que Canadá y los Estados Unidos de América organizan y operan sus sistemas de voto por correo en el extranjero, así como la experiencia de algunos países en la organización de la votación de sus ciudadanos residentes en estos dos países y la perspectiva de distintos especialistas en esta materia.

Además de fortalecer el proceso de vinculación y cooperación interinstitucional, con esta Conferencia se pretendió también contribuir al estudio, análisis y difusión del tema del voto en el extranjero, así como apoyar los trabajos de una comisión

de especialistas mexicanos en distintas disciplinas encargados de estudiar las diversas modalidades para el ejercicio del voto en el extranjero.

Con este doble propósito en mente, las instituciones organizadoras coincidieron en la necesidad de que la agenda de la Conferencia, si bien concebida bajo un enfoque integral y comparado, se concentrara fundamentalmente en los requerimientos organizativos y logísticos que entraña el diseño y operación del sistema adoptado para permitir el ejercicio del voto en el extranjero, sin pasar por alto ni perder de vista los factores subyacentes en la elección de un determinado sistema y la evolución de su configuración y expresión jurídica.

Con el objeto de precisar y aclarar el terreno donde se ubica el debate acerca del voto en el extranjero y de poner en perspectiva la naturaleza y alcance de algunos de los enfoques y argumentos dominantes, la Conferencia Trilateral contó con una sesión introductoria titulada "Retos que Enfrenta la Organización y Regulación del Voto en el Extranjero: Perspectivas Comparadas". Las perspec-

tivas que en esta oportunidad se presentaron correspondieron a la Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Este segmento se complementó con una aproximación al caso de México.

La conferencia constó de tres paneles de deliberación. El primero se dedicó a examinar el tema "El Voto de los Extranjeros en Canadá y los Estados Unidos", bajo una doble perspectiva. En un primer momento se programaron presentaciones a cargo de autoridades electorales de esos dos países a efecto de que precisaran, de ser el caso, cuáles son los requerimientos o procedimientos que debe seguir el gobierno de otro país que permita y regule el voto de sus nacionales en el extranjero para poder operar un sistema de esta naturaleza en el territorio de Canadá o los Estados Unidos.

En estas presentaciones también se da cuenta de los apoyos o facilidades que pueden o suelen brindar las autoridades electorales de Canadá y los Estados

Unidos a los gobiernos o autoridades electorales de terceros países que así lo solicitan para la organización de ese tipo de elecciones. En un segundo momento y como necesario complemento de las presentaciones anteriores, algunas de las propias autoridades de Canadá y los Estados Unidos e incluso el Cónsul General del Perú en los Estados Unidos, describieron con detalle la experiencia de otros países que han organizado elecciones de sus nacionales residentes en esos países norteamericanos.

El segundo panel tuvo como objeto ofrecer una visión panorámica acerca de la "Naturaleza, Organización y Alcances del Voto en el Extranjero (por correo) en Canadá y los Estados Unidos". En dos presentaciones las autoridades electorales de Canadá precisaron aspectos relativos al origen, evolución y situación actual del marco jurídico que regula el voto de sus ciudadanos en el extranjero, así como las características básicas del modelo utilizado (planeación, organización, logística y costos).

Por el alto grado de descentralización que caracteriza al sistema electoral esta-

dounidense, y dada la concurrencia de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local) en el diseño y operación de los programas y procedimientos relativos al voto de sus ciudadanos en el extranjero, la presentación del caso estadounidense comprendió tanto una panorámica general, como un tratamiento diferenciado acerca de la organización y logística en los ámbitos federal y local.

El tercer panel se dedicó al examen de los "Problemas y Desafíos para la Administración del Voto en el Extranjero". Los expositores, una autoridad electoral de Canadá y otra de Estados Unidos, si bien tomaron como base sus respectivas experiencias para tratar de diagnosticar y evaluar sus principales problemas y desafíos, también trataron de identificar aquellos que deben ser previstos y encarados por cualquier modelo de voto en el extranjero.

Con la publicación de todos los materiales preparados expresamente y presentados durante la conferencia por especialistas y administradores electorales que han tenido a su cargo el diseño u operación de sistemas de votación en el extran-

jero, se pretende hacer una contribución directa y de largo alcance para que tomadores de decisión, autoridades y administradores electorales que hoy encaran o pronto tengan que hacer frente a desafíos en esta materia cuenten con un referente concreto y sistematizado que les pueda servir de base para sus estudios, reflexiones y deliberaciones.

Con el esfuerzo de difusión de estos trabajos también se busca poner a disposición de todos los públicos atentos o interesados una guía práctica que estimule sus reflexiones y consideraciones sobre un tema que, por su naturaleza e importancia, está destinado a suscitar una atención aún mayor y más detenida.

Las instituciones organizadoras agradecen la disposición de todos los expositores que participaron en el Seminario para preparar sus presentaciones con miras a facilitar su publicación, así como a todos los que hicieron posible su organización y fructífero desarrollo, y al poner este ejemplar en manos de un lector interesado expresan la satisfacción de un objetivo cumplido.

*RETOS QUE ENFRENTA
LA REGULACIÓN Y ORGANIZACIÓN
DEL VOTO EN EL EXTRANJERO.
PERSPECTIVAS COMPARADAS*

LA PERSPECTIVA DE LA UNIDAD DE ASISTENCIA ELECTORAL DE LAS NACIONES UNIDAS

HORACIO BONEO *

Quiero felicitar a las instituciones organizadoras por una iniciativa que no sólo será de gran utilidad para México, sino también para otros países que contemplan implantar el derecho al voto para sus ciudadanos residentes en el exterior.

La Organización de las Naciones Unidas no ha tenido muchas experiencias directas relacionadas con este tema. En las elecciones sudafricanas de 1994 colaboró en la organización de mesas de vota-

ción en algunos países en los que Sudáfrica no tenía representación. Colaboró también en el voto externo para el referéndum en Eritrea y ayudó a organizar unas pocas mesas externas para registro de votantes en las elecciones de Camboya de 1993. Con esto prácticamente se agota la experiencia institucional.

Es por ello que las reflexiones de los párrafos que siguen son esencialmente experiencias indirectas, resultantes de muchos años de vinculación a temas electorales en diferentes países.

Debo confesar que esa experiencia de observación casual tiende a desarrollar

* Asesor Interregional en Gobernabilidad Democrática de la Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas.

un cierto cinismo frente al tema del voto externo, al menos en la forma en que se ha implementado en algunos países en vías de desarrollo cuyos procesos políticos son muy competitivos. Existen varias razones sólidas para ese cinismo.

En primer término, la eventual concesión del derecho al voto a los residentes en el exterior rara vez resulta de presiones de los interesados. No creo recordar un solo caso de protestas con este origen. En una pequeña plaza frente a la sede de Naciones Unidas en Nueva York hay manifestaciones casi a diario por los temas más diversos, pero nunca ha habido una manifestación de residentes de un país que protesten por la imposibilidad de ejercer su derecho al voto. Tampoco se ha recibido nunca una carta de protesta sobre el tema en la División de Asuntos Electorales, ni el tema suele discutirse en los círculos de derechos humanos.

Lo usual es que el tema del voto en el exterior surja en un contexto político y, en la mayor parte de los casos, en relación con discusiones sobre reformas a la ley electoral. Las motivaciones formales

—tanto de quienes lo apoyan como de los que se oponen— parecen siempre nobles y se fundan en argumentos válidos, aunque contrastantes. Pero la mera observación de las posiciones partidarias frente al tema sugiere motivaciones más egoístas, particularmente cuando se supone que la incidencia del voto en el exterior será significativa. Los partidos que suponen que podrán captar ese voto apoyan su adopción y aquellos que pueden resultar perjudicados se oponen.

Una segunda observación es que el interés en el voto en el exterior no es permanente. Por el contrario, en casi todos los casos parece seguir un cierto ciclo. El interés es alto cuando el tema se incorpora a las discusiones iniciales. Pero cuando se aprueba y se implementa y la experiencia posterior indica que sólo vota un porcentaje muy pequeño de los residentes y que la votación en el exterior, en la mayor parte de los casos, no afecta mayormente los resultados, el tema deja de tener interés.

A pesar de ese cinismo de partida, quisiera enfatizar que el caso mexicano tiene

características muy especiales y que es muy probable que constituya una excepción a las tendencias señaladas. Es por ello que, en lo que resta de la exposición, trataré de analizar los desafíos que presenta el caso mexicano a partir de dos ángulos de análisis. Por un lado, la discusión de ciertas cuestiones técnicas y políticas que son inherentes al voto en el extranjero. Por otro, el apuntar ciertas características contextuales del caso mexicano que no son usuales en la experiencia comparativa. De la confluencia de esos dos ángulos de análisis surge una visión interesante de los desafíos a enfrentar.

Aun cuando los temas a discutir en materia de voto en el exterior son muy numerosos, las siete cuestiones técnicas y políticas más frecuentemente mencionadas son las siguientes:

- ¿Quién vota?
- ¿Por qué o por quién se vota?
- ¿Cómo se verifica el derecho a votar (incluyendo temas de registro de electores, identificación de los mismos en el acto de votar, etc)?

- ¿Cómo se informa a los electores y cómo se conduce una campaña electoral en el exterior?
- ¿Cómo se asegura el secreto del voto y la inexistencia de influencias indebidas?
- ¿Cómo se vota y, en particular, cómo se evita el doble voto?
- ¿Cómo se sancionan las faltas electorales?

Hay, por otra parte, cuatro características muy especiales del contexto en el cual se desarrollará el voto en el exterior de los mexicanos. Éstas son:

- Elevado número de residentes en el exterior concentrados en los Estados Unidos, donde se calcula que se encuentran unos siete millones de mexicanos.
- Heterogeneidad de los mexicanos en el exterior, ya que se trata de un grupo que incluye a categorías tan diferentes como antiguos residentes con doble nacionalidad, migrantes legales recientes o inmigrantes indocumentados.

- Sensibilidades políticas locales en el país de residencia. La cuestión migratoria es un tema álgido en la política californiana y en la de otros estados en los que hay una fuerte inmigración mexicana. Baste recordar la polémica y el reciente referéndum en California sobre la educación bilingüe, las tentativas de privar de acceso a servicios de salud y educativos aun a inmigrantes legales, etc.
- El altísimo grado de desconfianza que caracteriza los procesos electorales mexicanos. Aunque esa desconfianza ha ido disminuyendo en los últimos años gracias a la impecable actuación de los organismos electorales, aún subsiste. De ninguna manera debería arriesgarse lo logrado. El voto en el extranjero sólo debería introducirse si reviste las mismas condiciones de seguridad que el voto dentro del territorio nacional y despierta el mismo grado de confianza.

La primera de las cuestiones relativas el voto en el exterior es ¿quién vota?, tema que se convierte en un desafío en función

de la heterogeneidad de los mexicanos en el exterior. Pero antes de entrar a discutir esos problemas vale la pena recordar que hay un principio fundamental de equidad que está en juego. Creo que no debería siquiera considerarse la posibilidad de conceder el voto a los migrantes externos si en forma previa no se da el pleno acceso al voto a los migrantes internos, esto es, a aquellos mexicanos en el país que están temporalmente fuera del distrito electoral en el que se encuentran registrados.

Pasando a los mexicanos en el exterior, la heterogeneidad del grupo requerirá seguramente algunas exclusiones por razones de orden ético y práctico. Pero, ¿cuáles son las exclusiones razonables? ¿Al cabo de cuántos años de residencia en el exterior se pierde el derecho al voto —si es que efectivamente se pierde? ¿Tiene sentido conceder el voto a personas que han residido 20 ó 30 años en el exterior y que no aparentan tener intenciones de regresar? Hay también circunstancias que limitan en la práctica el ejercicio del derecho al voto, particularmente en el caso de los inmigrantes ilegales. ¿Qué hacer con

ellos? ¿Cómo motivarles siquiera a registrarse sabiendo que la transparencia del proceso electoral requiere un alto grado de accesibilidad a los listados de inscritos y que –al menos teóricamente– esos registros pueden llegar a manos de autoridades migratorias?

La segunda serie de cuestiones relativas al voto en el exterior se refiere a lo siguiente: ¿cómo se verifica el derecho a votar y cómo se evita el doble voto?, ¿cómo se registra a los votantes, cómo se los identifica, cómo se verifica y depura el padrón de electores? Los problemas que se presentan en esta área no son de fácil solución y el elevado número de electores los complica significativamente. No debe olvidarse que, por los problemas que se presentan en la documentación básica de los mexicanos, el sistema registral se basa en buena medida en la buena fe, y que no es un instrumento adecuado para evitar el doble voto por vía del control estricto de la inscripción en el registro de electores. El entintado de un dedo es un efectivo mecanismo adicional de seguridad para evitar el doble voto.

Pero en el caso del voto en el exterior, el entintado sólo es posible si el voto se hace con presencia física del votante en casillas especiales y no resulta aplicable en las modalidades de voto por correo. Ello –en el caso de la votación por correo– pone todo el peso del control del doble voto en la calidad del registro de electores, lo cual, a su vez, implica que éste debe constituirse a partir de documentación confiable y, en particular, el uso del pasaporte. Pero esto implicaría en la práctica privar del derecho al voto –una vez más– a la mayor parte de los inmigrantes indocumentados que difícilmente concurrirían en persona a casillas especiales por temor a ser detectados por las autoridades migratorias.

La tercera serie de cuestiones relativas al voto en el exterior se refiere a la educación electoral y a la conducta de las campañas electorales. En este caso el factor que crea un desafío particular se refiere a las sensibilidades políticas locales. Es que cuando hay un electorado potencial en el orden de los millones de votantes, no resultan posibles campañas educativas o polí-

ticas de bajo perfil, centradas en las instituciones y medios de la propia comunidad. Es inevitable que trasciendan –particularmente las campañas políticas– al punto de ser percibidas por los no-mexicanos residentes en la zona.

El voto y las campañas electorales de los mexicanos en Los Ángeles no son lo mismo que los de los sudafricanos, armenios o eritreos. Si bien hay 200,000 armenios en el área de Los Ángeles, sólo se registraron cerca de 5,000, de los que votaron menos de 2,000. De acuerdo con uno de los documentos presentados en este Seminario, la mayor parte de la publicidad se condujo en los numerosos programas destinados a la comunidad armenia.

Se trata, claramente, de un fenómeno que puede pasar casi desapercibido por la población local. Pero es probable que esa no sea la situación en el caso de una elección mexicana, que puede generar actividades percibidas como intrusivas por los residentes restantes y generar reacciones puntuales peligrosas. ¿Qué pasa si las autoridades de determinados condados se oponen activamente al ejercicio del

voto en vez de apoyarlo, como en los ejemplos discutidos? ¿Qué pasa si algunos grupos se presentan ante la justicia solicitando que no se permita?

La cuarta serie de cuestiones se refiere a lo siguiente: ¿cómo se vota?, y en particular ¿cómo se asegura el secreto del voto y la inexistencia de influencias indebidas? Aquí se conjugan en la producción de un desafío, y actuando en diferente sentido, el elevado número de electores y el altísimo grado de desconfianza predominante en el sistema político mexicano.

Por una parte, el número potencial de votantes hace difícil acudir a votar en forma personal en casillas de voto habilitadas para esos efectos. El elevado número de casillas y los problemas logísticos requerirían un nivel de cooperación de las autoridades locales que no sería fácil de obtener en forma generalizada. El voto de los mexicanos en el exterior no es una “buena causa” del mismo orden de magnitud que las primeras elecciones sudafricanas o el referéndum eritreo, y no creo que puedan extrapolarse algunas de las actitudes y apoyos comentados en algunos de los documentos presentados.

En ese sentido, el elevado número de votantes asigna ventajas comparativas al voto por correo. Pero los métodos postales deben enfrentar la desconfianza existente en el sistema político. Aun cuando pueden introducirse algunas medidas de seguridad, las mismas son relativamente débiles y por ello el voto postal radica en muy buena medida en la buena fe de quienes lo emiten. En particular, el voto postal es sensible a las influencias indebidas y a la compra de votos y será difícil alegar que estas no existieron. ¿Que pasaría en México si los votos de los residentes en el exterior modificara los resultados de una elección presidencial?

La quinta área de problemas: ¿cómo se sancionan las faltas electorales?, que es un problema común a todos los sistemas electorales que incluyen el voto en el exterior. Creo que ésta es una cuestión sin solución. No parece posible aplicar sanciones a personas o instituciones con residencia en otro país. Prácticamente el único remedio disponible es la anulación de las elecciones en ese circuito y ésta no es una buena solución en la mayor parte de los casos. Las faltas y abusos que se pueden cometer

durante el inicial período de campaña son de casi imposible sanción.

He dejado para el final una cuestión que considero central: ¿por qué o por quién se vota? Y en particular, ¿por qué o por quién deberían poder votar los residentes permanentes?

Puede argumentarse –como lo hace otro de los documentos presentados en este seminario– que se está violando el derecho político de sufragio de un ciudadano o ciudadana si no se le permite ejercer ese derecho por el único hecho de encontrarse en el exterior. Pero ese argumento deja de lado el hecho de que el derecho al sufragio es una simple instrumentalidad de un derecho más trascendente: el derecho de las personas a elegir su gobierno o sus representantes. El voto secreto al que se refiere la Declaración Universal de Derechos Humanos es la forma de asegurar que ese derecho a elegir gobierno o representantes se dé en forma genuina y libre.

Las características presidencialistas de casi la totalidad de los países americanos hacen que la discusión sobre el voto en el extranjero se centre en votaciones de juris-

dicción nacional, y en particular en la elección para presidente. Cuando se habla del voto en el extranjero para la elección de representantes, se suele referir a los representantes del distrito electoral en el que residía el residente en el extranjero antes de su traslado. Pero puede argumentarse que cuando un residente permanente en el extranjero vota por el presidente de su propio país o por los representantes de su viejo distrito electoral está votando por quienes gobiernan a sus compatriotas, y no por los gobiernos que lo afectan en su nueva residencia.

Hace más de diez años que trabajo para Naciones Unidas y soy un residente permanente de la ciudad de Nueva York. En una muy buena parte de los temas que me resultan relevantes me gobierna el Alcalde Giuliani y, en menor grado, el gobernador Pataakis y el Presidente Clinton. Ciertamente no lo hacen ni el Presidente Ménem ni el Intendente de la Rúa. Es por razones similares que la violación del derecho a voto de las personas de origen ruso que viven en Latvia se refiere a su incapacidad para votar en las elecciones latvias, y no en las elecciones rusas.

En ese contexto, es bueno recordar que el votar en las elecciones presidenciales no es la única opción del ejercicio del derecho al sufragio. En un cierto número de países el voto en el exterior se refiere, al menos parcialmente, a la elección de representantes de los residentes en el exterior ante el parlamento en circunscripciones especialmente definidas. Por vía de esa representación se posibilita que los residentes en el exterior puedan expresar sus opiniones políticas y también articular intereses alrededor de temas que les son relevantes, como por ejemplo las facilidades aduaneras que se conceden a quienes retornan al país, el reconocimiento de aportes jubilatorios efectuados en el país de origen o el tratamiento de las remesas que efectúan a sus familiares. Creo personalmente que ésta es una forma de ejercer el derecho político al sufragio y a la representación que es más relevante que el depositar periódicamente un voto por un presidente lejano.

Otra de las características presumibles de un sistema en el que los residentes en el extranjero votan por candidatos en circunscripciones especiales y no por candi-

datos presidenciales o parlamentarios en su comunidad de origen es una probable desvinculación entre las campañas políticas del país de origen y los que se desarrollan en el extranjero. Aun cuando los temas básicos de las campañas se mantengan, el énfasis será en temas relevantes para los residentes en el exterior. Se limita también el impacto político —real o imaginario— de esos votos.

La posibilidad de que los votos en el exterior puedan cambiar el resultado de la elección presidencial es potencialmente una bomba de tiempo. No sucede lo mismo con la elección de uno o más representantes de la comunidad residente en

el exterior, que no tendrán ni cercanamente ese impacto político. Ello a su vez permite la aplicación de formas de votar —como el voto por correo— que facilitan la participación de ciudadanos, aunque su seguridad no sea absoluta. Es, también, una forma razonable de comenzar a acercar los residentes externos a su país de origen, para ampliar la cobertura del voto en etapas sucesivas, una vez lograda la consolidación del sistema.

Ojalá que estas breves reflexiones sean de utilidad en el debate que deberá emprender la sociedad mexicana sobre el tema del voto en el exterior.

Muchas gracias.

LA PERSPECTIVA DE LA FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA SISTEMAS ELECTORALES

RICHARD W. SOUDRIETTE *

La democratización y globalización mundial han llevado a muchos países a analizar el acceso de sus ciudadanos residentes en el extranjero a los procesos electorales, ya que tradicionalmente no habían podido o se les impedía participar en las elecciones de sus propios países. La decisión que muchas naciones han tomado para permitir que sus ciudadanos voten fuera de su país es una forma de otorgarle a esas personas la oportunidad de participar en las decisiones que les conciernen, así como en la

vida política, económica y administrativa de su país.

Para que un país tenga la posibilidad de permitir el voto en el extranjero debe contar con el apoyo de varias instituciones tales como el Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y la Comisión Electoral, entre otros. La Asamblea es la encargada de promulgar las leyes electorales, mientras que la Comisión Electoral se ocupa de hacer cumplir y administrar las mismas. Las embajadas y consulados del país son los responsables de llevar a cabo esos mandatos en el exterior.

* Presidente de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).

En la actualidad existen más de cincuenta países en todo el mundo que permiten a sus ciudadanos votar en el extranjero. En América Latina y el Caribe el número de países que permiten el voto en el extranjero es de doce contra veintiséis que no lo permiten. Los países que organizan elecciones en el exterior cuentan con distintas disposiciones legales para organizar sus procesos electorales. Algunos países sólo permiten el voto en el exterior en elecciones presidenciales (por ejemplo Bolivia, Brasil y Venezuela); otros incluyen elecciones legislativas (por ejemplo Argentina, Canadá y Perú) y, finalmente, algunos incluyen elecciones municipales y referéndums (por ejemplo Dinamarca, España y E.U.).

Existen también casos en que el voto en el extranjero es consecuencia de serios conflictos armados donde mucha gente ha sido desplazada y ha tenido que abandonar su país o región de origen. Ésta es la experiencia de las elecciones para la Asamblea Nacional de Bosnia en 1997. En estas primeras elecciones posteriores al conflicto de la ex-Yugoslavia, una población dispersa de refugiados fue

incorporada al proceso electoral. El éxito de estas elecciones reforzó los principios democráticos y fortaleció la continuidad del proceso de paz y reconstrucción de estos países, luego de un periodo de inestabilidad regional durante el cual millones de personas fueron desplazadas debido al conflicto bélico.

LA EXPERIENCIA DE LA FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA SISTEMAS ELECTORALES (IFES)

Las responsabilidades de los Estados democráticos no terminan en las fronteras; para fortalecer el proceso democrático deben tener la iniciativa de incorporar a sus ciudadanos residentes en el extranjero. Alrededor del mundo podemos observar las distintas modalidades de voto en el extranjero. IFES ha tenido la oportunidad de apoyar directamente a gobiernos y comisiones electorales en la coordinación logística de sus procesos electorales en el exterior. Algunos de estos ejemplos son: a) Rusia; b) Perú; c) Armenia y d) Sudáfrica.

a. Rusia

En junio de 1996 observadores internacionales de IFES tuvieron la oportunidad de presenciar el proceso electoral en la Embajada de Rusia en Washington, D.C. Los observadores de IFES notaron algunas fallas en la verificación de la ciudadanía. Uno de los oficiales de la embajada explicó que la mayoría de los pasaportes que se presentaban al momento de votar (documento de votación) eran de la Unión Soviética. Las regulaciones no indicaban claramente la distinción entre ciudadanos de la Federación Rusa y aquellos pertenecientes a repúblicas de la ex-Unión Soviética. Es por ello que la educación cívica previa a la elección es una de las áreas más importantes a fortalecer antes de celebrar procesos electorales, más aún cuando se trata de ciudadanos residentes en el exterior. Otra sugerencia de los observadores fue la necesidad de poner mayor énfasis en la capacitación de los oficiales de las embajadas y consulados. De esta forma, ellos podrían capacitar a

los demás miembros de las mesas de votación sobre las funciones específicas que deben cumplir durante la elección.

b. Perú

En el caso de los peruanos residentes en los Estados Unidos, ni la embajada ni los consulados cuentan con la infraestructura adecuada para instalar mesas de votación y recibir a la gran cantidad de electores. Por esta razón, el Consulado del Perú en Washington, D.C. alquiló escuelas públicas en algunos distritos para que sus ciudadanos tuvieran mayor comodidad para votar durante la jornada electoral. El apoyo de IFES para las elecciones generales de abril de 1995 consistió en prestar varias urnas de votación al consulado peruano. Es importante señalar que no hubo ninguna objeción para el uso de escuelas para este propósito por parte del gobierno norteamericano y que, a nivel local, las autoridades peruanas contaron con toda la cooperación de las autoridades.

c. Armenia

IFES organizó un programa de educación cívica a través de la página web de la oficina de IFES/ Armenia, en donde se presentó información dirigida a los ciudadanos armenios residentes en el exterior, así como a sus diplomáticos y funcionarios de embajadas y consulados alrededor del mundo. IFES observó el proceso electoral en las ciudades de Los Ángeles y Washington, D.C.

d. Sudáfrica

La función de IFES en lo que concierne al voto de los sudafricanos en el extranjero consistió en proporcionar información y contactar a la Comisión Electoral sudafricana con las distintas agencias electorales norteamericanas con las cuales se coordinaría la organización de las elecciones. Se hizo especial énfasis en aquellas ciudades en donde residiera un mayor número de sudafricanos. IFES también envió una delegación de observadores para el proceso electoral general de 1996 en la Embajada de Sudáfrica en Washington, D.C.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y LOGÍSTICOS DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

Existen varias opciones para organizar el voto en el exterior y se deben tomar en cuenta varias iniciativas para hacer de éste un proceso viable y organizado. Algunas de las características más importantes que se deben considerar son:

- Facultad para votar de los ciudadanos que residen en el exterior y que tienen la edad requerida para ello, o bien sólo para ciudadanos que se han registrado en su país natal, que han estado ausentes del país por un tiempo determinado (mínimo o máximo), o solamente para algunas elecciones (presidenciales, legislativas, locales/municipales y consultas populares/referéndums).
- Empadronamiento: Definir si pueden votar sólo las personas previamente registradas en su país o si pueden registrarse en las embajadas y consulados; si los electores se empadronarán en su distrito de

origen mientras están fuera del país y cómo se puede cotejar el empadronamiento de los ciudadanos registrados en el exterior con el padrón original del país.

- **Identificación:** Sólo con presentar el pasaporte válido del país; con un documento electoral válido (libreta o carnet electoral); con otro documento de identidad nacional; con el formulario que certifique el empadronamiento; con un certificado válido de nacimiento, etcétera. Si los ciudadanos en el exterior no cuentan con los documentos necesarios para votar, entonces ¿cómo pueden obtenerlo? Sería necesario facultar a las embajadas y consulados para que puedan tramitar y emitir documentos electorales.
- **Votación:** En persona (electores que voten en la embajada, consulado u otras dependencias gubernamentales del país que organiza la elección, o bien en escuelas públicas u otros edificios que hayan sido alquilados y acondicionados para

el proceso electoral) y, por último, voto por correo (por ejemplo Canadá y los Estados Unidos).

- **Escrutinio:** Decidir si los votos serán contabilizados en las propias mesas o casillas de votación fuera del país; si las papeletas serán enviadas a las embajadas o consulados para ser escrutadas ahí, o bien si serán enviadas a la Comisión Electoral del país, lo cual significaría una gran demora para el conteo final.

Luego de finalizado el proceso de escrutinio de los votos, las autoridades encargadas enviarán vía fax los resultados de cada una de las mesas de votación a las autoridades electorales del país. Las embajadas o consulados también recolectarán todos los materiales de cada junta receptora de votación y las remitirán a su país vía valija diplomática el día posterior a la elección.

En resumen, el procedimiento normal de votación de los distintos países que organizan el voto en el extranjero sería el siguiente:

1. Utilizar las sedes de sus embajadas y consulados o bien alquilar escuelas o edificios públicos.
2. Las mesas de votación atienden a un número máximo de entre 200 y 500 electores y están compuestas de 2 a 5 funcionarios de casilla designados por el funcionario diplomático o consular de mayor jerarquía, o bien por la entidad electoral del país.
3. Los partidos políticos pueden contar con representantes para vigilar el proceso electoral, pero a menudo solicitan a las autoridades electorales del país anfitrión enviar observadores independientes.
4. Una vez concluida la votación, en algunos casos la información final del escrutinio se anota en el acta y se envía por fax a la Comisión Electoral.
5. El resto de los materiales electorales (incluyendo los originales de las actas de apertura y escrutinio), es enviado al Ministerio de Relaciones Exteriores o a la autoridad electoral del país que organiza la elección.

DESAFÍOS DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

Los siguientes son algunos de los desafíos que enfrenta el voto en el exterior:

1. La educación de los electores es un componente fundamental para cualquier proceso electoral. Las campañas de educación cívica son esenciales para la difusión de información entre la ciudadanía sobre los requisitos para poder votar, la fecha de la elección, los documentos de identificación adecuados, las opciones del voto y la ubicación de los lugares de votación. Si no existe una explicación clara y transparente de las regulaciones electorales en cuanto a la identificación y facultad de los electores, éstos se confundirán y estarán menos interesados en participar en los comicios, dando lugar a que se cuestione la posibilidad de tener una elección libre y justa desde un principio. Por esta razón, cualquier país que esté considerando implementar un programa de voto en el extranjero

debe contar con mecanismos para educar e informar a sus ciudadanos residentes en otros países.

2. En cuanto al empadronamiento de posibles electores y la preparación y verificación de los padrones electorales, quizá ningún país cuente con una lista completa y actualizada de todos sus ciudadanos residentes en el extranjero.

Una lista con las direcciones actualizadas de esos ciudadanos en distintos países es aún más difícil de obtener. Una campaña de información que motive a los ciudadanos a empadronarse con anticipación al proceso electoral es esencial para poder verificar su ciudadanía y organizar la logística del día de la elección. Países que incluso emiten documentos de identidad a todos sus ciudadanos, y que sólo requieren presentar su documento de votación para poder ejercer su voto, descubren que algunos ciudadanos que han vivido en el exterior por varios años no cuentan con ese

documento de identificación o incluso no tienen pasaporte. Por esta razón, se debe establecer un sistema que documente apropiadamente a los ciudadanos interesados en votar.

3. El aspecto administrativo de la elección incluye la recopilación del padrón electoral, la elaboración de un cronograma de actividades, la difusión de la información y la distribución del material electoral, así como la organización y manejo de los centros de votación, la supervisión de la integridad del voto, la recolección de las boletas y el traslado de boletas y demás materiales electorales a la autoridad electoral dentro de los límites de tiempo estipulados por la ley. La institución encargada del proceso electoral fuera del país (embajada, consulado u otra) debe coordinarse muy de cerca con las autoridades electorales de su país para asegurar que las boletas y el material electoral lleguen a tiempo.

4. La responsabilidad debe ser claramente delegada por la autoridad electoral a la institución encargada fuera del país, para que la comunicación y organización fluyan con facilidad. Los aspectos técnicos de la organización del voto en el extranjero son numerosos y las demandas logísticas son enormes. Las regulaciones claras y específicas y un tiempo adecuado para implementarlas contribuirán a minimizar posibles confusiones y la ausencia de votos por falta de información. Debido a que los electores se encuentran dispersos en varios países, una elección con estas características requiere de mucha preparación e inversión de mucho tiempo por parte de las autoridades electorales y de las distintas embajadas y consulados en el exterior. La necesidad de mantener una comunicación fluida entre ellos es esencial para el éxito de todos los procesos electorales.

CONCLUSIÓN (EL CASO MEXICANO)

La perspectiva de IFES en relación con la importancia del voto de ciudadanos que viven en el extranjero es simple: IFES apoya toda iniciativa que incorpore el mayor porcentaje de ciudadanos en procesos electorales. El caso mexicano es único en el mundo debido a la gran cantidad de posibles electores (7.3 millones) que actualmente residen en los Estados Unidos, y que potencialmente podrían participar en las elecciones mexicanas del año 2000. La verdad es que no todos ellos querrán participar en las elecciones mexicanas debido a sus años de ausencia del país, por haber adquirido la ciudadanía norteamericana o por otras razones. En todos los casos de elecciones en el exterior el porcentaje de participación ha sido inferior al porcentaje de ciudadanos en el propio país. Sin embargo, si las autoridades responsables aprueban la ley que permita a los mexicanos votar en el exterior, el caso mexicano será el mejor ejemplo y el modelo más grande

de votación en el extranjero en todo el mundo.

Esta ponencia no pretende recomendar o avalar ningún modelo específico a ser utilizado por las autoridades mexicanas. La misión de IFES es proporcionar la mayor cantidad de información posible a los distintos países e instituciones gubernamentales, para que hagan uso de estos recursos y puedan así mejorar sus sistemas.

El Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación (TEPJF) son instituciones importantes que han ayudado a recuperar la confianza en el sistema electoral mexicano. El IFE ha dado un paso muy importante y esencial al nombrar a una distinguida comisión de especialistas para estudiar este tema. El estudio y las recomendaciones de la comisión de especialistas serán entregados al Congreso, institución que decidirá en última instancia en representación de la voluntad del pueblo mexicano.

LA PERSPECTIVA DEL CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: EL VOTO DE LOS NACIONALES EN EL EXTERIOR, ¿UNA RECTIFICACIÓN NECESARIA?

LUIS ALBERTO CORDERO *

El desarrollo de las Ciencias Jurídicas ha permitido enunciar una muy importante cantidad de conceptos generales, tanto como facilitó y lo hace aún la definición de los propios conceptos de sus áreas de especialidad. De manera renovada, cada día asistimos a un esquema dinámico de precisión de fuentes, principios y normas que integran –con una base axiológica– los fundamentos de las dis-

tintas disciplinas jurídicas configurando un proceso continuo y perfectible.

Este desarrollo es consustancial al de la teoría política y al del ser humano mismo como autor, actor y destinatario de las reglas de “eso que llamamos organización política y social –las costumbres, prácticas y procedimientos que con grados diversos de firmeza mantienen al hombre unido en grupos interrelacionados–” siendo “quizá la forma más importante de adaptación humana al ambiente, tanto externo como interno”¹. Muy pronto la persona humana comprendió la necesidad de dotarse de un marco reglado mínimo que asegurara las

* Presidente del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

1 George H. Sabine, *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

relaciones recíprocas entre iguales, hacia los súbditos y entre las primitivas formas de estados-territorio.

Tal puede ser el principio de la democracia si partimos de "considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Todo grupo social tiene necesidades de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia."² El estado actual de las normas de convivencia –globalizadas pero igualmente precarias– demuestra que el impulso original tomó la dirección correcta aunque no siempre con el rumbo definido.

LA EVOLUCIÓN JURÍDICA SUPRANACIONAL

Interesa ahora destacar algunos fundamentos del Derecho Internacional de los

Derechos Humanos, en punto, básicamente, a los derechos políticos que al lado de los derechos civiles forman parte de los llamados derechos de la libertad, o de primera generación. Sobre ambos grupos de derechos y hasta bien entrada la década de los ochenta, nuestra América Latina concentró su atención en torno a las violaciones graves que marcaron buena parte de la geografía continental, causadas por un grupo de dictadores y dictadorcillos todos integrantes de un selecto *tour de force* para conculcar libertades individuales y colectivas.

Para nuestros efectos, "la noción de –derechos humanos–, como hoy los concebimos, es históricamente reciente. De hecho, su instalación en el centro mismo del discurso político moderno encuentra su origen en la rebelión europea contra el absolutismo y por la extensión de la democracia liberal en el siglo XVIII; y su difusión universal ocurre recientemente como consecuencia de la segunda guerra mundial y la derrota del nazismo."³

Aunque no existe un criterio unánime, esto no impide rescatar una posición mayoritariamente aceptada de "derechos

2 Norberto Bobbio, *El futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

3 Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CEPAL, *La Igualdad de los Modernos*, Costa Rica, 1997.

políticos" que parte de enunciar el derecho de sufragio, activo y pasivo, según se trate de elegir o ser electo, respectivamente; el derecho de asociarse y reunirse con fines políticos y el derecho de participar en la administración del gobierno, tanto como de ser admitido al servicio de un cargo público del Estado y sus instituciones.

Sobre este eje, el desarrollo jurídico es extenso y rico en derivaciones conceptuales que afirman y reafirman las tesis sobre las que coinciden la gran mayoría de los tratadistas. En especial existe un importante desarrollo sobre el derecho de sufragio y nadie discute ahora sobre sus alcances mínimos: libre, universal, directo y secreto. Más debate sí se admite cuando esta figura se aborda tanto como derecho y como obligación, lo que puede resultar un contrasentido a la luz de la característica inequívoca de los vocablos jurídicos. Pero ésta es tarea para otra ocasión y por ahora sólo deseamos recordar un elenco de los llamados requisitos del sufragio.

Del sufragio activo tenemos –como requisitos positivos– a la ciudadanía enca-

bezando la lista, así como la edad y la inscripción en un registro electoral entre los fundamentales. Algunas legislaciones incurren en consideraciones tan subjetivas como imprecisas en categorías tales como "buenas costumbres, tener un modo honesto de vivir" por citar únicamente dos, que ofrecen, además, la dificultad probatoria para acreditarlas (si en algunas latitudes se pretende incluir a los trabajadores del sexo entre los sujetos tributarios, entonces ¿su actividad dejaría de ser "moralmente deshonrosa" ?) Sobre el voto de los extranjeros en el país donde residen nos referiremos más adelante.

Entre los requisitos negativos están, prioritariamente, la pena privativa de libertad; ésta con la suspensión expresa de los derechos ciudadanos, la incapacidad civil declarada en vía judicial, algún grado de discapacidad física a pesar de que la persona pueda expresar su voluntad (lo cual no sólo es insultante sino también odiosamente discriminatorio), las personas en servicio activo en las fuerzas armadas y, de nuevo, las condiciones de la moral social ya comentadas.

En lo relativo al sufragio pasivo, también encontramos la doble calidad de requisitos, positivos y negativos, que también pueden agruparse como condiciones de capacidad o condiciones de elegibilidad, respectivamente, aunque no son pocos los países cuyos ordenamientos jurídicos enfrentan importantes imprecisiones en la enunciación de unos y otros.

Entre los positivos o de capacidad están tener la cualidad de elector, la ciudadanía (con variaciones según sea ésta de origen o por naturalización en función del cargo al que se aspira), la edad (también con variaciones en función del cargo al que se aspira), la inscripción electoral en el circuito, distrito o circunscripción por el que se postula el candidato, en algunos casos relacionada con la estipulación de un número mínimo de años de registro y/o residencia, y otras categorías de requisitos, algunos hasta anacrónicos (solvencia económica, buenas costumbres, estado seglar, entre otros).

Entre las condiciones de inelegibilidad o requisitos negativos del sufragio pasivo están las penas privativas de libertad, ciertamente mientras dure el cumplimiento de tal pena; el ejercicio de ciertos cargos en los poderes del Estado y sus instituciones, y relaciones de parentesco con quienes ejercen ciertos cargos del Estado y sus instituciones (en diferentes grados, según el parentesco, sea por consanguinidad o por afinidad).

De sus estados primarios, "en un segundo momento, los derechos humanos evolucionan desde una concepción defensiva, —como una limitación al poder de los gobernantes sobre los gobernados, a una concepción participativa. Es decir, los derechos humanos de los individuos no se agotan en el establecimiento de límites al ejercicio del poder, sino que se extienden a la participación en su ejercicio y su generación. Surgen en consecuencia los derechos políticos como derechos de participación, como son por ejemplo el derecho al sufragio, a elegir y ser elegido para cargos de representación popular."⁴

4 Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CEPAL, *op. cit.*

LOS INSTRUMENTOS DE LA EVOLUCIÓN JURÍDICA SUPRANACIONAL

En el sistema internacional de protección de los derechos políticos, fue el Continente Americano el que dio el primer paso. En 1948, en Santafé de Bogotá durante la IX Conferencia Internacional Americana se adoptó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Esta feliz iniciativa, ambas cumpliendo su cincuenta aniversario este año que corre, fue seguida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículos XX y XXI, respectivamente).

Iguales menciones podrían hacerse en cuanto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y a la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, pero conviene ahora subrayar, seguidamente, algunos términos del Pacto de San José de Costa Rica.

Efectivamente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocida universalmente por su rigor y precisión conceptual, nos ofrece en el inciso segundo de su Artículo 23 (el que define en su inciso primero los derechos políticos), una base de relación puntual sobre el objeto del presente trabajo. Dice: "2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal." (el subrayado no es del original).

La Convención misma dispone el poder reglamentar el ejercicio de estos derechos y oportunidades, aunque en el caso del sufragio establece (Artículo 27.2) que este derecho no puede, en ninguna circunstancia, ser objeto de suspensión, ni así se trate de situaciones de emergencia.

DE LA EVOLUCIÓN DESIGUAL DE LOS TÉRMINOS DEL DESARROLLO

La División de Salud y Desarrollo Humano de la Organización Panamericana de la Salud -OPS-⁵ ha manifestado

5 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.

con mucho acierto que "durante este fin de siglo, la región se ha caracterizado por presentar cambios en distintas dimensiones, con elementos comunes que incluyen, en la mayoría de los países, el avance del proceso de globalización, la transformación que ha experimentado el sistema internacional, la democratización política, la creciente participación social", entre otras cosas.

Dentro de la enorme utilidad que tienen los enfoques multidisciplinarios para hacer análisis de coyuntura, la opinión de la OPS deviene oportuna y estremecedora. Agrega: "Otra de las situaciones que amerita ser examinada es el incremento de la movilidad poblacional pues no se trata sólo de desplazamientos de grupos humanos como consecuencia de conflictos étnicos, políticos, religiosos, catástrofes naturales e incrementos del turismo; se trata también de los desplazamientos masivos de población por causas económicas que ocurren entre países como consecuencia de la ampliación de la brecha entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas."

Y calificándola como paradoja de la globalización, advirtiendo que la enunciación es teórica y exclusivamente económica, la OPS sentencia que "si bien es cierto que el crecimiento de la internacionalización del capital demanda desregulaciones de la movilidad del capital y de la mano de obra, la realidad es que los gobiernos han incrementado las barreras en relación con la movilidad de la fuerza de trabajo sin haber impedido la proliferación de migraciones de numerosos trabajadores en la región —en su mayoría mano de obra no calificada— que ingresan ilegalmente."

El proceso de los grandes flujos migratorios de la década de los ochenta en la región centroamericana no terminó por completo. Las fuerzas en pugna son hoy las del mercado; las balanzas que hoy tratan de equilibrarse son las comerciales y no las del poderío de los despilfarradores ejércitos de la región. El desarraigo de las poblaciones no es enteramente voluntario; prácticamente sin excepción, no hay persona que no quiera regresar a su país de origen si las circunstancias son propicias.

El *Proyecto Regional de Gobernabilidad para Centroamérica*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en asociación con el IIDH/CAPEL, analizaron los resultados del Latinobarómetro 1996⁶ para obtener algunos resultados significativos: para todos los países centroamericanos, a la pregunta de cómo calificaría en general su situación económica actual y la de su familia, los entrevistados afirmaron que era igual a la de hace un año con excepción de Honduras en donde un 65% la visualizó como peor; para la mayoría de los centroamericanos, subraya esta consulta, la situación económica en su futuro será igual o peor.

Y cuando se les preguntó sobre el sistema económico, una abrumadora mayoría opinó que éste sólo brinda oportunidades a los ricos. La percepción general, según los entrevistados, es que cada uno de sus países está "estancado". El Informe de Desarrollo Humano de 1996 del PNUD intenta explicar esta percepción:

6 PNUD-IIDH/CAPEL, *El Desafío Democrático*, PNUD, Costa Rica, 1997.

"1. La tasa de crecimiento en la mayoría de los países centroamericanos es tan modesta, que la pobreza y el desempleo no se reducen.

2. Al observar la evolución del ingreso per cápita se constata que, en Nicaragua, el ingreso per cápita es inferior al de 1960.

Otros países mantienen el mismo nivel de ingreso per cápita de 1970: El Salvador, Guatemala, Honduras. En Panamá, el nivel de ingreso per cápita se mantiene similar a los años ochenta.

El malestar de la población por la situación económica refleja, pues, que los logros del crecimiento económico no han sido puestos al servicio de la gente. El crecimiento sin bienestar ni oportunidades debe volcarse y poner como eje el desarrollo de los seres humanos."

LAS CONDICIONES ACTUALES

Creemos entonces que no existe mucho cuestionamiento acerca de las razones que están a la base de los movimientos migratorios que se dan en nuestras Américas, y que estos movimientos alcanzan enormes proporciones, tan grandes que muy

probablemente no se conocen ni son cuantificables. Estas poblaciones de migrantes, en su gran mayoría, estuvieron al margen de los beneficios del desarrollo en su país de origen y lo siguen estando en el país que los ha acogido.

A la luz de estas realidades actuales que no difieren mucho de las condiciones sociales del pasado, remoto o más cercano, "finalmente, en un tercer momento de esta evolución, surge una nueva categoría de derechos —los económicos, sociales y culturales—. Estos derechos no limitan ni permiten participar del poder, sino que se presentan como demandas o exigencias a las que se debe someter la autoridad en la orientación y el contenido de las decisiones de gobierno. Son derechos que responden a los valores de la igualdad y la solidaridad. También aquí asume gran importancia el principio de no-discriminación".⁷

Si la democracia es un sistema fundado en la dignidad humana, todos —de alguna manera— estamos contribuyendo al soste-

nimiento de una democracia selectiva que escoge —privilegia y castiga—, y esto está al lado de las inequidades que socavarán más temprano que tarde cualquier sistema político. En las discusiones académicas hemos escuchado que siempre será preferible una sociedad con democracia y gobernabilidad, a una sociedad que aunque siendo gobernable no sea democrática; deberíamos escuchar con más frecuencia que aspiramos a tener un sistema en el cual todos ubiquemos un sitio propio al que contribuyamos diariamente a mantener, haciéndolo administrable, pero también justo. Hemos privilegiado la libertad y el estado de derecho, dejando a la equidad librada y a merced de las reglas del mercado.

Ahora bien, si ya no hacemos debate acerca del ejercicio del derecho de sufragio en territorio nacional, más allá de cuando los índices de abstencionismo electoral se disparan, ¿por qué se ha vuelto interesante y actual, por no decir repentino y utilitario, abordar las condiciones sociales y políticas de nuestros hermanos lejanos, para copiar la expresión inscrita

⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CEPAL, *op. cit.*

en un monumento ubicado en las afueras de San Salvador? ¿Por qué cobró importancia salir al rescate de los derechos políticos de aquellos que están fuera, casi en todos los casos por causas y razones ajenas a la libre determinación de su voluntad? ¿O es acaso que también importa conocer la opinión de este público además de contar con su voto? ¿Y de qué clase de público estamos hablando?

Fernando Tuesta Soldevilla convierte en ameno un tema árido en su último libro⁸ y expresa "que existe un *continuum* de masa a público en las siguientes formulaciones colectivas: El público en general [que] es el que corresponde a aquellos que consideran al público como a la totalidad de la población.[...] El público que vota [que] es una de las más comunes operacionalizaciones del público, siendo el resultado de las elecciones –para quienes la defienden– [la teoría] la mayor visibilidad de la opinión pública en un sistema de democracia representativa[...] público

atento [como] aquel sector de la ciudadanía que está informado en los asuntos públicos y que conforman las audiencias de las élites públicas; y público activo [que] es un grupo más pequeño que sale del público atento [cuyo] compromiso con los asuntos públicos es intenso, incluyendo aspectos formales de participación política."

Nuestra observación de las actividades sociales nos permite ubicar a los partidos políticos a la cabeza de las iniciativas para legislar acerca del voto de los nacionales en el exterior, o simplemente para impedir que se haga. Aún no está claro cuáles son las motivaciones de unos y otros. Pero, ¿son los partidos políticos los únicos interesados? ¿No habrá una fuerza invisible que opera como límite de la democracia real –y suficiente–, los *arcana imperii* al decir de Bobbio?

El punto de partida del entorno siempre cambiante que sirve de marco a las relaciones sociales contemporáneas no es ni puede ser incontrovertible. Está claro que son situaciones de cambio, y la historia universal ha dado cuenta de tantas de

8 Fernando Tuesta Soldevilla, *No sabe/No opina, encuestas políticas y medios*, Universidad de Lima/Fundación Konrad Adenauer, Perú, 1997.

ellas que algunas terminaron difuminándose con mayor pena que gloria. La globalización compite con el fenómeno de El Niño: son las causas de todos los males. Viene bien citar a Eduardo Núñez⁹ cuando afirma que "la globalización es uno de los elementos emblemáticos de la nueva época. Como tal, es un conjunto de procesos que conducen a reducir las distancias entre los diferentes países, integrándolos de manera paulatina y ensanchando los niveles de mutua dependencia."

Hoy vivimos lo que ha dado en llamarse la segunda transición, que es la era posttotalitaria, y que no se presenta aséptica, sino llena de "conflictos étnicos y nacionales, movimientos migratorios, degradación medioambiental, terrorismo, epidemias y

narcotráfico, proliferación nuclear, fundamentalismo, competición económica creciente, crisis del estado del bienestar y confusión moral", según la visión casi apocalíptica de Víctor Pérez-Díaz¹⁰.

Esta segunda transición se nos está volviendo inmanejable, y los operadores políticos lo saben y lo sufren pero no atinan en las respuestas: por impericia aunque de buena fe o por ignorancia o irreflexión, que para los efectos resulta ser lo mismo. La de hoy es una sociedad plural; la democracia es también plural y existe una interdependencia efectiva entre las diferentes categorías de decisiones.

A esta altura parece oportuno citar a Manuel Antonio Garretón¹¹, quien afirma que "las diversas utopías que conocimos hasta ahora diseñaron sociedades en las que se garantizaban los derechos provenientes de igualdades y libertades. Todas ellas han entrado en crisis. Pero, además, tales utopías no proveían diseños de sociedad que aseguraran el cumplimiento de estos nuevos derechos, no reductibles a la igualdad y a la libertad. En tales circunstancias, más que pensar en modelos de sociedad en los que ellos se hagan efec-

9 Eduardo Núñez, *Representatividad e intermediación política: Cuatro tesis desde la perspectiva de la reforma política necesaria y descable*, Mimeo, Costa Rica, 1998.

10 Víctor Pérez Díaz, *La esfera pública y la sociedad civil*, Santillana, S.A. Taurus, España, 1997.

11 Manuel Antonio Garretón, *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1996.

tivos, hay que pensar en principios y mecanismos que permitan su defensa y desarrollo”.

Núñez parece coincidir con Garretón cuando sostiene que “dada la creciente complejidad de nuestras sociedades, la multiplicación de intereses y expectativas adquiere niveles de imposibilidad desde la perspectiva de ser canalizados a nivel de las instituciones políticas del Estado. Pero además, la tradicional conformación de la agenda de lo público ya no responde más a criterios estrictamente políticos. Hoy lo que cuenta de manera predominante es el criterio económico.”¹² Y es quizás allí, en la verdad evidente que encierra la afirmación de Núñez, en la preeminencia de los criterios económicos para resolver las políticas públicas y los asuntos de Estado, hacia donde deberíamos dirigirnos a buscar algunas respuestas.

EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO DE SUFRAGIO

El derecho positivo de la América Latina reafirma, con diferentes tonalidades, un

ejercicio efectivo del derecho de sufragio. Basta con revisar los textos –sean las cartas fundamentales, los códigos electorales, las leyes de partidos políticos– según sea la técnica legislativa y la práctica jurídica, para constatar esta afirmación. Con diferentes expresiones y acentos, quedan bien a salvo las premisas fundamentales del sufragio: libre, universal, directo y secreto.

Por su parte, la administración y gerencia de los procesos comiciales corresponde con su esfuerzo, fundado en el probado desarrollo y fortalecimiento institucional de casi todos los organismos electorales de la América Latina, respaldando y facilitando un ejercicio transparente y efectivo del sufragio de los ciudadanos. La modernización de los registros civiles; la actualización permanente por la debida característica de inclusividad de los registros electorales; una confiabilidad y seguridad real de los documentos de identificación y de los datos que contienen; la novedosa evolución de la geografía electoral y la tendencia a la consolidación del voto residencial o domiciliario son, entre otras, buenas muestras de ese desarrollo institucional.

12 Eduardo Núñez, *op. cit.*

Pero, en nuestras naciones, ¿cuál es el tratamiento que damos a los nacionales que residen en el exterior, de manera temporal o definitiva, y que siguen siendo ciudadanos y electores de su país de origen? Tenemos algunos casos concretos que corresponden a trece países, sin enunciar otras iniciativas legislativas que bien pueden estar en curso o sólo quedaron siendo eso, un buen intento.

En orden alfabético, y consignando la información mínima necesaria para estos efectos en cada caso, a continuación aparecen los países cuyas legislaciones contienen normativa específica en el tema que nos interesa. Veamos:

Argentina. Por Ley No. 24.007 del 29 de octubre de 1991 se crea el Registro de Electores Residentes en el Exterior, que permite votar en las elecciones nacionales a aquellos ciudadanos que vivan en forma efectiva y permanente en el exterior, si siendo electores de acuerdo a la legislación electoral se inscriben en el registro respectivo.

Bolivia. Por Ley No. 1246 del 5 de julio de 1991 y sus reformas, se permite votar

a los nacionales residentes en el exterior, para elegir presidente y vicepresidente de la República, según el Artículo 145. Esta legislación también faculta a los extranjeros con residencia a sufragar en las elecciones municipales, de conformidad con el Artículo 136.

Colombia. Por Ley No. 2241 de 1986, Artículo 116, los colombianos que se encuentren en el exterior podrán votar para elegir al presidente de la República.

Cuba. Por Ley No. 72 del 29 de octubre de 1992, Artículo 164, se faculta a sus nacionales en el exterior para votar por un referendo (*sic*).

Ecuador. Por Ley No. 59 (Ley de Elecciones), Artículo 75, pueden votar para presidente y vicepresidente de la República los ecuatorianos residentes o domiciliados en el exterior. Esta disposición está suspendida por resolución del Congreso Nacional publicada el 3 de abril de 1987.

Honduras. Por Ley No. 182-97 del 30 de octubre de 1997, que reforma varias leyes precedentes, Artículo 11, se dispone que cuando las condiciones de la orga-

nización electoral lo permitan, también ejercerán el sufragio los ciudadanos hondureños residentes fuera del territorio nacional.

Nicaragua. Por Ley No. 211, Artículo 47, se permite la inscripción en el registro electoral al elector que se encuentre fuera de territorio nicaragüense, pero el voto sólo puede ser emitido en territorio nacional.

Panamá. Por Ley No. 22 de 14 de julio de 1997, artículo 6, se permite a los ciudadanos en ejercicio residentes en el exterior votar para presidente y vicepresidente de la República, a partir del año 2004.

Paraguay. Por Ley No. 06/90, Artículo 2, se permite a los extranjeros votar si tienen radicación definitiva en el país, han cumplido 18 años, reúnen los requisitos exigidos en la ley y se encuentran inscritos en el Registro Cívico Permanente.

Perú. Por Ley No. 26859 del 1 de octubre de 1997, Artículo 224, se faculta a los ciudadanos residentes en el extranjero, para votar en las elecciones generales y en las consultas populares.

República Dominicana. Por Ley No. 275/97, Artículos 82 y 84, se permite a los dominicanos residentes en el extranjero votar para presidente y vicepresidente de la nación, a partir del año 2000.

Uruguay. La Constitución de 1967, Artículo 78, permite a los extranjeros votar en las elecciones uruguayas, si cumplen con un número determinado de requisitos.

Venezuela. Por la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política del 30 de diciembre de 1997, Artículo 99, los nacionales radicados en el exterior pueden votar en la representación diplomática o consular con jurisdicción en el lugar de su residencia. También los extranjeros con más de 10 años de residencia legal en Venezuela pueden votar en las elecciones municipales y parroquiales que correspondan a su lugar de residencia, según el Artículo 86.

Los demás países de la América Latina, especialmente aquellos que tienen altas migraciones hacia las naciones del norte del Continente y hacia sus países vecinos, no parecen coincidir con esta tesis de faci-

litación efectiva del ejercicio del derecho de sufragio a sus nacionales, que encuentra sustento en el Pacto de San José, entre otros instrumentos internacionales. ¿Cuáles pueden ser sus razones?

¿Puede defenderse la premisa de que el desarraigo del nacional que vive en el exterior es tal que no tiene ningún interés en los asuntos políticos de su país de origen? Y si es así, ¿qué sentido tiene entonces facultarle a votar desde su lugar de residencia en el país que lo acoge?

¿Es suficiente el desarraigo físico, que podría ser únicamente temporal (por trabajo, estudios, servicio diplomático, etc.) para presumir que ese ciudadano ha perdido todo interés en la vida nacional, particularmente sobre los asuntos políticos? ¿Es válida la tesis de que no es materialmente posible o viable tomar el voto de los nacionales que viven en el exterior, debido a que son muchos y viven en diferentes ciudades, estados o departamentos en una misma nación?

¿Se sostiene la posición de que estos nacionales que viven en el exterior sólo se interesan por su país de origen a pro-

pósito de una elección para presidente de la nación? Y además, como una derivación adicional de todas las interrogantes planteadas, ¿qué interés puede tener este nacional si ya inclusive adoptó la ciudadanía del país de residencia?

¿Los países que no tienen legislación que permita sufragar a sus nacionales en el exterior, violan los derechos individuales de esas personas? Las preguntas pueden extenderse dentro de un ejercicio de largo aliento, según se trate de la visión o perspectiva del jurista, del partido político, del administrador electoral, del representante de la organización no gubernamental, del activista de los derechos humanos, del académico, o del elector o electora.

Hemos querido incorporar a este debate una perspectiva más, ya que en el pasado reciente escuchamos algunas razones de índole técnica y operativa que pretenden justificar la improcedencia del voto de los nacionales que residen en el exterior.

Queremos enriquecer el debate, y con suerte provocar uno mayor, sosteniendo

la hipótesis de que efectivamente hay violación del derecho político de sufragio, si a un ciudadano o ciudadana nacional no se le permite ejercer ese derecho mientras se encuentre residiendo en otro país, de manera temporal o definitiva, siempre que no concurran otras causas que lo/la inhabiliten, las cuales deben estar expresamente dispuestas en la legislación. Esta premisa parte de que se trata de la violación del derecho de sufragio activo y a propósito de una elección en base a una

circunscripción de carácter nacional, o que se refiere a una elección no sujeta a circunscripción alguna por tratarse de una consulta (plebiscito, referéndum) y no de la elección para un cargo de elección popular.

La base jurídica de esta hipótesis es la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, específica pero no exclusivamente, en la disposición contenida en el Artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE MÉXICO

JUAN MOLINAR HORCASITAS *

El tema del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero ha venido a reavivar un debate, largamente inactivo en nuestro país: el de la extensión del sufragio hacia capas de población previamente desincorporadas.

El desarrollo de un sistema electoral puede medirse a partir de dos dimensiones: una es cuantitativa y se refiere a la extensión del sufragio; la otra es cualitativa y se refiere a la limpieza de los comicios. En México, durante las últimas déca-

das hemos enfocado el debate y nuestros esfuerzos en temas propios de la dimensión cualitativa, pues la lucha política se concentró en el objetivo de darnos elecciones más limpias, autoridades imparciales y competencias equitativas. Por ello, y porque nuestro país alcanzó niveles de extensión del sufragio comparables a los de las democracias establecidas desde hacía varias décadas, los temas de extensión del sufragio llevaban mucho tiempo relegados.

En efecto, desde 1912 se removieron las barreras censatarias y educativas, extendiendo el derecho a votar a todos los

* Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

varones mayores de 21 años; desde 1952 se derrumbó la barrera de género, incorporando a las mujeres a la ciudadanía en las elecciones federales, y a partir de 1970 se extendió el sufragio a la franja de población juvenil mayor de 18 años. Esta evolución muestra que desde este punto de vista cuantitativo las elecciones mexicanas avanzaron con un cierto retraso respecto del ritmo de expansión del sufragio de la vanguardia occidental. Pero también es cierto que desde hacía varias décadas se encuentra ya en niveles de universalización del sufragio similares a los de cualquier democracia.

El avance a lo largo de la dimensión cualitativa del desarrollo de nuestro sistema electoral fue, en cambio, mucho más lento: la limpieza y la competitividad de los procesos electorales mexicanos fue duramente cuestionada durante generaciones porque, a decir verdad, carecían de las condiciones de imparcialidad y equidad indispensables. De hecho, mucho puede debatirse sobre las fechas simbólicas de avance sustantivo en el proceso de limpieza de los comicios mexicanos, pero creo que pocos

disputarán la afirmación de que los estándares de competitividad electoral mexicana alcanzaron los de las democracias establecidas hasta hace unos años.

Consecuentemente, quienes hemos luchado por asegurar la imparcialidad, limpieza y equidad de nuestros comicios, y muy especialmente quienes tenemos la responsabilidad legal y moral de custodiarlos, insistimos en que cualquier reforma al marco electoral que nos rige debe cuidar los avances recientemente alcanzados.

Por ello, no debe extrañar demasiado el hecho de que un debate que versa básicamente sobre temas de extensión del sufragio, se plantee en términos de calidad y limpieza del voto. Tal como lo ha señalado el presidente del Instituto Federal Electoral, la tarea de nuestra institución es señalar cuáles son las modalidades que permitirían, si así lo decide el Congreso, que los mexicanos residentes en el extranjero voten sin que esa extensión del sufragio implique menoscabo alguno para la seguridad de la limpieza del voto para todos los mexicanos.

Para ello, en estricto cumplimiento de nuestras obligaciones hemos instalado los trabajos de una comisión de especialistas que debe estudiar las modalidades que permitan la realización de ese fin. La comisión está integrada por trece estudiosos de diversos aspectos legales, internacionales, demográficos, políticos y técnicos vinculados con el proceso de organización electoral. Se trata de uno de los más distinguidos grupos de estudiosos que puedan reunirse en nuestro país y, por ello, le dan a la institución una gran confianza en que cumplirán el cometido que se les ha encargado. La comisión tendrá que abordar y responder una larga serie de cuestiones que enumero ante ustedes, abusando de su paciencia, para poner en su justa perspectiva la magnitud de la tarea que se les ha encomendado:

- ¿A cuántos ciudadanos habrá de atender este proyecto?
- ¿Qué modalidades de votación pueden usarse (instalación de casillas, voto por correo o, combinación de ambos, en dónde y en qué medida?
- ¿Cómo hacer compatibles nuestros procedimientos electorales con las leyes vigentes en otros países?
- ¿Cómo registrar a nuestros ciudadanos en el extranjero y cómo garantizar que ese registro conserve los requisitos de seguridad que se exigen para el resto de los mexicanos?
- ¿Qué autoridades nacionales deberían responsabilizarse de este proyecto?
- ¿Quiénes se harían cargo de la recepción de los votos del exterior y cómo los seleccionaremos?
- ¿Cómo garantizaríamos el envío eficiente y seguro de las boletas a todo el mundo?
- ¿Cómo se regularán las campañas electorales y la competencia entre distintos partidos fuera de nuestras fronteras?
- ¿Cómo se regulará la contratación de tiempos de televisión y radio en el extranjero?
- ¿Cómo hacer viable y funcional la penalización de los delitos electora-

les que se consignan hoy en la legislación mexicana?

- ¿Cómo sancionar faltas que se cometan fuera del territorio nacional?
- ¿Cómo se regulará el apoyo indirecto de las asociaciones extranjeras legalmente constituidas?
- ¿Cómo actuaría nuestra legislación en el caso de los representantes de los partidos políticos ante las casillas electorales?
- ¿Cómo actuaría en el caso de los observadores internacionales?
- ¿Bajo qué mecanismos deben ser conocidos, con transparencia y prontitud, los resultados electorales que provengan del exterior?
- ¿Qué tipo de instrumentos internacionales deben convenirse con las autoridades de los países en donde residen los mexicanos que votarán desde el extranjero?

Estos son los temas sustantivos que habrá de abordar y resolver la comisión de especialistas a la que me he referido. Todos estos retos son importantes y los mexicanos requeriremos aplicar un gran

empeño, profesionalismo y recursos cuantiosos para superarlos. La reunión que hoy iniciamos será, sin duda alguna, de gran utilidad, pues permitirá que la institución y, muy especialmente, la comisión de especialistas, se beneficien de los conocimientos y las experiencias de nuestros colegas canadienses y estadounidenses en esta materia. No me queda duda de que las instituciones encargadas de esa misión están plenamente capacitadas para llevar al cabo todas y cada una las múltiples tareas que deben desahogar. El Instituto Federal Electoral apoya sus trabajos y espera sus conclusiones para dar el siguiente paso que la ley le señala, enviando al Congreso sus recomendaciones.

Sin embargo, debemos aceptar con toda honestidad que el voto de los mexicanos en el extranjero no sólo enfrenta problemas técnicos, administrativos y logísticos que deben superarse. No, también existen escollos de otra índole y que dependen, básicamente, de la disposición que asumamos los diversos actores políticos e institucionales.

Para sortear esos peligros hay que evitar los temores que pueden recaer sobre nosotros y mantener la altitud de miras que este proyecto nacional exige. Sólo si nos comprometemos plenamente y con lealtad con el éxito de la misión que el Congreso nos encomendó, podremos cumplir satisfactoriamente nuestros mandatos.

Para ejecutarlos eficazmente, en el Instituto Federal Electoral debemos ser inmunes a ciertos mensajes temerosos que sobre supuestas injerencias externas se han expresado, siempre que estos sean infundados, aunque vengan bien envueltos en la confortable coraza de una supuesta defensa de la soberanía nacional. La defensa de la soberanía y la autodeterminación son, sin duda, premisas indiscutibles, pero no es cierto que sean incompatibles con la extensión del sufragio a un considerable sector de la población mexicana que hoy en día se encuentra marginado de decisiones políticas que les afectan, a pesar de que siguen contribuyendo de manera significativa al bienestar de sus familias y a la economía nacional.

En todo caso, lo que debe hacerse es reforzar la protección de nuestra indeclinable soberanía y nuestra invaluable autodeterminación en las esferas de competencia indicadas y con los instrumentos adecuados, sin escatimar hoy la generosidad del compromiso político y electoral que apenas ayer asumimos con nuestros compatriotas en el extranjero.

En el Instituto Federal Electoral debemos encarar los problemas que plantea el voto de los mexicanos en el extranjero, sin ceder a los prejuicios que cuestionan ese derecho infundiendo dudas sobre la capacidad cívica de los millones de compatriotas que han debido emigrar para realizar su propio destino y ensanchar el de la Patria. Aquí debo decir algo que ha de recaer sobre mi responsabilidad personal: estoy seguro de que tal como en su momento se regateó la ciudadanía a los iletrados, a los indígenas o a las mujeres, hay quienes hoy parecen ceder al prejuicio que discrimina a nuestros compatriotas emigrantes.

Muchas cosas se arguyeron en cada una de esas coyunturas para no dar los

pasos que la nobleza y la civilidad exigían, pero no debemos olvidar que en todos esos momentos críticos, sin excepción, las naciones que avanzaron en su desarrollo fueron las que accedieron a la extensión del sufragio a sectores de su población previamente excluidos. Porque conocemos la historia universal de la extensión del sufragio y porque la ley nos obliga, en el Instituto Federal Electoral no podemos ni siquiera plantearnos la posibilidad de discriminar en donde nuestra Constitución sólo iguala y sí debemos, por el contrario, ser factor decisivo de la extensión del derecho al voto y del perfeccionamiento de nuestra democracia.

En el Instituto Federal Electoral también debemos tener claro que rechazaremos cualquier planteamiento del tema que se base en el cálculo político de lo que uno u otro partido pueda ganar o perder si los mexicanos que residen en el extranjero votan. Si la autoridad electoral dejara pasar a su seno estos cálculos parciales y de corto plazo, contribuiríamos a frenar nuestro desarrollo político. Esto es así

pues, por un lado, es indudable que una democracia que no refleje los fenómenos relevantes de su sociedad es una democracia imperfecta y, por el otro, es evidente que una de las características que más claramente definen el perfil de la sociedad mexicana a fines del siglo XX es su transformación en una sociedad de emigrantes.

Actualmente una gran proporción de las familias mexicanas ha experimentado la emigración, al menos temporal, de uno de sus miembros. Si nuestra floreciente democracia es incapaz de reflejar políticamente este importante hecho de nuestra vida social, no podrá madurar ni dar la plenitud de sus frutos.

Por eso el Instituto Federal Electoral sólo tiene un camino legal y moralmente aceptable: poner todo su empeño, con rectitud y transparencia, para realizar lo que le toca en el cumplimiento del mandato de realizar la primera votación de nuestros conciudadanos en el extranjero. Nadie en esta casa debe olvidar que el compromiso nacional con el voto de los esos mexicanos esforzados forma parte del consenso nacio-

nal por la democracia sobre el cual se asienta nuestro Instituto. Nosotros somos uno de los herederos y, por tanto, uno de los custodios de ese espíritu de ampliación democrática.

El compromiso republicano a favor del voto de los mexicanos que residen fuera del país no puede ser entendido por nosotros como una evasión de responsabilidades políticas de quienes nos precedieron, ni como la posposición de un problema: en esta institución sólo podemos asumir que el compromiso con el voto de los mexicanos en el extranjero fue un mandato preciso que, integrando el pacto democrático nacional, se colocó

sobre los sucesores de quienes así acordaron. Y esos somos nosotros. Por ello, sería inmoral disimular nuestro compromiso, y sería una deshonra tan siquiera pensar en eludir hoy lo que la República afirmó en el pasado.

Nosotros honraremos esos compromisos legales, republicanos y democráticos, porque forman parte del acuerdo democrático nacional, porque conforman los cimientos sobre los cuales se asienta nuestra propia casa y porque son, en buena medida, una de las razones políticas que explican nuestra propia presencia al frente del Instituto Federal Electoral.

*EL VOTO DE LOS EXTRANJEROS
EN CANADÁ Y LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA*

EL VOTO DE LOS EXTRANJEROS EN CANADÁ

FRANCE DEMIANENKO *

Mi presentación aborda 5 puntos principales:

1. Antecedentes e información general, incluyendo el papel que ha desempeñado Elecciones Canadá en la administración del sufragio de ciudadanos de otros países en Canadá.
2. Aspectos logísticos y costos que estas actividades han implicado.
3. Obstáculos y retos que hemos enfrentado.

4. Una apreciación del índice de participación que hemos observado.
5. Finalmente, concluiré con algunos principios clave que hemos retenido como resultado de nuestra experiencia.

En primer término, me gustaría señalar que Elecciones Canadá es un organismo apartidista e independiente del Parlamento, responsable de llevar a cabo los procesos electorales federales y referéndums en Canadá.

No existe ningún mandato legal para que Elecciones Canadá administre el voto

* Directora Adjunta de Servicios Internacionales de Elecciones Canadá.

de ciudadanos extranjeros residentes en Canadá.

Sin embargo, es con base en la solicitud del gobierno canadiense, principalmente del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT por sus siglas en inglés), en consulta con la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA por sus siglas en inglés), que Elecciones Canadá se ha encargado de apoyar el registro y votación de los ciudadanos extranjeros residentes en Canadá.

La asistencia para el desarrollo democrático y la promoción de los derechos humanos ocupa una posición predominante en la política exterior de Canadá.

Es con base en este espíritu de cooperación internacional y la promoción global del desarrollo de la democracia, que Elecciones Canadá brinda su apoyo y experiencia profesional a los países extranjeros.

El papel de Elecciones Canadá para apoyar en los comicios extranjeros consiste en actuar como la entidad que instrumenta el registro y los procedimientos

de votación para los ciudadanos de otras naciones que residen en Canadá, y que desean participar en los procesos electorales de sus países mediante los diversos sistemas de voto en ausencia.

Elecciones Canadá trabaja conjuntamente con DFAIT y CIDA, así como con las autoridades competentes del país que solicita el apoyo para el proceso electoral respectivo.

En algunos casos, no en todos, CIDA proporciona los recursos económicos necesarios a Elecciones Canadá para la ejecución de los servicios requeridos en la administración de ese programa, con base en un presupuesto elaborado por Elecciones Canadá.

Por razones de tiempo, el resto de mi presentación se centrará sobre nuestra experiencia respecto a la administración de las elecciones en Bosnia y Herzegovina.

Aunque los procesos de votación para los ciudadanos de Sudáfrica y Costa de Marfil que viven en Canadá requirieron un nivel similar de atención, el caso de Bosnia y Herzegovina es el ejemplo más

reciente y tal vez más significativo en términos de logística y recursos humanos y financieros.

Esto incluye a los refugiados y personas desplazadas por el conflicto que tienen derecho a votar por candidatos en sus lugares de residencia original.

El Acuerdo de Dayton asignó a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) el papel de la supervisión de los procesos electorales en Bosnia y Herzegovina.

En respuesta, la OSCE solicitó a varios países que brindan asilo a más de 5,000 refugiados bosnios su apoyo en la elaboración del registro correspondiente, así como en los procedimientos de votación para los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina residentes fuera de esa nación.

Ahora bien, en términos de nuestra participación, Elecciones Canadá asumió la responsabilidad central del voto por correo para los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina que viven en Canadá, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la OSCE, así como por los lineamientos y reglamentos de la Comisión Electoral Provisional (PEC por sus siglas en inglés).

Es importante destacar aquí que nuestro papel fue simplemente administrar los lineamientos establecidos por la PEC para estas elecciones, ya que de ninguna manera nos correspondía interpretar o modificar dicho proceso.

Elecciones Canadá estableció contacto vía telefónica, fax y por correo electrónico con personas clave en la OSCE, CIDA, DFAIT, representaciones diplomáticas, así como con toda la comunidad bosnia en Canadá.

También contratamos personal, otorgamos equipo y entrenamiento, desarrollamos procedimientos para la distribución de materiales y para el registro de electores y promovimos un programa de educación electoral.

En esta campaña de información se incluyeron:

- Boletines de prensa.
- Anuncios en medios étnicos específicos y diarios nacionales.
- Programación en idiomas serbio y croata en estaciones de radio multilingües.
- Información por correo hacia organizaciones étnicas.

La información consistió en un manual de instrucciones básicas sobre "Cómo registrarse y votar", con el fin de motivar a los electores para participar en las elecciones.

La siguiente tarea fue reclutar registradores de votantes.

Los candidatos fueron entrevistados y seleccionados con base en sus conocimientos de los idiomas bosnio, croata, serbio e inglés; a sus habilidades para trabajo de oficina; su trato por teléfono y su respeto por la confidencialidad.

Después les brindamos sesiones de capacitación, mismas que fueron diseñadas para brindar a los funcionarios reclutados un panorama general de Elecciones Canadá, así como para dar a conocer las políticas y procedimientos que íbamos a seguir.

Se habilitó una línea telefónica de larga distancia sin costo para que los electores solicitaran su formato de registro o información sobre los procedimientos de registro y votación.

Esta línea telefónica de larga distancia sin costo fue ampliamente difundida en los programas de educación electoral.

Finalmente, desarrollamos nuestro propio mecanismo para procesar el registro de electores, conforme a los lineamientos de la PEC.

Se solicitó a los electores datos específicos tales como su nombre y su dirección en Canadá, mismos que nuestros funcionarios agregaban a una base de datos automatizada que Elecciones Canadá creó específicamente para este propósito.

Posteriormente se envió a los electores una forma de registro impresa por computadora, y se les solicitó que completaran los espacios referentes a su última dirección en su país de origen.

Los electores tuvieron que firmar la forma y regresarla a Elecciones Canadá junto con las copias fotostáticas de determinadas identificaciones personales.

Las formas de registro también estuvieron disponibles para potenciales electores en varias asociaciones culturales en Canadá, las cuales solicitaron un gran

número de formas para distribuir las entre sus miembros.

Los paquetes electorales constaban de:

- Cinco boletas, una por cada tipo de elección.
- Cinco sobres interiores sin marcar, del color correspondiente a cada boleta.
- Un sobre externo, que tenía inscrito el nombre del municipio y la dirección para ser devuelto a Elecciones Canadá.
- Una hoja de instrucciones.

Para las elecciones nacionales de 1996 se solicitó a los electores que marcaran sus boletas, las pusieran en el sobre interior respectivo y lo enviaran a Elecciones Canadá en el sobre externo, junto con el tercer tanto de la forma de registro, el cual utilizamos como comprobante oficial de registro.

Una vez recibidos en Elecciones Canadá, los sobres externos se abrieron para sustraer las formas de registro y se cerraron nuevamente, luego se metieron en grandes bolsas postales y se enviaron a Viena.

Al retirar los comprobantes de recibo, se mantuvo íntegro el secreto del voto.

En Viena las bolsas postales se pusieron en un avión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) con destino a Sarajevo, donde los votos fueron computados.

En las elecciones municipales de 1997 las boletas fueron enviadas directamente a Viena por el elector y computadas en Sarajevo.

Este mismo procedimiento se utilizará para las próximas elecciones, las cuales se verificarán a mediados de septiembre de 1998.

El cómputo se verificó bajo la supervisión de la OSCE y durante todas las fases del recuento de votos el proceso contó con la presencia de observadores acreditados por la PEC, miembros de los partidos políticos, así como por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, cuya imparcialidad sirvió para satisfacer las necesidades relativas a la integridad del sistema.

El presupuesto inicial para las próximas elecciones, a celebrarse en septiem-

bre de 1998, se estimó en \$ 33,000 dólares canadienses.

Estos gastos incluyen los salarios de los funcionarios electorales, la impresión de las formas y los sobres, franquicia postal, papelería, el programa de educación para votantes, instalaciones telefónicas y largas distancias.

La principal razón por la que se redujeron los niveles del presupuesto se debe a que los electores enviaron sus formas de registro de manera directa, en lugar de que Elecciones Canadá se encargara de la captura de datos.

La segunda razón fueron las estrictas pautas de identificación que debían seguirse.

Los miembros del personal reclutado encontraron muy difícil este aspecto, debido a que ellos estaban muy familiarizados con los problemas relativos a la pérdida de sus documentos de identificación.

Finalmente, la fecha límite para el registro de electores establecida por la PEC fue poco realista, por lo que tuvo que extenderse en tres ocasiones.

La lección aprendida a partir de esta experiencia enfatizó la importancia de elaborar planes prácticos con tiempos adecuados y realistas.

De un total de 3,900 electores registrados, cerca de 3,442 paquetes electorales fueron devueltos antes de la fecha límite (14 de septiembre de 1996).

Para los comicios municipales de 1997 se registraron 2,581 electores, de los cuales votaron 1,997.

Acabamos de completar el proceso de registro para las próximas elecciones, y se registraron 1,643 electores.

- La información recibida por medio de los electores es utilizada únicamente para fines electorales y dentro del ámbito para el cual fue recabada.
- El proceso está abierto a la observación externa.
- Las razones específicas y razonables de los potenciales electores son tomadas en cuenta con la finalidad de que ninguno quede sin derecho al voto.
- Ni el proceso electoral ni los materiales electorales favorecen a un can-

didato o partido sobre otro y, finalmente,

- El proceso de votación no complica innecesariamente la elección.

En conclusión, espero que mi presentación les haya brindado alguna idea sobre este asunto tan importante y actual.

Al facilitar la administración del voto de ciudadanos de otros países en sus respectivos procesos electorales, Elecciones Canadá ha demostrado el hecho de que este tipo de actividades pueden, ciertamente, auxiliar en el fortalecimiento de los principios democráticos.

REQUERIMIENTOS Y FACILIDADES PARA EL VOTO DE LOS EXTRANJEROS EN LOS ESTADOS UNIDOS: EL CASO DE CALIFORNIA

CONNY B. MCCORMACK *

California no solamente es el estado más poblado de los Estados Unidos (31 millones de habitantes), sino también el de mayor diversidad étnica. Millones de ciudadanos de todos los rincones del mundo residen dentro de sus límites. En el área metropolitana de Los Ángeles se hablan más de 100 lenguas. El condado de Los Ángeles tiene una población de aproximadamente 9.5 millones de habitantes y se estima que más de un millón

de ciudadanos mexicanos residen en el sur de California.

He sido la responsable de la administración de elecciones en California durante los últimos once años; primero en el Condado de San Diego donde hay 1.3 millones de electores registrados y actualmente en el Condado de Los Ángeles, con 3.7 millones de electores registrados. Durante los últimos cinco años ayudé a facilitar el voto para ciudadanos de tres países residentes en el sur de California al momento de celebrarse elecciones en sus países: Eritrea, Sudáfrica y Armenia.

* Registradora de votantes del Condado de Los Ángeles, California.

Mi exposición está centrada en dos grandes temas: 1) una panorámica general de mi experiencia y una comparación de semejanzas y diferencias en la planeación electoral del referéndum para la independencia de Eritrea en 1993, la elección presidencial de Sudáfrica en 1994 y la elección presidencial de Armenia en 1998 y 2) una lista de asuntos, temas y preguntas que deben ser considerados cuando se planea cómo realizar una elección para ciudadanos de países extranjeros.

ERITREA

Eritrea es un pequeño país de alrededor de 48,000 millas cuadradas con una población de 3.5 millones de habitantes, que se localiza en el Mar Rojo al norte de Etiopía. En 1991 y después de 30 años de guerra con Etiopía, Eritrea se declaró victoriosa y estableció un gobierno provisional (PGE por sus siglas en inglés). En abril de 1992 el Gobierno Provisional Eritreo convocó a un referéndum para la independencia de Eritrea a realizarse un año más tarde. El derecho al voto se extendió a TODOS los ciudadanos eritreos mayores de 18

años que residieran dentro y fuera de Eritrea. La Comisión para el Referéndum se creó para vigilar el proceso electoral.

Estuve como administradora electoral en San Diego, California en la misma fecha de la elección por la independencia de Eritrea el 24 de abril de 1993. San Diego fue una de las 48 ciudades de Norteamérica en donde se establecieron recintos de votación. Los ciudadanos eritreos de todo el mundo podían registrarse para obtener su tarjeta de elector a partir del 15 de septiembre de 1992 y hasta el 1o. de marzo de 1993. Todas las boletas y listas de electores se imprimieron en Eritrea y se enviaron a los centros de votación establecidos alrededor del mundo. En Estados Unidos y Canadá se registraron 11,000 eritreos para votar y en el Condado San Diego se registraron 435 de 450 electores potenciales.

En San Diego, un comité de siete ciudadanos eritreos trabajó en su consulado en Los Angeles para coordinar la logística de la elección. A todos los electores registrados se les envió información escrita relacionada con la fecha de la elección, el

contenido de las boletas y los sitios de votación.

El comité eritreo me contactó para que les ayudara con la elección. Como no hay consulado eritreo en San Diego, se me pidió hacer los arreglos para buscar un local adecuado; les sugerí la Universidad Estatal de San Diego, en donde se escogió un salón de clases. También les facilité casillas electorales y actué como observadora internacional.

El día de la elección las votaciones se abrieron a las 08:00 a.m. y se cerraron a las 09:00 p.m. Trece ciudadanos de San Diego provenientes de diversos medios académicos y empresariales fungieron como observadores internacionales. El índice de participación fue el sueño de todo administrador electoral: votaron 400 de los 435 electores registrados en San Diego, lo que arroja un 92% de participación, e incluso muchos electores viajaron 50 millas o más para emitir su voto. En el caso de que un elector registrado estuviera más cerca de un local electoral de alguna otra de las 47 ciudades de Norteamérica en donde se estuviera votando, el elector podía emitir

su voto en una boleta especial que sería contada durante el periodo oficial de cómputo. Diecisiete votos de este tipo fueron emitidos en San Diego.

Al término de la votación, observé el conteo de votos y testifiqué el envío de resultados vía fax a la Embajada de Eritrea en Washington, D.C. Los votos, las boletas electorales sin usar, los talones y los votos nulos fueron empaquetados junto con la lista de electores y enviados a la misma embajada.

SUDÁFRICA

Sudáfrica, una nación de 22 millones de habitantes, realizó su primera elección por sufragio universal después del apartheid entre el 26 y el 29 de abril de 1994. Se formó una Comisión Electoral Independiente (IEC por sus siglas en inglés) para administrar la elección. La Comisión Electoral Independiente estableció 187 locales electorales en 78 países. El electorado en el extranjero se estimó en 428,461 votantes, y de ese número votaron 96,268 (22% comparado con el 86% del índice de participación al interior de Sudáfrica).

En California se establecieron locales electorales en San Francisco, Oakland (en el Condado de Alameda), Los Ángeles y San Diego. Los administradores electorales de los gobiernos de los cuatro condados ayudaron en la logística electoral. En San Francisco y en Oakland las oficinas del registro de electores sirvieron como locales de votación. En Los Ángeles el consulado fue local de votación, y en San Diego se instaló un local de votación en la universidad estatal.

El Consulado de Sudáfrica en Los Ángeles proporcionó las listas de votantes potenciales registrados y fue también el responsable de enviar una carta a cada elector informándole que la fecha para la elección era el 26 de abril de 1994, así como sobre el lugar y horario de votación. A los electores sudafricanos se les exigió presentar una identificación para poder votar.

Como registradora de votantes en San Diego en ese momento, facilité las casillas y las urnas necesarias para la elección. Al registrador de elecciones en Los Ángeles se le solicitó información relacionada con los procedimientos electora-

les, hojas de datos y otros materiales de apoyo. A los cuatro registradores de California se les pidió que fungieran como observadores internacionales el día de la elección.

Aunque no tengo estadísticas del número de electores que emitieron su voto en los cuatro condados de California, los registradores de los condados de San Francisco y de Oakland notaron que algunos electores viajaron cientos de millas desde los estados vecinos de Utah y Nevada para emitir su voto en esta histórica elección. Prácticamente para todos era la primera vez que votaban.

ARMENIA

Armenia es un pequeño país de 11,400 millas cuadradas con una población de 3.7 millones de habitantes, que se localiza en la región caucásica entre el Mar Negro y el Mar Caspio. Los armenios obtuvieron su independencia de la Unión Soviética en 1991. Su primera elección presidencial fue en octubre de ese año, y yo viajé a la ciudad capital de Yerevan como observadora internacional. La siguiente

elección presidencial programada se realizó en 1996. Luego de la abrupta renuncia del presidente armenio en febrero de 1998, se convocó a elecciones extraordinarias para el 16 de marzo de 1998. Los dos principales candidatos contendieron en una segunda vuelta el 30 de marzo de 1998.

La ley armenia permite a TODOS sus ciudadanos votar; sin embargo, restringe el establecimiento de recintos de votación a aquellos lugares donde exista una embajada o consulado armenio. En los Estados Unidos solamente tres lugares reunían estas características: Los Ángeles, Washington, D.C., y la ciudad de Nueva York.

Se estima que California es hogar de 250,000 armenios, la mayor comunidad de refugiados fuera de Armenia, y hay una alta concentración de armenios en las comunidades angelinas de Glendale y Beverly Hills, así como en la parte norte de San Francisco y el Valle Central del área de Fresno.

Debido a la gran población de armenios en el área de Los Ángeles, se tuvieron

que instalar dos locales de votación; uno en el consulado de Beverly Hills y otro en la Sociedad Armenio-Americana en Glendale. El único otro lugar en el extranjero en donde se permitió instalar dos locales electorales fue en Moscú. Por ejemplo, a pesar de que en Polonia viven 150,000 ciudadanos armenios, como ahí no hay embajada o consulado no se dieron facilidades para el voto de los expatriados armenios que viven en ese país.

La Embajada de Armenia en Washington, D.C. envió una nota diplomática a la Oficina de Protocolo del Departamento de Estado de los Estados Unidos, aproximadamente tres semanas antes de la elección del 16 de marzo de 1998. No se requiere de un permiso formal para que los países que tienen relaciones diplomáticas con los Estados Unidos puedan realizar elecciones en territorio norteamericano. No obstante, la Embajada de Armenia, como una cortesía, envió una nota diplomática informando al Departamento de Estado sobre la intención de realizar elecciones en cuatro locales electorales ubicados en los

Estados Unidos. La nota detallaba la planeación y logística e incluía la estimación del número de electores. El Departamento de Estado acusó recibo de esta solicitud, anotando que los consulados son los lugares adecuados para locales de votación y enfatizando la importancia de tratar los temas relativos a la seguridad.

El consulado armenio en Los Ángeles envió cartas a las autoridades de Glendale y Beverly Hills para informarles acerca de las actividades electorales y locales de votación, así como de su deseo de reforzar la protección policiaca durante las horas de votación. De acuerdo con el Cónsul General de Armenia, ambas ciudades eran adecuadas y reunían los requisitos del caso.

Para poder votar un ciudadano armenio necesitaba un pasaporte armenio expedido con fecha posterior al día de la independencia (septiembre 21 de 1991). También se aceptaba un pasaporte soviético-armenio, pero si su fecha de expedición era anterior al 21 de septiembre de 1991 se requería la actualización de su registro antes del día de la elección. La

prueba de actualización del registro consistió en un sello en el pasaporte de cualquier consulado armenio o de la embajada soviética, y además se debía probar que no se tenía la ciudadanía de otro país al mostrar el permiso de trabajo o visa. Estos requisitos fueron establecidos para excluir a aquellos armenios que hubieran optado por la ciudadanía norteamericana, que tuvieran sus derechos políticos suspendidos o sus visas vencidas.

Debido a la naturaleza intempestiva de la elección presidencial y la precipitación con la que fue convocada, el consulado armenio enfrentó un gran reto para elaborar un padrón de electores. El registro de electores se realizó en el consulado armenio en Los Ángeles en las semanas que precedieron al día de la elección. Un total de 4,783 armenios se inscribieron antes de la fecha límite del pre-registro, que era el 1o. de marzo de 1998, y otros 982 se incorporaron entre el 1o. y el 15 de marzo. 890 más se pudieron inscribir el mismo día de la elección, al requisitar un cuestionario de una página en el local de votación.

Aunque las boletas y otros materiales electorales (sellos, actas y lista electoral) fueron diseñados y preparados en armenio, la impresión de las boletas se realizó en Los Ángeles, siendo validadas por el consulado la víspera de la elección un total de 6,600 boletas mediante una firma y el sello oficial del consulado.

Fui contactada por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés), que me pidió buscar observadores electorales experimentados que trabajarían en el consulado armenio de Los Ángeles. Arreglé la participación de dos observadores, uno en Glendale y otro en Beverly Hills, quienes estuvieron presentes desde la apertura de las votaciones a las 08:00 a.m. hasta pasadas las 10.00 p.m., observando el cómputo de votos.

Hubo una amplia publicidad pre-electoral e información para los votantes, toda vez que en Los Ángeles se emiten semanalmente 42 programas de televisión armenios que consisten principalmente en noticias y comentarios. El día anterior a la elección, los 12 candidatos enviaron

sus plataformas en cinta de video desde Armenia, para ser transmitidas por la estación local de televisión KSCI. Dos semanarios de la comunidad armenia dieron una cobertura significativa a la elección. Adicionalmente *Los Angeles Times* publicó una primera plana el día de la elección. Un total de 1, 843 votos fueron emitidos en los dos locales, lo que representó un 27% de índice de participación de los electores registrados.

PREGUNTAS Y TEMAS DE LOGÍSTICA ELECTORAL

Si el gobierno mexicano toma la decisión de permitir votar a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, deberán considerarse varias cuestiones logística tales como:

Coordinación con el gobierno de los Estados Unidos

No existen requisitos formales para obtener autorización o permiso del gobierno de los Estados Unidos para que un país extranjero realice elecciones en territorio estadounidense, siempre y cuando se

mantengan relaciones diplomáticas entre ambos. Sin embargo, como una cortesía, la embajada del país que desee realizar la elección deberá ponerse en contacto con la Oficina de Protocolo del Departamento de Estado de los Estados Unidos para compartir información sobre la logística planeada.

Facultad de votar

Una cuestión primaria consiste en determinar el derecho al voto. ¿Qué tipo de proceso de registro pre-electoral está contemplado? ¿Hay previsiones legales para un registro electoral fuera de México? ¿Es posible el registro electoral el mismo día de la votación?

Acerca de la logística

¿En dónde se ubicarán los locales electorales y cuántos se necesitarán? ¿Qué criterios se emplearán para determinar los locales de votación? ¿Se limitarán los locales de votación a las ciudades en donde existan consulados mexicanos? ¿Cómo se enviarán las listas de electores a los locales de votación? Si hay varios locales de

votación en una ciudad, ¿sobre qué bases se determinará cuáles electores aparecerán en cada lista?

La lista de materiales a considerar incluye el padrón de electores, boletas electorales, sellos, actas, etc. ¿En dónde se imprimirán los materiales electorales? ¿Cómo serán distribuidos? ¿Cuántas boletas y materiales serán necesarios? Es decir, ¿cuál es el índice de participación esperado? ¿Qué medidas se tomarán para la seguridad y transparencia de la elección? ¿Se contarán los votos por separado en cada local de votación? ¿Cómo se sumarán los votos y se reportarán a la Ciudad de México? Después de la elección, ¿en dónde se almacenarán las boletas en blanco y los votos, así como los demás materiales?

Coordinación con funcionarios locales

Puede y debe contactarse a los funcionarios electorales locales de otros países como un recurso para facilitar la planeación y administración de una elección. Los administradores electorales locales pueden proporcionar, generalmente de

manera gratuita, materiales tales como casillas y urnas electorales, así como sugerir locales para la votación.

Los ayuntamientos y los gobiernos locales pueden apoyar sugiriendo la ubicación de los locales y aumentando la seguridad policíaca. Los administradores y profesores de las universidades pueden ser un recurso para obtener observadores electorales internacionales.

Educación cívica

Además de la información relativa a candidaturas y programas y plataformas, es esencial la educación y orientación al votante acerca del procedimiento de votación. Los electores necesitan respuestas a las interrogantes acerca de dónde registrarse para votar y qué documentos necesitarán presentar. Deberán saber en dónde se instalarán los locales de votación y cuál es el que les corresponde; cuál será el horario de votación y qué identificación será necesaria para emitir su voto.

Deberá haber coordinación y cooperación con los medios de comunicación extranjeros, especialmente con radio, televisión y medios impresos de habla hispana. Éste es un componente esencial de cualquier campaña en el exterior.

CONCLUSIÓN

Aun cuando varios países alrededor del mundo toman previsiones para que sus ciudadanos en el extranjero voten en las elecciones nacionales, llevar esto a cabo requiere una enorme empresa logística. El gran número de ciudadanos mexicanos que residen en los Estados Unidos y especialmente en California, representará un reto único si en el futuro se les permite votar en el exterior. Compartir experiencias y comparar enfoques de tres países que recientemente instalaron locales de votación en los Estados Unidos y otros países, ampliará el diálogo y proporcionará valiosa información antes de tomar esta importante decisión.

EL VOTO DE LOS SUDAFRICANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS

TONY J. SIRVELLO III *

En marzo de 1994, la Oficina para Sudáfrica del Departamento de Estado de Estados Unidos contactó a la Comisión Federal Electoral (FEC por sus siglas en inglés) de este país, a fin de coordinar aspectos relacionados con la elección del 26 de abril de 1994 para los sudafricanos residentes en los Estados Unidos. El Departamento de Estado informó que no tenía objeción alguna para que la FEC ayudara a la Embajada de Sudáfrica a contactar a oficiales electorales locales, ni para

que éstos le brindaran apoyo a los sudafricanos en los arreglos de locales y materiales para la votación.

Después de este acuerdo, la Embajada de Sudáfrica en Washington, D.C. informó a la FEC sobre el número de locales de votación que la Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica (IEC por sus siglas en inglés) aprobó que se instalaran en los Estados Unidos, así como las misiones sudafricanas en los Estados Unidos bajo cuya jurisdicción quedarían esos locales. También le informaron sobre el número estimado de votantes por cada local de votación. Estos locales se ubica-

* Administrador Electoral del Condado de Harris en Houston, Texas.

ron de la siguiente manera: cinco en la ciudad de Nueva York, tres en Los Ángeles, tres en San Diego, tres en Chicago, dos en San Francisco y uno en cada una de las siguientes ciudades: Boston, Filadelfia, Raleigh, Washington, D.C., Atlanta, Houston, Dallas, Miami y Phoenix.

El 17 de marzo de 1994, la FEC me pidió ser el contacto para el local de votación en Houston, Texas. En ese entonces, no había ninguna disposición legal para el voto ausente (es decir por correo) para elecciones sudafricanas en el extranjero. De modo que, con el fin de que la mayoría de sus ciudadanos en el extranjero votaran en persona, el gobierno sudafricano decidió instalar locales de votación en quince ciudades estadounidenses en las que residía un alto número de ciudadanos sudafricanos.

El 22 de marzo de 1994, la Embajada de Sudáfrica emitió un boletín de prensa titulado "Sudafricanos votan en Estados Unidos", en el que se detallaban los procedimientos de votación. Los sudafricanos mayores de 18 años y residentes en los Estados Unidos podían participar en las elecciones generales del 26 de abril de 1994,

si contaban con uno de los siguientes documentos sudafricanos válidos de identificación: pasaporte; libro de identificación verde/azul oscuro; tarjeta verde plástica o libreta pequeña negra/café. El día de votación en Estados Unidos sería el 26 de abril de 1994 de las 7 de la mañana a las 7 de la noche. No se requeriría de un registro de votantes, ya que la elección sería conducida sobre la base del principio de representación proporcional. Se votaría por partido político y no por candidatos. Se utilizaría un sistema de doble voto, uno para las elecciones de la Asamblea Nacional y otro para alguna de las nueve legislaturas provinciales.

El 24 de marzo de 1994 recibí la visita del Primer Secretario de la Embajada de Sudáfrica, el Sr. Eckhart Piprek, con el fin de conversar sobre los arreglos necesarios para instalar un local de votación para aproximadamente 3,000 sudafricanos residentes en el área de Houston, Texas. Determinamos un local adecuado para la votación hicimos los arreglos para el estacionamiento de los votantes, para montar una rampa para los electores con impedimentos, así como una sala de espera y

sanitarios. Les suministramos, sin costo alguno, mamparas, urnas, mesas, sillas y teléfonos. Convenimos arreglos especiales de seguridad durante el horario en que permanecería abierto el local de votación. A solicitud del Sr. Piprek, le asistimos en la contratación de cuatro oficiales electorales para que ayudaran a los cinco miembros del equipo de la embajada.

Posteriormente, fui nombrado observador electoral y recibí un paquete informativo que contenía una carta de nombramiento y otros materiales de orientación para la observación. Las instrucciones que recibí fueron las siguientes: 1) Al final del día un observador de cada local de votación debía llamar por teléfono al Centro de Operaciones Nacionales de la Comisión Electoral Independiente y reportar la siguiente información a la División Especializada de Observación: a) nombre y número de registro del observador; b) identificar el local de votación; c) número de paquetes conteniendo boletas electorales; d) numeración de los sellos de cada bolsa de boletas. 2) Al final del proceso, por lo menos un observador de cada local debía enviar por

fax un informe del cierre de la votación. Este informe debía contener: nombre del observador, identificación del local de votación, número de registro y anotar si consideraba que la elección en ese centro había sido libre y justa. Este paquete también contenía información general sobre los requisitos de identificación de electores; éstos podrían presentar un certificado de nacimiento o bautismo, o bien otros podrían atestiguar por ellos, pero debían presentar algún tipo de identificación estadounidense.

La elección que se llevó a cabo ese día de abril de 1994 fue histórica al significar la culminación de un largo e intenso proceso de negociación multipartidista. Por primera vez en la historia del país, todos los sudafricanos adultos, sin importar su raza, estaban facultados para ejercer su derecho democrático al voto. En Sudáfrica se estableció una Comisión Electoral Independiente para asegurar que la elección se condujera de manera transparente bajo el escrutinio de los observadores internacionales y monitores electorales en los Estados Unidos. Los votantes elegirían un nuevo Parlamento presidido por

un gobierno de unidad nacional que tendría una duración de cinco años. En una boleta por separado, los votantes también elegirían asambleas legislativas para las nueve provincias en las que está dividida Sudáfrica. En la elección se pidió a los votantes que dieran su apoyo a un partido y no a un candidato en lo individual.

En la mañana del día de la elección, los funcionarios electorales (designados por la Embajada de Sudáfrica), prepararon el recinto de votación antes de abrir la casilla a las 07:00 a. m. A todas las personas asignadas a ese recinto se les pidió que firmaran un formato confidencial. A cada funcionario en el recinto de votación se le entregó una banda para llevar en el brazo como identificación. Todas las señalizaciones y carteles se colocaron en su lugar. El mobiliario y mamparas en el recinto se colocaron a manera de no impedir el flujo de votantes, tanto para que los funcionarios observaran los procedimientos como para que, lo más importante, los votantes emitieran su voto en secreto.

El presidente del recinto procedió a iniciar la votación a las 07:00 a. m. Había una persona que vigilaba que los votantes

estuvieran formados y les preguntaba si llevaban los documentos necesarios para votar. El primer paso era llegar con un operador de la lámpara de rayos ultravioleta, cuya tarea era verificar que la persona no hubiera votado previamente; para esto, el votante ponía sus manos abiertas con las palmas hacia abajo a la luz de la lámpara. Si no se apreciaban restos de tinta indeleble en ambas manos, el votante pasaba con el siguiente funcionario: el revisor de documentos, quien examinaba la documentación de los votantes para verificar su edad y su fotografía. Si este funcionario validaba los documentos, los sellaba y los devolvía al votante. Si se presentaba algún problema con los documentos del votante, éste debía acudir con el presidente del recinto de votación.

Si no había problema, el votante pasaba con el siguiente funcionario: el marcador, quien marcaba con tinta indeleble las yemas de los dedos de la mano derecha del votante, incluyendo las uñas. Después de que los dedos del votante estuvieran marcados, éste regresaba con el operador de la lámpara de rayos ultravioleta para verificar que los dedos estuvieran debi-

damente entintados. El siguiente paso era pedir al votante que llenara una declaración por escrito en la que constaba la provincia por la que deseaba votar. Posteriormente un funcionario sellaba y doblaba esta declaración, y sólo entonces el votante recibía su boleta para la elección nacional. Otra persona le indicaba al votante una mampara vacía donde podía votar en secreto, procediendo a doblar la boleta e introducirla en el sobre interno nacional. El votante se dirigía entonces a otra mampara donde marcaba de igual manera su boleta para la provincia elegida. El votante introducía ambas boletas en un sobre grande de color café antes de depositarlas en la urna.

El presidente del recinto estaba encargado de resolver cualquier problema; por ejemplo, si el votante no era la persona que indicaba la identificación, si la persona ya había votado, o si la persona no estaba facultada para votar. Se dispuso que este funcionario auxiliara a los votantes discapacitados y ciegos. También se estableció que si un votante por error marcaba mal su boleta, ésta se destruyera y se le

proporcionara otra. Todos los votos se marcaron en boletas y se instruyó a los votantes a marcar con una cruz el partido de su preferencia. A la hora de cerrar el recinto de votación –19:00– hubo procedimientos específicos para manejar las boletas –marcadas y el blanco–, incluyendo la firma de actas y sellado de todo el material para devolverlo a la Comisión Electoral Independiente.

Mi reporte consignó lo siguiente: "El local abrió a tiempo en Houston, Texas, a las 7 de la mañana del martes, 26 de abril de 1994 y cerró a tiempo a las 7 de la noche. Concurrieron 650 electores sin incidentes o quejas. La votación fue libre y justa y todos los electores estaban muy agradecidos por la oportunidad de votar en forma tan conveniente. El personal de la Embajada de Sudáfrica, bajo la dirección del Primer Secretario Echart Piprek, fue ejemplar en el desempeño de sus deberes y siguieron todas las reglas establecidas por la IEC. Me siento muy honrado por haber sido escogido como observador de tan histórico evento, como son las primeras elecciones universales de Sudáfrica"

EL VOTO DE LOS PERUANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS

AUGUSTO ARZUBIAGA *

Deseo subrayar que hablo a título personal.

He tenido la oportunidad de trabajar estrechamente en dos procesos electorales peruanos en el exterior.

En 1990 como funcionario diplomático de la Embajada del Perú en España, me tocó apoyar el proceso electoral que se llevó a cabo para elegir al Presidente de la República así como al Primer y Segundo Vicepresidente y miembros del Congreso Nacional.

En 1994, cuando ya ejercía el cargo de Cónsul del Perú en Washington, mi gobierno me encomendó la tarea de organizar las elecciones para el mismo propósito, proceso que se realizó el 9 de abril de 1995.

Organizar un proceso electoral requiere sobre todo de un orden específico, que para mayor éxito debería ser uniformizado, es decir, procurar que todas las dependencias actúen coordinadamente.

ASPECTOS LEGALES

El encargo que me fue dado responde al mandato constitucional que crea la obli-

* Cónsul General del Perú en los Estados Unidos.

gatoriedad del voto de todos los peruanos que tienen entre 18 y 70 años de edad, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, es así como la Constitución peruana establece:

Art. 31 "el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años de edad. Es facultativo después de esa edad."

Además, la Constitución de 1993 establece explícitamente el voto de los peruanos en el exterior:

Art. 187 "la ley contiene disposiciones especiales para facilitar el voto de los peruanos residentes en el extranjero."

La ley establece que en el extranjero son las oficinas consulares las encargadas de los procesos electorales. Para todo peruano, en el Perú o el extranjero votar se convierte así en un derecho y un deber.

¿Quiénes son los que votan? Todos los peruanos, mayores de 18 años.

Art. 52 "Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su

minoría de edad. Son asimismo peruanos los que adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción, siempre que tengan residencia en el Perú."

Además, el Artículo 53 de la Constitución, establece que: "la ley regula las formas en que se adquiere o recupera la nacionalidad. La nacionalidad peruana no se pierde, salvo renuncia expresa ante autoridad peruana."

La doble nacionalidad está contemplada por un reglamento de la Ley de la Nacionalidad, en el Título V justamente denominado "de la doble nacionalidad" se indica:

Art. 31. "Los peruanos de nacimiento que adopten la nacionalidad de otro país no pierden su nacionalidad salvo que hagan renuncia expresa de ella ante autoridad competente."

Es así como podemos definir que en el extranjero están aptos para votar todos los ciudadanos peruanos sin que importe la situación legal en relación al país en que están, es decir como "ilegales", como residentes o si han adoptado la nacionalidad del país anfitrión.

Aunque normalmente la figura de la doble nacionalidad significa que las personas que gozan de dos nacionalidades ejercen los derechos y obligaciones de la nacionalidad del país donde domicilian y que, por lo tanto, una de las nacionalidades queda en suspenso, en la práctica muchas personas con dos nacionalidades participan en los procesos electorales de dos países.

Detectar quiénes son los nacionalizados fue en una época del interés de los gobiernos al hacerse interpretaciones cerradas de la ley y por consiguiente buscar depurar los registros electorales. Hoy, por el contrario, el Perú no considera un impedimento el hecho de que el ciudadano peruano votante tenga además otra nacionalidad.

El Perú tiene en los Estados Unidos ocho consulados generales (Nueva York, Miami, Patterson, Washington, D.C., Los Ángeles, San Francisco, Chicago y Houston) y ocho consulado honorarios (Atlanta, Boston, Hawaii, Nueva Orleans, San Antonio, San Luis, Seattle y Tulsa).

Cada uno de ellos tiene definida una área de actuación, su jurisdicción.

La razón de su ubicación responde a dos criterios principalmente: el primero al número de peruanos en una área determinada que necesitan el servicio de un consulado, y el segundo la necesidad de tener una presencia peruana en centros de interés financiero, comercial o industrial.

ASPECTOS ORGANIZATIVOS

Número de votantes

Conocer el número exacto de ciudadanos peruanos que viven en los Estados Unidos es muy difícil. No existe un registro completo. Además, como es el caso de muchas nacionalidades, el porcentaje de personas que no tienen autorización de los Estados Unidos para estar en su territorio es muy grande. Este grupo humano tiende a no figurar en ninguna estadística, ya que procura mantener el anonimato y trata de que su presencia pase desapercibida por miedo a ser detectado por la autoridades de migraciones y a la deportación.

Algunos estudiosos del tema llaman a estas personas "los invisibles".

En el caso del Perú, los que se encuentran como ilegales representan las dos terceras partes de la totalidad. Este grupo de peruanos mayoritariamente no están registrados en ninguna institución americana que calcula la migración y muchas veces tampoco en los consulados peruanos.

Las actividades que desempeñan los peruanos son variadas. Un grupo está dedicado a trabajos de servicios en general y especialmente a la construcción y limpieza.

Cabe también destacar el excelente nivel de profesionales que existen dentro de la comunidad peruana, formada por médicos, profesores universitarios y economistas. Esto se refleja en el considerable número de peruanos que ocupan importantes cargos en organismos internacionales que tienen su sede en Washington, D.C. y Nueva York.

Actualmente se calcula que aproximadamente dos millones de peruanos viven en el exterior, de los cuales 850 mil lo hacen en los Estados Unidos de América.

La distribución geográfica aproximada de los peruanos en los Estados Unidos es la siguiente:

Nueva York	200 mil
Patterson, Nueva Jersey	150 mil
Miami	120 mil
Los Ángeles	110 mil
Washington, D.C.	90 mil
San Francisco	30 mil
Chicago	10mil
Houston	8 mil
Resto del territorio EE.UU.	132 mil

REGISTRO Y UBICACIÓN DE NACIONALES

Las oficinas consulares tienen como una de sus misiones el mantener un registro de los ciudadanos peruanos que viven en su jurisdicción, es así como se alienta a todo peruano, aun si está sólo de paso por la ciudad, a inscribirse en el consulado. La ventaja que esto representa para el ciudadano peruano está en el hecho que si se encuentra registrado se le pueden brindar facilidades para obtener un nuevo documento de viaje si ha perdido su pasaporte, o bien informar a sus parientes si sufre algún percance.

Además de este registro, se solicita a todo ciudadano residente del área cambiar su documento de identidad, que en el Perú se llama libreta electoral, por uno nuevo en el cual figura la dirección, es decir, una dirección que está dentro de la jurisdicción del consulado.

Las antiguas libretas electorales se envían al registro electoral que realiza la respectiva depuración y de esta forma se van formando libros de los inscritos que tienen una nueva libreta electoral emitida por el consulado. Por razones prácticas el Jurado Nacional de Elecciones considera 200 como el número más apropiado para conformar cada mesa electoral.

Actualmente el Perú está en el proceso de cambiar la libreta electoral por un documento más seguro que se denominará "Documento Nacional de Identidad" (DNI).

Las cifras que se han señalado de peruanos en los Estados Unidos por áreas, incluyen a menores de 18 años que no votan y también al gran número de personas que no se han registrado en los consulados para votar.

Otro grupo de peruanos que han optado por la nacionalidad americana creen que no pueden votar y no se inscriben. Es así que en 1995 en los Estados Unidos solamente existieron 69,400 personas aptas para votar distribuidas en las siguiente ciudades:

Nueva York	21,400 (107 mesas)
Patterson	11,200 (56 mesas)
Miami	10,400 (52 mesas)
Los Ángeles	10,000 (50 mesas)
Washington, D.C.	8,000 (40 mesas)
San Francisco	4,000 (20 mesas)
Chicago	2,400 (12 mesas)
Houston	2,000 (10 mesas)
Total	69,400 (367 mesas)

La fecha de las elecciones en el exterior, establecida por el Jurado Nacional de Elecciones, es siempre la misma en la cual se realiza el proceso en el Perú. Normalmente es un día domingo entre las 8 de la mañana y las 3 de la tarde.

He podido observar que algunos países declaran no laborable un día de semana para realizar las elecciones, pero en realidad es más conveniente que se realicen un domingo, ya que muchos de los extranje-

ros en los Estados Unidos trabajan con sueldos que se pagan por hora, y el asistir a un proceso electoral un día hábil les puede representar menores ingresos.

En relación al horario de la jornada electoral, en algunas oportunidades el Jurado Nacional de Elecciones permite una prolongación de una o dos horas en el tiempo para votar. Es necesario coordinar este aspecto directamente con el Jurado Nacional para proceder en concordancia.

LOCAL APROPIADO PARA LA REALIZACIÓN DEL PROCESO

Normalmente las embajadas y consulados no tienen instalaciones adecuadas para que se realice el proceso, razón por la cual es conveniente prever el uso de otros locales en el área. Requisitos indispensables son: que esté ubicado en un lugar céntrico, de fácil acceso por transporte público, que tenga estacionamiento disponible y reúna condiciones de seguridad.

En los Estados Unidos es práctica usual que las asociaciones o instituciones alquilan escuelas para diversas actividades. Lo

importante para conseguir el alquiler de una escuela es solicitarlo por lo menos con seis meses de anticipación, primero con la autorización escrita de la escuela y después la del sistema educativo de la ciudad. El costo aproximado de una escuela con 20 aulas disponibles es de 1,100 dólares.

La embajada se encarga, a través de una nota diplomática, de informar al Departamento de Estado la fecha, horario y lugar donde se llevará a cabo el proceso electoral en las distintas ciudades de los Estados Unidos. Igualmente, la mencionada nota solicita resguardo policial para el exterior del local. Las autoridades policiales americanas evalúan el nivel de protección que deben otorgar. Normalmente designan automóviles policiales y, en algunos casos, policías vestidos de civil patrullan el exterior del local.

La seguridad interior está en manos del consulado. Es imprescindible contratar un seguro que cubra accidentes. Por otro lado, se deben contratar los servicios de una empresa de vigilancia particular que revise permanentemente el interior del local el día de las elecciones.

No existe, por parte las de autoridades estadounidenses, ningún impedimento para que los extranjeros que se encuentran en su territorio puedan participar en procesos electorales de sus países de origen.

En 1995, cuando se preparaba el proceso electoral se recibieron, en los consulados peruanos en Estados Unidos, consultas de peruanos nacionalizados estadounidenses, que querían saber si podían participar en las elecciones peruanas.

Al respecto, tuve la oportunidad de contactarme con funcionarios del Departamento de Estado, que me indicaron que no existía impedimento alguno para que pudieran votar. Ningún tipo de permiso especial es necesario.

PREPARACIÓN DEL LOCAL

Las aulas de las escuelas requieren la habilitación de un espacio que funcione como cabina secreta para que cada ciudadano pueda emitir su voto. Es en este sentido que gracias a IFES, el Consulado General del Perú en Washington pudo contar con 40 cabinas portátiles, que pueden descri-

birse como maletines, que al abrirse se convierten en pequeñas mesas cubiertas por tres lados. Aunque parece una cuestión trivial, el hecho de contar con esta posibilidad de cabinas facilita enormemente la preparación del local. Sería interesante conocer la capacidad total de IFES para apoyar los procesos electorales a este respecto.

PREPARACIÓN DEL PERSONAL

Normalmente las embajadas y consulados no tienen suficiente personal para preparar el proceso electoral, y en estos casos se hace necesaria la contratación de personal temporal que ayude tanto en la etapa previa del registro de nacionales como el mismo día de las elecciones.

Fue indispensable el apoyo de los funcionarios y personal que trabajan para el Perú en los Estados Unidos. Este personal, de la embajada y de los consulados debe ser capacitado para poder resolver cualquier consulta que tengan los peruanos en relación con el proceso electoral.

Por esta razón se hace necesario mantener reuniones de coordinación con los

funcionarios diplomáticos y empleados para que conozcan a fondo el funcionamiento de todo el proceso. Tiene que considerarse que durante el día de las elecciones serán estas personas las que tendrán directamente que resolver las consultas que tengan los votantes.

Entre los 200 miembros que componen cada mesa electoral, el Jurado Nacional de Elecciones designa a tres personas, entre los registrados con estudios superiores, si los hubiera.

Estas personas deben ser contactadas por el consulado y acercarse a él para recoger material informativo y una credencial que los acredita como miembros de mesa: presidentes, vicepresidentes o secretarios.

A la vez estas personas deben ser preparadas para cumplir la función que les ha sido asignada.

Son encargadas de:

1. Recibir a los votantes
2. Constatar su identidad
3. Ser testigos del proceso
4. Realizar el escrutinio de los votos
5. Entregar los resultados al cónsul o persona encargada y

6. Pegar los resultados en la puerta del lugar donde se llevaron a cabo las elecciones.

Una vez concluido el proceso, el consulado envía los resultados directamente al Jurado Nacional de Elecciones y al Ministerio de Relaciones Exteriores. En 1995 esto se hizo por fax. Los originales de las actas finales se enviaron por valija diplomática al Jurado Nacional de Elecciones.

Uno de los mayores problemas que he podido observar se produce a la hora de conteo de votos, y es la interpretación que cada mesa electoral le da a los resultados. Es decir, por ejemplo, si se trata de colocar una cruz en un casillero, algunos miembros de mesa consideraban que una aspa en su lugar invalidaba el voto, pero otros no. Aquí se revela la importancia de explicar claramente cuales son los parámetros con los cuales pueden funcionar.

La experiencia en las elecciones que he tenido a mi cargo me indica que la capacitación del personal es una de las partes mas importantes del proceso, y si se efectúa de forma eficiente contribuirá

notablemente para que todo el proceso sea un éxito. A este aspecto es al que hay que dedicar realmente el mayor tiempo y esfuerzo.

DIFUSIÓN

Los medios de comunicación estadounidenses, ya sea periódico, radio o televisión, en su mayoría están orientados hacia las noticias de interés local, dedicando muy poco espacio a noticias internacionales y menos aún a las elecciones de otros países.

A diferencia del país donde se realizan las elecciones, en el cual el votante está sometido a un constante bombardeo de información electoral, así como propaganda partidista, en los Estados Unidos prácticamente no existe información sobre las elecciones en otros países.

Hubo muchos peruanos que cometieron el error de pensar que estaban en la misma situación que los ciudadanos estadounidenses, y que por lo tanto no estaban obligados a votar.

El votante en el extranjero, por lo tanto, generalmente está muy mal informado y

es la tarea de los consulados lograr una presencia para que los medios de comunicación informen sobre el proceso.

En los Estados Unidos hay un gran número de semanarios en castellano que tienen una mayor o menor acogida dentro de las comunidades hispanas; estos medios son los más proclives a publicar información relacionada con procesos electorales en América Latina, muchas veces de forma gratuita. Además, los avisos contratados en ellos no son caros, ya que media página tiene un costo de aproximadamente 350 dólares.

Las estaciones de radio en castellano también tienen un rol importante, ya que muchas veces son la fuente de información principal de muchos hispanos, y por ello también deben ser utilizadas para informar a los votantes. Por ejemplo, en el área de Washington existen tres emisoras de radio en castellano, las tres tienen programas comunitarios dirigidos por hispanos, que están totalmente abocados a ayudar a informar sobre los procesos electorales.

El principal medio de comunicación es la televisión, ya que por sus características visuales tiene una importancia especial. Es este medio el que debe ser utilizado de forma didáctica para llegar a los votantes, transmitiendo la misma información que reciben en su propio país los votantes. En casi todo el territorio estadounidense existen canales en español que llegan justamente al público que se quiere informar.

El costo por espacio o publicación en los medios de comunicación estadounidenses es muy alto. Aún así es necesario sacar anuncios en estos medios. Un aviso en el *Washington Post*, principal periódico de esa ciudad, del sábado en la página 14 izquierda, de 14 cm por 11 cm (4.5" x 5.5") cuesta 4,500 dólares.

Una interesante forma de llegar al votante podría ser a través de sus familiares en el país de origen. Es normal que todo ciudadano extranjero mantenga comunicación constante o por lo menos esporádica con sus familiares.

Las campañas publicitarias en el mismo país donde se realizan las elecciones

podrían incluir un mensaje para ser transmitido por estas personas a sus familiares en el exterior, invitándolos a participar en el proceso, con la finalidad de que un mayor número participe en la votación.

ORGANIZACIONES DE PERUANOS

Si bien es cierto que la población peruana en los Estados Unidos se encuentra en gran medida dispersa, cabe mencionar que hay clubes y asociaciones que tienden a integrar a los peruanos por áreas, especialmente en ciudades importantes.

Los consulados mantienen un estrecho contacto con las asociaciones, procurando que puedan trabajar de forma conjunta.

Estas asociaciones son importantes y pueden ayudar enormemente en los procesos electorales, brindando apoyo con personal voluntario y contribuyendo en la campaña de difusión, al llegar a sus miembros y a distintos sectores de la comunidad.

Muchas veces son las asociaciones el ente indicado para borrar el miedo que sienten algunos ciudadanos frente al apa-

rato estatal tanto del gobierno de su propio país como el de los Estados Unidos.

Es decir, muchos emigrantes especialmente aquellos en situación "ilegal" evitan registrarse en los consulados por el falso temor de que el propio consulado facilite información a los servicios de migración. Las asociaciones educan al ciudadano, enterándole que la información que brindan en los consulados es totalmente reservada. Esto ayuda a que un mayor número de personas se registren y participen en las elecciones.

Es importante resaltar la importancia que vienen adquiriendo las comunidades extranjeras en los Estados Unidos. Por un lado contribuyen a la vida social, económica y política de este país y, por otro lado, como una importante fuente de divisas para su país de origen.

En el caso del Perú, puede afirmarse que cada peruano contribuye, en promedio, con doscientos dólares estadounidenses mensuales a la economía peruana, a través del envío de dinero a sus familiares.

Este monto multiplicado por el total de peruanos en el exterior se convierte en 400 millones de dólares que ingresan a la economía nacional mensualmente.

El hecho de realizar elecciones en el exterior tiene, entre otros, el objetivo de permitir que se mantenga un importante vínculo con el país de origen. Aun viviendo fuera de él, se tiene participación en su destino.

Igualmente, los ciudadanos de cada país, sean "ilegales", residentes o nacionalizados americanos que viven en los Estados Unidos, constituyen un grupo importante que puede ser empleado como un instrumento de política exterior por su país de origen.

PRINCIPAL PROBLEMA

El principal problema que afecta las elecciones peruanas en el exterior es el ausentismo. En muchas jurisdicciones estuvo sobre el 60%. La multa por no votar fue de 20 dólares, monto que muchos prefirieron pagar.

Este problema debe enfrentarse, como se ha señalado anteriormente, con una

agresiva campaña de publicidad y procurando tener el mayor número de lugares disponibles donde los electores puedan votar.

EL FUTURO DE LOS PROCESOS ELECTORALES

El número de votantes peruanos en el exterior sigue creciendo y se está convirtiendo en un factor que puede ser decisivo en los resultados electorales generales.

Este hecho no ha escapado a los partidos y grupos políticos en el Perú. Por otro lado, se ha podido observar el interés de los residentes en los Estados Unidos en postular al Congreso Nacional con la plataforma política de los peruanos que viven en los Estados Unidos.

Aunque hasta el momento no se ha presentado un candidato, no sería una sorpresa si así lo hicieran en las siguientes elecciones peruanas del año 2000.

*NATURALEZA, ORGANIZACIÓN
Y ALCANCES DEL VOTO
EN EL EXTRANJERO (POR CORREO):
LAS EXPERIENCIAS DE CANADÁ Y LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA*

PANORÁMICA GENERAL DEL CASO CANADIENSE

JEAN-PIERRE KINGSLEY *

En este trabajo se presenta un panorama general sobre cómo ha evolucionado en Canadá el voto en el extranjero en el último siglo; el papel que desempeñó el personal de las Fuerzas Armadas en esta evolución y la manera en que la Dirección General de Elecciones Canadá está adaptando sus sistemas electorales para reflejar los cambios que ha experimentado la sociedad canadiense.

La primera influencia sobre el voto en el extranjero data de principios de siglo,

cuando se otorgó el derecho de votar por correo al personal militar que servía al país en la Primera Guerra Mundial. Las enfermeras que entonces prestaban sus servicios en Europa –llamadas *Bluebirds*– también obtuvieron el derecho de votar por correo, con lo cual se convirtieron, irónicamente, en las primeras mujeres canadienses en votar.

En 1917, el Parlamento canadiense aprobó la Ley Electoral para Tiempos de Guerra y la Ley de Electores Militares. El derecho al voto se extendió, temporalmente, a todos los súbditos británicos,

* Director General de Elecciones Canadá.

hombres y mujeres, que fuesen miembros activos o retirados de las Fuerzas Armadas canadienses. Asimismo, otorgó provisionalmente el derecho al voto a los hombres de la población civil que, aunque no fueran propietarios de tierras como lo prescribía la legislación provincial, sí tuvieran un hijo o nieto alistado en las Fuerzas Armadas. De igual manera, las mujeres residentes en Canadá que tuvieran un padre, madre, esposo, hijo o hija, hermano o hermana sirviendo en el ejército obtuvieron temporalmente el derecho al voto.

El gobierno de aquel entonces tenía motivos más bien partidistas para autorizar este tipo de votación. En efecto, la popularidad del gobierno estaba decayendo aceleradamente porque había llamado a filas a ciudadanos comunes para enviarlos a la guerra. Para que el gobierno en el poder ganara las elecciones, era fundamental que pudiera votar el máximo número de simpatizantes con el servicio militar obligatorio. Los miembros de las fuerzas armadas eran considerados un grupo de entusiastas simpatizantes del gobierno.

El número de mecanismos electorales para facilitar el voto aumentó durante la década de 1940. Uno de los principales cambios procesales en la administración electoral fue la introducción de las Normas Especiales de Sufragio para el personal militar que servía en ultramar durante la Segunda Guerra Mundial.

Actualmente el personal militar puede votar desde cualquier lugar del mundo mediante una boleta electoral especial. En el momento de alistarse en el ejército el personal militar llena un formulario de registro, indicando la dirección de su residencia. Esta dirección determina el distrito electoral federal que les corresponde y en el cual será contado su voto. Las Fuerzas Armadas mantienen una lista completa de electores potenciales, que se utiliza en los periodos electorales. Se emplea un sistema de voto con doble sobre para proteger el carácter confidencial de su voto.

Para esas mismas elecciones se introdujo la votación por poder para los canadienses detenidos como prisioneros de guerra. Los votos por poder (alrededor

de 1,300 en 1945) fueron depositados por los familiares más cercanos de los prisioneros de guerra. Esta disposición también se utilizó en el conflicto con Corea, en el cual hubo 18 canadienses detenidos como prisioneros de guerra.

En 1955, se extendió el voto postal para incluir a los cónyuges del personal de las fuerzas armadas y permitirles votar cuando acompañaban a su cónyuge a un puesto fuera del distrito electoral donde tenían su lugar de residencia.

En 1970, una tercera serie de modificaciones otorgó el derecho al voto a ciertas categorías de electores que residían fuera de Canadá. Los funcionarios públicos destinados a servir fuera del país (sobre todo los diplomáticos) y los familiares bajo su cargo obtuvieron el derecho a votar bajo estas normas especiales de sufragio que antes habían sido usadas sólo por el personal militar y los familiares bajo su cargo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá mantiene una lista de todos los funcionarios federales que tienen derecho al voto; esta lista se pone a disposición de

la Dirección General de Elecciones de Canadá durante las elecciones para asegurar que voten sólo los electores que tienen derecho. El mismo sistema de voto de doble sobre que se utiliza en la Fuerzas Armadas se emplea para los funcionarios públicos y los familiares bajo su cargo que residen fuera de Canadá.

En 1977, este derecho se extendió a los civiles que trabajan para las Fuerzas Armadas (por lo general, profesores y personal administrativo de apoyo en escuelas al interior de bases militares canadienses).

Sin embargo, todavía no podía votar el común de los canadienses que se encontraba lejos de su circunscripción durante un período electoral.

Finalmente, gracias a las enmiendas de 1993 a la Ley Electoral canadiense, las normas especiales de sufragio actualmente incluyen a todos los electores con derecho a voto que residen fuera de Canadá. La votación postal, introducida originalmente para beneficiar a los electores militares, hace que votar sea más accesible para cualquier persona que no pueda

votar en las elecciones ordinarias el día de la elección, sin importar dónde se encuentren durante una elección federal o una consulta popular. Todo ciudadano canadiense que se encuentre de viaje en el extranjero o que resida fuera del país –y no solamente el personal militar o diplomático– puede depositar su voto, siempre que no haya permanecido fuera de Canadá durante más de cinco años consecutivos desde su última estadía en Canadá y que tenga el propósito de retor-

nar a residir en el país en un momento dado.

Todas estas mejoras al sistema electoral en el transcurso de este último siglo han facilitado el acceso al voto y mejorado las prácticas administrativas que han dado mayor flexibilidad al sistema electoral. Actualmente, todo ciudadano canadiense que tenga 18 años cumplidos tiene derecho a votar y existen mecanismos para asegurar que se pueda ejercer este derecho desde cualquier lugar del mundo.

ORGANIZACIÓN Y LOGÍSTICA EN CANADÁ

CAROL LESAGE *

Las modificaciones realizadas en 1993 a las normas especiales de sufragio fueron una de las enmiendas más importantes a la Ley Electoral canadiense. Dichas enmiendas se proponían permitir que un mayor número de canadienses pudiera ejercer su derecho al voto, sin que importara dónde se encontrara un elector en el momento de una votación, ya sea en Canadá (cuando estaba fuera de su distrito electoral o no podía votar en persona), o bien temporalmente fuera del país, utilizando un boleto electoral espe-

cial que se envía por correo cuando un ciudadano no puede depositar su voto en persona.

Las votaciones con boleto electoral especial están supervisadas por un miembro de la Dirección General de Elecciones Canadá, el Administrador de Normas Especiales de Sufragio, quien es nombrado directamente por el Director General de Elecciones Canadá.

Un ciudadano canadiense que reside fuera de Canadá puede votar mediante boleto electoral especial si llena los siguientes requisitos:

* Director de Operaciones de Elecciones Canadá.

- Es ciudadano canadiense
- Tiene 18 años cumplidos al día ordinario de la votación
- Ha permanecido fuera del país menos de cinco (5) años consecutivos desde su última visita a Canadá y tiene el propósito de volver a residir en Canadá.

El límite de cinco años no se aplica en el caso de canadienses que desempeñan un cargo en el extranjero en calidad de:

- Funcionarios públicos de los gobiernos federal o provinciales de Canadá.
- Empleados de organizaciones internacionales a las cuales Canadá pertenece o contribuye (por ejemplo: Naciones Unidas, OEA) .
- Civiles que están empleados como profesores y personal administrativo de apoyo en escuelas de las Fuerzas Armadas canadienses.
- Cónyuges y familiares bajo la responsabilidad de funcionarios de cualquiera de las categorías antes mencionadas o miembros de las Fuerzas Armadas canadienses.

Para tener derecho a votar con boleta electoral especial cuando residen en el extranjero, los electores canadienses deben llenar un formulario de solicitud indicando su dirección actual y una dirección en Canadá para determinar su distrito electoral. La dirección en Canadá puede ser el último domicilio de residencia que tuvieron antes de salir del país o el domicilio actual de un cónyuge, un familiar o la persona bajo cuya responsabilidad se encuentre el solicitante.

El plazo límite para registrarse en el padrón electoral es el día anterior a la votación, es decir el martes (DÍA 6) a las 18:00 horas.

Los juegos completos de formularios de inscripción y guía están disponibles en las misiones diplomáticas canadienses y representaciones consulares en todo el mundo. Asimismo, pueden obtenerse directamente de la Dirección General de Elecciones Canadá o ser copiados electrónicamente de la página de Internet de la Dirección General de Elecciones.

Los electores que residen fuera de Canadá pueden registrarse en cualquier

momento (durante y entre actividades electorales) y se les insta a hacerlo lo antes posible. El elector es quien tiene la responsabilidad de registrarse con la suficiente anticipación como para que los demás pasos del proceso puedan llevarse a cabo.

Una vez registrado para votar con boleta electoral especial, el elector sólo puede votar por ese medio.

Los electores tienen la responsabilidad de respetar las dos fechas límite especificadas por la Ley Electoral canadiense:

- 1) Fecha límite para registrarse: el martes anterior a la votación, a las 18:00 horas
- 2) Fecha límite de recepción de las boletas electorales: el día de la votación, hasta las 18:00 horas. Por ley, las boletas electorales recibidas con retraso no pueden incluirse en el conteo de votos.

Todo formulario de registro debe estar acompañado de fotocopias de documentos que comprueben la ciudadanía canadiense, tales como:

- La primera y segunda páginas de un pasaporte canadiense vigente;

- Un certificado o cédula de ciudadanía canadiense;
- Un certificado de nacimiento o bautizo que haga constar que el solicitante nació en Canadá.
- Los electores tienen la responsabilidad de obtener los nombres de los candidatos correspondientes a su circunscripción electoral.
- Antes de la fecha límite para presentar las candidaturas, el DÍA 21 antes del día de la votación, los electores pueden obtener información sobre los candidatos llamando al servicio de información de la Dirección General de Elecciones Canadá (las llamadas de larga distancia desde Estados Unidos o México son gratuitas); o bien
- Después del DÍA 21, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional transmite una lista oficial de los candidatos de todas las circunscripciones electorales a todas las misiones diplomáticas y consulados canadienses. El Ministerio de Defensa Nacional transmite esta misma lista

a todas las bases militares canadienses.

La dirección del domicilio habitual del elector determina en qué distrito electoral será contado su voto .

Dicha dirección puede ser:

- La última dirección que tuvo el solicitante en Canadá antes de salir del país; o bien
- El domicilio actual en Canadá de su cónyuge, o la persona bajo cuya responsabilidad se encuentra el solicitante.
- Los datos personales de los electores se inscriben en el Registro de Canadienses No Residentes, un registro permanente que se actualiza constantemente con los datos de los canadienses que residen en el extranjero.

La información en el Registro de Canadienses No Residentes se compara con la información contenida en el Padrón Nacional Electoral para asegurar que ningún elector esté registrado por partida doble y evitar así la posibilidad de una duplicación de votos.

Se envía a todos los electores con derecho a voto (que figuran en el Registro de Canadienses No Residentes) un paquete especial de votación apenas se publica la convocatoria oficial de elecciones. Para que puedan ser contadas, las boletas electorales llenadas deben llegar a las oficinas de Ottawa de la Dirección General de Elecciones Canadá y ser selladas en los tres sobres provistos, a más tardar a las 18:00 horas del día ordinario de la votación.

El paquete especial de votación contiene:

- Un folleto con instrucciones que identifica todos los elementos que componen el paquete de votación y explica en detalle los procedimientos de votación.
- El sistema de sobres múltiples.

Inmediatamente después de la convocatoria oficial de la elección, se envían por correo paquetes especiales de votación a los electores que hicieron el trámite de solicitud de registro en la lista de canadienses no residentes que mantiene la Dirección General de Elecciones Canadá.

Durante el periodo electoral, cuando se recibe una nueva solicitud de registro, los datos del elector se capturan en el registro de canadienses no residentes y se le envía de inmediato un paquete especial de votación dirigido a su domicilio en el extranjero. El tiempo transcurrido entre la recepción de la solicitud de registro y el envío por correo del paquete es de 24 horas o menos.

El sistema de sobres múltiples consta de la siguiente documentación:

- Una boleta electoral especial sobre la cual el elector escribe el nombre del candidato que ha elegido; (el elector debe votar por un candidato, no por un partido político).
- Un sobre interno y anónimo en el cual se coloca la boleta electoral que posteriormente se cierra.
- Un sobre externo, sobre el cual el elector firma y escribe la fecha, y dentro del cual debe colocarse el sobre interno y anónimo cerrado que contiene la boleta electoral; para fines de verificación, el sobre externo contiene un código de barras.

- Un sobre con la dirección a la cual debe devolverse el paquete. En este sobre se ponen los sobres interno y externo cerrados.

Como se mencionara antes, sólo pueden tomarse en cuenta las boletas electorales recibidas antes del plazo límite, es decir, antes de las 18:00 horas del día de la votación.

Cuando el sobre externo llega a la sede de la Dirección General de Elecciones, el sistema hace una lectura electrónica del código de barras que aparece sobre el ángulo superior derecho de cada sobre. Este procedimiento verifica que la boleta electoral haya sido realmente emitida por la Dirección General de Elecciones para un elector registrado y que no se haya recibido antes otra boleta electoral del mismo elector en cuestión.

El conteo de boletas electorales se inicia a más tardar cinco días antes del día ordinario de la votación. Es efectuado por funcionarios de la División de Sufragios Especiales, quienes trabajan en pares y son nombrados por los tres partidos políticos con mayor número de escaños par-

lamentarios. El proceso de conteo de votos queda bajo la supervisión del Administrador de Normas Especiales de Sufragio, nombrado por el Director General de Elecciones Canadá. Los pares de Oficiales de la División de Sufragios Especiales —en los cuales cada oficial representa a un partido diferente— reciben, clasifican y cuentan los votos.

Los Oficiales de la División de Sufragios Especiales son nombrados mediante el siguiente procedimiento:

- a) Tres por el Primer Ministro o la persona que el Primer Ministro designe por escrito.
- b) Dos por el Líder de la Oposición o por la persona que el Líder de la Oposición designe por escrito.
- c) Uno por el Líder del partido político registrado que ocupe el tercer lugar en el Parlamento por el número de escaños ganados en las últimas elecciones generales, o bien la persona que el Líder de este partido designe por escrito.

Una vez verificados, se abren los sobres externos que contienen los sobres internos; estos últimos se retiran y colocan, por distrito electoral, en una urna vacía.

Los sobres internos anónimos que contienen las boletas electorales se retiran de la urna electoral, se abren, se retiran las boletas electorales y se cuentan los votos. Nadie puede identificar a los remitentes de las boletas electorales y así la votación se mantiene secreta.

Una vez contados todos los votos para todas las categorías de electores que votaron con boleta electoral especial, el Director General de Elecciones Canadá integra por distrito electoral los resultados de las diversas categorías que votaron al amparo de las Normas Especiales de Sufragio (Fuerzas Armadas, cárceles, electores nacionales e internacionales). Al cierre de la elección, envía los resultados así integrados al escrutador de cada distrito electoral.

Poco más tarde, los resultados se ponen a disposición de los medios de comunicación.

Costos:

Elecciones Generales de 1993 (incluyendo los costos para iniciar el programa): \$911,000 dólares canadienses.

Costo por elector: \$59.97 dólares canadienses

Elecciones Generales de 1997: \$233,513 dólares canadienses

Costo por elector: \$13.60 dólares canadienses

Se obtiene pleno respaldo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional y de las misiones diplomáticas para :

- Nombrar a un coordinador electoral en cada misión para que supervise las actividades relacionadas con la elección, tales como:

- Distribuir los formularios de solicitud.
- Responder a las preguntas del público.
- Suministrar los nombres de los candidatos.
- Recibir las boletas electorales enviadas por los electores y transmitir las a la Dirección General de Elecciones Canadá.
- Enviar a todas las misiones las listas de candidatos y asegurar que los nombres de los mismos estén a disposición del público que los solicite.

Asimismo, insertamos avisos en algunos periódicos extranjeros y en los principales diarios de los Estados Unidos.

PANORÁMICA GENERAL DEL CASO ESTADOUNIDENSE

HENRY VALENTINO *

EL ORIGEN DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

Para poder explicar la evolución del voto exterior por parte de los ciudadanos estadounidenses, es necesario examinar los procesos electorales básicos en los Estados Unidos. No existe una autoridad central a nivel federal para administrar las elecciones. Las oficinas federales con alguna responsabilidad electoral usualmente están limitadas a asuntos de políticas generales y supervisión.

La Constitución de los Estados Unidos otorga a los estados la autoridad de determinar la manera de celebrar comicios. Recuérdese además que la elección del presidente no se realiza por votación popular directa. Con la excepción de ciertas áreas, como la de derechos civiles, votantes discapacitados, financiamiento de campañas, electores militares y residentes en el extranjero, el gobierno federal se ha mostrado reacio a imponer leyes y regulaciones electorales a los estados. El proceso o forma de votación es visto generalmente como un derecho de los estados.

Tomando en cuenta a los 50 estados, al Distrito de Columbia, a las Islas Vírgenes,

* Ex-Director del Programa Federal de Asistencia para el Voto de los Estados Unidos.

Puerto Rico, Guam y Samoa Americana, existen al menos 55 diferentes leyes electorales, a nivel estatal, que rigen el proceso de votación de los ciudadanos estadounidenses. Agréguese a esto el hecho de que la mayoría de los condados tienen su propia interpretación de los procesos electorales y así se tienen más de 3,000 diferentes leyes o regulaciones con respecto al voto en los Estados Unidos.

El voto en el extranjero en los Estados Unidos está directamente relacionado al voto del personal militar. El inicio histórico del voto en los Estados Unidos demuestra que los estados lo limitaron a los terratenientes masculinos y blancos quienes debían votar en persona en el local de votación de su distrito o recinto. No existían disposiciones para el voto en ausencia.

No fue sino hasta la Guerra Civil Estadounidense, de 1861 a 1865, que se dio atención a la manera en que podrían votar los militares que se encontraban alejados de sus hogares. La mayoría de las unidades militares en esa guerra estaban formadas por grupos de hombres de una ciudad, pueblo o villa en particular. Así,

cuando se acercaba el periodo electoral, se consideraba que la ausencia de estos hombres de su lugar de votación podría tener un impacto significativo en el resultado de las elecciones.

Por lo tanto, debieron tomarse medidas para que votaran los soldados. El voto en ausencia no era una opción. A los comandantes tanto del ejército del Norte como del Sur se les dijo que llevaran a sus hombres a casa para votar. Después de la elección, se descubrió que muchos de los comandantes no sólo llevaron a sus hombres a casa para votar sino que además les decían cómo votar. En otros casos, por lealtad y sin presión, los soldados votaban del mismo modo que sus comandantes. El así llamado "voto militar" tuvo un impacto significativo sobre el resultado de las elecciones.

Después de la Guerra Civil, la reacción contra el "voto militar" provocó que los comandantes militares evitaran votar. El tema del voto en el extranjero no volvió a surgir hasta la Primera Guerra Mundial, cuando un gran número de votantes elegibles se encontraban en las fuerzas armadas luchando en el exterior. Aunque varios

estados estaban considerando leyes para permitir el voto a ciudadanos alistados en el ejército, nada se hizo porque el Secretario de Guerra dijo que los soldados estaban muy ocupados luchando en la guerra y no tenían tiempo para votar.

EL PRIMER ESFUERZO FEDERAL

Entre el final de la Primera Guerra Mundial y el principio de la Segunda, varias legislaturas estatales comenzaron nuevamente el debate para permitir el voto en ausencia por parte de los ciudadanos en el ejército. No fue sino hasta 1942, cuando millones de hombres estaban en el servicio militar, que se adoptó la primera ley federal con respecto al voto en ausencia por parte del personal militar durante una guerra. Sin embargo, esa ley solamente recomendaba que los estados dispusieran el voto en ausencia por parte de los militares, por lo que tuvo poco o ningún efecto sobre las elecciones de 1942.

En 1944 fue aprobada otra ley federal que recomendaba a los estados que al personal militar y a los ciudadanos en organizaciones afiliadas o de apoyo a las fuerzas armadas, tales como la Cruz Roja, se les

permitiera registrarse y votar en ausencia durante una guerra. El Presidente Roosevelt no firmó el proyecto, pero de cualquier forma se convirtió en ley. La mayoría de los estados cumplieron, limitando el voto en ausencia por parte del personal militar durante periodo de guerra, de manera que sus leyes sobre voto en ausencia expiraron con el final de la guerra. En 1944, aproximadamente un 48% de los ocho millones de hombres en las fuerzas armadas solicitaron boletas para voto en ausencia, pero en realidad solamente votó un 30%.

LEY PRECURSORA DE VOTACIÓN

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Truman comisionó un estudio para evaluar lo que debería hacerse para permitir el voto en ausencia por parte del personal militar, pero la guerra de Corea interrumpió este estudio. El Presidente Eisenhower comisionó otro estudio que resultó en la primera ley federal completa que cubriera el voto en ausencia por parte de personal militar: la Ley Federal de Asistencia Electoral de 1955 (*Federal Voting Assistance Act of 1955 – FVAA*). Esta ley

recomendaba que los estados permitieran registrarse y votar en ausencia a los militares que, de no ser por el servicio militar, serían elegibles para votar en persona.

La ley dispuso el nombramiento de un comisionado presidencial para su administración. El Presidente Eisenhower designó al Secretario de Defensa como comisionado presidencial. La ley además incluyó a los cónyuges y dependientes de los militares, así como a los civiles en el exterior al servicio del gobierno y a aquellos en organizaciones afiliadas con las fuerzas armadas. La ley también dispuso el uso del formulario Solicitud Federal por Tarjeta Postal (*Federal Post Card Application - FPCA*) para solicitar formas de registro estatales o locales y boletas de ausencia.

En 1968, la FVAA fue enmendada para exigir a los estados que permitieran la inscripción y el voto en ausencia para cargos federales (presidente, vicepresidente, Senado y Cámara de Representantes) para los ciudadanos contemplados en la ley -militares, cónyuges y dependientes, civiles en el exterior al servicio del gobierno y aquellos en organizaciones afiliadas con las fuerzas armadas. Recomendaba que

se les permitiera votar en comicios estatales y locales.

PRIMERA LEY DE VOTO EN EL EXTRANJERO

Fue hasta 1975 que el Congreso comenzó a considerar una legislación que permitiera el voto en ausencia de ciudadanos residentes en el exterior. Las organizaciones de ciudadanos estadounidenses en el exterior comenzaron a solicitar al Congreso el derecho al voto. Debía considerarse que los ciudadanos estadounidenses pagaban impuestos federales sobre sus ingresos, independientemente de donde vivieran. Las acciones de los ciudadanos civiles residentes en el exterior resultaron en la Ley de Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior de 1975 (*Overseas Citizens Voting Rights Act of 1975 - OCVRA*).

Esta ley exigió a los estados que permitieran a cualquier ciudadano que hubiera residido en su jurisdicción antes de trasladarse fuera del país, registrarse y votar en ausencia en ese estado en las elecciones para cargos federales. Esta ley disponía además que el presidente desig-

nara a alguien que administrara las disposiciones federales. Aunque esta ley se aplicaba solamente a civiles residentes fuera de los Estados Unidos, el Presidente Carter designó al Secretario de Defensa como comisionado presidencial.

Los ciudadanos civiles en el exterior se preocuparon de que si solicitaban boletas de ausencia en el estado de su residencia anterior a su partida, el estado les aplicaría impuestos a sus ingresos a pesar de que ahora vivían en el exterior. Esto de hecho sucedió cuando muchos ciudadanos en el exterior solicitaron inscripción y boletas de ausencia amparados bajo la OCVRA. En 1978, el Congreso enmendó la OCVRA prohibiendo la aplicación de impuestos a un ciudadano por el solo hecho de votar.

LEY ACTUAL

En 1986, la FVAA y la OCVRA se integraron en una sola ley llamada "Ley de Sufragio en Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Exterior" (*Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act - UOCAVA*). Esta nueva ley autorizó una Boleta Federal con espacios en blanco para

el Voto en Ausencia (*Federal Write-in Absentee Ballot - FWAB*), aumentó la autoridad del comisionado presidencial en sus relaciones con los estados, autorizó al comisionado presidencial para diseñar y modificar la FPCA, y estableció disposiciones para asegurar el cumplimiento de los requerimientos de ley. La UOCAVA sigue en vigor a la fecha y se aplica a aproximadamente seis millones de ciudadanos.

PROCEDIMIENTOS DE VOTACIÓN

El proceso de votación por parte de votantes en el extranjero se ha uniformado al máximo posible, tomando en cuenta la existencia de leyes en 55 jurisdicciones estatales distintas. El elector puede presentar una solicitud escrita para inscripción o boleta de ausencia o una FPCA a la autoridad electoral del lugar en que es elegible para votar. Los formatos de la FPCA están disponibles en todas las embajadas, consulados e instalaciones militares en el exterior. Además, las organizaciones de ciudadanos estadounidenses en el exterior también tienen FPCAs disponibles y las distribuyen libremente.

Al recibir una FPCA o solicitud escrita, la autoridad electoral local verifica que el elector es elegible para votar en esa jurisdicción, y le envía la boleta de voto en ausencia por correo, o bien le notifica que no es elegible para votar en esa jurisdicción. El elector, al recibir la boleta de voto en ausencia, marca su voto y la devuelve por correo a la autoridad electoral local. La boleta marcada debe ser recibida por la autoridad electoral local en la fecha y hora especificada para que el voto pueda ser computado.

En el caso de que el elector haya presentado una solicitud de boleta de voto en ausencia dentro del plazo establecido, pero no la haya recibido en tiempo para votar y enviarla de regreso para su cómputo, puede votar y enviar por correo una Boleta Federal para el Voto en Ausencia (FWAB) a la autoridad electoral local. En el caso de que tanto la boleta ordinaria como la FWAB se reciban a tiempo para ser contadas, la autoridad electoral local debe computar solamente la boleta ordinaria.

IMPUGNACIONES

En las elecciones en que la diferencia en el número de votos entre el ganador y el

siguiente candidato sea menor al número de votos en ausencia, es práctica común que el perdedor impugne el resultado de los comicios. Esto usualmente se hace en los tribunales, y existen varias sentencias que validan y mantienen los votos de los ciudadanos ausentes.

AUTORIDADES

El comisionado presidencial tiene amplia facultad para coordinar las actividades de los gobiernos federal, estatal y locales en materias relativas a los ciudadanos amparados bajo la UOCAVA. Por ejemplo, el comisionado presidencial normalmente inicia la acción legal en contra de la autoridad electoral estatal o local en el caso de que las boletas de ausencia para electores en el exterior no se envíen con suficiente tiempo para que el elector reciba la boleta, marque su voto y la remita a tiempo para ser contada. Normalmente la decisión del tribunal va en el sentido de extender la fecha límite para la recepción de boletas en ausencia provenientes del exterior por parte de la autoridad electoral local.

ORGANIZACIÓN Y LOGÍSTICA EN LOS ESTADOS UNIDOS EN EL ÁMBITO FEDERAL

SCOTT WIEDMANN *

El Programa Federal de Asistencia Electoral (FVAP por sus siglas en inglés) administra la Ley de Sufragio en Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Exterior (UOCAVA por sus siglas en inglés), la cual contempla los derechos electorales de todos los miembros de los servicios uniformados, la marina mercante y sus familiares, así como de todo ciudadano estadounidense que resida fuera de los Estados Unidos. Al ejercer las responsabilidades de esta ley, el FVAP proporciona información y materiales a estos

ciudadanos, para asegurarse de que comprendan la forma en que pueden participar desde cualquier lugar del mundo donde se encuentren.

Nuestras responsabilidades difieren de las de nuestros vecinos del norte (Canadá) en el sentido de que nosotros no administramos las elecciones a nivel federal. Todas las elecciones, incluyendo aquellas para funcionarios federales, son administradas por las autoridades electorales de los estados y los territorios. Nosotros trabajamos con estas autoridades y muchas otras instancias, como se verá más adelante, para ayudar a asegurar el ejer-

* Subdirector del Programa de Asistencia para el Voto de los Estados Unidos.

cicio del derecho al voto de los ciudadanos de los Estados Unidos.

El Secretario de la Defensa es designado por el presidente como el responsable de las funciones federales de la UOCAVA.

ASUNTOS INTERNACIONALES Y GUBERNAMENTALES

La administración del programa requiere de la coordinación entre los departamentos y agencias del Poder Ejecutivo, los servicios uniformados, el Congreso de los Estados Unidos, los gobiernos estatales y locales y los partidos políticos.

Uno de los problemas más persistentes que enfrentan los electores militares y civiles en el exterior, es el lapso de tiempo extremadamente corto del que disponen para recibir la documentación, emitir su voto y regresar su boleta para ser contabilizada. Nuestras encuestas postelectorales y las estadísticas del Servicio Postal indican que se requieren 45 días de tránsito para las boletas de voto en ausencia enviadas por correo internacional o mediante las oficinas postales militares en el extranjero. Este tiempo de tránsito

es especialmente necesario debido a la ubicación remota de mucho de nuestro personal militar y ciudadanos en el exterior, tales como marinos y marines embarcados, pilotos aviadores y marinos en sitios aislados alrededor del mundo, así como personal del Departamento de Estado y ciudadanos contratados por corporaciones multinacionales estadounidenses en áreas remotas.

El FVAP monitorea el envío por correo de las boletas por parte de los estados, para garantizar que se contemple el tiempo necesario para su tránsito. Si ocurre alguna situación en la que los ciudadanos no tengan el suficiente tiempo para votar y regresar la boleta antes del vencimiento del plazo en el estado correspondiente, el FVAP trabajará con los funcionarios estatales para acordar la extensión de tiempo utilizado para el tránsito del material electoral en base a un acuerdo *ad-hoc*.

Un estado puede permitir que la boleta sea transmitida por medios electrónicos, ya sea hacia o por parte del elector, así como aceptar la Boleta Federal para el Voto en Ausencia (FWAB) para cargos que no sean de rango federal, o bien extender el plazo

límite para la recepción de boletas provenientes de los electores en ausencia. Si los funcionarios estatales no tiene esta flexibilidad, como consecuencia de sus propias leyes o por falta de disposición para cooperar, el FVAP se coordinará con el Departamento de Justicia para dictaminar legalmente alguna de las alternativas antes señaladas.

A la fecha, el FVAP ha realizado 43 acciones legales y 35 acuerdos *ad-hoc*, (acuerdos no que no requieren proceso judicial) con los estados y territorios.

El apoyo de las representaciones diplomáticas estadounidenses es vital para llegar hasta los ciudadanos estadounidenses que viven en el extranjero.

Respecto al FVAP, nuestra misión es simple:

1. Informar y educar a los ciudadanos estadounidenses alrededor del mundo sobre su derecho al voto y
 2. Fomentar la participación electoral.
- ¿Quién está incluido en este ordenamiento?
- Los ciudadanos estadounidenses residentes en el extranjero que no trabajan para el gobierno estadouni-

dense, es decir, aproximadamente 3.5 millones de personas en total.

Actualmente y de acuerdo con cifras del Departamento de Estado, alrededor de 266,177 ciudadanos estadounidenses viven en México.

Ciudad de México	=	50,000
Guadalajara	=	50,000
Monterrey	=	50,000
Tijuana	=	55,000

Fuente: Departamento de Estado

- Los miembros de los diversos servicios uniformados, incluyendo la Armada, Marina, Fuerza Aérea, Cuerpos de Marines y Guardia Costera; miembros comisionados de los cuerpos del Servicio de Salud Pública; miembros comisionados de los cuerpos de la Agencia Nacional para los Océanos y la Atmósfera.
- Los miembros de la marina mercante (aquellos que no sean miembros del servicio militar, empleados particulares o guardias de los Grandes Lagos o de las aguas interiores); es decir, individuos que sean:
 - A. Empleados como oficiales o miembros de la tripulación de

buques documentados bajo las leyes de los Estados Unidos, buques de bandera estadounidense, o buques de bandera extranjera registrados bajo el título o bajo el control de los Estados Unidos.

- B. Enlistados por los Estados Unidos para desempeñar algún empleo o recibir capacitación para ocupar un empleo, o que han sido asignados por los Estados Unidos a servicios de emergencia y auxilio, o bien como oficiales miembros de la tripulación de cualquier buque.

- Miembros de sus familias en edad de votar.

Un total de seis millones de votantes potenciales. De ellos, en la elección presidencial de 1996 los votos de civiles y militares bajo esta categoría representaron el 3.1% del total de los sufragios emitidos.

PARTICIPACIÓN CIVIL

Por mandato legal, el FVAP debe entregar un informe de sus actividades al

presidente y al Congreso después cada año en que se celebre una elección presidencial.

Cada año electoral par (en los Estados Unidos las elecciones para cargos federales se verifican cada dos años) el FVAP realiza una encuesta postelectoral con la finalidad de detectar cierta información clave, como el nivel de participación y los problemas que pudieran haberse presentado durante el registro de los electores y/o el proceso de votación.

La encuesta es nuestra principal herramienta para evaluar la efectividad del FVAP directamente a través de la retroalimentación con los votantes y no votantes alrededor del mundo. Nosotros utilizamos estos datos para perfeccionar el proceso, agregando nuevas características al programa y trabajando con los estados para simplificar el voto en ausencia para los ciudadanos amparados por la UOCAVA.

Los resultados de esta encuesta reflejaron que en 1996 la participación electoral de los ciudadanos estadounidenses en el exterior fue del 37%.

Nosotros trabajamos con los estados enviando propuestas de iniciativas legales para la consideración de las legislaturas respectivas.

Entre estas iniciativas se incluyen las siguientes:

Algunos estados requieren que la Solicitud Federal por Tarjeta Postal, el Formato Estatal de Registro o el sobre en el que el elector envíe las boletas respectivas estén certificados por un oficial autorizado para ello. Las exigencias notariales generan algunos problemas para los estadounidenses que viven en lugares donde tales servicios son difíciles y caros, o incluso imposibles de obtener. Algunos votantes tienen que pagar hasta \$70 dólares estadounidenses para obtener los servicios notariales. Además, en muchos países las notarías no son parte del sistema judicial.

Existen muchos ciudadanos estadounidenses que nunca han residido en algún estado, y bajo la legislación actual no son elegibles para votar. Estos generalmente son descendientes en primera o segunda generación de ciudadanos estadounidenses sujetos a las disposiciones fisca-

les y otros deberes ciudadanos. Con excepción del hecho de que nunca han residido en los Estados Unidos, estarían habilitados para votar en las elecciones para cargos federales. Algunas autoridades electorales locales hacen excepciones y permiten votar a estos ciudadanos. Cinco estados han aprobado sendas legislaciones que permiten a estos ciudadanos reclamar su residencia legal por medio de sus padres.

La autoridad electoral local toma las decisiones relativas a los requisitos que se deben reunir para la inscripción electoral por parte de los interesados y recibe todas las boletas marcadas, para después verificar la situación del registro del elector respectivo y contabilizar los votos emitidos.

En 1996 la participación de las fuerzas armadas fue del 64%.

En ese mismo año, la participación del público en general fue del 49%.

La votación de los miembros de las Fuerzas Armadas se incrementó firmemente y se ubicó en la mitad del rango del 60%.

ACTIVIDADES ELECTORALES

Los ciudadanos contemplados por la UOCAVA pueden votar en el estado donde residieron por última vez antes de salir de territorio estadounidense; aun cuando hayan transcurrido muchos años, o incluso si no conservan su residencia en ese estado y sus intenciones de regresar al mismo sean inciertas. Muchos estados permiten a estos electores sufragar únicamente para cargos federales. Algunos estados permiten a sus ciudadanos en el extranjero votar tanto para cargos federales como estatales.

La Guía de Asistencia para el Voto es una fuente de información primaria para que los oficiales del Programa de Asistencia alrededor del mundo conozcan sus responsabilidades.

Cada estado tiene su propia legislación y procedimientos respecto al registro y voto en ausencia.

La FPCA es un formato utilizado para que de manera simultánea se solicite el registro y la boleta correspondiente para depositar el voto en ausencia, y es acep-

tada por todos los estados y territorios de los Estados Unidos.

Los electores en el extranjero también tienen a su disposición la Boleta Federal para el Voto en Ausencia en el caso de que no hayan recibido la boleta ordinaria correspondiente a su estado, después de haberla solicitado con la suficiente anticipación como para que dicha solicitud haya sido recibida por la autoridad electoral local por lo menos 30 días antes de la elección. Esta boleta suplementaria o de respaldo incluye generalmente los cargos a nivel federal y únicamente aplica para elecciones generales, por lo que el elector puede anotar el nombre del candidato o partido de su preferencia por cada cargo federal. Cinco estados han extendido su uso más allá de los requerimientos federales.

El diseño del formato es muy importante, ya que muchos ciudadanos los envían con información ilegible o incompleta. Nosotros trabajamos con los estados y los territorios para asegurar que toda la información que ellos requieren esté incluida en el formato. También trabajamos con el Servicio Postal de los Estados

Unidos para asegurar que el formato sea aceptado por las máquinas postales para entregarlo tan rápido como sea posible.

El FPCA y el FWAB no requieren franqueo postal si se envían por medio del sistema postal de los Estados Unidos o de alguna representación diplomática. De otro modo, el remitente debe pagar la tarifa regular especificada por el servicio postal local.

Además, nosotros ofrecemos el Sistema de Transmisión Electrónica. Este servicio permite que los materiales electorales puedan ser enviados vía fax, por la autoridad electoral local al elector en el extranjero, incluyendo el registro de inscripción, el formato de solicitud de boletas y las propias boletas, en aquellos casos en los que el envío de los materiales por fax sea aceptado por las leyes estatales. Todos los demás requerimientos, tales como la notificación de las fechas límite y el formato de solicitud, se mantienen sin cambio cuando se envían por fax los materiales electorales. El servicio del FVAP mantiene la integridad del proceso y proporciona un registro auditable.

Un recurso muy importante para respaldar a nuestra red internacional VAO es Internet, incluyendo nuestra página en dicha red (www.fvap.gov) y nuestra dirección de correo electrónico: (vote@fvap.gov). Nuestra página en Internet es un recurso excelente para actualizar nuestra información sobre el FVAP.

COMUNICADOS SOBRE EL VOTO

Los comunicados que contienen las últimas noticias son enviados generalmente a las oficinas sobre asuntos consulares del Departamento de Estado, así como a las organizaciones, corporaciones y ciudadanos directamente vía fax.

Estos comunicados contienen información importante respecto al proceso de voto en ausencia, incluyendo los últimos cambios a los procedimientos y fechas que no estén contemplados en la Guía de Asistencia para el Voto. También están disponibles por correo electrónico y en nuestra página de Internet.

Noticias sobre el voto (VIN por sus siglas en inglés) es un suplemento

mensual que contiene información actualizada y útil para el sufragio de los ciudadanos y miembros de las fuerzas armadas en el extranjero. Contiene información oportuna sobre las elecciones venideras, una lista de "los pasos" a seguir para los Funcionarios de Asistencia para el Voto, y cualquier información relevante sobre aspectos relativos al voto. El VIN, así como otros suplementos, están disponibles por medio del correo electrónico y en nuestra página de Internet (www.fvap.gov).

CARTEL CALENDARIO DE INFORMACIÓN ELECTORAL

Este cartel contiene información básica sobre la celebración de próximas elecciones y, lo mejor de todo, en la parte inferior del mismo se incluye un espacio para que las autoridades electorales respectivas incluyan sus datos a efecto de que los electores puedan ponerse en contacto con ellas.

Estos carteles son también un recurso extraordinario. Hemos producido un número limitado de ellos en tamaño reducido a efecto de colocarlos en los tableros de avisos para los ciudadanos en el extranjero.

SERVICIO OMBUDSMAN

Uno de nuestros contactos más importantes para apoyar a los ciudadanos estadounidenses en el extranjero, es el denominado "Servicio Ombudsman". Este mecanismo, único en su tipo, es un servicio alrededor del mundo que funciona mediante una línea de larga distancia gratuita e Internet para que el ciudadano o votante pueda entrar en contacto directo con el personal del FVAP.

Actualmente nosotros proporcionamos líneas telefónicas de larga distancia gratuita alrededor del mundo en 50 países, que próximamente se incrementarán.

CENTRO DE INFORMACIÓN ELECTORAL

Con la finalidad de apoyar la comunicación de los ciudadanos estadounidenses en el extranjero con los funcionarios electos, así como para informarles sobre las próximas elecciones y los candidatos que contendrán en las mismas, el FVAP mantiene un centro automatizado.

Este centro permite a las personas que llaman escuchar mensajes grabados, así como conectarlos con las oficinas de gober-

nadores, senadores y representantes federales y altas autoridades electorales estatales. Adicionalmente, durante los 60 días previos a la elección se pueden escuchar mensajes de los candidatos a los puestos de elección.

Contamos también con un sistema avanzado de tecnología de reconocimiento de comandos por frases, con el que se puede ya sea solicitar determinada información o bien conectarse con los funcionarios electos. El acceso a este centro se puede realizar mediante las líneas telefónicas gratuitas mencionadas anteriormente.

El folleto "Comunicación con los funcionarios electos: Congreso y gobernadores" es un directorio del Congreso de los Estados Unidos y de los gobernadores que incluye su dirección, número telefónico y de fax y dirección de correo electrónico.

También explica el proceso legislativo, proporciona definiciones de muchos términos electorales importantes y brinda antecedentes sobre el FVAP, así como la lista de nuestras líneas telefónicas gratuitas en 50 países.

El folleto "Voto en ausencia, ¿Cómo hacerlo?" responde la mayoría de las pre-

guntas básicas respecto a este procedimiento.

Estos materiales son distribuidos por canales comunes, de manera conjunta con el Departamento de Estado y las fuerzas armadas.

TRABAJANDO CON OTROS PAÍSES

Hemos compartido información sobre nuestro programa con representantes de: México, Canadá, Australia, Japón, Rusia, Singapur, Ucrania y la República de Georgia.

ACTIVIDADES INTERNACIONALES Y CORPORATIVAS

El FVAP trabaja con compañías estadounidenses y organizaciones nacionales e internacionales para llegar hasta los ciudadanos estadounidenses sin filiación con el gobierno.

El FVAP también conduce una campaña denominada "Sacar el Voto" a nivel nacional e internacional, por medio de un Consejo de Propaganda en los Estados Unidos.

La propaganda es producida para televisión, radio, medios impresos y exteriores (anuncios espectaculares y paradas de autobús). Esta propaganda se difunde de manera gratuita en los medios de habla inglesa a nivel mundial.

En esta ocasión, quiero compartir con ustedes el anuncio actual para televisión.

Recuerden que un solo voto puede determinar el resultado de cualquier elección federal, estatal o local:

- En 1845, un voto logró que Texas se anexara a la Unión Americana.
- En 1876, un voto dio a Rutherford B. Hayes la presidencia de los Estados Unidos.

¿Y qué hay acerca de la votación en ausencia? El voto en ausencia ha determinado un número importante de elecciones clave:

En mayo de 1992, durante la contienda por un escaño para la judicatura del condado de Arkansas, en el estado de Arkan-

sas, después del primer escrutinio el entonces juez titular Bobby Ashcraft fue declarado vencedor sobre su adversario Sonny Cox por dos votos.

En un revés sorprendente, al añadirse en un recuento tres votos que no se habían contabilizado previamente, el Sr. Cox fue declarado vencedor por una diferencia de un solo voto. Posteriormente dos boletas más, una de un ciudadano estadounidense en el extranjero y otra de un miembro de las fuerzas armadas, llegaron dentro de los 10 días posteriores a la elección, que era el periodo establecido por la legislación electoral de Arkansas para recibir votos provenientes del extranjero. Estos dos votos adicionales llevaron al Sr. Cox a la victoria con una diferencia de tres votos: 2,933 contra 2,930.

Como se puede ver claramente, cada voto no sólo puede, sino que efectivamente hace la diferencia.

ORGANIZACIÓN Y LOGÍSTICA EN LOS ESTADOS UNIDOS EN EL ÁMBITO LOCAL

TONY J. SIRVELLO III *

En el estado de Texas, los electores pueden elegir entre dos tipos de voto anticipado (anteriormente "voto en ausencia"): personalmente en una casilla o por correo. Para votar de manera anticipada o por correo, el elector debe declarar una de las diversas razones legales previstas.

Cuando se es elegible para votar anticipadamente por correo, se debe presentar una solicitud por escrito ante el oficial electoral correspondiente a más tardar el séptimo día previo a la elección. Si se

está votando por correo, se debe enviar una solicitud por correo ordinario, por servicio de mensajería o incluso por fax si se está fuera del país. También se puede presentar una solicitud de manera personal antes del vigésimo día previo a la elección.

La Solicitud Federal por Tarjeta Postal (*Federal Post Card Application - FPCA*) es un formato previsto por la ley federal para permitir a los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos y a los marinos mercantes, sus dependientes y otros ciudadanos estadounidenses en el exterior votar de manera anticipada por

* Administrador Electoral del Condado de Harris en Houston, Texas.

correo y, si es necesario, inscribirse provisionalmente para votar.

Una persona puede votar por anticipado con una FPCA si está facultada para votar en Texas y si es miembro de las fuerzas armadas estadounidenses o su cónyuge o dependiente; miembro de la marina mercante estadounidense o su cónyuge o dependiente; ciudadano estadounidense domiciliado en Texas pero residiendo fuera de los límites territoriales de los Estados Unidos temporalmente, o bien ciudadano estadounidense con residencia en el exterior cuyo último domicilio inmediatamente antes de su partida haya estado en Texas (las personas en esta categoría dejan de considerarse residentes de Texas y por ello sólo pueden votar para cargos federales).

La FPCA puede enviarse al oficial electoral para el voto anticipado por correo o por mensajería en cualquier momento durante el año de la elección para la cual se está solicitando una boleta. La solicitud debe presentarse al oficial electoral antes del cierre de la jornada laboral del séptimo día previo al día de la elección. Una sola FPCA puede usarse para soli-

citar boletas para todas las elecciones organizadas por una autoridad electoral dentro del mismo año (condado, ciudad, distrito escolar, etc.). No obstante, si se desea votar en las elecciones de más de una jurisdicción, debe presentarse una FPCA ante los oficiales electorales de cada una de ellas.

El solicitante que desee votar en una elección primaria debe declarar su preferencia partidista para las boletas de voto anticipado tanto para la primera como para la segunda elección primaria. Una FPCA puede utilizarse temporalmente para registrar a votantes en las elecciones para las que se están solicitando boletas, pero no puede ser usada como una solicitud de registro permanente. Las FPCAs pueden ser obtenidas por votantes elegibles por medio del funcionario de asistencia electoral de su respectiva rama de servicio, de un consulado o embajada estadounidense, o bien del Programa de Asistencia Electoral del Departamento de Defensa.

El Programa Federal de Asistencia Electoral (*Federal Voting Assistance Program - FVAP*) administra las responsabilidades federales del comisionado presidencial

que es el Secretario de Defensa, al amparo de la Ley de Sufragio en Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Exterior (*Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act - UOCAVA*) de 1986. La Ley abarca a todos los miembros de los Servicios Uniformados, la Marina Mercante y sus familiares, y a todos los ciudadanos estadounidenses residentes en el exterior –que en conjunto representan más de seis millones de potenciales electores.

La participación electoral entre ciudadanos estadounidenses en el exterior que no son empleados del gobierno federal se incrementó del 31% en 1992 al 37% en 1996. El FVAP operó con todos los oficiales de gobierno estatales y locales (Operación Esfuerzo Conjunto) para permitir la transmisión electrónica de los materiales electorales entre todo el personal que trabajó en esta operación. Veinte estados autorizaron que el proceso de transmisión de la FPCA se realizara completamente por fax, incluyendo la recepción de las boletas marcadas y en blanco.

La campaña 1996 del FVAP, titulada “Sacar el Voto”, recibió aproximadamente 51 millones de dólares en publicidad con la participación de los medios de comunicación tanto locales como nacionales. La campaña fue patrocinada de manera conjunta con el Consejo Publicitario de Nueva York. La Asociación Internacional de Secretarios, Registradores, Oficiales Electorales y Tesoreros (IACREOT por sus siglas en inglés) apoyó la campaña en varias jurisdicciones a nivel nacional. Los mensajes del servicio público se distribuyeron entre más de 1,400 estaciones y redes de televisión, incluyendo las de cable; 7,500 estaciones y redes de radio; 8,000 periódicos y 500 empresas de anuncios espectaculares.

Todas las boletas remitidas por los electores de manera oportuna son transferidas por el oficial electoral al presidente de la junta de votación anticipada. Una de las responsabilidades de esta instancia es la de determinar la legitimidad de todas las boletas devueltas por correo. Se verifica tanto la elegibilidad como la autenticidad de la firma; por ejemplo, la

firma en el sobre de remisión de la boleta debe corresponder con la firma registrada en la FPCA. Si hubiere alguna discrepancia, la junta de votación anticipada puede rechazar la boleta y ésta no será contabilizada. En caso contrario, la boleta marcada con el voto se saca del sobre de remisión y el voto se contabiliza como cualquier otro emitido el día de la elección.

Generalmente todo material relativo a las elecciones es enviado por correo de franqueo pagado desde cualquier instalación postal del ejército o la marina, toda embajada o consulado estadounidense y cualquier oficina de correo en los Estados Unidos. Actualmente no existen disposiciones que permitan la remisión de una FPCA por medio de Internet. Sin embargo, yo fui parte del operativo que permitió el primer voto desde el espacio cuando, en cooperación con la NASA, transmití una boleta de manera electrónica en noviembre de 1997 a un votante registrado en el Condado de Harris, el astronauta David Wolf, quien votó desde la Estación Espacial Mir.

El voto por correo por parte de ciudadanos estadounidenses en el exterior es un programa que se está volviendo cada vez más popular, especialmente en la elecciones presidenciales. Si las boletas se pueden enviar por correo oportunamente, dándole a los ciudadanos tiempo suficiente para recibir la boleta y solicitar información sobre los candidatos cuando la haya y remitir el voto dentro de la fecha límite para su conteo, puede haber suficientes votos como para marcar una importante diferencia en cada elección.

En el Condado de Harris en Texas se enviaron aproximadamente 7,000 boletas a solicitantes de la Solicitud Federal por Tarjeta Postal (FPCA por sus siglas en inglés), incluyendo la de ciudadanos estadounidenses que de manera permanente o temporal residen fuera del país. El Programa Federal de Asistencia Electoral requiere un mínimo de treinta días de tiempo de transmisión para enviar la boleta y para que el voto sea devuelto a tiempo para ser contabilizado. El voto por correo es una herramienta esencial en el proceso electoral de los Estados

Unidos, y en algunos estados, por ejemplo Oregon, toda la votación se hace por correo. Sin embargo, hay preocupación por la posibilidad de fraude en esta modalidad de votación, ya que al no haber contacto directo entre el votante y el funcionario electoral existe la posibilidad de que se ejerza una influencia indebida sobre el votante, o bien que la boleta sea marcada por una persona ajena al votante al que estaba dirigida.

Esta preocupación parece existir sobre todo en el voto por correo local, principalmente entre personas de la tercera edad, pero no parece ser una preocupación en el voto por correo de los electores que se encuentran fuera del país. Sin embargo, recientemente en un pequeño condado de Texas, se dio una situación en la que los votos por correo resultaron determinantes para la elección de las autoridades locales. En 1997 en la legislatura de Texas tuvo lugar una acalorada discusión que resultó en un cambio en la disponibilidad de las boletas para los votantes fuera del país.

Bajo la nueva ley, un solicitante de voto por correo que no esté registrado y cuya solicitud se reciba menos de treinta días antes de la la elección, sólo puede votar en las oficinas federales. Esta disposición se debió principalmente a un debate partidista en la legislatura. Se llegó a tal compromiso que ahora se necesita que los funcionarios electorales de Texas puedan contabilizar estas boletas durante los cinco días previos al día de la elección. En una elección cerrada, esta nueva regulación podría ser decisiva.

Muchas campañas en el Condado de Harris en Texas ya han implementado programas para enviar por correo las solicitudes para este tipo de votación junto con el material necesario para ello, en un intento por alentar a más personas que estén en condiciones de votar por correo a que lo hagan y, en efecto, voten por una fórmula o candidato en particular. Estas campañas han tenido éxito al generar un gran porcentaje de votantes por correo, y de hecho han sido fundamentales para la elección de ciertos candidatos.

*PROBLEMAS Y DESAFÍOS
PARA LA ADMINISTRACIÓN
DEL VOTO EN EL EXTRANJERO
EN CANADÁ Y LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA*

EL CASO DE CANADÁ

CAROL LESAGE *

Debido a que en la mayor parte de los países en donde residen ciudadanos canadienses no hay problemas de seguridad, estos ciudadanos no necesitan registrarse en su embajada. Esto hace que sea difícil calcular el número real de canadienses que residen en el exterior. Sin embargo, solicitamos a cada misión diplomática proporcionar a la Dirección General de Elecciones Canadá una cifra aproximada de cuántos canadienses residen dentro de cada una de sus jurisdicciones. Se estimó que, en un momento dado, había aproximadamente 650 mil

ciudadanos canadienses residiendo fuera del país.

En consecuencia, debemos prepararnos para registrar a un elevado número de votantes y asegurarnos de tener:

- Cantidades suficientes de materiales electorales;
- Suficiente personal de reserva para registrar los datos en el sistema;
- La cantidad adecuada de equipos electrónicos y computadoras;
- Suficiente espacio en nuestras oficinas por si requerimos expandir nuestras operaciones a la mitad del calendario electoral.

* Director de Operaciones de Elecciones Canadá

Es importante lanzar una gran campaña internacional de información y registro justo antes de un evento electoral, a fin de establecer la identidad y dirección de los canadienses que residen fuera de Canadá y que podrían tener derecho al voto; informarles sobre las oportunidades y procedimientos para registrarse y votar mediante boleta especial, así como para incluirlos en el registro electoral de canadienses no residentes antes de la siguiente elección.

Cuando se desconoce la fecha de la elección es difícil planear, lanzar la correspondiente campaña de información y registro en el momento oportuno, asegurar que todos los materiales de registro estén en los puntos de empadronamiento y que los coordinadores de las elecciones en las misiones diplomáticas estén listos para entrar en acción.

Un calendario electoral de 36 días deja muy poco tiempo para que el elector residente fuera de Canadá pueda enviar su formulario de registro a la Dirección General de Elecciones Canadá en Ottawa (a menudo por correo ordinario); a continuación la Dirección General procesa su solicitud y

verifique su comprobante de nacionalidad para poder emitir y enviar el paquete especial de votación al elector (por correo ordinario), a fin de que el elector reciba dicho paquete, identifique los nombres de los candidatos y devuelva su boleta electoral (por correo) y que ésta llegue, a más tardar, el día de la elección (DÍA CERO) para que pueda ser tomada en cuenta.

En el momento de la convocatoria oficial a elecciones, los paquetes especiales de votación se envían por el sistema postal canadiense a todos los ciudadanos canadienses no residentes que están registrados en la Dirección General de Elecciones Canadá. En condiciones ideales un paquete especial de votación puede tardar de 3 a 5 días en llegar a un elector residente en los Estados Unidos, y hasta 10 ó 12 días si el elector reside en Sudamérica o África.

Debemos recurrir a sistemas postales extranjeros para la distribución de nuestras boletas electorales, lo cual aumenta las dificultades para que el paquete especial de votación llegue a una dirección específica.

Cuando se recibe un formulario de registro en los últimos días del calenda-

rio electoral, es muy difícil garantizar al elector que recibirá su paquete especial de votación con el tiempo suficiente como para poder hacerlo llegar a Ottawa antes de la fecha límite. Los servicios de mensajería son una opción muy onerosa, tanto para la Dirección General de Elecciones Canadá como para el elector.

La publicidad pagada es extremadamente cara. No saber a ciencia cierta dónde residen los ciudadanos canadienses fuera del país puede hacer que el esfuerzo por llegar hasta ellos sea un desafío muy costoso.

Para la última elección se insertaron anuncios en algunos periódicos de difusión internacional (como el *International Herald Tribune* y *Le Monde*), así como en los principales diarios estadounidenses, con el fin de tratar de llegar al máximo número posible de canadienses residentes fuera del país.

Es importante para nosotros tener acuerdos con instancias que puedan enviar o tener disponibles formularios de registro para los electores potenciales.

En las últimas elecciones celebramos acuerdos con oficinas de pasaportes, agencias de viaje y compañías aéreas para que el formulario correspondiente estuviera a disposición de los canadienses durante sus preparativos para salir del país o al tomar su avión.

También se celebraron otros acuerdos con diversos organismos gubernamentales para incluir un mensaje de la Dirección General de Elecciones Canadá en los cheques de gobierno enviados a canadienses no residentes en el país.

Es necesario contar con más acuerdos de colaboración e iniciativas similares para poder difundir la convocatoria a votar entre los electores residentes en el extranjero a un costo relativamente bajo para la Dirección General de Elecciones Canadá.

Las personas dan por hecho que pueden hacer todo utilizando la tecnología más avanzada, incluyendo depositar su voto.

Bajo la legislación vigente, el único método aceptable para votar cuando se reside fuera de Canadá es mediante una

boleta electoral postal. El elector debe llenar y devolver la boleta electoral original que recibe por correo de la Dirección General de Elecciones Canadá.

Los métodos de votación alternativos incluyen la votación por fax, teléfono o Internet. Actualmente estamos estudiando

estas alternativas, pero aún no está resuelto el problema de cómo preservar el carácter confidencial del voto.

Uno de los mayores retos será encontrar métodos alternativos de votación que utilicen algún tipo de tecnología y que garanticen la secrecía del voto.

EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS

CONSTANCE KAPLAN *

Espero aportar algunos conocimientos y experiencias sobre los problemas y retos en la administración del voto en el exterior desde la perspectiva de una administradora electoral de tiempo completo en los Estados Unidos. Mis argumentaciones se centran en la búsqueda de respuestas a preguntas básicas sobre la administración electoral.

- ¿Quién supervisará y será responsable de instrumentar el programa de voto en el extranjero?

* Directora de Servicios Comunitarios, Capacitación y Programas Especiales de Registro de la Junta de Comisionados Electorales de Chicago, Illinois.

- ¿Existen ya procedimientos a seguir?
- ¿Cuáles son los plazos para la instrumentación del programa?
- ¿Cómo se determinará la elegibilidad para votar?
- ¿Cómo se notificará o informará a los ciudadanos sobre el lugar, hora y requisitos de votación?
- ¿Cuántos ciudadanos podrán votar?
- ¿Quién conducirá la votación?
- ¿Se permitirá la observación electoral?
- ¿Quién capacitará al personal de las mesas de votación?
- ¿Quién cubrirá los costos del programa?

- ¿Dónde tendrá verificativo la votación?
- ¿Qué tipo de seguridad se requerirá?
- ¿Qué tipo de materiales de votación se usarán?
- ¿Cómo se asegurarán las boletas?
- ¿Cómo se realizará el escrutinio?
- ¿Cómo se almacenarán y/o transmitirán las boletas al país sede?
- ¿Qué hay sobre el voto fraudulento?
- En mi calidad de oficial electoral, ¿cómo puedo ayudar?

Una vez que se tiene la respuesta a estas preguntas, en gran medida el trabajo de organizar un programa de votación está esencialmente concluido... ¡todo lo que queda es instrumentar el programa!

Ahora veamos cada una de estas cuestiones para tener una idea de los problemas y retos que enfrentamos como oficiales electorales estadounidenses.

1. ¿Quién supervisará y será responsable de instrumentar el programa de voto en el extranjero?

En una situación ideal, esta tarea debe estar explicada en detalle en la ley o

código electoral al designar a una persona, comisión o consejo como responsable de la elección. En los Estados Unidos, algunos estados cuentan con una autoridad estatal que opera el programa del voto; en otros estados, esta responsabilidad recae entre los deberes de la Secretaría de Estado. En Illinois tenemos una Junta Estatal que asegura cierta uniformidad, siendo las autoridades locales las responsables de implementar las leyes que son sancionadas por políticos locales, estatales y federales.

Sin embargo, algunos programas sobre el voto en el extranjero no son tan precisos, por lo que con frecuencia es el consulado o encargado de negocios del país quien tiene a su cargo la supervisión del proceso, sin importar el hecho de que no cuenten con conocimiento electoral. Ésta ha sido nuestra experiencia al proporcionar asistencia técnica a países como Polonia, Sudáfrica, Senegal y próximamente Tailandia. Por lo tanto, uno de los retos es determinar quién está a cargo o es responsable de la votación.

2. *¿Existen ya procedimientos a seguir?*

Aunque algunos de nuestros procedimientos están regulados a detalle en el código electoral, la mayoría de las autoridades electorales preparan su propio manual sobre procedimientos para votar, además de imprimir materiales informativos de interés público. Pero aun cuando los manuales ya han sido escritos, muchos oficiales electorales sirven como asistentes técnicos para los consulados extranjeros que se preparan para conducir un programa de voto en el exterior. Si los procedimientos aún no se han escrito, deberían escribirse.

3. *Cuáles son los plazos para la instrumentación del programa?*
¿Se ha fijado la fecha de la elección?
¿Cuánto tiempo se tiene para implementar el programa?

En los Estados Unidos nuestras elecciones se desarrollan en ciclos de cuatro años; conocemos las fechas de cada elección federal y cada uno de los estados cuenta con un calendario electoral que puede ser utilizado para identificar las fechas elec-

torales. Pero a menudo otros países deben prepararse para una elección, teniendo solamente una fecha tentativa para la celebración de sus comicios. Todos los plazos de la elección funcionan de manera regresiva a partir de la fecha de la elección, por lo que tan pronto se decida una fecha exacta, los otros plazos críticos deben ser determinados.

4. *¿Cómo se determinará la elegibilidad para votar? ¿Necesitarán los votantes mostrar alguna identificación? ¿Qué documentos de identificación podrían ser considerados? ¿Se requiere registrar a los votantes por anticipado?*

Las respuestas a estas preguntas pueden ayudar a un oficial electoral a conocer qué tan complicado puede llegar a convertirse el proceso. Si se requiere un registro de votantes, se requerirá de trabajo suplementario y el oficial electoral enfrentará retos adicionales. Una vez que se determina la documentación necesaria para emitir el voto, se debe desarrollar un proceso a efecto de ayudar a los votantes a adquirir dicha documentación.

5. *¿Cómo se notificará o informará a los ciudadanos sobre el lugar, hora y requisitos de votación?*

La notificación al público sobre cualquier elección puede ser un problema difícil para todo oficial electoral. La publicidad es muy costosa y rara vez efectiva. Quienes desean enviar material directamente por correo a los votantes asumen que el oficial electoral cuenta con una base de datos, pero éste no siempre es el caso. En la promoción de elecciones, una campaña publicitaria siempre coloca al oficial electoral ante el problema de cómo no parecer partidista al promover la participación de los votantes

6. *¿Cuántos ciudadanos potenciales podrán votar?*

Estimar el número de votantes en un programa de voto en el exterior puede ser muy difícil. Muchos países sólo pueden predecir el número de sus ciudadanos residentes en el extranjero que podrían desear votar. El país debe también tomar en cuenta los requisitos de elegibilidad y

los locales de votación, ya que ambos pueden afectar el índice de participación.

7. *¿Quién conducirá la votación? ¿Lo hará el personal del consulado o lo realizarán personas externas contratadas o reclutadas de manera voluntaria? ¿Existen requerimientos especiales que se deben cumplir antes de asignar a los funcionarios de casilla?*

8. *¿Se permitirán observadores electorales? ¿Permite el código electoral la presencia de observadores? ¿Si lo permite, qué actividades pueden desarrollar? ¿A quién pueden representar? ¿Qué requieren para ser acreditados? Los observadores electorales son esenciales para un proceso transparente y una elección libre y justa.*

9. *¿Quién capacitará al personal de las mesas de votación? ¿Una vez que los funcionarios de casilla son identificados, quien preparará los materiales y explicará la información?*

¿Quién conducirá efectivamente el programa de capacitación?

10. ¿Quién cubrirá los costos del programa?

Sin financiamiento, un programa sobre el voto en el exterior es casi imposible. Los costos para conducir cualquier elección no son bajos. En un programa de voto en el extranjero los costos podrían incluir el pago del personal, incluido el tiempo extra, la impresión de boletas de votación, materiales informativos, renta de mamparas para la votación, urnas y otros materiales electorales, pago del local de votación, costos de publicidad, costos de seguridad, etc. En los Estados Unidos la mayoría de las autoridades proporcionarán tanta ayuda como les sea posible mediante el préstamo de equipo y asesoría en materia electoral, pero hay gastos extras que deben ser considerados.

11. ¿Dónde tendrá verificativo la votación?

Encontrar una sede central o varias sedes es fundamental para promover la partici-

pación en el proceso. Con frecuencia, la sede elegida es la oficina consular. En nuestra experiencia, la oficina consular de Sudáfrica en Chicago sirvió como el único local de votación para ocho estados, con votantes que tuvieron que viajar cientos de millas para emitir su sufragio. Otras locaciones potenciales pueden ser los centros comunitarios, los centros religiosos (opción que usará el consulado tailandés para sus elecciones de 1999), o bien oficinas (por ejemplo una organización de seguros polaca en Chicago).

12. ¿Qué tipo de seguridad se requerirá?

Los programas de votación de alto perfil o controvertidos tales como el de las elecciones nacionales sudafricanas de 1994 requieren de seguridad adicional. El departamento de policía y firmas de seguridad privadas contratadas pueden usarse para mantener el orden tanto fuera como dentro del local de votación.

13. ¿Qué tipo de materiales se usarán?

Aunque la mayoría de los consulados consideran la utilización del equipo de vota-

ción disponible en su jurisdicción, regularmente el código electoral requiere que la votación se realice sobre la base del mismo tipo de boletas utilizadas en el país de origen. ¿Pueden los votantes emitir su voto por correo? Algunas veces incluso se permite la impresión o fotocopiado de los materiales en los Estados Unidos. Como se mencionó con anterioridad, los oficiales electorales prestan las urnas, mamparas, lápices, cortinas, mesas y otros materiales electorales a efecto de ayudar al desarrollo del proceso.

14. ¿Cómo se asegurarán las boletas?

A efecto de mantener la integridad de la elección, las boletas de cualquier programa de voto en el extranjero deben ser aseguradas. Este proceso puede implicar costos, materiales y procedimientos adicionales.

15. ¿Cómo se realizará el escrutinio?

¿Se contabilizarán o se tabularán las boletas? ¿Qué documentos deben llenarse para verificar el conteo de la elección? ¿Cuándo se debe llevar a cabo este procedimiento? ¿Quién tiene acceso a los resultados?

16. ¿Cómo se almacenarán y/o transmitirán las boletas al país sede?

La empresa DHL debió haber hecho una fortuna durante las elecciones de Sudáfrica solamente en Chicago. Fueron más numerosos que los votos las boletas, documentos, formas, urnas y otros materiales impresos que no se utilizaron y que debieron ser enviados al consulado para regresarlos a su lugar de origen.

17. ¿Qué tenemos en relación al voto fraudulento?

Somos particularmente sensibles al tema del fraude; en la medida en que las elecciones se vuelven más y más sofisticadas en los Estados Unidos, los tipos de fraude llegan a ser también más elaborados. El más reciente influjo de fraude proviene de los votos en ausencia a través del voto por correo, ya que la boleta se encuentra fuera del control de la autoridad electoral y los ciudadanos pueden ser fácilmente burlados, especialmente aquellos en hospitales, prisiones o los ancianos. Es así que la posibilidad de fraude debe ser consi-

derada siempre que se contemple un programa de voto en el extranjero.

18. En mi calidad de oficial electoral, ¿cómo puedo ayudar?

Los oficiales electorales siempre están dispuestos a ayudar, cuando esto es posible. Pero algunos países descartan la ayuda externa, sea vía la asistencia técnica gratuita o el pago de consultores. Si es posible, un programa de voto en el exterior debe promover la asistencia calificada para contar con un proceso libre y justo.

La logística al establecer un programa de voto en el exterior es tan compleja y

desafiante como organizar cualquier elección. En los Estados Unidos no es necesario solicitar permiso para realizar un programa de voto en el exterior, aunque como todos los asuntos diplomáticos se considera apropiado informar al Departamento de Estado sobre la fecha, lugar y horario de cualquier programa de voto en el exterior que involucre a extranjeros que residen en los Estados Unidos. También es una buena práctica administrativa comunicar y trabajar conjuntamente con las autoridades electorales y policiales locales, de tal manera que éstas puedan brindar la ayuda necesaria.

EXPOSITORES

Augusto Arzubiaga

Cónsul General del Perú en los Estados Unidos.

Horacio Boneo

Asesor Interregional en Gobernabilidad Democrática de la Unidad de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas.

Luis Alberto Cordero

Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

France Demianenko

Directora Adjunta de Servicios Internacionales de Elecciones Canadá.

Constance Kaplan

Directora de Servicios Comunitarios, Capacitación y Programas Especiales de la Junta de Comisionados Electorales de la Ciudad de Chicago, Illinois.

Jean-Pierre Kingsley

Director General de Elecciones Canadá.

Carol Lesage	Director de Operaciones de Elecciones Canadá.
Conny B. McCormack	Registradora de Votantes del Condado de Los Ángeles, California.
Juan Molinar	Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
Tony J. Sirvello III	Administrador Electoral del Condado de Harris en Houston, Texas.
Richard W. Soudriette	Presidente de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
Henry Valentino	Ex Director del Programa Federal de Asistencia para el Voto de los Estados Unidos.
Scott Wiedmann	Subdirector del Programa Federal de Asistencia para el Voto de los Estados Unidos.

INVITADOS INTERNACIONALES

Jorge Alberto Díaz

Presidente del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.

George Jones

Director del Programa para América Latina y el Caribe de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

Carina Perelli

Directora de la Unidad de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas.

Luis Siabala

Asesor principal del Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú.

José Gabriel Teherán

Director de Programas Electorales del Tribunal Supremo Electoral de Ecuador.

Eduardo Villaquirán

Vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral de Ecuador.

Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el Voto en el Extranjero es una publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Federal Electoral. El cuidado de la edición estuvo a cargo del Instituto Federal Electoral. Se imprimieron 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición. Se terminó de imprimir en noviembre de 1998.