En Gustavo Ernesto Emmerich Víctor Alarcón Olguín (Editores), *Sufragio Transnacional y Extraterritorial Experiencias Comparadas*. Ciudad de México (México): UAM-Iztapalapa.

Democracia y Participación más allá de las fronteras: Análisis del sufragio migrante en Ecuador - Sufragio transnacional.

Ramírez Jacques.

Cita:

Ramírez Jacques (2016). *Democracia y Participación más allá de las fronteras: Análisis del sufragio migrante en Ecuador - Sufragio transnacional. En Gustavo Ernesto Emmerich Víctor Alarcón Olguín (Editores) Sufragio Transnacional y Extraterritorial Experiencias Comparadas. Ciudad de México (México): UAM-Iztapalapa.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/15/1.pdf

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/peqr/aTa/1.pdf

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Víctor Alarcón Olguín
Anastasia Bermúdez
José Antonio Carrera Barroso
Aníbal Corrado
Eduardo E. Domenech
Gustavo Ernesto Emmerich
Isabel Estrada Carvalhais
Alfonso Hinojosa Gordonava
Jean-Michel Lafleur
Abel Muñoz Pedraza
Bodgan M. Popescu
Jacques Ramírez Gallegos
Amalia Stuhldreher
María Laura Tagina

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

IIDH / CAPEL

CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

ISBN 978-607-28-0633-7
9 786072 806337

Gustavo Ernesto Emmerich
Víctor Alarcón Olguín
Editores

Sufragio Transnacional y Extraterritorial

Sufragio Transnacional y Extraterritorial

Experiencias Comparadas

Gustavo Ernesto Emmerich
Víctor Alarcón Olguín
Editores

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

Sufragio Transnacional y Extraterritorial

Experiencias Comparadas

Casa abierta al tiempo

Rector General
Dr. Salvador Vega y León

Secretario General
M. en C. Q. Norberto Manjarrez Álvarez

Unidad Iztapalapa

Rector
Dr. J. Octavio Nateras Domínguez

Secretario
Dr. Miguel Ángel Gómez Fonseca

Directora
de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
Dra. Juana Juárez Romero

Jefe del Departamento de Sociología
Dr. Juan Manuel Herrera Caballero

Coordinadora General del Consejo Editorial
de la División de CSH
Dra. Alicia Lindón Villoria

Asistente Editorial
Departamento de Sociología
Mtra. Erika Granados Aguilar

Sufragio Transnacional y Extraterritorial

Experiencias Comparadas

Gustavo Ernesto Emmerich
Víctor Alarcón Olguín
Editores

Textos de
Víctor Alarcón Olguín, Anastasia Bermúdez, José Antonio Carrera Barroso, Aníbal Corrado, Eduardo E. Domenech. Gustavo Ernesto Emmerich, Isabel Estrada Carvalhais, Alfonso Hinojosa Gordonava, Jean-Michel Lafleur, Abel Muñoz Pedraza, Bodgan M. Popescu, Jacques Ramírez Gallegos, Amalia Stuhldreher y María Laura Tagina.

México, 2016

IIDH / CAPEL

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

CONACYT

Primera edición, mayo de 2016.
Tiraje de la edición: 1,000 ejemplares.

Las opiniones expuestas por los autores de la presente obra no reflejan necesariamente los puntos de vista de IIDH-CAPEL. Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.

© Universidad Autónoma Metropolitana.
Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex Hacienda de San Juan de Dios,
Delegación Tlalpan, C.P. 14387, México, D.F.

Unidad Iztapalapa-Departamento de Sociología
Av. San Rafael Atlixco 186, Edificio H, primer piso, H-101
Colonia Vicentina, Delegación Iztapalapa, C.P. 09340, Ciudad de México.
Email: polis_iztapalapa@yahoo.com.mx

© IIDH-CAPEL, Costa Rica.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000, San José, Costa Rica. Tel. (506) 22340404
Email: s.especiales2@iidh.cd.cr

© Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
Avenida Insurgentes Sur 1582, Colonia Crédito Constructor,
Delegación Benito Juárez, C.P. 03940, Ciudad de México. Tel. (01 55) 5322 7700

Cuidado de la edición: Erika Granados Aguilar
Diseño de portada: Producción Editorial / Servicios Especiales –IIDH.
Diseño de interiores e impresión: Ediciones del Lirio.

ISBN UAM: 978-607-28-0633-7

Fecha de recepción para dictamen: 10 abril 2015.
Fecha de aceptación: 23 octubre 2015.

Presentación

Joseph Thompson
Director. Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Salvador Romero Ballivián
Director. Centro de Asesoría y Promoción Electoral

En la década de los ochenta, se creó el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), como un programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Inició sus funciones en 1985, estableciendo un vínculo claro entre los derechos humanos, la democracia, los procesos políticos y electorales; principalmente los derechos a la participación y sufragio como derechos fundamentales.

El IIDH/CAPEL, privilegió el fortalecimiento de los Organismos Electorales por medio de mecanismos creativos que permitieron acompañar la reinserción de los países de América Latina en los procesos democráticos, brindando asistencia técnica especializada en materia electoral a diversos actores de la sociedad política así como promoviendo la educación ciudadana en cuanto a participación, valores democráticos, equidad en la contienda, entre otros.

Asimismo, y como parte de su estrategia de promoción electoral en el Continente Americano, CAPEL colaboró con la creación de las tres organizaciones que reúnen a la mayoría de Organismos Electorales del Continente. En 1985 se creó la Asociación de Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), en 1989 se constituyó la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito) y en 1991 ambas Asociaciones conformaron la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), a las cuales CAPEL sirve como Secretaría Ejecutiva.

A su vez el trabajo de CAPEL fue integrando diferentes sectores para el fortalecimiento de los procesos democráticos. Se elaboró un esquema interdisciplinario para el desarrollo electoral, y se estructuraron programas en temas constitucionales, legales, técnicos, políticos, sociológicos y de derechos humanos.

En este contexto, y como parte de su estrategia de investigaciones y publicaciones, se creó la Serie Cuadernos de CAPEL como una línea de publicaciones dentro IIDH. Está colección iniciada en 1985 recoge el pensamiento libre y argumentado de especialistas empeñados en el estudio del derecho electoral y de los procesos electorales, con una mirada multidisciplinaria y multinacional.

En la actualidad el IIDH/CAPEL edita, publica y distribuye importante material sobre temas electorales, incluyendo textos destinados a generar un mayor apoyo para la realización de elecciones libres y fortalecimiento de la democracia. La mayor parte de las publicaciones académicas y demás información se encuentran en la página Web de CAPEL que abarca la Red Electoral Interamericana.

En esta oportunidad, el IIDH/CAPEL tiene el honor de publicar en coedición con la Universidad de Autónoma Metropolitana (UAM) de Iztapalapa, el título *Sufragio Transnacional y Extraterritorial. Experiencias Comparadas,* preparado bajo la dirección intelectual de Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín. Este rico volumen aborda uno de los campos que más desarrollo ha tenido desde fines del siglo XX: la votación de los ciudadanos desde el exterior, y también aborda el menos conocido voto de los extranjeros en las elecciones nacionales.

La presente publicación responde muy bien a la inspiración general de la investigación que apoya y promueve una mirada amplia de los procesos políticos y estudia las elecciones desde múltiples ángulos. Sin embargo, también innova porque los casos estudiados no sólo pertenecen a América Latina sino a Europa, cuyos retos en la votación en el exterior presenta sugerentes similitudes.

Los trabajos de Anastasia Bermúdez, José Antonio Carrera Barroso, Aníbal Corrado, Eduardo E. Domenech. Isabel Estrada Carvalhais, Alfonso Hinojosa Gordonava, Jean-Michel Lafleur, Abel Muñoz Pedraza, Bodgan M. Popescu, Jacques Ramírez Gallegos, Amalia Stuhldreher y María Laura Tagina, llegan en momento propicio para continuar alimentando una agenda de investigación, una mesa de debate, un espacio de hallazgos y resultados que enriquecen nuestra comprensión sobre el voto ciudadano más allá de las fronteras nacionales.

[*San José, CR., octubre de 2015*]

Prefacio

Víctor Alarcón Olguín

El presente volumen es producto de la preocupación de su iniciador, el Dr. Gustavo Ernesto Emmerich (1954-2013), quien infortunadamente no puede verle completado. El origen del mismo se debe a su interés por observar y analizar en forma comparada, algunas experiencias vinculadas con el desarrollo de lo que se comienzan a conocer como las prácticas del sufragio transnacional y / o extraterritorial, a partir de las cuales, se deben examinar bajo una nueva mirada las consecuencias del incremento de los desplazamientos migratorios económicos, políticos y culturales existentes entre diversas naciones y regiones, representando así un escenario que ha dado pauta al incremento de la lucha por espacios legales que permitan a importantes bloques comunitarios e individuos, poder proseguir en el ejercicio de sus derechos humanos y políticos, ya sea en vinculación a sus países de origen, o bien dentro de sus nuevas realidades nacionales, sin por ello necesariamente perder su ciudadanía originaria.

La fuente de financiamiento que permite publicar este trabajo (advirtiendo de antemano al lector que las colaboraciones entregadas fueron expresamente elaboradas en los idiomas inglés o español), proviene del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), a partir del proyecto de investigación en ciencia básica denominado "Sufragio transnacional en México, América Latina y Europa. Experiencias comparadas", (proyectos 13412004, 13412005 y 13412006), bajo la responsabilidad primigenia del Dr. Gustavo Ernesto Emmerich y que posterior a la muerte del mismo, fue asumido por el Dr. Víctor Alarcón Olguín, quien se dio a la tarea de reorganizar y completar la edición de los trabajos aquí reunidos.

Sin duda, lo que debió haber sido una más de las importantes contribuciones académicas del Dr. Gustavo Ernesto Emmerich al estudio de los procesos de transnacionalización, globalidad y política, hoy se vuelve un involuntario

libro homenaje elaborado por quienes fuimos sus colegas, discípulos y amigos, reunidos ahora en forma modesta, y bajo el objetivo común de dejar un testimonio en torno a su enorme impronta intelectual; pero sobre todo, expresar un reconocimiento a su honestidad y compromiso como ser humano.

Igualmente resulta importante agradecer a la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, en especial al rector de la Unidad, Dr. José Octavio Nateras Domínguez, a la directora de la DCSH, Dra. Juana Juárez Romero y los jefes del Departamento de Sociología, los doctores Enrique Cuna Pérez y Juan Manuel Herrera Caballero, por su invaluable apoyo para facilitar la edición de este libro en las condiciones en que fuera pensado originalmente por el Dr. Emmerich. Y de manera especial, el agradecimiento se extiende a los colaboradores del texto, por su paciencia, comprensión e interés por seguir participando en este proyecto. Igualmente, nuestro agradecimiento se extiende a los dictaminadores anónimos del volumen, quienes con mucho rigor hicieron observaciones para que los trabajos contenidos tuvieran una mayor coherencia y unidad interna

Finalmente, resulta muy afortunado mencionar que en el proceso de construcción de este volumen, pudo darse la posibilidad de que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), a través de su prestigiado Centro para la Asistencia Electoral (CAPEL), con sede en San José, Costa Rica, mostrara su interés por valorar la inclusión de este volumen como parte de su oferta editorial, lo que constituye sin duda un referente de enorme aval académico para todos quienes nos dedicamos a los estudios electorales en el espacio latinoamericano. Nuestro reconocimiento por ello a los señores doctores Joseph Thompson y Salvador Romero Ballivián, responsables respectivos de las instancias antes mencionadas, y quienes nos confieren la deferencia de escribir una presentación al volumen.

Cerramos este pequeño prefacio invitando al lector para que recorra y observe por sí mismo la enorme riqueza y complejidad con que se expresa la presencia del sufragio transnacional y extraterritorial. Seguramente, ello es la mejor recompensa que se le puede dispensar a un autor, especialmente cuando éste se encuentra con nosotros en el corazón y en la memoria.

[*Ciudad de México, octubre de 2015*]

Experiencias, lecciones y orientaciones latinoamericanas alrededor del voto en el exterior

Salvador Romero Ballivián*

Cuando América Latina volvió a la democracia en la tercera ola a finales de la década de 1970, el sufragio en el exterior constituía una excepcionalidad colombiana, que la tenía en vigor desde 1962. Tampoco constituía una prioridad en la agenda política latinoamericana y en esos años iniciales de la democracia, sólo Perú lo incluyó desde la elección de 1980. Pero aquella característica singular colombiana también destacaba en el mundo pues el voto en el extranjero representaba una práctica poco común, apenas en incipiente expansión.

Desde entonces, el escenario ha cambiado de manera muy significativa y lo que ayer fue especial hoy se ha vuelto parte del paisaje electoral en América Latina, lo que no significa ausencia de dificultades ni de fuertes desafíos, tampoco de debates o controversias. Pero la realidad es que el sufragio para residentes en el exterior ya ha sido aplicado por la mayoría de los países. A los citados Colombia y Perú, se sumaron Brasil (1989), Argentina (1993), Venezuela (1998), Honduras (2001), Ecuador y México (2006), Bolivia y Panamá (2009), Paraguay (2013), Costa Rica y El Salvador (2014). En los restantes países, distintas propuestas de reforma promueven la incorporación de este derecho en la Constitución o las leyes.

Esta transformación se explica por la convergencia de fuertes corrientes. Jugó de manera clave el afianzamiento de la democracia, como régimen y como conjunto de valores, principios y derechos, que hizo que la demanda para incluir el voto en el exterior sea percibida como una exigencia legítima y razonable que ampliaba la frontera democrática. Influyó la consolidación de los procesos y de los organismos electorales, cada vez más profesionales y

* Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

competentes, a menudo en la vanguardia de la modernización institucional y de la extensión de derechos, capaces de encarar un reto técnico, económico y logístico como el voto más allá del espacio nacional.

Pesó la aceleración de la globalización y de las migraciones, que condujeron a millones de latinoamericanos a buscar mejores oportunidades de vida en otros países: persistió el tradicional poder de atracción de Estados Unidos sobre mexicanos, centroamericanos y caribeños; los vecinos prósperos atrajeron a ciudadanos de colindantes países menos desarrollados, como Costa Rica con los nicaragüenses o República Dominicana con los haitianos; y, fenómeno más reciente, en el sur europeo se asentaron millones de latinoamericanos, sobre todo provenientes de la región andina y del Cono Sur.

Por último, el exponencial desarrollo de las tecnologías acercó de manera clara a los emigrantes y las familias que quedaron en los países, facilitó el envío de las remesas, soporte clave de algunas economías, como las centroamericanas, hizo más fácil seguir la coyuntura política del país, y ofreció nuevos instrumentos para asumir el desafío del voto afuera.

El voto en el exterior se convirtió en objeto de apasionados debates políticos, de rompecabezas técnicos para los organismos electorales y de investigación para los académicos con el propósito de contribuir a una reflexión amplia, plural, comparada sobre los principales asuntos de la democracia y las elecciones en América Latina. Esto es lo que refleja en esta oportunidad, el fruto de la feliz alianza entre el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su organismo especializado, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL) con la Universidad Autónoma Metropolitana –sede Iztapalapa– con el presente volumen que el lector tiene en sus manos. La investigación ha sido el fruto de la coordinación de un proyecto de investigación pensado y realizado por los profesores e investigadores Víctor Alarcón Olguín y Gustavo Ernesto Emmerich, éste último lamentablemente fallecido antes de la publicación de esta obra. Con justo homenaje, el presente libro le está dedicado.

Cada uno de los artículos, más allá de sus distintos abordajes metodológicos, comparte centros de interés comunes alrededor de la problemática del voto en el exterior, en América Latina e incluso en Europa. Y llegan sorprendentemente, o no tanto, a hallazgos y conclusiones próximas. Esta es la fuerza de este libro. Detrás de las investigaciones nacionales, permite discernir los ejes de las evoluciones, las tendencias de fondo, los puntos de tensión, los re-

sultados principales de la aplicación del voto en el extranjero en los primeros años del siglo XXI.

1. Tendencias y lecciones del voto en el exterior

La sucesión de elecciones en el exterior en numerosos países, permite ya establecer un balance de las tendencias centrales y de las lecciones de este ejercicio. Sin duda, la primera es que el camino recorrido para el reconocimiento del voto en el extranjero es largo, con múltiples aristas y enfrentamientos políticos. Como lo muestran Aníbal Corrado y María Laura Tagina en "El voto de los ciudadanos italianos desde el exterior: la experiencia en Argentina", Italia es tal vez un caso extremo, pues tardó casi un siglo entre las propuestas iniciales y la concreción de ese derecho, recién a principios del siglo XXI, y no sin resistencias y batallas de retaguardia, plasmadas en la necesidad de tener leyes adicionales que permitiesen concretar este derecho. En efecto, los debates no se refieren únicamente a derechos y principios, consideraciones técnicas y económicas; también llevan una huella implícita, de consideraciones políticas, de cálculos electorales y de eventuales réditos. El ejemplo uruguayo, estudiado por Amalia Stuhldreher en "Sufragio transnacional en Uruguay, contexto histórico – legal, dimensiones e impacto político – institucional" es ilustrativo. Pone en evidencia como este mecanismo de votación fue respaldado por el Frente Amplio y resistido, de manera activa o pasiva, por los Partidos Colorado y Nacional, si bien personalidades destacadas de estos partidos pudieron pronunciarse de manera favorable.

La segunda lección es que los países optan por el esquema más sencillo: reservar la participación para la elección presidencial, y eventualmente para referendos nacionales, es decir para las consultas de circunscripción nacional única. Contados países cuentan con un menú más amplio de opciones, y allí es relevante el ejemplo ecuatoriano, estudiado por Jacques Ramírez en "Democracia y participación más allá de las fronteras: análisis del sufragio migrante en Ecuador". Además de la elección presidencial, los ecuatorianos en el exterior sufragan para constituyentes, parlamentarios andinos, en consultas populares, escogen a sus representantes en circunscripciones especiales y pueden postular para cualquier cargo.

La tercera lección es que la complejidad del fenómeno migratorio hace que las estimaciones sobre la población en el exterior sean imprecisas, con cálculos que pueden ir del simple al doble, incluso al triple, según las fuentes. Esta situación es frecuente en América Latina y también en países europeos del Este, que recién se integran a la Unión Europea, como lo demuestra el estudio de Rumania, a cargo de Bogdan Popescu, "Out – of – Country – Voting. Electoral Participation of Romanian Diaspora". Las cifras oficiales decían que había unos 150.000 rumanos en el exterior, pero en Alemania e Italia por separado, se superaba esa cifra. Esta fragilidad para conocer números más reales se da sobre todo cuando la emigración acumula décadas; los Estados ofrecen pocas razones a sus ciudadanos para reportarse ante los servicios diplomáticos u otras oficinas; o cuando a los emigrantes les cuesta ponerse en conformidad con la legislación migratorio del país de acogida.

En cuarto lugar, una vez alcanzado el derecho al voto en el extranjero, los niveles de inscripción y de participación no suelen responder ni a las expectativas de sus partidarios ni a los temores de sus adversarios. Entre las estimaciones de la población en el exterior y la cantidad de registrados, las brechas suelen ser muy amplias. A veces pesan las restricciones que imponen los mismos Estados, como sucedió en Rumania, cuando el gobierno elevó los requisitos para la inscripción, temeroso de un voto de castigo, según se comprueba en el texto de Popescu. En otros casos, juegan factores distintos: dificultades para inscribirse (exigencias elevadas en documentos que presentar), temores en el caso de los inmigrantes en situación ilegal de ser detenidos en las etapas de inscripción o votación, desconocimiento de los procedimientos y plazos por escasas campañas de información, o desinterés por los asuntos políticos del país de origen.

La siguiente tendencia se enlaza con la anterior. Además de niveles bajos de registro, las tasas de participación son modestas. En términos absolutos, también en porcentaje. La tónica general es la escasa movilización, como muestra las cifras latinoamericanas ofrecidas por Gustavo Ernesto Emmerich y José Antonio Carrera en "Sufragio transnacional: votantes argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos en México 2011-2013". Entre los pocos países participativos, destacan Perú y Bolivia, caso estudiado por Alfonso Hinojosa, Eduardo Domenech y Jean Michel Lafleur en "The external voting right of Bolivians Abroad: What Role for Emigrants in Regime Transformation in their Homeland?". Los autores relatan la intensa movilización de la comunidad bo-

liviana en el exterior, en particular en Argentina, para conseguir este derecho pero, más allá, se plantean las interrogantes sobre cuáles son los factores que explican tan disímiles niveles de participación entre países. Es posible que las respuestas se encuentren en el cruce de elementos coyunturales, por ejemplo la percepción sobre la relevancia de la elección, la polarización sociopolítica, y otros de más largo plazo, vinculados con culturas políticas de participación en los países de origen y de residencia o los grados de organización de las diásporas.

Sin embargo, siguiente lección, aunque el voto exterior movilice a pocos, hay un fuerte apego a este derecho. Por muchos, ese voto es considerado como un lazo importante con la tierra de origen, una manera de señalar que a pesar de la distancia, existe el ánimo de que esa participación contribuya a mejorar la situación del país. Además, ese voto refuerza el sentimiento de comunidad, de integración. Es lo que se desprende de la investigación de Ramírez sobre los ecuatorianos en España, que incluso da un aire de fiesta y de reencuentro a la jornada electoral. Por ello, a pesar de algunas polémicas, la recurrencia sobre el alto costo del ejercicio, todos los países han conservado el sufragio en el exterior y una vez asumido, la tendencia es a una extensión progresiva de los países cubiertos.

Por último, la elección en el exterior puede resultar decisiva, en especial cuando los resultados son ajustados. En efecto, los votos desde el extranjero podrían definir dónde cae la mayoría de votos o, en los países donde también se eligen representantes, dónde se sitúa la mayoría parlamentaria. Emblemática fue la elección italiana de 2006, en la cual, Romano Prodi reunió la mayoría de votos en el Senado para conformar gobierno gracias a los representantes de los italianos en el exterior, en especial del distrito argentino. Esos contextos suelen provocar un reavivamiento de los debates sobre este derecho, en especial desde las organizaciones derrotadas, y una especial suspicacia con el comportamiento de esos representantes, como ilustran Corrado y Tagina.

2. *Las nuevas orientaciones*

La votación en el exterior representa un laboratorio de constantes innovaciones jurídicas, técnicas y políticas. Varias de ellas se encuentran también reflejadas en esta obra. La primera es que progresivamente algunos niveles

subnacionales han decidido poner en práctica el voto en el exterior para la elección de autoridades de ese nivel. Varios estados de México dieron los primeros pasos en esa dirección, en especial Michoacán, el Distrito Federal y Chiapas, casos analizados por Abel Muñoz Pedraza en "Experiencias de sufragio extraterritorial en México en el ámbito local". Este paso probablemente requiere que las unidades político–administrativas subnacionales tengan una identidad fuerte, recursos altos para concretar la iniciativa y una cantidad relevante de personas viviendo en el exterior.

De manera adicional, este voto se acompaña de novedades suplementarias. Chiapas llevó incluso a establecer la elección de diputados para el Congreso del Estado que representen a los chiapanecos en el exterior, en tanto que el Distrito Federal hizo un paso audaz hacia la votación por internet (una modalidad aplicada únicamente por Panamá en el nivel nacional). Fue interesante que la decisión fuese dejada sin efecto por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, por no encontrarla segura, pero revalidada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que estimó satisfechos los criterios de seguridad. Tal vez fuese, en apariencia, más sorprendente que la participación resultó más baja entre los inscritos para esa modalidad que entre los que optaron por el método presencial. Quizá sea el recordatorio que el voto, un acto que expresa profundamente la consciencia individual, se inscribe también en un ritual colectivo, de pertenencia a una comunidad.

Las investigaciones también muestran otra faceta del vínculo entre voto y presencia en el exterior: la posibilidad para que los extranjeros voten en ciertas elecciones del país anfitrión, por lo general de carácter local. Esa opción lleva ya décadas de aplicación en numerosos países. Ella constituye una de las facetas estudiadas por Anastasia Bermúdez en "The Participation of Colombians in "home" and "host" Country Elections" a propósito de los colombianos en España. El trabajo muestra que la participación suele ser limitada y con un escaso sentimiento de ser adecuadamente representados por los partidos. Esta línea también interesa a la investigación de Stuhldreher sobre Uruguay, que al haber sido un país de inmigración, permitió el voto de los extranjeros aún en elecciones presidenciales, un derecho que empero resulta poco conocido y poco usado.

Los capítulos aportan la riqueza de casos nacionales y ofrecen elementos poco habituales pues recuperaron la voz de los votantes en el exterior así como su perfil sociodemográfico y político. La investigación de Emmerich y

Carrera para los votantes extranjeros en México, ofrece la imagen de votantes con un perfil atípico con respecto a cualquier población: más del 90% con estudios universitarios, muy informados sobre los acontecimientos políticos de su país de origen, y a veces, en radical contraste con las preferencias políticas de sus compatriotas. El candidato opositor Henrique Capriles, vencido por Hugo Chávez en la presidencial venezolana de 2012, obtuvo un abrumador 97% en el Distrito Federal y confirmó que la reciente inmigración venezolana en México tenía más raíces políticas que socioeconómicas.

Por su parte, la investigación de Hinojosa, Domenech y Lafleur revela cómo las preferencias de los bolivianos en el exterior guardan un parentesco importante con las pautas de comportamiento de las regiones y grupos sociales de las cuales provienen. En efecto, las personas nacidas en los departamentos de tierras bajas, con altos niveles educativos y poco o ningún conocimiento de lenguas indígenas, apoyó a la oposición; y los emigrantes de tierras altas, con menor grado escolar y de lengua aymara y quechua, favorecieron la reelección de Evo Morales en 2009. Es difícil saber en qué medida este hallazgo pueda encontrarse en otros casos, en la medida que está muy vinculado con un peculiar contraste territorial de los comportamientos políticos en Bolivia.

Estos datos y esta voz de los votantes muestran también algunos de los campos nuevos de la investigación, que aguardan para ser explorados. En efecto, esa presencia subraya la ausencia de informaciones y de voz de quienes no se inscriben o no votan, por supuesto, un grupo bastante más difícil de aproximar. Es muy probable que su perfil sea muy distinto de los grupos participativos: con menor nivel educativo, condiciones de trabajo y de vida más precarias, quizá incluso con un sentimiento de distancia frente a un país que no les brindó oportunidades suficientes como para quedarse. Queda como hipótesis por corroborar.

Razón suficiente para que a tiempo de compartir la presente obra con un amplio público americano y europeo, se invite a continuar con el esfuerzo por completar el fascinante rompecabezas del voto en el exterior, en el entrecruzamiento de derechos y principios, de proyectos legales y datos estadísticos, de testimonios de votantes y de abstencionistas.

Capítulo 1

El sufragio transnacional y extraterritorial en América Latina. Tendencias recientes y nuevos escenarios

Víctor Alarcón Olguín*

A la memoria de Gustavo Ernesto Emmerich

En estas páginas, que pretenden ser apenas una introducción básica para contextualizar a un importante objeto de estudio como lo es la evolución de la ciudadanía política transnacional y los procesos que se enfrentan para encarar el ejercicio particular del derecho al sufragio fuera del territorio de origen, se presenta una agenda de discusión acerca de la importancia de la extensión del derecho político de votar fuera de las fronteras convencionales de los estados, tanto en relación a los procesos de integración supranacional, como en aquellas experiencias donde ciudadanos migrantes no desean perder vínculo ni presencia dentro de las decisiones políticas y / o selección de autoridades electas en sus naciones de origen. De igual forma interesa detectar las condiciones que permiten incorporar el voto de ciudadanos extranjeros en el marco jurídico vigente en su país de adopción. A partir de estas situaciones, se trata de ver cómo este nuevo marco de participación política se ha venido adaptando y aplicando en el contexto latinoamericano, y cuáles son las expectativas a futuro de dicho proceso. En este sentido, no pretendemos agotar de inicio lo que una importante serie de autores han trabajado en el tiempo reciente, aunque precisamente vale remitirse a ellos para que el lector pueda captar y entender la riqueza y la complejidad de este fascinante campo

* Profesor-Investigador Titular. Universidad Autónoma Metropolitana (México) Unidad Iztapalapa, Departamento de Sociología. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Contacto: alar@xanum.uam.mx

1 Entre los autores que pueden rescatarse en forma apretada y que han hecho aportes sustantivos a la literatura del fenómeno transnacional y sus efectos políticos, tenemos

surgido a la par de los procesos mismos de la globalización y el desarrollo del capitalismo en su faceta neoliberal.[1]

La estructura del trabajo pretende realizar en primer lugar, un breve análisis teórico-jurídico sobre la importancia de los derechos políticos y humanos, respecto a la existencia del llamado sufragio transnacional o derecho al voto desde el exterior, en tanto éste se enmarca como una garantía de carácter extensivo para no privar a un ciudadano de la oportunidad de seguir participando dentro de los asuntos públicos tanto de su país de origen, ya sea porque tiene una situación de tránsito o residencia; u bien porque se trata de la adopción de una nueva condición política que incluso le permita intervenir en los procesos políticos de su país de adopción. (Presno Linera, 2012)

En segundo término, se analizarán las condiciones evolutivas que han permitido dentro de América Latina la implementación de estos procesos de transnacionalización del voto en contextos similares a los existentes en Europa, especialmente con el caso de la elección de autoridades locales y de los representantes al Parlamento Europeo, (Shaw, 2007) los cuales permiten ubicar en forma comparativa a nuestros procesos regionales en una etapa muy primaria, aunque no por ello irrelevantes para las condiciones en que dichos procesos pueden situarse desde el punto de vista de sus impactos para la evolución cualitativa de sus sistemas políticos y en su caso, para permitir avances en la construcción de estructuras de mayor poder compartido, como podrían darse a partir de las uniones políticas, económicas y comerciales del tipo de las que se han venido estructurando desde el siglo pasado, como lo son el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Centroamericano, u bien instancias como Mercosur y / o las Cumbres Iberoamericanas, en donde las acciones de coordinación y apoyo mutuo puedan derivar a procesos de integración más profundos, tales como la libre movilidad de mercancías y personas, pero igualmente facilitar la participación política en los procesos de elección de autoridades y / o representantes populares. Retomando una de las reflexiones finales que guiaron a la obra última de Guillermo O´Donnell,

los trabajos reunidos por Pablo Mateos (2015) en torno a la idea de la llamada "ciudadanía múltiple" y la migración; la lectura de Pedro Pablo Delgado (2013) sobre la condición de los apátridas, refugiados y migrantes en el contexto del "derecho a la libre circulación"; o bien la perspectiva de José Carlos Luque Brazán (2013 y 2014) en torno a la idea del ejercicio de la ciudadanía posnacional como marco de diferencia entre lo internacional y lo transnacional de los fenómenos migratorios.

lo anterior define un claro ejemplo de los acertijos conceptuales que presenta para la teoría democrática la creciente interacción entre los efectos de la globalización y la demanda exigente por tener mayores capacidades de atención en materia de pluralismo legal por parte de los Estados y las agencias de gobierno y ciudadana. (O´Donnell, 2010: 253 y ss.)

De ahí entonces que finalmente se pase al desarrollo de los temas propuestos, con el ánimo de valorar entonces cuáles son algunas de las tendencias más probables para propiciar el avance y consolidación del sufragio transnacional / extraterritorial dentro del marco latinoamericano, a partir de las experiencias que hasta ahora se han implementado ya en varios de los países de la zona.

1. *Votar en y desde el exterior. Un derecho político de lenta construcción y asimilación*

Por principio de cuentas, aquí cabe rescatar la idea expuesta por Sonia Picado (2007: 50-51) de que los derechos políticos, en tanto expresión de una titularidad especifica de los atributos que los ciudadanos se reconocen a sí mismos, son factores de garantía progresiva y efectiva para que los individuos puedan decidir de manera libre, voluntaria y sin condicionamiento alguno, acerca de las decisiones sustanciales que les afectan y para lo cual tienen la posibilidad de expresarlo mediante el uso del sufragio, mismo que debe ser secreto, universal e igualitario en sus condiciones de emisión y peso de validez en su cómputo.

De esta manera, se evidencian dos factores importantes que usualmente se hallan delimitados por los expertos en la materia de la ciudadanía transnacional y extraterritorial: los individuos y grupos se vuelven visibles gracias a la presencia de instrumentos constitucionales debidamente sancionados, y eventualmente reconocidos más allá de sus propios ámbitos de origen inicial, con lo cual se ataca un segundo problema que ocasionan los fenómenos migratorios, en tanto se disminuye su exclusión y vulnerabilidad, la cual deriva precisamente en situaciones de explotación e impide su adaptación y asimilación en el nuevo marco de convivencia a donde se incorporan. (Peirone, 2012; Silva Quiroz, 2014).

Un tercer aspecto importante a considerar, a partir de los elementos previamente enunciados, es que los individuos y grupos migrantes, una vez generado el reconocimiento a sus derechos políticos, usualmente éstos van acompañados de la posibilidad de verse extendidos a otros planos de la convivencia cotidiana, generalmente bajo la modalidad de políticas interétnicas y multiculturales (Zanfrini, 2006), llegando así a la posibilidad de influir en los procesos decisorios al nivel de la gestión y representación en el plano de la administración, no como producto de simples auto-gobiernos que refieren a una idea de ghettos tolerados, sino a una real interacción y participación en condiciones igualitarias en los niveles y ámbitos de la gestión considerados tradicionales y propios de la nación donde se reside o con la que se mantienen vínculos plenos en el ejercicio de sus derechos políticos y ciudadanos. (Herrera Carassou, 2006; Mozaffar y Scarritt, 2002)

De tal manera, que el fenómeno de la ciudadanía política transnacional y extraterritorial, nos lleva a planos de socialización que implican construir estos vasos comunicantes, así como los mecanismos legales que nos lleven a prefigurar la extensión y modos del ejercicio de dichos derechos políticos, muy específicamente en el ámbito que muchos autores consideran como el más conspicuo de los mismos, como lo es el ejercicio del voto. (Besley, 2003)

Bajo ese entendido, resulta igualmente importante considerar si el *sufragio activo* (esto es el derecho al voto) se pueda corresponder con el *sufragio pasivo* (en tanto derecho a ser postulado y ser electo a un cargo público con responsabilidad de representación), cuestiones que hasta ahora no son vinculantes entre sí, por cuanto las propias disposiciones normativas en muchos países las restringen precisamente en función de atributos tales como la condición de extranjería, esto es, ser personas que no cumplen con el requisito de ser ciudadanos que hayan jurado lealtad u ejercer la ciudadanía de dicho país sin pertenecer simultáneamente a otra, si bien son considerados usualmente bajo el estatuto de ser residentes del país receptor al cumplir con las disposiciones legales que facilitan su ingreso para dedicarse a un ejercicio licito de subsistencia. Si bien poseen acceso a servicios, regularmente esto lo hacen dentro de condiciones de desigualdad. (Navarro, 2007)

En este sentido, puede decirse que esta caracterización servirá para definir lo que se puede denominar ahora como la noción tradicional y limitada de ciudadanía, en tanto piso mínimo –pero hoy sin duda insuficiente– que ha sido reconocido como obligación general por todos los Estados, y que en el

caso de América Latina, la encontramos expresada en la *Convención Americana de los Derechos Humanos* de 1969 y sus posteriores agregados, que en su artículo 1, numeral 1 señala lo siguiente:

> ***Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos***
>
> 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, **origen nacional** o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (Énfasis mío, VAO)[3]

Esto significa un elemento muy importante que nos permite inferir que sin restricción alguna, todo ciudadano nacional o extranjero debe estar protegido bajo el principio "pro persona", y ello no impide que un Estado pueda concederle a un individuo no nacional el derecho al sufragio pasivo u activo dentro de sus límites territoriales, en tanto beneficio que precisamente le permita un pleno ejercicio de sus capacidades políticas, con las cuales, dichos individuos podrán entonces tener posibilidad de asociarse, reunirse y ejercer su libertad de expresión, (ver por ejemplo, los artículos 15 y 16 de la propia Convención). Lo anterior propicia que en forma recíproca, dichas personas deben adquirir y reconocer las obligaciones que el Estado receptor les imponga en forma equitativa, por ejemplo, en materia de pago de impuestos o de cumplir con requisitos de elegibilidad como podrían ser cuestiones de atributos profesionales; o bien no estar sujetos a algún tipo de proceso u condena judicial que haga entonces imposible su libre participación u opinión en los asuntos públicos de su país de origen u receptor, si éstos afecten al propio respeto y aplicación de dicha legalidad. (Véanse las consideraciones expuestas en el artículo 23 de la Convención).

3 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se puede revisar en el siguiente link: <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0259.pdf> (Consultada el 6 de octubre de 2014). De hecho, la Convención es una extensión muy importante de la Declaración Americana de los Derechos yDeberes del Hombre que se encuentra en vigor desde el año 1948, misma que dio origen a la OEA.

De esta manera, dentro de nuestro ámbito continental resulta extremadamente importante advertir que este primer piso de derechos esenciales se ha venido a enfrentar con la exigencia y demanda que consigne la adhesión irrestricta de nuestros países hacia la práctica de mecanismos y gobiernos de corte democrático en la región, como se puede constatar con la aprobación de la *Carta Democrática Interamericana* en el año 2001, en donde se puede valorar la construcción del siguiente nivel en materia de los compromisos en los cuales se deben cumplir aspectos centrales como la inclusión, la igualdad de oportunidades y la rendición de cuentas de los gobernantes, incluso con aquellas personas que siendo residentes de sus territorios, y aunque no hayan sido electas por ellas en primer instancia, poseen el derecho de que se les proteja y respete en los mismos términos que los ciudadanos que posean la nacionalidad del territorio receptor.[4]

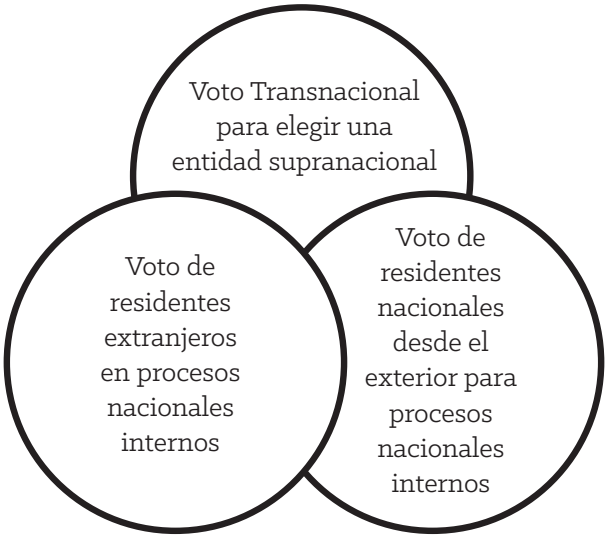
En este sentido, cabe resaltar los aspectos operativos definidos por trabajos hechos por autores como Sánchez Muñoz (2007), en los que llaman la atención acerca de las obligaciones concretas que las autoridades administrativas y los organismos electorales de alcance jurisdiccional deben atender para generar una debida protección de los derechos políticos de todo ciudadano que tenga la intención de acceder al ejercicio de dichos derechos dentro u fuera de sus límites territoriales, como ya ocurre en la Unión Europea, para citar el caso donde más se ha avanzado en la condición de reconocer y aplicar situaciones tales como la "ciudadana transnacional", considerada ésta como una cualidad que abarca a los estados suscriptores a la compartición de autoridades e instancias como el Parlamento Europeo, así como reconocer el derecho de participación en los ámbitos municipales. (Shaw, 2007)

La protección usual que se busca desde la condición de nacionales ante las instancias de jurisdicción regional no dejan lugar a dudas que no estamos lejanos de la posibilidad de observar casos que pudieran recurrir el derecho de individuos residentes en otros países distintos al suyo, con el objeto de poder sufragar o incluso postularse dentro de los países que los acogen de manera cotidiana, independientemente de que se tenga o no una ciudadanía y representación en su país de origen, si bien cabe admitir que por ahora, los derechos

4 La Carta Democrática Interamericana se puede consultar en el siguiente vínculo: <www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf>. (Se consultó el 7 de octubre de 2014)

políticos no poseen una condición de universalidad y simetría irrestricta, por lo que cada país se encuentra todavía en capacidad de precisar alcances y límites dentro del desarrollo legal de los mismos. (Della Vía, 2012. 29)

Figura 1
Tipos de votación transnacional y extraterritorial.



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, resulta interesante observar que elementos tales como la preservación de discriminación, marginación u exclusión no pueden convertirse en argumentos que faculten a los legisladores nacionales a mantener ordenamientos y acciones electorales que sirvan entonces para evitar el ejercicio de los derechos de personas que pudieran quedar excluidas so pretexto de su asociación directa u indirecta con integrantes de otras culturas u tradiciones, incluyendo a aquellos que tuvieran un elemento de pueblo originario. (Santaloaya, 2013)

A partir de estos criterios, pensar en una idea de sociedad civil y representación adscrita sólo a ciertos márgenes resulta cada vez menos plausible, considerando incluso la facilidad con que las tecnologías de la información y las

redes sociales involucran y comunican a enormes cúmulos de personas, mismas que opinan e intervienen de manera más organizada y activa en procesos que inicialmente no caen dentro de sus espacios territoriales de nacimiento. Si hacemos caso a pensadores como James D. Fearon (1999), con el nacimiento de la era global resulta claro que junto con la rendición de cuentas tradicional desarrollada en los espacios locales y nacionales mediante las elecciones, nos iremos acercando a modelos y esquemas donde el ejercicio del voto y la participación harán claros un nuevo sentido de la democracia y la representación de cómo la conocimos en los marcos del Estado-nación que prevaleció entre los siglos XIX y XX, ya que los procesos electorales no sólo nos servirán para elegir, sino para observar y sancionar a los malos procesos políticos.

2. El voto desde el exterior. Panorama latinoamericano

Al momento presente, una gran mayoría de los países de América Latina continental y caribeña (las excepciones formales se reducen ahora sólo a Cuba, Guatemala, Paraguay y Uruguay) ya cuentan con alguna modalidad que permite votar desde el exterior (si bien esencialmente sólo permite votar para las elecciones del Poder Ejecutivo y en un segundo rubro para las elecciones legislativas de alcance nacional), y en cambio, sólo unos pocos apenas han emitido alguna disposición de corte recíproco para que ciudadanos de otros países puedan votar en la elección de autoridades locales de corte municipal sin menoscabo u obligación de la pérdida de su nacionalidad original (Chile o Argentina, p.ej.).

Los trabajos de conjunto recientes como los que venía emprendiendo Gustavo Emmerich (+) con diversos colaboradores nos señalan con cierta precisión las condiciones y secuencia cronológica en que se han dado dichos ordenamientos legales, aunque cabe decir hasta ahora que sus dimensiones e impactos desde el punto de vista estrictamente decisorio han sido poco significativo, por no decir que nulos. Esto llama a reflexionar que usualmente los ciudadanos interesados en ejercer dicho derecho son regularmente motivados por algún tipo de postura regularmente oposicionista (ya sea en condición de refugiado político y desplazado económico), con lo que sus expresiones se orientan a apoyar a dicho tipo de candidaturas y / o partidos. En varios casos, dichos ciudadanos tienen la oportunidad de regresar de manera oca-

sional a sus países, si bien esto es más claro con el caso de los trabajadores estacionales.[5]

Otro rasgo común es que la concentración de votantes se da en naciones colindantes, en donde se establecen dichos ciudadanos, o bien dentro de naciones donde existen redes de solidaridad y / o lazos familiares que facilitan la migración hacia dichos espacios. Son notables por ejemplo, los casos de los mexicanos y dominicanos en los EUA, los centroamericanos en espacios como Costa Rica, los ecuatorianos en España, o los peruanos en Chile. Y de varias naciones a su vez en México u en Brasil, cuyas condiciones obligan incluso a los estados receptores al despliegue de programas sociales y económicos que pueden ser capaces de lidiar con su presencia y eventual asimilación. Sin embargo, resulta muy interesante observar una mayor diversificación reciente por parte de los migrantes económicos de no seguir pensando expresamente en el caso de los Estados Unidos, a donde resulta cada vez más complicado y costoso intentar el arribo, ahora optando entonces al menos llegar a países en donde la situación de violencia por parte del crimen organizado no les sea tan cercana. (Navarro, 2007: 226)

Pero ello ha planteado cuestiones muy relevantes respecto a cómo crear mecanismos de alcance operacional para definir el buen uso de las acciones que ofrezcan opciones de participación política a dichas comunidades residentes en el exterior. Una primera resistencia a superar es generar contextos de "asimilación e integración" para aquellos individuos que opten por tomar la nacionalidad del país anfitrión, pero mostrando que no desean mantener vínculos con su país de origen. Un riesgo que han captado grupos conservadores en varios países desarrollados es que los migrantes presentan avances de crecimiento demográfico muy rápidos al punto de generar comunidades mayores al 25% de la población, con lo cual dichas "minorías" pueden organizarse y reclamar para sí un conjunto de demandas que no sólo pasan por el simple derecho a votar, sino a incluso construir políticas de gobierno que tengan claros beneficios para dichas comunidades.

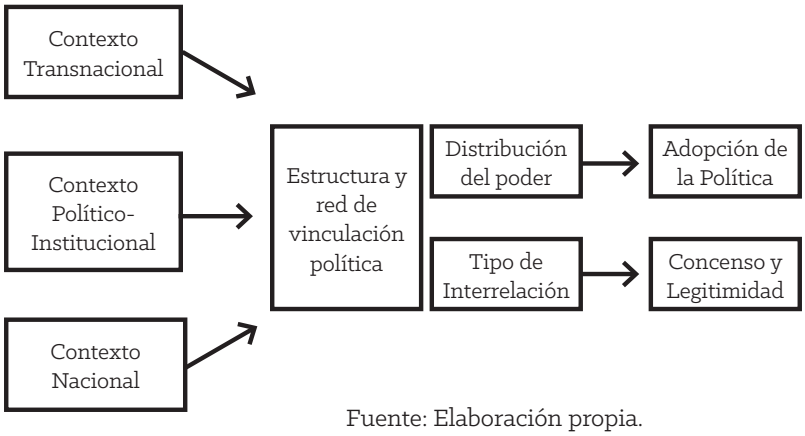
Esto resulta claro hallarlo con respecto a los vínculos que se despliegan entre los partidos políticos y los descendientes de la primera o segunda generación de migrantes, los cuales ya abiertamente han podido adquirir su

5 Destacan sus artículos en la materia publicados junto con Xiomara Peraza Torres en 2011 y el que apareció de manera póstuma con Carlos Moreira en 2013.

ciudadanía y por tanto, se vuelven electores, aunque en condiciones limitadas, ya que usualmente siguen atrapados en esquemas de marginación, falta de integración cultural y déficit social, con lo cual los estereotipos y la discriminación continúan, por más esfuerzos que dichos grupos hagan precisamente para romper con esta acciones, las cuales también son usuales de encontrarse en algunos países de América Latina. El otro temor importante aparece en los países donde dichas comunidades son colindantes con su país de origen, lo que genera la sospecha del nacionalismo y / o el separatismo, así como mantiene la dificultad de avanzar en el proceso de integración y legitimación política. (Santolaya, 2013)

Debido a lo anterior, las dificultades para obtener dicho derecho del voto hacen cada vez más claro que existen enormes franjas de población que se vuelven invisibles respecto a la participación política, tal y como ocurre con un segmento muy amplio de inmigrantes dentro de Europa, salvo los ciudadanos de alguno de los 28 países actuales de la UE, cuyo Tratado constitutivo, le ofrece poder registrarse y elegir en su país de adopción a las autoridades locales sin perder su ciudadanía de origen. De igual forma, estos mismos ciudadanos pueden postularse bajo el amparo de alguno de los partidos federados con alcance transnacional e integrarse como "representante europeo", si bien definido desde una cuota de escaños asignada cada país con base en la cantidad de población que represente. (Moccia, 2012)

Figura 2
Dinámica de Integración y Legitimación Nacional / Transnacional.



Fuente: Elaboración propia.

Una característica importante que se puede analizar para los casos latinoamericanos es que no existen disposiciones que coloquen a los ciudadanos migrantes con alguna limitación temporal interna o externa para desarrollar el ejercicio del sufragio, a diferencia de lo que se encuentra para el contexto europeo. En este sentido, la dualidad efectiva de reconocimiento a un factor de residencia que le haga moverse de un país a otro, hace ver que los migrantes dentro de nuestra región son más dinámicos que estáticos, a menos que las restricciones legales, económicas u políticas hagan que los individuos decidan no viajar y así no poner en riesgo la posibilidad de adquirir primero la residencia y en caso posterior, la ciudadanía de aquel país.

Lo anterior también ocurre para los casos donde la modalidad de emisión de voto corresponde a la situación de que el votante deba presentarse personalmente a las instalaciones diplomáticas, con lo cual se coloca en una situación de vulnerabilidad. Esto hace ver que comunidades con cantidades importantes de migrantes no participan en demasía en estas convocatorias, pese a tener comunidades de fuerte tamaño. Tampoco las modalidades postal u electrónica parecen ser factores que pudieran vencer dicha desconfianza, si bien éstas poseen como desventaja las posibilidades de que la secrecía y certeza del voto se puedan ver vulneradas, sobre todo si las boletas o documentos deban ser inspeccionados antes de la llegada a su destino como lo son los centros de votación asignados. (Presno Linera, 2012)

Otro tema sobre el cual resulta interesante reflexionar es en torno a la posibilidad de atribuir niveles de representación propios a las comunidades migrantes dentro de los países de origen. En este sentido, dentro de algunas entidades federativas de México, se les ha venido dando espacios legislativos dentro de los congresos locales; pero tales opciones obligan también a considerar de qué manera se pueden trazar las regiones o distritos que vayan a asociarse con la asignación de dichos cargos u escaños en disputa directa por parte de la comunidad residente en el exterior, ya sea con o sin la participación de procesos de campaña impulsados por los propios partidos políticos.

Sin duda, esto abre cuestiones complejas con respecto a los mecanismos con que se pueda hacer o no campaña con una pretensión extra-territorial, o que precisamente no pueda exigirse control alguno a efecto de reducir al máximo las quejas que pudieran generarse si el modelo de competencia se tratase de sostener sobre elementos restrictivos, lo cual sin duda para casos donde se han desarrollado modelos de alta regulación financiera o en materia

de medios de comunicación (como ocurre en el caso de México) pues resulta poco viable autorizar algún nivel de actividad proselitista.

A manera de conclusión

A lo largo de esta exposición hemos tratado de ofrecer un primer ejercicio de alcance esencialmente conceptual acerca de las implicaciones que conlleva visualizar un entorno de participación y representación política que, bajo la idea de la descentralización de los espacios y los poderes, hoy se manifiesta como uno de los rasgos más conspicuos del siglo actual. Repensar la práctica democrática mediante propiciar una nueva etapa de expansión de los derechos políticos con una pretensión masiva (o de simple recolocación de los mismos) hace que una democracia con alcance transnacional es plausible en la medida que la misma sea capaz de hacer interactuar a diversos niveles de prácticas culturales e identidades que puedan desempeñarse ahora bajo una concepción de ciudadanía(s) a escalas múltiples. Sin duda, ello no será una tarea nada sencilla, en tanto los referentes tradicionales de los Estados-nación como los que prevalecen en América Latina, distan mucho de poder situarse como preparados para cambios de tal complejidad. Sin embargo, no es poco el camino logrado en este aspecto, pero cabe insistir indudablemente en el desarrollo de nuevas estrategias para alentar procesos donde las personas cuenten por sí mismas y no sólo porque se les asigne a una etiqueta restrictiva de nacionalismos proteccionistas obsoletos.

Desde su emancipación bicentenaria de España, en América Latina siempre se han tenido ideas vinculadas con la creación de una Republica de alcance continental (mismas que fueron objeto de reflexión por parte de nuestros libertadores seminales como Morelos o Bolívar). Este sin duda es el desafío más significativo del transnacionalismo de corte federalista por cuanto debe avanzar en la ruptura de los centros clásicos de poder, entre ellos los partidos políticos y su visión territorial / tradicional del poder, más allá de las fórmulas que han prevalecido hasta ahora.

A la luz de la evolución política reciente, existe la obligación de comparar lo obtenido en América Latina con el desarrollo de la Unión Europea. Como se podrá observar en varios de los capítulos que integran este volumen, los elementos de la ciudadanía transnacional y extraterritorial nos indican en

forma concreta como los habitantes de nuestros países intentan aprovechar vínculos que justamente les permiten acceder a una ciudadanía proveniente ya sea de su pasado migrante de sus ancestros, o bien generarla de primera instancia a partir de sus propias circunstancias de migración y movilidad, (Luque Brazán 2013 y 2014).

Pero al mismo tiempo, podemos decir que el desarrollo reciente de nuestros sistemas democráticos ha venido avanzando al menos en la parte concerniente al reconocimiento del sufragio de alcance nacional desde el exterior, quedando en un segundo plano las condiciones de reciprocidad y garantía para que los extranjeros asentados en sus países anfitriones puedan insertarse de lleno en la participación que permita elegir a las autoridades que les gobiernan de manera cotidiana, sobre todo en los ámbitos locales, como lo configuran los municipios..

Otra preocupación interesante estriba en valorar qué tipo de partidos políticos puedan comenzar a configurar a los actores y liderazgos de las contiendas transnacionales latinoamericanas. Resulta interesante observar en el escenario regional que no existen desarrollos recientes en esa dirección, salvo quizás el movimiento bolivariano de corte chavista. Mientras unos los ubican como meras "extensiones coyunturales" de los intereses que agrupan a las familias ideológicas clásicas de izquierda / derecha que se mueven a lo largo del continente europeo, mientras otros hablan precisamente de una especificidad organizativa con alcances cada vez más autónomos y con características que se adaptan puntualmente al esquema de un transnacionalismo totalmente operacional.

Una línea de investigación adicional por explorar aquí sería si existe o no una continuidad e interacción ideológica recíproca entre las dimensiones nacional y transnacional de las votaciones mostradas por los ciudadanos tanto en su país receptor como en el de origen, lo cual se reflejaría en el "efecto de arrastre" con que las votaciones nacionales previas a la elección transnacional (o viceversa) se hayan verificado en cada uno de los países. Sin embargo, hay quienes argumentan que establecer ese nexo es falaz, y que por el contrario, la diferencia en los niveles de la asistencia de los electores a las urnas demuestra que su involucramiento político sólo preocupa e interesa a las propias élites políticas y a las organizaciones partidarias que gravitan en torno suyo, si bien otros autores hablarían de una relación estrecha y condicionada que permite incluso explicar las condiciones de los efectos mecánicos que dichos resul-

tados electorales ofrecen para explicar a un sistema de interacción política e institucional cuyas tendencias históricas han gravitado fuertemente en la centralidad y preeminencia lograda por el interés coyuntural que lleguen a mostrar en los asuntos del país emisor y receptor.

Otro aspecto específico se refiere al diseño de reglas concretas del sistema partidario y electoral (las modalidades de registro, financiamiento y campaña de los partidos y candidatos) conforme a las disposiciones generales que se han venido aprobando desde los órganos legales y las leyes electorales en cada país. Asimismo, resulta importante ubicar aunque sea de manera descriptiva, las disposiciones relativas al ejercicio de nominación de candidatos y particularmente cómo se puede atender el tema de la representación por criterios de género, así como valorar la presencia de mecanismos similares respecto otros grupos minoritarios. Este me parece un punto muy importante para así valorar el nivel de avance y calidad democrática de los propios partidos transnacionales.

Ahora bien, analizar el "efecto de arrastre" como parte del estudio de las tendencias y comportamiento de este tipo de votantes nos permitirá ver la congruencia ideológica o el carácter utilitario con que los votantes distinguen o no entre los niveles de elección nacional y "externo". Al mismo tiempo, un aspecto también a ser discutido es observar cómo se manifiestan dichos ciudadanos respecto a los grandes temas de la integración o el desempeño cotidiano de los gobernantes tanto en su país emisor como receptor. En este sentido, vale la pena considerar que uno de los desafíos que se abren con esta nueva realidad política implica superar los enfoques clásicos de la democracia, que ya no pueden satisfacerse con una simple idea formal de pluralismo u tolerancia desde el marco liberal, sino que ahora implica desplegar importantes tramos de acciones de tipo interculturalista en donde las identidades deben partir precisamente de que no hay un epicentro, sino que hay interacciones y contextos donde cada uno debe y puede asumir los retos que le implican tener herencias y prácticas de muy diversos orígenes, los cuales debe traducir precisamente en demandas y soluciones políticas siempre incluyentes y apegadas a los principios de la democracia, en cualesquiera que sean sus pretensiones / expresiones. (Mozzafar y Scarritt, 2002)

De esta manera, el desafío de afianzar una agenda de investigación asociada con las nociones de voto transnacional, del voto de nacionales desde el exterior y del voto de residentes extranjeros en asuntos internos de su país

receptor implican entonces tres aspectos que pueden ser o no convergentes en la política de interacción futura de los estados de la región latinoamericana. Ello implica entonces un crecimiento de las capacidades y demandas de la propia ciudadanía, pero al mismo tiempo un esfuerzo que debe ofrecerse en materia del reconocimiento de los derechos humanos y políticos.

Fuentes consultadas

a) Bibliografía

Besley, Timothy (2003): "La arquitectura del gobierno en el siglo xxi", en Richard N. Cooper y Richard Layard (eds.): *Qué nos depara el futuro. Perspectivas desde las ciencias sociales.* Madrid, Alianza Editorial, pp.231-254.

Delgado Hinostroza, Pedro Pablo (2013): *Apátridas, refugiados y migrantes. El derecho a la libre circulación*. Lima, fce.

Della Vía, Alberto (2012): "Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales", en Varios Autores: *Construyendo las condiciones de equidad en las contiendas electorales*. San José, cr, iidh-capel (Serie Cuadernos, n.57), pp.25-61.

Emmerich, Gustavo y Peraza Torres, Xiomara (2011): "Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas del voto desde el exterior y voto de los extranjeros", en Gustavo Emmerich y Ludger Pries (coords.): *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos*. México, M.A. Porrúa / uam-Iztapalapa, pp.155-185.

___, y Moreira, Carlos (2013): "Sufragio transnacional: Cómo votan los argentinos desde el exterior y los extranjeros en Argentina", en *De Política*, México, amecip, n.1, julio diciembre, pp.26-60.

Fearon, James D. (1999): "Electoral Accountability and the Control of Politicians. Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Perfomance", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.): *Democracy, Accountability and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, pp.55-97.

Herrera Carassou, Roberto (2006): *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. Mexico, S. xxi Editores.

Luque Brazán, José Carlos (2014): "Transnacionalismo, migración, ciudadanía y democracia: Una aproximación teórica", en Luis Rodríguez Carrillo, Sergio E. Hernández Loaeza y Ma. del Carmen Ventura Patiño (coords.): *Democracia, cultura política y ciudadanía en el México de hoy*, México, IIA-UNAM, pp. 199-222.

___, (2013); "Transnacionalismo político, Estado, nacionalismo y ciudadanía: Una mirada desde el Sur", en Cristina Amescua, José Carlos Luque Brazán y Javier Urbano (coords.): *Política en movimiento. Estado, ciudadanía, exilio y migración en América.* México, CRIM-UNAM / Ediciones Diaz de Santos, pp. 45-74.

Mateos, Pablo (coord.) (2015): *Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas latinoamericanas*. México, CIDE.

Moccia, Luigi (2012): "Union´s Citizenship as the Basis for European Democracy", en Gregorio Garzón (ed.) *Ciudadanía Europea y Democracia*. Madrid, coed. Marcial Pons / Universidad Autónoma de Barcelona / Comisión Europea / Parlamento Europeo, pp. 121- 136.

Mozzafar, Shaheen y Scarritt, James R. (2002): "Por qué la autonomía territorial no es una opción viable para resolver el conflicto étnico en las sociedades plurales", en William Safran y Ramón Máiz (coords.): *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales.* Barcelona, Ariel, pp. 293-319.

Navarro, Carlos (2007): "El voto en el extranjero", en Dieter Nohlen, et. al. (coords.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. México, coed. FCE / IFE / TEPJF/ IIDH / IDEA, 2ª. ed., pp. 224-265.

O´donnell, Guilllermo (2010): *Democracia, Agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Prometeo Libros.

Peirone, Fernando (2012): *Mundo extenso. Ensayo sobre la mutación política global*. Buenos Aires, FCE.

Picado, Sonia (2007): "Derechos políticos como derechos humanos", en Dieter Nohlen, et. al. (coords.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. México, coed. FCE / IFE / TEPJF/ IIDH / IDEA, 2ª. ed., pp. 48-59.

Presno Linera, Miguel Ángel (2012): *El derecho al voto. Un derecho político fundamental*. México, Edit. Porrúa (Biblioteca Porrúa de Derecho Electoral, no. 1)

Ramírez Pérez, Jorge Ariel (2014); "Procesos de socialización en espacios sociales transnacionales", en Héctor Gómez Peralta, Miguel Guerrero Olvera y Pablo Guerrero Sánchez (coords.): *Gobiernos locales y estudios regionales*. México, Fontamara / UAEMor., pp. 227-256.

Sánchez Muñoz, Oscar (2007): *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Santolaya, Pedro (2013): "El voto de los residentes en el extranjero. Enseñanzas del derecho comparado", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, IIJ-UNAM, n. 3, enero-junio, pp. 453-486.

Shaw, Jo (2007): *The Transformation of Citizenship in the European Union. Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*. Cambridge, Cambridge University Press.

Silva Quiroz, Yolanda (2014): "Vulnerabilidad. Un concepto para pensar las migraciones internacionales", en Ma. Eugenia Anguiano Téllez y Rodolfo Cruz Piñeiro (coords.): *Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidades*. Tijuana. COLEF, pp. 383-417.

Zanfrini, Luciano (2007): *La convivencia interétnica*. Madrid, Alianza Editorial.

b) Legislación internacional

Carta Democrática Interamericana. (2001) Se puede consultar en el siguiente vínculo: <www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf>. (Se consultó el 7 de octubre de 2014)

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se puede consultar en el siguiente link: <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0259.pdf> (Consultada el 6 de octubre de 2014).

Capítulo 2

Sufragio transnacional: Votantes argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos en México, 2011-2013*

Gustavo Ernesto Emmerich**
José Antonio Carrera Barroso***

Introducción

Tratando de enfrentar democráticamente la migración internacional, muchos Estados-Nación han extendido el derecho al voto a sus ciudadanos residentes fuera del país (sufragio desde el exterior o voto extraterritorial). A esta práctica, junto con algunas otras, se le ha bautizado con anterioridad como *sufragio transnacional*. El presente artículo se centra en la experiencia de votantes argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos que votaron desde la Ciudad de México en las elecciones presidenciales de 2011, 2012 y 2013 de sus países de origen. Las principales fuentes de información utilizadas son constituciones y leyes de las naciones objeto de estudio, datos agregados compilados por las

* El presente trabajo fue escrito por los autores en el año 2012 y posteriormente modificado durante 2013 y 2014, intentando conservar la esencia inicial. Sirva como un pequeño homenaje para el Dr. Gustavo Emmerich "desde este llano, hasta la cúspide de tu altura". (Nota de José Antonio Carrera Barroso).

** Fue profesor de Ciencia Política en el Departamento de Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México. Investigador Nacional Nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador (con Ludger Pries) del libro "La transnacionalización, Enfoques teóricos y empíricos" (2011), México, UAM-I y Miguel Ángel Porrúa. Responsable inicial del proyecto "Sufragio transnacional en México, América Latina y Europa. Experiencias comparadas", apoyado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

*** Maestro en Estudios Sociales (especialidad en Procesos Políticos) y estudiante del doctorado en el posgrado de Estudios Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México. Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Actualmente está realizando investigación sobre gobernanza electoral en torno al voto extraterritorial en México. Contacto: joseantonio_carrera@hotmail.com

autoridades electorales nacionales correspondientes, y encuestas de salida realizadas en sus respectivos centros de votación en la Ciudad de México.

En la actualidad, alrededor de 217 millones de personas residen fuera de sus países de nacimiento, incluyendo 27 millones de latinoamericanos: 4,5 millones en otros países de la región, y 22,5 millones en el "Norte global" (PNUD, 2013). En su mayoría, son trabajadores migrantes que buscan un mejor empleo en el extranjero. Otra parte está compuesta por refugiados militantes políticos o religiosos que huyen de la opresión en sus países de origen. Una parte más pequeña es una "elite" de profesionales transnacionales: diplomáticos, militares y empleados gubernamentales; empresarios y empleados de empresas transnacionales; miembros de organizaciones no gubernamentales y eclesiásticas; académicos y estudiantes, etcétera.

Dejando de lado los motivos por los que viven en el extranjero, hay una condición común a muchas de estas personas: la dificultad para ejercer sus derechos políticos. Por un lado, aunque su respectivo país de origen les conceda el derecho al voto, sin embargo con frecuencia el ejercicio de este derecho está ligado a la residencia (o al menos a la presencia física en el momento de sufragar) en ese país.[1] Por otro lado, el país que los acoge no suele concederles derechos de voto a menos que previamente hayan adquirido legalmente su ciudadanía, lo que –por lo general– es cada vez más difícil en muchas naciones; además, no todas las personas que residen en el extranjero desean adquirir una nueva ciudadanía.[2]

Para hacer frente a esta situación de manera democrática, se ha desarrollado una nueva concepción de los derechos políticos, e incluso de la nacionalidad o la concepción de ciudadanía, que atraviesa las fronteras nacionales con el fin de incluir a los migrantes en los procesos electorales democráticos. Así, muchos países o territorios han otorgado a sus ciudadanos el derecho a votar desde el extranjero (sufragio desde el exterior o voto extraterritorial). Un número menor de países o territorios han otorgado el derecho de voto a

1 Los diplomáticos, militares y empleados gubernamentales que trabajan en el extranjero a menudo tienen sus derechos más protegidos que los migrantes en general, ya que por lo general su Estado de origen contempla disposiciones especiales para el ejercicio de sus derechos políticos. Al mismo tiempo, los refugiados ven reducido –casi por definición– los derechos políticos respetados su país de origen.

2 Por ejemplo, diplomáticos, estudiantes, académicos, empresarios y otras personas con intención de regresar a su país de origen.

los extranjeros residentes en sus respectivos territorios, lo que usualmente se conoce como sufragio de los extranjeros o no-ciudadanos. Tanto el voto desde el exterior como el voto de los extranjeros pueden involucrar el voto activo (el derecho a emitir un sufragio), así como el voto pasivo (el derecho a ser votado para un cargo electivo). Como consecuencia del voto pasivo, algunos países cuentan con escaños reservados para representar a sus expatriados.

El presente artículo se centra en el voto desde el exterior en cuatro países de América Latina: Argentina, Ecuador, Perú y Venezuela, haciendo especial énfasis en la práctica de voto de sus ciudadanos residentes en la Ciudad de México. La primera sección trata sobre el concepto de sufragio transnacional. La segunda aporta un panorama mundial del voto desde el exterior, con un especial enfoque a la experiencia latinoamericana. La tercera sección se centra en la experiencia de votantes ecuatorianos, argentinos, peruanos y venezolanos en el exterior, especialmente en la Ciudad de México. La última retoma varios estudios sobre migración y transnacionalismo político para apuntalar las conclusiones de este estudio.

1. Sobre el concepto de *sufragio transnacional*

En trabajos anteriores, Emmerich ha llamado sufragio transnacional a un conjunto de prácticas que incluyen principalmente: a) el voto desde el exterior; b) la representación política a los emigrantes; c) el voto de los residentes extranjeros, y d) la representación política de estos últimos (Emmerich y Peraza, 2011).

Aunque este artículo sólo se refiere a la práctica del voto extraterritorial en cuatro naciones latinoamericanas (Argentina, Ecuador, Perú y Venezuela), principalmente tal como es practicada en un quinto (México), conviene clarificar por qué el *sufragio transnacional* es el concepto central aquí. En primer lugar, la noción de *sufragio* incluye no sólo el simple acto de depositar un voto en la urna, sino también las leyes, los derechos y las prácticas políticas intrínsecamente ligados a este acto. Además, incluye las no-acciones de los abstencionistas, es decir, de las personas que deciden no acudir a votar. Asimismo, *sufragio* involucra tanto a la votación activa (el derecho a emitir un voto) como la votación pasiva (el derecho a ser votado, es decir, la elegibilidad). En caso de que exista el sufragio pasivo, esto implica, o bien que ciudadanos residentes en el exterior pueden ser electos para posiciones de representación

política en su país de origen, o bien que residentes extranjeros pueden ser electos para similares posiciones en su país huésped.

Ahora, es preciso centrar la atención en el término *transnacional*. Tanto el sufragio desde el exterior como el sufragio de los extranjeros pueden ser llamados acertadamente *transnacionales* porque implican la construcción de espacios políticos transnacionales a través de una serie de flujos multidireccionales y transfronterizos de personas, información e influencia políticas, votos, representación y valores, flujos que están por lo general arraigados sistemáticamente, es decir, que no son ocasionales ni circunstanciales.

En este marco, es importante señalar que el término *sufragio* no es equivalente al de *ciudadanía*. En este artículo, se está hablando de lo primero, y no de lo segundo. Para clarificar este punto, téngase en cuenta que algunos países *ciudadanía* y *nacionalidad* son exactamente lo mismo. En estos casos: (*Nacionalidad = Ciudadanía) > Sufragio*. Por ejemplo, la Enmienda 14 a la Constitución de Estados Unidos de América (EUA) dice en su primer punto:

> "1. Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sometidas a su jurisdicción, son ciudadanos de Estados Unidos…" (EUA, Constitución, 2012).

En estos casos, el derecho al voto (o sufragio) necesariamente es más limitado que la ciudadanía; el primero se puede restringir, por ejemplo, por razones de edad, por haber cometido algún delito o por falta de salud mental. Por lo tanto, la misma Enmienda establece en su segundo punto algunas razones por las que a un ciudadano le puede ser negado su derecho al sufragio:

> "2 … Pero cuando a los habitantes varones de un Estado que tengan veintiún años de edad y sean ciudadanos de los Estados Unidos se les niegue o se les coarte en la forma que sea el derecho de votar en cualquier elección… excepto con motivo de su participación en una rebelión o en algún otro delito…" (EUA, Constitución, 2012)[3]

3 Más tarde, otras enmiendas prohibieron negar el derecho de votar por razones de color o sexo, y redujeron la edad para votar a 18 años (EUA, Constitución de 2012).

Bajo la misma fórmula de (*Nacionalidad = Ciudadanía) > Sufragio*, la Constitución de Ecuador define la nacionalidad, la ciudadanía y el voto de la siguiente manera:

"Artículo 6.- Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.

La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional.

La nacionalidad ecuatoriana se obtendrá por nacimiento o por naturalización y no se perderá por el matrimonio o su disolución, ni por la adquisición de otra nacionalidad".

Artículo 7.- Son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento:

1. Las personas nacidas en el Ecuador.
2. Las personas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en el Ecuador; y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad.
3. Las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera.

Artículo 8.- Son ecuatorianas y ecuatorianos por naturalización las siguientes personas:

1. Las que obtengan la carta de naturalización.
2. Las extranjeras menores de edad adoptadas por una ecuatoriana o ecuatoriano, que conservarán la nacionalidad ecuatoriana mientras no expresen voluntad contraria.
3. Las nacidas en el exterior de madre o padre ecuatorianos por naturalización, mientras aquéllas sean menores de edad; conservarán la nacionalidad ecuatoriana si no expresan voluntad contraria.
4. Las que contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con una ecuatoriana o un ecuatoriano, de acuerdo con la ley.
5. Las que obtengan la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país con su talento o esfuerzo individual. Quienes adquieran la nacionalidad ecuatoriana no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen. La nacionalidad ecuatoriana adquirida por naturalización se perderá por renuncia expresa.

Artículo 62.- Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:

1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.
2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad"..

(Constitución del Ecuador, 2014).

En cambio, en otros países *nacionalidad* es un concepto más amplio que el de *ciudadanía*. En estos casos, la ciudadanía es equiparable al derecho al sufragio: *Nacionalidad* > (*Ciudadanía = Sufragio*). Estos son los casos, por ejemplo, del Reino Unido y México, así como de los países latinoamericanos analizados en el presente estudio: Argentina, Perú, Ecuador y Venezuela. Así, la ciudadanía británica es más limitada que la nacionalidad británica:

> "La ciudadanía británica es [sólo] una de las seis diferentes formas de nacionalidad británica… Las formas de nacionalidad británica son: ciudadanía británica; ciudadanía británica de ultramar; ciudadanía de los territorios británicos de ultramar; nacionales británicos residentes en el extranjero; persona protegida por el Reino Unido; y súbdito británico". (Home Office, 2014).

Por su parte, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Mexicana, la nacionalidad es requisito previo para obtener la ciudadanía, la cual implica poseer el derecho al sufragio activo y pasivo:

"Artículo 30: La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización…

Artículo 34: Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y
II. Tener un modo honesto de vivir.

Artículo 35: Son prerrogativas del ciudadano:
I. Votar en las elecciones populares;
II. Poder ser votado para cualquier cargo de elección popular…"

(Constitución Política de los EUM, 2014)

Análogamente, la ciudadanía argentina deviene necesariamente de la previa adquisición de la nacionalidad argentina:

"Artículo 1: Son argentinos nativos:
a) Todas las personas nacidas en el territorio de la República Argentina…
b) las personas nacidas en legaciones, sedes de representación diplomática, aeronaves o buques de guerra argentinos;
c) los nacidos en alta mar… [o] espacios aéreos bajo pabellón argentino;
d) los hijos de padre o madre argentinos que nacieren en territorio extranjero, siempre que el padre o la madre se encontraren en el exterior prestando servicios oficiales…"

Artículo 2: Argentinos por opción: Las personas nacidas en el extranjero, de padre o madre argentino, pueden optar por la nacionalidad argentina, en las siguientes condiciones:
a) los que tengan 18 años pueden ejercer la opción por si mismos;
b) los menores de 12 a 17 años pueden manifestar su opción de ser argentinos debiendo cumplimentar el trámite pertinente el progenitor que ejerza la patria potestad o quien tenga discernida la tutoría.

Artículo 3: Argentinos naturalizados: Los extranjeros podrán obtener la nacionalidad argentina cuando se acredite:
a) ser mayores de dieciocho años de edad;
b) tener dos años de residencia legal continuada en el territorio de la República;
c) tener medios honestos de vida.

Artículo 8: Los argentinos nativos, por opción o naturalizados que tengan dieciocho años son ciudadanos pudiendo ejercer los derechos políticos."

(Régimen de la Ciudadanía Argentina, 2014).

La Carta Magna de Perú también muestra claramente esta relación disímil entre ciudadanía y nacionalidad, en que la segunda es más amplia y requisito previo para la primera:

"Artículo 30°.- Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral.

Artículo 31°. - Los ciudadanos tienen derecho…
Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil…

Artículo 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."

(Constitución Peruana, 2014).

Finalmente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, caracteriza nacionalidad y ciudadanía de la siguiente manera:

"Artículo 32. Son venezolanos y venezolanas por nacimiento:

1. Toda persona nacida en territorio de la República.
2. Toda persona nacida en territorio extranjero, hijo o hija de padre venezolano por nacimiento y madre venezolana por nacimiento.
3. Toda persona nacida en territorio extranjero, hijo o hija de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento…

4. Toda persona nacida en territorio extranjero de padre venezolano por naturalización o madre venezolana por naturalización…

Artículo 33. Son venezolanos y venezolanas por naturalización:

1. Los extranjeros o extranjeras que obtengan carta de naturaleza…
2. Los extranjeros o extranjeras que contraigan matrimonio con venezolano…
3. Los extranjeros o extranjeras menores de edad para la fecha de la naturalización del padre o de la madre que ejerza sobre ellos la patria potestad, siempre que declaren su voluntad de ser venezolanos…

Artículo 39. Los venezolanos y venezolanas que no estén sujetos o sujetas a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en esta Constitución, ejercen la ciudadanía y, en consecuencia, son titulares de derechos y deberes políticos de acuerdo con esta Constitución.

Artículo 40. Los derechos políticos son privativos de los venezolanos y venezolanas, salvo las excepciones establecidas en esta Constitución."

(Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2014).

Para algunos autores de ciencia política (Günter Rieger, 2006) el término ciudadano corresponde a la función e importancia de la unidad política que se trate, colocando como de fundamental importancia la pertenencia al Estado-nación, lo que solamente regularía la nacionalidad, para garantizar un estatus seguro de garantía de derecho fundamentales civiles, políticos y sociales (por ejemplo, igualdad ante la ley, libertad de conciencia, derecho al voto, etc.), y su adquisición está ligada a criterios escritos (como la nacionalización) y no puede ser retirada. Otros autores (Portal y Aguado 2012), afirman que la ciudadanía alude a la pertenencia de individuos y grupos a una comunidad política; implica también la plena competencia de éstos ante su comunidad. Se trata de una condición que remite a derechos y obligaciones, a la existencia de normas y reglas compartidas, y a la igualdad de los individuos ante las leyes e instituciones. Sin embargo, dicha definición se encuentra en el escenario

del "deber ser", es decir, como tipo ideal, por lo que para este estudio pudiera ser impreciso.

De esta manera, es importante situar un enfoque que considere al Estado-nación sin prever la residencia en el mismo para el debate en torno al término ciudadanía, en donde los autores (Castro y Tejera 2010) afirman que la ciudadanía se refiere a la relación entre el individuo y el Estado, es decir, a la relación regida con base en derechos y obligaciones. En ese sentido, es el conjunto de protecciones que el Estado garantiza a los actores y las responsabilidades entre los actores de una sociedad. Dicha relación, desde el concepto de Estado-nación, el ciudadano tiene naturaleza adscriptiva, es decir, se es ciudadano por el hecho de haber nacido en el territorio que le es propio. Cualidad o estatus que de ninguna manera se pierde por el hecho de residir en otro Estado-nación, pues dicha condición no está ligada al origen o a la pertenencia (intrínsecamente ligados a la nacionalidad), sino al ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, así como (en una escala menor) a la residencia.

Entonces, podemos inferir que el ejercicio de la ciudadanía se encuentra adherido a la nacionalidad (es decir, al origen de un individuo) pero no supeditado a una delimitación fronteriza o territorial, sino más bien a la idea de reconocer un tipo de membresía política a quienes no pertenecen formalmente a un territorio nacional. De esta manera Smith (2003), define que el Estado, como una estructura política, tiene un papel esencial en lo que muchos autores llaman "procesos transnacionales de los migrantes". Al mismo tiempo, ofrece un marco de referencia para el análisis de las prácticas de membresía de los migrantes, las cuales el autor relaciona con cuatro factores: "la política doméstica del país de procedencia, la relación con el sistema mundial, la política semiautónoma de los migrantes y el contexto de incorporación en Estados Unidos". Para Besserer (2013: p 24) hoy existen dos cambios importantes que afectan la definición de ciudadanía: uno tiene que ver con su condición como migrante y la otra con su representación. Regularmente son sociedades incluyentes y no excluyentes, por lo que han consolidado y mantenido integrada su comunidad a través de redes transnacionales con una gran movilidad y escasa jerarquía.

Es decir, dos temas fundamentalmente políticos que pueden ser abordados por la propuesta teórica del sufragio transnacional (Emmerich, 2011) y con las cuatro formas de extensión del voto de Smith (2003), mencionadas en líneas anteriores. De manera ideal, la condición transnacional reclama otra amplia-

ción del concepto de ciudadanía: se trata de poder ser ciudadanos de primera y con la capacidad plena de ejercer los derechos políticos en los distintos países por donde se extiende la comunidad y la identidad, donde converjan las diversidades.

Como afirma Marshall (1992) la ciudadanía es un precepto en permanente redefinición, pues requiere responder a las tenciones atribuibles a la fuerza de los cambios políticos, económicos y sociales, experimentados por ciudadanos que desarrollan su vida de manera simultánea en más de un país, por lo que es el objetivo la obtención y consolidación de los derechos en el campo nacional e internacional propuesto pos Portes (2001), es decir, aquel que es definido por las actividades desarrolladas desde y entre las instituciones de diferentes Estados, con el "campo transnacional" como aquellas actividades desarrolladas por actores no institucionales en diferentes Estados, como los movimientos sociales y redes migratorias.

En consecuencia, el voto desde el exterior se puede interpretar como la expansión del derecho al sufragio en beneficio de los ciudadanos de un determinado país a los que su Estado de origen les otorga el derecho a votar desde su nuevo país de residencia, generalmente sin preguntar ni importar si se han nacionalizado o naturalizado en este último. Involucra flujos de personas, información política y valores que van desde el país de origen a una serie de países de recepción o acogida, así como flujos de votos e influencia política que transitan de los países de acogida hacia el país de origen; además, es muy posible que el comportamiento electoral de las comunidades de emigrantes respecto a su país de origen se vea al menos en parte condicionada por los valores imperantes en su país de residencia. La representación legislativa de los emigrados incluye como nota adicional un flujo de representantes, en general residentes en el extranjero, hacia la legislatura del país de origen. Todos estos flujos transfronterizos y multidireccionales (si se piensa que involucran varios países de residencia) conforman así un espacio político transnacional que trasciende las fronteras estatales. (Véase figura 1*)*.

Si bien a simple vista el voto desde el exterior se puede considerar básicamente como la expansión de una franquicia nacional existente más allá de las fronteras, es fundamental enfatizar tres aspectos que requieren mayor consideración teórica:

- Si el sufragio puede ejercerse desde el exterior, es necesaria una revisión de la teoría jurídica tradicional que vincula el sufragio con *la residencia*

Figura 1:
La conformación de un espacio político transnacional en el caso del voto desde el extranjero

Fuente: Elaboración propia.

en un país dado. Esta necesidad de revisión aplica particularmente a la comprensión de ciudadanía de T.H. Marshall (1992), en la cual los derechos civiles, políticos y sociales son concebidos como interrelacionados entre sí y *dentro del territorio* de un Estado determinado. Por cierto, un Estado podrá conceder a sus ciudadanos residentes en el extranjero derechos políticos como el de sufragar desde el exterior, creando así, una especie de *extraterritorialidad de la ciudadanía* (Smith, 2003). ¿Pero será capaz este Estado de garantizar que sus ciudadanos residentes fuera de él reciban los derechos sociales y civiles prevalecientes dentro de sus fronteras? La respuesta normalmente sería un "no", a menos que dicho Estado proteja los derechos civiles y económicos de sus ciudadanos en el exterior por medio de pactos bilaterales o multilaterales, como parece ser el enfoque de la Unión Europea.

- La cantidad de personas con derecho a votar desde el extranjero en elecciones de su país de origen, podrían a la vez obtener el derecho de sufragio en sus nuevos países de residencia, ya sea por naturalización o porque éstos conceden el voto a los residentes extranjeros. Esto supone el sufragio dual: el de personas autorizadas para emitir su voto tanto en su país de origen como en su país de residencia.
- El que ciudadanos originarios de algún Estado extranjero voten en las elecciones de su país de origen, puede no ser bien percibido por el país anfitrión. Esta prevención se aplica en particular cuando los votos desde el exterior se emiten en persona, o cuando los partidos políticos o candidatos del país de origen intentan realizar campañas electorales en el país de acogida. La congregación de personas nacidas en otro Estado en reuniones políticas, y en el día de las elecciones en lugares tales como embajadas o consulados de su país de origen, podría considerarse insultante para el país anfitrión, o el país anfitrión podría utilizar estas ocasiones para detectar a los inmigrantes no autorizados en su territorio. Esto plantea la cuestión de los obstáculos al sufragio transnacional, que en muchos casos pueden tener un impacto sobre la legislación actitudes políticas hacia los extranjeros de los países de acogida.

2. Breve panorama mundial del voto desde el exterior

Según David C. Earnest (2003), el voto desde el exterior se puede clasificar de varias maneras. En alcance, el voto desde el exterior se puede limitar a elecciones y referendos nacionales (caso más habitual), o incluir también elecciones subnacionales (caso menos habitual, ya que trae dificultades técnicas para referir los votos emitidos desde el exterior a localidades determinadas en el país de origen, y además, porque las elecciones subnacionales no necesariamente tienen lugar en el mismo momento). Respecto a la modalidad, el voto se puede enviar a distancia a través de correo, teléfono, fax o Internet, o personalmente en mesas de votación establecidos en los países de acogida (esta última posibilidad por lo general implica instalar mesas de votación en las embajadas y consulados del país de origen).

En extensión, los ciudadanos con derecho a voto pueden ser todos aquellos que permanecen en el extranjero por cualquier razón el día de las elecciones, o sólo los que realmente viven en el extranjero, o sólo algunas categorías como personal del gobierno o los estudiantes. El registro de electores puede llevarse a cabo en el exterior, o ser dependiente de un registro anterior en el país de origen. El sufragio puede ser activo (caso más habitual) o también pasivo (caso menos habitual debido a la dificultad de hacer campañas efectivas en el extranjero). La Figura 2 muestra algunos casos de voto desde el exterior según el alcance y extensión del derecho al sufragio.

En América Latina, una docena de países permiten a sus ciudadanos votar desde el extranjero. Colombia fue el primero en hacerlo en 1962. Algunas naciones latinoamericanas reúnen un número considerable de votos desde el extranjero: Perú, 400,000 sufragios, Bolivia 125,000, Colombia 120,000, Brasil 90,000, y Ecuador 80,000. Al mismo tiempo, otras países de Latinoamérica recogen menores cantidades de votos en el extranjero: Argentina menos de 10.000, y varios países de América Central y los países del Caribe a sólo unos pocos cientos o miles (Emmerich y Peraza, 2011; Emmerich, 2012).

En Europa, la mayoría de los países permiten a sus ciudadanos votar desde el extranjero. Italia, que instituyó ese derecho apenas en 2008, recibió 1,155,411 votos del extranjero (Corrado y Tagina, 2012). Para las elecciones generales de 2011, España tenía 1,482,570 ciudadanos inscritos para votar desde el extranjero, frente a 34,296,458 en el país (Ministerio del Interior, 2011). Por el contrario, el Reino Unido tiene una votación muy corta desde el extranjero,

que varió desde 11,100 en 1987 a un pico de 34,454 en 1991 y cayó a 18,975 en 2005 (Rallings y Trasher, 2007: 102). En 2007, 115 países y territorios permitían votar a sus ciudadanos desde el exterior : 41 en Europa, 28 en África, 20 en Asia, 16 en América y 10 en Oceanía (IDEA, 2007:234-235).

Figura 2:
Algunos casos de voto desde el exterior
según alcance y extensión del sufragio

Alcance (tipo de elección)	Ningún ciudadano	Algunos ciudadanos	Todos los ciudadanos
Todas las elecciones	———	Puerto Rico [2]	Colombia Ecuador
Algunas elecciones	———	Bolivia[3] Honduras[3] Panamá[4] Paraguay[3] República Dominicana[3]	Argentina Brasil México Perú Venezuela
Ninguna elección	Chile Nicaragua[1] Uruguay	———	

Extensión
(cuáles ciudadanos)

1. El voto en el exterior ha sido aprobado, pero no implementado todavía
2. Solamente funcionarios públicos, militares en las fuerzas armadas de EUA, estudiantes y trabajadores agrícolas pueden votar desde el exterior.
3. Solamente los residentes en ciertos países o ciudades pueden votar desde el exterior
4. Limitado a panameños en el exterior que no hayan adoptado otra nacionalidad

Ante la inercia mundial de la implementación del voto de los ciudadanos residentes en el exterior, la geo-zona latinoamericana se vio inmersa en la lógica del reconocimiento del derecho humano a decidir, mediante el elemento

del sufragio: uno de los derechos políticos democráticos reconocidos de manera universal es el derecho ciudadano a participar en elecciones libres,[4] en donde se implica el sufragio como medio para incidir en la dirección de los asuntos públicos.[5] En ese sentido, América Latina, al ser una zona de alta migración internacional, ha incorporado paulatinamente los derechos políticos a sus ciudadanos en el exterior (ver cuadro 1).

Cuadro 1:
Características de voto desde el exterior en países latinoamericanos

	Año de aprobación	*Modalidad*	*Alcance por tipo de elección*
Argentina	1993.	Voto en persona.	Elecciones presidenciales y legislativas.
Bolivia	1991, implementado en 2009.		Sólo elecciones presidenciales.
Brasil	1985	Voto en persona.	Sólo elecciones presidenciales.
Chile	2014, para implementarse por primera vez en 2017.	Procedimiento actualmente en debate.	Sólo elecciones presidenciales y primarias presidenciales.
Colombia	1961	Voto en persona.	Elecciones presidenciales, legislativas y consultas nacionales. Cabe señalar que hay representación legislativa para ciudadanos en el exterior.
Costa Rica	2014	Voto en persona	Elecciones presidenciales

4 Aquellas que Guillermo O´Donnell clasifica como condición necesaria en un régimen democrático, cuyas características son: competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas. Guillermo O´Donnell, "Notas sobre la democracia en América Latina", en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Estados Unidos, PNUD, 2004, pp.22.

5 Art. 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH); art. 25 a) y 25 b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); art. 39 y 40 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE); art. XX de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADH); art. 23.1 a) y 23.1 b) de la Convención Awmericana sobre Derechos Humanos (CADH); art. 13.1 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (CAFDH).

Ecuador	2006	Voto en persona.	Elecciones presidenciales, legislativas y consultas nacionales. Cabe señalar que hay representación legislativa para ciudadanos en el exterior.
Honduras	2001	Voto en persona.	Sólo elecciones presidenciales.
México	2006	Voto por correo.	Presidenciales (y de gobernador de Michoacán 2007 y Jefe de Gobierno del D.F. 2012)
Nicaragua*	Sin implementar	Presidenciales y legislativas	
Panamá	2006, se implementó en 2009.	Voto por correo y obligatorio.	Sólo elecciones presidenciales.
Paraguay	Rechazado en 1992.		
Perú	1980	Voto en persona y obligatorio.	Elecciones generales y consultas
Puerto Rico	1996	Voto por correo, limitado a ciertas categorías.	Todas las elecciones, incluyendo primarias de partidos.
República Dominicana	2004	Voto en persona.	Sólo elecciones presidenciales.
Uruguay	Rechazado en 2009		
Venezuela	1988	Voto en persona.	Elecciones presidenciales y referéndum.

*La ley electoral promulgada el año 2000 prevé (como en su oportunidad lo hiciera la precedente de 1996) la posibilidad de que los ciudadanos que se encuentran transitoriamente o residen en el extranjero voten en las elecciones presidenciales y legislativas, pero la condicionan a la existencia de "las mismas condiciones de pureza, igualdad, transparencia, seguridad, control, vigilancia y verificación que se ejercen dentro del territorio nacional" (artículo 122) y al hecho de que la autoridad electoral, con seis meses de antelación al inicio del proceso electoral y en caso de poder cumplir esas condiciones, decida en consecuencia previa consulta con los partidos políticos. A la fecha no se han cumplido estas condiciones.

Fuente: IDEA y elaboración propia

Los autores todavía no logran formular una explicación general para estas fuertes diferencias en la participación electoral desde el exterior según las naciones involucradas. La investigación empírica realizada hasta el momento

por los autores, por la comunidad académica en general y por las instituciones electorales interesadas, permite apuntar algunas hipótesis. La disparidad en la participación desde el exterior parece responder positivamente a factores institucionales como: a) la facilidad del registro y emisión del voto en el exterior (particularmente cuando ésta se realiza en forma presencial, lo que da lugar a la reunión física de emigrados en los centros de votación); b) a la existencia de representación política para los emigrados; c) la realización de campañas electorales en el exterior por parte de partidos políticos del país de origen; pero sobre todo responde positivamente a un factor social transfronterizo, que es la constitución informal de espacios políticos transnacionales con flujos densos de personas, valores e información, como se definió en la primera sección de este artículo.

3. La experiencia de los votantes argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos en México, 2011-2013

En esta sección se compara el comportamiento electoral de argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos en el exterior, centrándose en las elecciones presidenciales de los cuatro países celebradas en diferentes fechas de 2011 y 2012. Se utilizan datos agregados, así como datos procedentes de cuatro encuestas de salida levantadas por los autores en la Ciudad de México durante los días de las respectivas elecciones. Los principales objetivos de las encuestas de salida fueron explorar: a) las trayectorias migratorias, b) los sentimientos de pertenencia o integración nacional, y c) las características demográficas de los votantes en el extranjero, así como d) comparar su orientación política en estos comicios con la de los votantes dentro de Argentina, Ecuador, Perú y Venezuela.[6]

6 La encuesta de salida a los peruanos se llevó a cabo el 5 de junio de 2011 a las puertas de una escuela que sirve como centro de votación, incluyendo 66 de los 813 votantes efectivos. La encuesta de salida a los argentinos se llevó a cabo el 23 de octubre de 2011 a las puertas del consulado argentino en la Ciudad de México, abarcando a 77 de cerca de 300 votantes. La encuesta de salida a los venezolanos se llevó a cabo el 7 de octubre de 2012, y comprendió a 116 de los 1,913 votantes. La encuesta de salida a los ecuatorianos se llevó a cabo el 17 de febrero a las puertas de la Embajada del Ecuador en la Ciudad de México, encuestando a 115 de los 456 votantes desde México.

Los argentinos pueden votar desde el exterior desde el año 1993, sólo en elecciones nacionales (presidente, diputados y senadores). Los residentes en el extranjero pueden inscribirse voluntariamente en el Registro de Electores Residentes en el Extranjero, y luego votar en persona en el consulado en que se hayan registrado como tales. En comparación con los aproximadamente 806,000 argentinos en el exterior (cifra para 2005; Martínez Pizarro, 2011: 105), la inscripción y participación son extremadamente bajas. Para la primera y única ronda de las elecciones presidenciales de 2011, se registraron para votar desde el exterior 50,553 argentinos, de los que sólo 7,649 (15.13%) votaron. Esto significó que los votos desde el exterior representan a sólo 0.033% del total de 22,956,385 votos emitidos. En 2009, había 15,232 argentinos (incluyendo menores de edad) en México, de los cuales 9,348 en el Distrito Federal y el Estado de México, áreas de influencia del consulado ubicado en Lomas de Chapultepec, Ciudad de México (INAMI, 2009).

De manera similar, los ecuatorianos pueden votar desde el fuera de sus fronteras de manera más reciente, desde el año 2006. Ecuador no sólo permite a sus ciudadanos en el exterior votar en todas las elecciones, sino que además tiene representación legislativa en la Asamblea Nacional para la población en el mundo, y ha concedido el derecho a los extranjeros residentes en su territorio para votar en las elecciones nacionales. Ecuador es un país con una muy avanzada política de sufragio transnacional, no sólo por todas las posibilidades que existen para participar, sino que además el registro desde el exterior, mientras se tenga cédula de identidad, puede hacerse personalmente en la oficina consular o por petición postal. En las elecciones presidenciales de 2013 se registraron 285, 753 ecuatorianos residentes en el exterior, de los cuales votaron 133,007 (46.55%). Es decir, los votos en el exterior representan el .03% de los 9,991,352 votantes nacionales efectivos. Para 2009, había 2,669 ecuatorianos residentes en México (incluyendo a menores de edad), de los cuáles 1,511 radican en el Distrito Federal y en el Estado de México.

Por su parte, los peruanos pueden votar desde el extranjero a partir de 1980, sólo en elecciones presidenciales. Los votos son depositados en persona en mesas de votación establecidas en las representaciones peruanas y otros locales en el extranjero. La inscripción y participación desde el extranjero son significativamente más altas que en el resto de América Latina y van en aumento; esto puede deberse a que antes de 2011 tanto el registro como la votación eran obligatorias para los peruanos en el exterior. Para la segunda

Cuadro 2
Registro Electoral y participación de los argentinos, peruanos y venezolanos en el exterior

	Argentinos		*Ecuatorianos*		*Peruanos*		*Venezolanos*	
Número estimado en el extranjero (todas las edades)	806,000				2,000,000		521, 620	
Residentes en México (todas las edades)	15,232				6,552		10,067	
Año	Inscritos en el extranjero	Número de votantes efectivos	Inscritos en el extranjero	Número de votantes efectivos	Inscritos en el extranjero	Número de votantes efectivos	Inscritos en el extranjero	Número de votantes efectivos
1993	8,814	5,337						
1995	18,118	9,576						
1997	23,405	5,737						
1998	25,138	7,862					10,431	1,114
1999	26,013	8,824						
2000							15,269	6,785
2001	28,158	3,589			248,790	132,406		

2003	29,293	6,420						
2004							50, 588*	33,609*
2005	35,704	2,992						
2006	-	-	143,352	84,110	457,891	290,728	57,325	34,216
2007	44,452	8,127						
2009	46,258	4,283	184,000	78,897				
2011 50,553 7,649					754,154	378,792		
2012							100,309	67,624
2013			285,753	133,007			100,495	62,311
Total de votantes para 2011-2013 (internos+ externos)	22,956,385		9,467,062		16,466,397		15,176,253 (2012) / 15,059,630 (2013)	

Fuentes: Para Argentina hasta 2009, Menegazzo (2011: Figura 2), y para Argentina 2011, Cámara Nacional Electoral (2011: 175); para Ecuador, CNE (2013); para Perú, ONPE (2012); para Venezuela, CNE (2013)

*Respecto al referendo revocatorio de 2004.

vuelta de las elecciones presidenciales de 2011 en Perú, de los cerca de dos millones de peruanos en el extranjero, hubo 754,154 registrados y 378,792 (50,25%) votaron, es decir, los votos depositados en el exterior ascendieron a 2.3% del total de 16,466,397 votos emitidos. En 2009, había 6,552 peruanos (incluyendo menores de edad) en México, de los cuales 3,688 en el Distrito Federal y el Estado de México, áreas de influencia del centro de votación establecido en Polanco, Ciudad de México (INAMI, 2009).

Finalmente, desde 1998 los venezolanos pueden votar desde el exterior en elecciones presidenciales y en consultas nacionales (Ley Orgánica para el Sufragio y la Participación Política, 1997). El sufragio se emite en persona en la embajada venezolana, y sólo pueden votar los ciudadanos con residencia u otro régimen legal de permanencia fuera de Venezuela, que cuenten con su cédula de identidad. Tanto el número de votanes registrados como de votos emitidos se elevó considerablemente luego de que Hugo Chávez alcanzó la presidencia de Venezuela. Con relación a los 521,620 venezolanos emigrantes (cifra para 2010; Banco Mundial: 2010), el registro en el exterior para las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012 fue de 100,309, con una participación real de 70,951 (70.73%) votantes. En 2009, había 10,067 venezolanos (incluyendo menores de edad) en México, de los cuales 5,115 en el Distrito Federal y el Estado de México, áreas de influencia de la embajada domiciliada en Ciudad de México (INAMI, 2009). (Véase el Cuadro 2 para comparar las cuatro naciones en aspectos de participación electoral desde el exterior).

Las encuestas de salida encontraron que las trayectorias migratorias de gran parte de los ciudadanos analizados que votaron desde México son largas y complicadas. Probablemente esto se debe en parte a las difíciles circunstancias políticas durante los años 1970s y 1980s en Argentina y Perú, que forzaron a algunos a la expatriación; situación que en Venezuela ha sido replicada en la primera década del siglo XXI. Respecto a Ecuador, es notable que se replique la emigración en la primera década del año 2000, pero con motivos ajenos a los políticos.

Los votantes de las cuatro naciones son en promedio de edad madura, mayores que la media de los votantes en sus respectivos países de origen o en México. Los de Argentina y Perú han residido en promedio más de una década en México, siendo los ecuatorianos y venezolanos de arribo más reciente. Entre un tercio y una mitad –según la nación que se considere– han residido además en terceros países. Argentinos y peruanos han votado en

promedio más de tres veces en elecciones de su país de origen, mientras que los ecuatorianos y venezolanos lo han hecho en promedio sólo 1.2 y 1.6 veces respectivamente, debido a su salida más reciente de su país de origen; es de destacar que muchos ecuatorianos y venezolanos participaron como votantes transnacionales por primera vez en 2012 y 2013. Los votantes argentinos, ecuatorianos y venezolanos desde México tienen en casi 100% de los casos estudios universitarios, y los peruanos en más de la mitad de los casos. Los votantes de las cuatro naciones en México son en más de la mitad de los casos profesionales o empresarios, ambos conjuntos de cifras muy superiores a los habituales en Argentina, Ecuador, Perú, Venezuela o el propio México. (Para detalles, véase Cuadro 3).

Cuadro 3
Demografía y trayectorias migratorias de votantes argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos en México

Concepto	*Argentinos*	*Ecuatorianos*	*Peruanos*	*Venezolanos*
Edad mínima	29	19	22	18
Promedio de edad	52	40	45	56
Promedio de veces que ha votado desde el extranjero en elecciones de su país de origen	3.6	1.2	3.2	1.6
Porcentaje con estudios universitarios o superiores	93	93	57	94
Porcentaje que trabajan como profesionistas o empresarios	52	49.3	55	60
Mínimo de años de residencia en México	1	<1	2	<1
Promedio de años de residencia en México	20	8	16	9
Porcentaje que ha residido en un tercer país	35	35	51	38

Fuente: Encuestas de salida propias.

Los datos recabados apuntan a que los votantes en México de las naciones consideradas en este estudio, responden a una pauta mixta de votantes de élite y de emigrantes políticos. Esto fue confirmado por algunas entrevistas en profundidad realizadas a votantes de las cuatro naciones (con excepción de Ecuador), en que los entrevistados coincidieron en señalar que el motivo principal de su emigración a México fue político, y que su alta escolaridad les había facilitado insertarse laboralmente de manera exitosa en este último país; sin embargo, algunos pocos entrevistados indicaron ser estudiantes de posgrado en México, con intención de retornar pronto a su país de origen.

El cuadro 4 abunda sobre peculiaridades de los votantes en México de las naciones bajo estudio. Una proporción superior a dos tercios de ellos, cercana en el caso venezolano al 100%, se mantiene frecuentemente informados sobre los acontecimientos políticos de sus países de origen, y utilizan principalmente el Internet (en segundo lugar, la familia, no mostrada en el Cuadro 3 para este propósito). También están bien informados sobre los acontecimientos políticos en México, aunque el uso de Internet para este fin es menor, debido al uso (no mostrado en el cuadro) de televisión, radio y prensa escrita para este fin.

Cuadro 4:
Fuentes de información y comportamiento político reciente

Concepto	*Argentinos*	*Ecuatorianos*	*Peruanos*	*Venezolanos*
Porcentaje que se mantiene informado frecuentemente de los acontecimientos políticos de su país de origen.	80	85	68	91
Porcentaje que se mantiene informado algunas veces de los acontecimientos políticos de su país de origen	14	12	29	8
Suma	94	97	97	99
Porcentaje que utiliza el internet para mantenerse informado de los acontecimientos políticos de su país de origen	86	80	90	66

Porcentaje que se mantiene frecuentemente informado de los acontecimientos políticos de México	86	76	71	83
Porcentaje que se mantiene informado algunas veces de los acontecimientos políticos de México	9	18	22	8
Suma	95	94	93	91
Porcentaje que utiliza el internet para mantenerse informado de los acontecimientos políticos de México	41	31	30	30

Fuentes: Encuestas de salida propias.

En lo que respecta a la orientación política, los argentinos en el exterior favorecieron la reelección de la presidenta populista de centro-izquierda Cristina Fernández de Kirchner, del Partido Justicialista, aunque con un porcentaje considerablemente menor que el que la misma que obtuvo dentro de Argentina. El socialista Hermes Binner y el radical (liberal) Ricardo Alfonsín duplicaron desde el exterior los respectivos porcentajes de votos que lograron dentro del país. De acuerdo con la encuesta de salida, los votantes argentinos en Ciudad de México otorgaron la mayoría de sus votos a Cristina Fernández y colocaron a Binner y Alfonsín en los puestos segundo y tercero –los mismos que obtuvieron en Argentina–; Elisa Carrió, la candidata menos votada dentro de Argentina, tuvo mejor desempeño en el exterior, y sintomáticamente en Ciudad de México –la que había visitado México en varias ocasiones-empató en el tercer lugar con Alfonsín (Véase Cuadro 5 para más información).

En el mismo rubro, los ecuatorianos en el exterior se inclinaron fundamentalmente hacia Rafael Correa, reflejando significativamente lo que ocurre políticamente al interior del país. De acuerdo con las encuestas de salida, más de la mitad de los votantes ecuatorianos en México otorgaron su voto al candidato del partido en el gobierno. Cabría destacar que el candidato Alberto Acosta duplicó su preferencia al exterior, aunque no es significativa para los resultados finales.

Cuadro 5
Argentina, resultados del 23/X/2011: total de votos, votos desde el exterior, y votos reportados en encuesta de salida (porcentaje de votos o respuestas afirmativas.[7])

Coalición	*Candidato presidencial*	*Total*	*Desde el exterior*	*Encuesta de salida*
Frente para la Victoria	Fernández de Kirchner	55.42	38.23	54
Frente Amplio Progresista	Binner	14.65	29.46	23
Unión Desarrollo Social	Alfonsín	10.11	22.89	8
ARI	Carrió	1.82	7.18	8
Frente Popular	Duhalde	8.02	6.95	3
Compromiso Federal	Rodríguez Saa	7.95	4.26	2
Frente de Izquierda y de los Trabajadores	Altamira	2.03	1.99	2

Nota: Argentina no particulariza datos sobre votaciones localizadas en el exterior.

Fuente: Cámara Nacional Electoral (2011: 22 y 179-234) y encuesta de salida.

Cuadro 6:
Ecuador, resultados del 17/II/2013: total de votos, votos desde el exterior, votos en Ciudad de México, y votos reportados en encuesta de salida (porcentaje de votos o respuestas afirmativas.[8])

Coalición o partido	*Candidato presidencial*	*Total*	*Desde el exterior*	*Desde Ciudad de México*	*Encuestas de salida*
Alianza PAIS	Rafael Correa	57.17	77.5	50.8	63.4
CREO	Guillermo Lasso	22.68	11.14	34.8	11.3
Sociedad Patriótica	Lucio Gutiérrez	6.73	2.47	1.2	0
SUMA	Mauricio E. Rodas	3.90	1.28	2.8	2.8
PRIAN	Álvaro Noboa	3.72	3.52	1.6	1.4

7 Es decir, descontando los votos en blanco y los votos nulos, y las no respuestas en la encuesta de salida.

8 Es decir, descontando los votos en blanco y los votos nulos, y las no respuestas en la encuesta de salida.

Unidad Plurinacional de Izquierdas	Alberto Acosta	3.26	2.38	6.8	7
Ruptura 25	Norman Wray	1.31	.81	1.6	0
Partido Roldosista Ecuatoriano	Nelson Zavala	1.23	.90	.4	1.4

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013) y encuesta de salida.[9]

Por su parte, los peruanos en el exterior se inclinaron fuertemente hacia la candidata liberal de centro-derecha Keiko Fujimori, mientras que el nacionalista de izquierda Ollanta Humala ganó la presidencia con los votos que recibió dentro del país. Los electores peruanos en la Ciudad de México también prefirieron a Fujimori según las cifras oficiales; sin embargo, esto no fue detectado en la encuesta de salida, que encontró un alto porcentaje (39%) de no respuestas y una ligera preferencia por Humala entre quienes revelaron el sentido de su voto. (Véase cuadro 7 para más detalles).

Cuadro 7:
Perú, resultados del 5/VI/2011: total de votos, votos desde el exterior, votos en Ciudad de México, y votos reportados en encuesta de salida (porcentaje de votos o respuestas afirmativas[10])

Coalición	*Candidato presidencial*	*Total*	*Desde el exterior*	*En Ciudad de México*	*Encuesta de salida*
Gana Perú	Ollanta Humala	51.45	29.62	35.64	52
Fuerza 2011	Keiko Fujimori	48.55	70.38	64.36	48

Fuentes: ONPE (2012) y encuesta de salida propia.

9 La página electrónica del CNE de donde se obtuvieron los anteriores datos, presenta cantidades diferentes en los totales que haciendo la suma de manera análoga. La suma de los totales que presenta el CNE da como resultado 133,045 votos, sin embargo la suma análoga de los votos por candidatos más votos en blanco más votos nulos da 133,007, el cual restando los votos no válidos nos da 121,728, el cual se tomó como 100% de votos válidos al exterior, pues dichos vienen desglosados por candidato.

10 Es decir, descontando los votos en blanco y los votos nulos, y las no respuestas en la encuesta de salida.

Respecto de Venezuela, el voto de sus ciudadanos residentes en el exterior favoreció abrumadoramente al candidato de centro-derecha Henrique Capriles, mientras que la votación total favoreció la reelección del socialista Hugo Chávez. Desde la Ciudad de México, la preferencia por Capriles, candidato de la Mesa de Unidad Democrática, fue casi unánime, tanto en resultados oficiales como de la encuesta de salida. (Véase cuadro 8 para detalles).

Cuadro 8:
Venezuela, resultados del 7/X/2012: total de votos, votos desde el exterior, votos en Ciudad de México, y votos reportados en encuesta de salida (porcentaje de votos o respuestas afirmativas[11])

Coalición o partido	*Candidato presidencial*	*Total*	*Desde el exterior*	*Desde Ciudad de México*	*Encuestas de salida*
Gran Polo Patriótico	Hugo Chávez	55.07	8.45	2.51	7
Mesa de la Unidad Democrática	Henrique Capriles	44.31	90.54	97.00	93
Otros*	*	0.58	0.98	0.48	0

* Poder Laboral, Partido Democrático Unidos por la Paz, Partido Socialismo y Libertad, y Organización Renovadora Auténtica, cuyos candidatos fueron Reina Sequera, María Bolívar, Orlando Chirinos y Luis Reyes Castillo respectivamente.
Fuente: Consejo Nacional Electoral (2012) y encuesta de salida.

De los datos reportados en esta sección, se puede inferir que los votantes argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos residentes en México son migrantes de "elite" (véase Introducción más arriba), con altos nivel de escolaridad, ocupaciones de prestigio y edad madura, que llevan bastante tiempo en México (excepto los ecuatorianos y venezolanos, de arribo más reciente) y que se mantienen bien informados sobre los acontecimientos políticos tanto en México como en sus respectivos países de origen, y que tienen acceso a tecnologías de información –que utilizan principalmente para informarse acerca de sus naciones de origen. Además, los votantes peruanos, argentinos y venezolanos en el exterior –y no sólo los que residen en México– tienden a

11 Aplicando el criterio de la nota anterior.

votar menos hacia opciones de izquierda que sus compatriotas dentro de sus respectivos países.

Lamentablemente, la metodología y recursos al alcance de los autores no permiten decir nada sobre residentes peruanos, ecuatorianos, argentinos y venezolanos en México *que no hayan votado* en sus respectivos últimos comicios presidenciales.

Conclusión: Pertenencia, *sufragio transnacional* y espacios *transnacionales*

Desde la creación de los Estados-Nación, los conceptos y definiciones legales nacionalidad, ciudadanía, sufragio y representación política se han vinculado a un determinado tipo de espacios políticos definidos por sus límites territoriales: los Estados-Nación. La extensión cada vez mayor de los derechos políticos a través de fronteras y de la propia ciudadanía (que en muchas naciones ya ha sido traspasada con la concesión del sufragio a residentes extranjeros), junto con debates teóricos, jurídicos y políticos sobre estos temas, han producido una reformulación de los conceptos y prácticas tradicionales del sufragio, haciéndolo en algunos casos verdaderamente transnacional.

Smith (2003: 332) ha observado que la participación política de los migrantes podría ser estudiada en términos de ciudadanía o membresía, siendo este último es un concepto más inclusivo. Por su parte, Jonathan Fox ha hablado de adoptar una terminología diferente de la ciudadanía en el estudio de las prácticas cívicas y políticas transnacionales (Fox 2005: 194). En vez de la ciudadanía transnacional, dual o múltiple, Fox escribe, debemos utilizar palabras como "membresía, estatus o derechos humanos" para referirse a estas prácticas.

Varios estudios han puesto de manifiesto el renovado interés que están teniendo los países emisores para mantener sus comunidades de emigrantes conectadas a sus lugares de origen (Levitt y Glick Schiller, 2004; Popkin, 2003; Guarnizo, 1997; Schmitter, 1985; Massey, 1995). La historia reciente (y no tan reciente) ha mostrado cómo los emigrantes se han convertido en actores políticos importantes (Vertovec, 2005). Este podría ser el caso de Perú y –en menor medida– Venezuela, donde no sólo el número de votos provenientes del exterior es significativo, sino además de tendencia muy diferente a la del electorado dentro del país.

Algunos autores insisten en la idea de "simultaneidad": las migraciones no son sólo procesos unidireccionales, ya que sus protagonistas han creado formas de vida que les permiten participar tanto en las comunidades emisoras como en las receptoras (Levitt y Glick Schiller, 2004).

Como se ha visto anteriormente, el sufragio transnacional construye espacios políticos auténticamente transnacionales, que involucran actividades sistemáticas y densas –a diferencia de casuales u ocasionales–, que van más allá de las fronteras nacionales. Esto ha sido evidenciado por: a) los muchos años que los votantes peruanos y argentinos (en menor medida los venezolanos) en Ciudad de México han vivido fuera de sus países de origen, b) la frecuente información que obtienen de los mismos, c) las muchos veces que en promedio han votado (otra vez, en menor medida los venezolanos) en sus respectivas elecciones, y d) el hecho de que la orientación general de sus sufragios difiere de la registrada en sus territorios nacionales. O sea que con su experiencia se convalida el modelo teórico esquematizado en la figura 1, que señala la existencia de flujos de personas, valores e información desde el país de origen, que mediados por valores del país de recepción dan lugar a un flujo inverso de votos e influencia política.

Para finalizar, es de mencionarse la definición de espacios sociales transnacionales proporcionada por Ludger Pries, en la que –a juicio de los autores– encajan encajan bien los fenómenos analizados en este artículo:

> "Los espacios sociales transnacionales son el resultado de la construcción de relaciones y campos sociales multilocales y transfronterizos. Como espacios sociales, se extienden entre y por encima de los espacios nacionales tradicionales... Los espacios sociales transnacionales pueden ser entendidos como marcos de referencia multilocales que estructuran las prácticas cotidianas, las posiciones sociales, los proyectos personales de empleo y las identidades humanas, y que sin contar con un centro claro e identificable de referencia se expanden a través de sitios ubicados por encima, entre y más allá de las sociedades nacionales (Pries, 2011, 33-34)."

Bibliografía

Banco Mundial (2010): Página de datos de países, en <www.datos.bancomundial.org> [consultada el 23 de noviembre de 2012].

Besserer, Federico (2013), *Estudios transnacionales y ciudadanía transnacional*, Consultado en <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Besserer.pdf> [06 de julio de 2013].

Cámara Nacional Electoral, (2011): *Escrutinio definitivo. Elecciones nacionales 23 octubre 2011*, Poder Judicial de la Nación Argentina.

Castro, Pablo y Héctor Tejera Gaona (2010): "Construcción de ciudadanía, conflicto social y políticas públicas: notas introductorias" en Castro Domingo, Pablo y Héctor Tejera Gaona (coords.): *Participación y ciudadanía en México*, México, uam-Juan Pablos-conacyt, pp. 13-44.

Chueca Sancho, Ángel G., y Pascual Aguelo Navarro (2009): *El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea*, España, cidob.

Constitución Política de la República del Ecuador, 2013, <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/indice.html>

Constitución Política del Perú, 2013, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

Constitución Política de Estados Unidos de América, 2012, en <www.usconstitution.net/const.html>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, 2013, <http://www.mppeu.gob.ve/web/uploads/pdf/constitucion.pdf>

Constitución Política de Estados Unidos de América 2012: en <www.usconstitution.net/const.html> [Consultada el 10 de junio de 2010].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012: en <www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/consting.pdf> [Consultada el 20 de noviembre de 2012].

Corrado, Aníbal, y María Laura Tagina (2012), "El voto de los ciudadanos italianos desde el exterior. Análisis de su experiencia en la Argentina", Universidad Nacional de La Matanza, Argentina, mimeo.

Earnest, David. (2003): "Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm", Disponible en <www.odu.edu/~dearnest/pdfs/earnest_apsa_2003.pdf> [Consultada el 21 de Julio de 2008].

Emmerich, Gustavo Ernesto, y Xiomara Peraza Torres (2011): "Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros", en Gustavo Ernesto Emmerich and Ludger Pries, *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa editor.

Emmerich, Gustavo Ernesto (2012): "Sufragio transnacional: el voto de los mexicanos desde el exterior", en *Brújula ciudadana*, No. 34.

Emmerich, Gustavo Ernesto, y Carlos Moreira (2012): "Las dos caras de la moneda. El voto de los argentinos desde el exterior y de los extranjeros en Argentina", Argentina, Mimeo.

Fox, Jonathan (2005): "Unpacking 'transnational citizenship'", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 8. Pp. 171-201.

Guarnizo, Luis (1997): "El surgimiento de formaciones transnacionales. Las respuestas de los Estados mexicano y dominicano a la migración transnacional", en Mario Lungo (ed.), *Migración Internacional y Desarrollo*, El Salvador, funde.

Idea (2007): *Voting from Abroad. The International idea Handbook*, idea/ife, Stockholm and Mexico.

Inami (2009): "Información estadística", Instituto nacional de Migración, México, <http://www.inm.gob.mx/estadisticas/Extranjeros_en_Mexico/2009/cuadro_1.xls> [consultada el 29 de noviembre de 2012].

Levitt, Peggy, y Nina Glick Schiller (2004): "Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad", en *Migración y Desarrollo*, Segundo semestre, Pp. 60-91.

Marshall, T. H., y Tom Bottomore (1992): *Citizenship and social class*, Inglaterra Pluto Press.

Massey, Douglas (1999): "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State", en *Population and Development Review*, Vol. 25, No. 2. Pp. 303-322.

Martínez Pizarro, Jorge (ed.) (2011): *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*, Chile, cepal.

Menegazzo, Elson (2011): "A representacao poítica dos emigrants e seus descendentes: a 'cidadania emigrante' e a 'cidadania extraterritorial' na Argentina e no Brasil", Brasil. Mimeo, Universidad Estatal de Campinas.

Ministerio del Interior, España (2011): "Las elecciones en cifras", Dirección General de Política Interior, España, disponible en <http://elecciones.mir.es/generales2011/Las_elecciones_en_cifras/Las_elecciones_en_cifras.htm> [Consultada el 10 de julio de 2010].

Onpe (2012): Oficina Nacional de Procesos Electorales, Perú, disponible en <www.onpe.pe> [Consultada el 10 de julio de 2010]

Pnud (2013): *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso,* pnud, Nueva York, Estados Unidos.

Popkin, Erick, 2005, "Transnational migration and development in postwar peripheral States: an examination of Guatemalan and Salvadoran State linkages with their migrant populations in Los Angeles", en *Current Sociology*, Vol. 53. Pp. 625-653.

Portal Ariosa, María Ana y José Carlos Aguado Vázquez (2012): "Ciudadanía, confianza y utopía en el México actual" en Castro Domingo, Pablo y Héctor Tejera Gaona (coords.): *Ciudadanía, identidades y política,* México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 117-147.

Pries, Ludger (2011): "Transnacionalismo: ¿término de moda o programa de investigación serio? Propuesta de investigación para estudiar las organizaciones transnacionales como vínculo micro-macro", en Gustavo Ernesto Emmerich y Ludger Pries, *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos,* México, Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa editor, pp. 9-38.

Rallings, Colin, y Michael Trasher (2007): *British Electoral Facts 1832-2006*, Gran Bretaña, Ashgate, Aldershot.

Rieger, Günter (2006): "Ciudadanía", en Nohlen, Dieter (coord.) *Diccionario de ciencia política,. Teorías, métodos y conceptos*. México, Porrúa, T.I, pp. 203-204.

Schmitter Heisler, Barbara (1985): "Sending Countries and the Politics of Emigration and Destination", en *International Migration Review*, Vol. 19 No.3. Pp. 469-484.

Smith, Robert C. (2003), "Migrant membership as an instituted process: transnationalization, the State and the extra-territorial conduct of Mexican politics", en *International Migration Review*, Vol. 37 No.2. Pp. 297-343.

Stuhldreher, Amalia (2012): "Sufragio transnacional: Una aproximación al caso uruguayo", Universidad de la República, Uruguay, mimeo.

Vertovec, Steven (2005): "The political importance of diasporas", en *Migration Information Source* (Migration Policy Institute), en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=313> [Consultada el 17 de enero de 2007].

Capítulo 3

The participation of Colombians in Spain at 'home' and 'host' country elections*

Anastasia Bermúdez**

Introduction

The electoral participation of migrants vis-à-vis the home and host countries, defined by some authors as "transnational suffrage" (see Emmerich in this volume), is receiving increased attention. Recent studies highlight how more and more states are extending political rights to their nationals residing abroad through the practice of 'external voting', often as part of broader strategies to strengthen links with their diasporas (see Calderón Chelius, 2003; Collyer and Vathi, 2007; Gamlen, 2009; IDEA/IFE, 2007; Nohlen and Grotz, 2000). On the other hand, the expansion of political rights to non-nationals within the borders of the nation-state (generally through 'alien voting'), together with growing naturalisation rates, is boosting interest on the political attitudes and behaviour of immigrants in host societies (see De Rooij, 2011; Earnest, 2003, 2006; Hayduk and Wucker, 2004; Moya Malapeira and Viñas Ferrer, 2011).

But concern about these "two sides of transnational citizenship" (Bauböck, 2007: 2394) is not limited to the academic world; policy-makers, institutions and civil society at the local, regional, national, supranational and international levels have also shown increased consideration. Initiatives like the 'Im-

* The data and discussion in this chapter is based on several research projects conducted in 2006-2010. These include doctoral research on the transnational political practices of Colombian migrants in the UK and Spain (funded by the ESRC), postdoctoral research on the political engagement of Latin Americans in Spain (funded by the *Junta de Andalucía* (principal investigator Dr. Escriva) and JISLAC) and a British Academy-funded project on the transnational vote of Colombian migrants in the UK and Spain (led by Prof. McIlwaine).

** Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC). Contact: platyplus@telefonica.net

migrant Voting Project', for instance, promotes discussion of this issue internationally,[1] while for some time the European Union has been stressing the need for greater migrant civic and political participation in host countries.[2] In the Spanish context, in recent years there have been frequent media references to the electoral impact of Spaniards abroad on home elections, and to immigrant participation in local and home country polls. Finally, at the local level, initiatives like 'Cities of Migration' include a wide array of "good ideas in integration" relating to the civic and political participation of migrants.[3]

Although transnational suffrage is not new, it is undeniable that its relevance is rising as international migration flows and settled migrant populations, as well as democratic political systems, expand. One of the consequences of this is the emergence and/or consolidation of transnational political fields or spaces connecting migrants, political systems and civil societies across national borders in a "dense and systematic" way (see Emmerich, this volume).[4] These new political spaces are also contributing to revise key classical political concepts, such as those of citizenship and/or nationality.[5]

In this chapter, I explore such issues in the case of recent migration from Colombia to Spain. These flows offer an ideal context in which to explore transnational suffrage for several reasons. First, Spain has become one of the main recipients of Colombian, and more generally Latin American, migration.

1 See <http://immigrantvoting.org/ivp/index.php?option=com_content&task=section&id=7&Itemid=32> (Consulted on 14/10/12).

2 One of the Common Basic Principles on integration adopted by the European Council in 2004 establishes that "The participation of immigrants in the democratic process and in the formulation of integration policies and measures, especially at the local level, supports their integration" (CBP 9) <http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU_actions_integration.cfm> (02/10/12).

3 See <http://citiesofmigration.ca/good-ideas-in-integration/connect/> (Consulted on 14/10/12).

4 For more on the wider concepts of "transnational fields of action" or "transnational social fields", see Basch, et al. (1994), Guarnizo and Díaz (1999), Itzigsohn, et. al. (1999), Levitt and Nyberg-Sørensen (2004).

5 The terms "citizenship" and "nationality" are often used interchangeably, although in theory they do not mean the same. Generally, nationality is legal status linking a person to a sovereign state, while citizenship refers to the rights that a group of people residing in a territory hold. In this text, unless otherwise expressed, both terms will be used as synonyms to refer to "a legal status linking individuals to a territorial political entity" <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-glossary/terminology#.UHro167EziQ> (Consulted on 14/10/12).

Second, such flows are part of a larger picture involving centuries of human, economic, social, cultural and political exchanges between the two countries. Third, a significant proportion of Colombian migrants in Spain have acquired formal political rights, whether through naturalisation or via reciprocal treaties allowing foreign residents to vote in local elections. Finally, Colombian nationals abroad enjoy wide political rights with regard to the home country, as will be shown below. The next section focuses on the historical context that explains current migration flows from Colombia and the political rights that Colombians abroad have acquired. This will be followed by an analysis of the electoral participation of Colombian migrants in Spain, both vis-à-vis home and host country polls, based on research conducted by the author. The final section discusses some of the implications of this data for the debates on transnational suffrage and the emergence of new forms of citizenship.

1. Historical setting

Colombia does not have a long history of large immigration or emigration flows. The first notable emigration movements were directed towards neighbouring Venezuela, and date back to the 1930s. From the 1950s, the United States became the main recipient of Colombian migrants, with emigration rates growing steadily throughout the 1960s and 1970s. Pearce (1990) suggests that between 1970 and 1990, some 5 million Colombians moved abroad. However, it is only in the last couple of decades that population outflows reached such levels as to make Colombia one of the main countries of emigration in Latin America. As emigration rates accelerated, flows became more diversified and complex, both in terms of their composition and destination (Ramírez, et. al., 2010), as well as their causes and consequences.

Estimates of the current number of Colombians residing abroad vary depending on the source, but the most recent official figure is around 4.7 million (out of a total population of 46.5 million). Close to 35% of these migrants are supposed to reside in the United States, 23% in Spain and 20% in Venezuela, with the rest spread widely within the Americas and beyond.[6] Most studies

6 Data taken from the web pages of the official programme *Colombia Nos Une* and the National Administrative Department of Statistics (DANE): <http://www.cancilleria.gov.

highlight that Colombians have emigrated mainly in search of employment and social mobility, or for family reasons, while political or security issues are a minor cause (Ramírez, et. al., 2010). However, the political and social violence that the country has experienced throughout its history has also played a significant role (directly and indirectly), with migration motives sometimes being very complex (Bermudez, 2011; Cruz Zúñiga, et. al., 2008; McIlwaine, 2005).

As emigration rates accelerated, Colombia started to develop an integrated policy towards its nationals abroad. The first programmes aimed at emigrants were based on the brain-drain approach, but by the 1990s initiatives began to assume a more 'diasporic' stance (Guarnizo, 2006). As part of this process, Colombians abroad have seen their political rights vis-à-vis the home country expand greatly, and the country stands out as "one of the democratic paradigms in the Latin American region" in this respect (Serrano Carrasco, 2003: 115; see also Guarnizo, 2006, 2001; Vono de Vilhena, 2006).

Colombians residing permanently abroad won the right to vote in presidential elections in 1961 (first exercised in 1962), a measure taken to allow members of the two main traditional political parties who had become exiled to participate politically. Later, the 1991 Constitution, adopted as part of wide efforts to reduce levels of violence and boost democratic participation, extended this right to all Colombians who happened to be out of the country at election time (permanently or not). It also allowed for dual nationality, and granted Colombians abroad the right to vote in elections to the Senate (first exercised in 1994) and to choose a representative of the diaspora to the Chamber of Representatives as part of a special electoral district (created in 2001 and applied during elections a year later). In addition, Colombian migrants have been able to participate in the mechanisms established for direct democracy, for instance by voting in the election of members for the 1991 Constituent Assembly and in referenda.[7] As a result, to date Colombian migrants have participated in 13 presidential elections, have voted four times for the Senate and on three occasions have chosen a representative to the lower chamber.

co/footer/join-us/introduction> (Consulted on 17/06/12); <http://www.dane.gov.co/reloj/reloj_animado.php> (Consulted on 17/06/12).

7 The information contained in this paragraph has been taken mainly from Restrepo de Acosta (2007).

Despite this, external voting rates have been generally low and declining, as the research carried out in Spain shows.

Colombian migration to Spain in large numbers is a fairly recent phenomenon. Up until the end of the 1980s, only around 4,000 Colombians resided in the country, but ten years later they numbered more than 100,000 and by 2005 they reached over 280,000. According to the 2007 National Immigrant Survey, a large majority of Colombians residing in Spain arrived in the country between 1997 and 2001, with most of the rest migrating from 2002 onwards (Actis, 2009). Official data shows that by the end of 2011 there were some 244,670 Colombian nationals living in Spain, and an additional 128,533 people born in Colombia with Spanish nationality.[8] The latter figure reflects the fact that it is relatively easy for Latin American migrants to naturalise,[9] and means that a significant proportion of migrants originating in Colombia have acquired the same political rights as native Spaniards. In addition, following new electoral legislation, Colombian nationals who had been legally resident in Spain for at least five years, were able to vote in local elections for the first time in 2011.[10]

2. The 2006 and 2010 Colombian elections from Spain

This section analyses key aspects of the participation of Colombian migrants in Spain in home country elections, based on the secondary data available, as well as primary quantitative and qualitative data collected as part of the fieldwork conducted during 2006-2010.[11] First, it discusses practices related to

8 See provisional data from the municipal registries (Padrón Municipal) as of 1st January, 2012: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe245&file=inebase&L=0> (17/06/1012).

9 Latin American citizens residing legally in Spain can apply for Spanish nationality after two years, rather than ten years as demanded to most other foreigners (see OPAM, 2012).

10 Spanish legislation allows citizens from countries with reciprocal rights for Spaniards abroad to vote in local elections. These include EU nationals, as well as citizens from third countries with which Spain has signed treaties, among them Colombia (see Alarcón Requejo, 2009; Cebrián et al., 2011; Zapata-Barrero and Zaragoza, 2009).

11 The fieldwork carried out as part of the PhD research involved qualitative interviews with 40 Colombians residing in Spain (Madrid and Barcelona); as part of the postdoctoral research, an additional 23 qualitative interviews (in Madrid, Barcelona, Sevilla and Huelva)

active suffrage, and secondly it looks at other types of electoral participation related to elections, including passive suffrage.

2.1 Active suffrage

To be able to vote in home country elections, Colombian migrants must first register their *cédulas* (national identity document) at their respective consulates. Since the right to vote in presidential elections from abroad was first exercised in 1962, registered electors outside Colombia have gone from 3,227 to 415,118 (second round of presidential elections, 2010) (McIlwaine et al., 2011; Restrepo de Acosta, 2007). For the 2010 elections, the Colombian government authorized registration for nationals abroad in 195 places in over 50 countries, with the majority of voters being in the United States, Venezuela and Spain. Despite this expansion, during the last three presidential polls (for which there is detailed information), voter turnout from migrants went from a maximum of almost 65% in 2002, to around 23% in 2010 (second round), while voting rates inside Colombia have remained more or less stable (see table 1).[12]

Table 1:
Registered electors and turnout in Colombian presidential elections (2002-2010).

Election	*Registered electors abroad*	*Polling stations installed*	*Turnout abroad*	*Registered in-country electors*	*Polling stations installed*	*Turnout inside country*
2002	165,631	534	64,6%	24,208,311	60,829	46,5%
2006	319,045	747	38,0%	26,731,700	56,258	45,0%
2010 (1st round)	415,118	948	25,4%	29,983,279	72,727	49,3%
2010 (2nd round)	415,118	948	22,6%	29,983,279	72,727	44,3%

Source: Registraduría Nacional del Estado Civil, Colombia. <http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec_2011_histo.htm> (17/07/12).

and a survey of an additional 400 Colombian migrants (in Madrid) were carried out.

12 Registration and turnout tend to be lower for congressional elections.

In the 2010 presidential elections, Colombian migrants in Spain registered some of the lowest turnout rates: of the slightly more than 55,000 registered voters,[13] only around 16% voted in the first round, and less than 14% did so in the second round. Considering the three main countries of reception for Colombian migrants, turnout was slightly higher among nationals voting from Venezuela (15% in the second round) and more than double within the migrant community in the United States (29%) (see table 2). One of the main explanations for the low rates of participation in home country polls among Colombians in Spain could be the fact that this is a very recent migrant flow; in addition, the geographical distance between home and host countries could difficult communications and engagement. This would help explain the higher turnout registered in the United States (but not in Venezuela). Nevertheless, voting turnout was also considerably higher in other European countries with much smaller but equally recent communities of Colombian migrants, such as France, Belgium or Germany. Therefore, other factors should be taken into account.

Table 2
Rates of participation in the 2010 (second round) presidential election in Colombia from migrants in main host countries.

	Spain	*UK*	*France*	*Germany*	*Belgium*	*Italy*	*USA*	*Canada*	*Venezuela*	*Ecuador*
Reg. voters	55,095	7,101	5,129	2,150	1,004	3,309	154,971	9,414	116,400	15,915
Total votes (%)	13.8	19.4	27.9	22.7	29.4	14.7	29.3	24.0	15.3	26.4

Source: Registraduría Nacional del Estado Civil <http://www.electionguide.org/> (Consulted on 5/6/2011).

The survey conducted in Madrid in 2010 shows that the main explanations for the low levels of participation were 'lack of interest' on the part of migrants,

13 As the data shows, registration rates are also quite low.

together with bureaucratic problems or lack of information. By contrast, those Colombians who voted from abroad did so for several reasons, such as their desire to return one day to their country of origin, to improve the situation in Colombia or to increase the political profile of the diaspora, as well as the idea that voting was a responsibility. Regarding obstacles to voting, the lack of interest on the part of some migrants became evident during the qualitative interviews. However, this needs to be qualified, since in many instances, it was related to other factors, such as lack of information, bureaucratic problems, living more or less isolated from other Colombian migrants (not feeling part of the Colombian 'community' abroad or in Spain), frustration with things not changing or improving, and negative perceptions of Colombian politics:

> "I never had any interest in registering my *cédula* at the consulate, and when I decided I wanted to do it, it was too late… I have the *cédula* but I am not registered to vote… because they promise things and they don't comply, because we always are in the same situation or worse…" (Colombian woman, Madrid, 2010).

> "I never liked politics, nor in Colombia, when I was there, and even less here… I don't like to be involved in politics, I have never liked it… in Colombia I managed to vote once… but they are all liars, so no, we don't vote, and here in Spain even less" (Colombian woman, Madrid, 2006).

The interviews conducted in Madrid with embassy officials around the 2006 elections also emphasise the fact that this is a very recent migrant flow, and that in general, migrants were preoccupied with their economic wellbeing and had no time to think about anything else. In response to this, the authorities were making concerted efforts to increase participation rates. However, in the opinion of quite a few migrants, these efforts were not enough, and they blamed the lack of official information, the bureaucratic processes put in place, or the distance they had to travel to consulates in order to register and vote for their lack of participation. As 'Sandra',[14] a 28-year old Colombian woman explained during the fieldwork conducted in 2010, if you live in Madrid it is easy to go and vote, but if you have to come to Madrid all the way

14 All names used are pseudonyms, unless specified.

from Bilbao "no one will go to vote". Interestingly, among those respondents who said they had never voted in Colombian elections when they lived there, lack of interest was also the main reason for it, often related with a mistrust of the political system.

On the other hand, during the fieldwork in 2010, a total of 200 Colombian voters were interviewed (100 on the day of the congressional elections, and another 100 on the day of the first round of the presidential poll). In general, they were more likely than non-voters to have higher education levels, work in professional and managerial occupations, be married and have naturalised or hold legal residential status. The issues of length of residence and level of general contact maintained with the home country seem to be ambivalent, since the research found that voters were more likely to have resided in Madrid for less time than non-voters and to travel to Colombia more often, but were less likely to send remittances (see McIlwaine et al., 2011). Also important to consider is the fact that voters were more likely to be involved politically or civically in other ways (apart from voting). As mentioned above, a significant number of the Colombians who participated in the elections did so due to some sense of responsibility or a desire to change the situation in the home country:

> "Yes, I am interested in my Colombian politics because, even though we are far away, we can't forget our characteristics, our co-nationals, and it is my country that gave me life and youth and everything" (Colombian woman, Madrid, 2010).

> "I don't believe in the country any more. I vote because I have to, because change is needed" (Colombian woman, Madrid, 2010).

In this case, there were also coincidences in the main reasons why Colombians voted, whether from abroad or while living in the home country, since among those who had previously voted in Colombia, a majority said they did so to "support ideas", including the need to support the democratic system and to exercise their rights as citizens, while less mentioned they voted to support a political party or a specific politician.

Regarding the political orientation of Colombians abroad, a comparison of the 2006 and 2010 polls shows interesting differences. While in 2006 there was

Table 3:
Votes for the main candidates in the 2006 and 2010
Colombian presidential elections.

	Votes for Uribe (2006) %	*Votes for the PDA (2006) %*	*Votes for Santos (2010) %*	*Votes for Mockus (2010) %*
SPAIN	77.8	15.1	56.0	41.9
UK	74.7	18.4	47.9	50.2
FRANCE	47.3	40.7	25.0	72.6
GERMANY	53.0	33.9	21.6	76.2
BELGIUM	52.6	38.5	32.2	64.1
ITALY	73.4	15.3	44.8	51.7
US	90.7	5.2	82.0	17.2
CANADA	72.7	19.3	48.7	49.0
VENEZUELA	78.6	16.3	85.3	14.1
ECUADOR	81.8	7.3	71.7	26.7
TOTAL ABROAD	84.2	10.1	74.2	24.7
TOTAL COLOMBIA	62.2	22.0	74.7	27.5

Source: *Registraduría Nacional del Estado Civil, República de Colombia* <http://www.electionguide.org/> (Consulte on 5/6/2011); <http://www.registraduria.gov.co> (Consulted on 12/03/07).

overwhelming majority support for the official right-wing candidate (Uribe), in 2010 this support (this time around for Santos) was more moderate. On both occasions, the official candidate obtained a greater percentage of the external vote than they did inside the country, but in 2010 the main opposition candidate (Mockus, from the Green Party) won a majority in several European countries (see table 3). In 2006, the main opposition candidate (from the left-wing PDA) only got close to achieving a majority of the external vote in France. As the table below shows, there is some sort of political split between the Colombian communities settled in Europe, and those Colombians voting from the United States and neighbouring countries (Venezuela and Ecuador),

since in the latter the support for Uribe and Santos was much higher. This could be due largely to differences in the main characteristics of the migration flows going to one country or another, but also to the impact of the electoral campaigns in each place (see below).

In Europe, Spain was the country where a greater percentage of Colombians voted for the official candidate (both in 2006 and 2010), which would give the impression that the Colombian community there is more conservative politically. However, regarding political affilitation, the survey conducted in 2010 shows that only 11% of Colombians considered themselves to be right-wing, 21% said they were centrist, and 28% left-wing, while 36% did not know (many found the issue of political alignment difficult to pinpoint). Nevertheless, it is important to highlight that in general identification with individual politicians was much higher than with specific parties, which indicates that there is the potential for large mobilization of voting power between different parties or ideological positions.

2.2 Other types of electoral participation

The participation of Colombian migrants in home country elections involves more than the act of voting (or not). They can engage in many other ways, such as taking part in election campaigns, as members of political parties or even as candidates to represent the diaspora. Generally, participation in these activities tends to be even lower, as other studies have shown (see Guarnizo, 2008, for research on Colombians in London). However, as the Colombian political parties have become more aware of the potential of the external vote, their presence (actual or virtual) among the largest migrant communities abroad has become more visible, especially around election time. The traditional Liberal and Conservative parties have had a established presence among the largest Colombian communities in the US since the 1980s, playing an important role in fomenting the political participation of migrants there vis-à-vis both the home and host countries (see Escobar, 2005; Guarnizo, 2001; Guarnizo and Sánchez, 1998; Hazán, 2001; Serrano Carrasco, 2003). Their protagonism in Europe has been much less, probably a reflection of the fact that the Colombian communities there are more recent and less important in numerical terms (with the main exception of Spain), and also the greater physical distance

from Colombia.[15] However, in the case of the newer Colombian political movements, the vote from abroad could become more significant, and as such there seems to have been stronger efforts to court it, even at the European level.[16] This was highlighted by a representative of the left-wing Polo Democrático Alternativo (PDA) party interviewed in Madrid in 2006:

"As you know, we represent a specific sector of Colombian society, what we call the democratic left... for Polo members, Colombians abroad are equated with a group of people, of co-nationals, who had to leave the country in many cases because of the armed conflict... This explains why the party is so sensitive to the theme of migration... Also, electorally speaking, the number of Colombians abroad represents a significant potential... In the case of Spain, the Colombian community is very important, in terms of numbers it carries an important weight... In addition, Colombians here play a political role. Those who have kept their political work have built important relations with the European political world, with political parties here, with social movements, associations, NGOs, migrant groups, and so on. And these relations represent a very valuable asset for the political struggle we carry out in Colombia".

During the fieldwork in Spain on 2010, the presence and influence of the Colombian political parties was much more visible in the case of the more recently created movements. For instance, upon approaching the Colombian consulate in Madrid on the day of the presidential poll, it was possible to see clearly identified supporters of the Christian party MIRA, the green Partido Verde or Compromiso Ciudadano por Colombia (and independent movement formed around the candidature of Sergio Fajardo) directly or indirectly seeking to muster some last minute votes, something that consulate authorities were trying to discourage (see figure 1). Despite this, of the Colombian migrants surveyed, 26% said they did not identify with any Colombian party, 19% chose the Liberal Party and another 14% the ruling Partido de la U, while 16% identified with the Green Party and 10% with MIRA (Conservatives and the PDA were only favoured by around 5% of respondents). However, while this refers to

15 A not-very exhaustive analysis of the 2006 electoral campaign abroad by Loboguerrero (2006) hardly mentions any activities by some of the main presidential candidates in Europe, and only a little more in the case of the US. <http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/25-05-2006/nota285985.html> (Consulted on 16/07/07).

16 For more on recent changes to the party system in Colombia, see Giraldo (2007).

Image 1:
Sympathisers of presidential candidate Fajardo outside the Colombian consulate in Madrid on election day, 2010.

Source: The Author.

both voters and non-voters, those who voted were more likely to identify with MIRA and the PDA. In addition, around one-quarter of interviewees said they were not following the election campaign at all, while slightly less than a third were following it intensively. The internet was by far the most common medium for Colombians in Madrid to obtain information about the campaigns, followed by the press and television. "Magdalena", a 33-year old woman from Bogotá explained that she had searched the internet for information on the proposals of the different presidential candidates and after following Mockus' (Green Party) campaign in Spain on Facebook, she had joined a group of people seeking to boost support for this candidate among migrants. Around 22% of Colombians in the sample said they had been approached from Colombia to try and get them to vote, whether by parties, friends or family, and a majority of were contacted by email or in person, while less were contacted using more traditional methods such as the post or telephone.

Colombians abroad, including those settled in Spain, have also participated in the election of their own representative to the lower chamber, and have

stood up as candidates of the diaspora themselves.[17] In the 2006 election, out of 32 candidates, MIRA obtained the second largest percentage of votes, after the official Partido de la U candidate (a resident in Florida). The total percentage of valid votes for the special international district was only 37%. In Spain, out of a potential electorate of some 34,000, only 13% voted, with the MIRA candidate obtaining a majority of votes (43%). During the fieldwork conducted in Madrid and Barcelona in that year, three Colombian candidates to this *circunscripción* were interviewed. At least two of them had previous experience of running for this seat or of supporting another candidature. Their electoral campaigns, although based in Spain, were coordinated with diaspora communities in the US, Venezuela and Mexico in a truly transnational manner, and their manifestos focused both on demands for greater political, economic and social rights in Colombia ("emigrant politics), as well as on improving their conditions in the host society ("immigrant politics").[18] However, they also tackled wider issues to do with the international relations of Colombia and the need to find a solution to the armed conflict. As one of the candidates, a lawyer with ample experience of community work, said:

> "the idea is to choose a representative who knows not only about migration, but also has the necessary parliamentary initiative in Colombia to fight for better conditions, not only for migrants abroad, but also inside the country, since our families are back there".

In the 2010 congressional elections, at least 11 electoral lists were competing to represent Colombians abroad in the lower chamber. Amid allegations of fraud and some delays in the announcement of the results, the candidate that won this seat with just over 9,000 votes was Jaime Buenahora, representative of the U Party and resident in the United States (the MIRA candidate

17 Colombia is one of the very few countries that allow their nationals abroad to elect their representative to Congress, in this way "enabling promotion of their own legislative agenda and direct intervention from an overseas viewpoint in the debate and processes of political decision making on topics of national interest." (IDEA, 2006: 5).

18 According to Østergaard-Nielsen (2003: 762-763), the first refers to when "migrants work towards the institutionalization of their transnational status as residents abroad who are economically, socially and politically engaged in their country of origin", and the second, to "the political activities that migrants or refugees undertake to better their situation in the receiving country".

came once again second).[19] These results led to renewed demands on the part of Colombians abroad for a reform of the international *circunscripción* so that other segments of the diaspora (and not just the US-based electorate) are represented at 'home' (see Bermudez et al. in this book).

3. Colombian participation in Spanish politics

Although much of the literature on the political integration of migrants in host societies seems to emphasize their low levels of interest and/or participation, this issue has attracted increased interest in recent years. However, in the case of Spain, there is hardly any information about it, especially with regard to migrant engagement in electoral processes or party politics.[20]

As mentioned earlier, Colombians residing in Spain not only have the opportunity to participate in elections in the home country, but also in the host society. However, this does not apply to all migrants, only to those who have naturalized (have acquired Spanish nationality), and since 2011, also those Colombians with stable residency in the country (can vote in local elections). The survey carried out in 2010 showed that a significant proportion of Colombian migrants in Madrid are interested in Spanish politics (almost half of the sample), while only 21% said they had no or very little interest. When asked whether they were more interested in Spanish or Colombian politics, around one-sixth preferred local politics, while a majority, 40%, responded they were interested in both. Not surprisingly, length of residence in the host country and acquisition of Spanish nationality were related positively to interest in Spanish politics, although other factors came up as also important in the qualitative interviews. 'Elena', a refugee woman interviewed in Madrid in 2006 explained that although she remained interested in Colombian politics, it was not easy to keep up her political engagement with the home country from abroad due to the physical distance. This is why she had sought to channel

19 The information contained in this paragraph comes from the websites of *Conexión Colombia* and *Votebien.com*.

20 The scant literature on this has concentrated mostly on more 'informal' types of political participation, such as through migrant associations (for the Latin American case and some general references, see Moraes et al., *forthcoming*).

her political interests towards a left-wing Spanish political party instead. In addition, Elena argued that she now had a daughter born in Spain, whom she wanted to learn about the political history of both her country of birth and that of her parents.

Regarding the actual participation of Colombian migrants in the Spanish elections, or their involvement with political parties in the host country, the information available is very limited. Colombians are among those migrant groups more likely to acquire Spanish citizenship; of the estimated 373,203 people of Colombian origin (with Colombian nationality or born in Colombia) currently resident in Spain, around 34% have Spanish nationality. As a result, a significant proportion of the Colombian community enjoys full political rights in the host society, and according to the results of the survey conducted in 2010, most of them exercise these rights (almost half of the sample said they had voted in the Spanish general elections, and 38% had participated in local polls). In addition, among those Colombian respondents who could not vote in Spanish elections yet, 62% said they would do it if given the opportunity. Nevertheless, after Colombian residents (and not just those with a Spanish passport) were given the right to vote in municipal elections for the first time in 2011, only 12,632 registered in the electoral census, and there are no figures on how many actually voted. Such low levels of participation, which affected the migrant community in general,[21] has been largely blamed on the fact that this is a very recent law and that there was quite a lot of disinformation about it, as well as lack of sufficient time to register and other bureaucratic hurdles.[22]

Although there were concerted efforts on the part of the authorities and migrant organizations to boost participation ahead of the elections, many migrant representatives have complained about the lack of interest that Spanish political parties have shown up until now towards the political integration of migrants. Yolanda Villavicencio, a Colombian woman with a long experience of involvement with the migrant movement in Spain (former director of AESCO, a large migrant organizations), was the first migrant of Latin American or-

21 Less than half a million foreigners were registered in the electoral census prior to the 2011 municipal poll, including EU citizens and those potential voters from third countries that had acquired the right to vote in local elections.

22 For some media references on this, the reader can see: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/22/madrid/1306076328.html>, <http://elpais.com/elpais/2011/01/25/actualidad/1295947035_850215.html> (Both consulted on 15/10712).

igin to occupy an elected post in 2007, after she was elected to the Madrid assembly with the Socialist Party. However, as 'Jacinto', a Colombian man interviewed in Seville in 2008 argued, it was difficult to get involved politically since "there are no opportunities, no political party accommodates immigrant people". Nevertheless, as a young Colombian man interviewed in Madrid in 2006 showed, despite all these obstacles, for those who consider voting as a duty, there are other ways to fulfill it:

> "I have Spanish citizenship. During the last elections I was already Spanish, but had not received my identity card yet, which meant that I could not vote. But my boyfriend, with whom I lived for five years, was not interested in voting, so I asked him to vote for me. On other occasions, friends have also voted for me. I find it incredible that people do not vote if they can, it is a shame. Since they were not voting, I asked them to do it for me and told them who to vote for".

Despite this perceived lack of interest on the part of the main political parties in Spain, the little research that has been conducted on this issue suggests that in the future party efforts to attract this new electorate will be key to explain the migrant vote (Morales and San Martín, 2001). The survey conducted in 2010 suggests that a majority of Colombians in Spain support the centre-left PSOE party, with 17% stating that they identified with the conservative PP and a smaller minority choosing smaller parties; around 11% of respondents said they supported no-one party. These results coincide with other similar research with the migrant population in Spain, which suggests that a lot remains to be done in order to give migrants the opportunity to participate politically in the host country in equal conditions as the native population.

4. Implications for the debate on transnational suffrage and citizenship

The empirical material detailed in the previous sections offers some pointers as to how concepts like suffrage and citizenship or nationality are evolving in the context of the emergence of transnational political fields of action linked to international migration. Despite the reservations that transnational suffrage still raise among academics, policy makers and civil society in general, many of the Colombian migrants who participated in this research found no contra-

diction in being able to exercise their political rights as citizens in more than one country, whether they are nationals of those countries or not. As a matter of fact, the migrant organizations representing Latin American migrants in Spain researched often engaged in activities aimed at boosting the social, civic and political participation of migrants both in the home and host countries (see Moraes et al., *forthcoming*). In addition, quite a few studies have now demonstrated that one type of participation does not necessarily prevents the other, but can actually support it, i.e. that those migrants who are involved politically in the home or host country, are more likely to be engaged in the other as well (see Portes and Rumbaut, 2006).

Although in the case of Colombian migrants residing in Spain this transnational participation might be made easier by the fact that they can hold more than one nationality, the research in Spain also found that for many migrants, the concept of citizenship, especially in the context of being able to participate politically in a given society, went beyond what nationality (formally belonging to a state) means. For quite a few respondents, citizenship meant participating and belonging to a society or community. Having said this, it is also important to point out that being a national of a country other than the one of birth does not automatically confer a sense of belonging. For some Colombian migrants, acquiring a Spanish passport can be seen merely as a practical step oriented to have certain facilities:

> "It is a necessity because it lets you travel and work but I don't feel proud to have it… I would never say I am Spanish as others do and forget where they come from; that is mediocrity. Denying your nationhood is like denying your mother." (Colombian man, Madrid, 2010).

These findings highlight, on the one hand, how transnational suffrage and political engagement on the part of migrants is giving way to new, "hybrid" modes of political incorporation (see Guarnizo, 2006) that go beyond traditional conceptualisations, and in which nationality, citizenship and belonging combine in different manners. For instance, rates of participation in home country elections from abroad might be low, thus limiting the political influence of migrants, but at the same election day can serve as symbolic events that help migrants sustain feelings of "patriotism", diminish their homesickness and "reproduce their social milieu abroad" (Boccagni, 2011: 76). However,

it is also important to realise that this does not necessary lead to greater political participation or the strengthening of democratic systems. The precarious situation in which many international migrants find themselves, together with the fact that many of the transnational political rights are still granted at the level of the nation-state (i.e. only if a person is recognised as a national or citizen of a country(ies)) and the bureaucratic and other obstacles that many migrants face to be able to exercise their transnational voting rights, means that actual levels of political participation are still low (see, for instance, Lafleur, 2012, on the Bolivian external vote; Lafleur and Calderón, 2011, for a study of the Mexican case). Thus, whether they have or not formal political rights, the reality is that many international migrants still remain politically disenfranchised.

Despite this, the expansion of transnational political rights and international migration flows is having certain influences, not only for migrants, but also in terms of the emergence and/or strengthening of transnational political fields with the potential to link political systems and civil societies. This might seem a normal consequence of living in an increasingly globalised world. On the other hand, it remains to be seen how this growing transnationalisation or globalisation of politics is affected by the current economic crisis.

References

Actis, W. (2009): "La migración colombiana en España: ¿salvados o entrampados?". *Revista de Indias,* lxix (245): 145-170.

Alarcón Requejo, G. (2009): "Derechos políticos de los latinoamericanos en España y participación en elecciones locales", in Escrivá, A., Bermúdez, A. and Moraes, N. (eds.) *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. csic: Madrid.

Bauböck, R. (2007): "Stakeholder citizenship and transnational political participation: a normative evaluation of external voting", *Fordham Law Review* 75(5): 2393-2447.

Bermúdez, A. (2011): "Conducting Transnational Politics in the Midst of Armed Conflict: The Role of Colombians in the uk and Spain", *International Migration* 49(3): 125-143.

Boccagni, P. (2011): "Reminiscences, Patriotism, Participation: Approaching External Voting in Ecuadorian Immigration to Italy", *International Migration* 49(3): 76-98.

Calderón Chelius, L. (coord.) (2003): *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México: Instituto Mora.

Cebrián, J.A., Román, J.M. and Tello, M. (2011): "Extranjería y Derecho de Sufragio". Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores.

Collyer, M. and Vathi, Z. (2007): "Patterns of Extra-territorial Voting". Working Paper T22, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, University of Sussex.

Cruz Zúñiga, P., González Gil, A. and Medina Martín, R. (2008): *La Diáspora Colombiana. Derechos Humanos & Migración Forzada Colombia-España 1995-2005*. Sevilla: ArCiBel Editores.

De Rooij, E.A. (2011): "Patterns of Immigrant Political Participation: Explaining Differences in Types of Political Participation between Immigrants and the Majority Population in Western Europe", *European Sociological Review* 28(4): 455-481.

Earnest, D.C. (2006): "Neither citizen nor stranger. Why States enfranchise resident aliens", *World Politics* 58(2): 242-275.

___, (2003): "Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm", [www.odu.edu/~dearnest/pdfs/earnest_apsa_2003.pdf] (21/07/08).

Escobar, C. (2005): "La doble ciudadanía y la participación política: inmigrantes en la interacción de la política de Estados Unidos y Colombia", *Análisis Político* 18(53): 3-21.

Gamlen, A. (2009): "El "Estado de emigración" y los vínculos con la diáspora". In Escrivá, A., Bermúdez, A. and Moraes, N. (eds.) *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. CSIC: Madrid.

Giraldo, F. (2007): "Partidos y sistemas de partidos en Colombia". In Roncagliolo, R. and Meléndez, C. (eds.) *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: Ágora democrática, IDEA and Asociación Civil Transparencia.

Guarnizo, L.E. (2008): *Londres Latina. La presencia colombiana en la capital británica*. Mexico City: Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.

___, (2006): "El Estado y la Migración Colombiana". *Migración y Desarrollo*, nº 6.

___, (2001): "On the political participation of transnational migrants: old practices and new trenes". In Gerstle, G. and Mollenkoff, J. (eds.) *E Pluribus unum? Contemporary and historical Perspectives on Immigrant Political Incorporation*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 213-263.

Guarnizo, L.E and Sánchez, A.I. (1998): "Emigración Colombiana a los Estados Unidos: Trans-Territorialización de la Participación Política y Socioeconómica". In Restrepo, L.A. (Ed) *Estados Unidos Potencia y Prepotencia*. Bogotá: iepri Universidad Nacional, Tercer Mundo.

Hayduk, R. and Wucker, M. (2004): "Immigrant Voting Rights Receive More Attention", *Migration Information Source*, November. <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=265> (14/10/12).

Idea/ife (2007): *Voting from Abroad. The International idea Handbook*. Stockholm: International idea; Mexico City: Instituto Federal Electoral.

Lafleur, J.M. (2012): *Diáspora y voto en el exterior: La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: cidob.

Lafleur, J.M. and L. Calderón Chelius (2011): 'Assessing emigrant participation in home country elections: the case of Mexico's 2006 presidential election', *International Migration*, 49 (3).

Loboguerrero, C. (2006) "¿En qué van las campañas en el exterior? <http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/25-05-2006/nota285985.html> (Consulted on 16/07/07).

Moraes, N., Bermúdez, A. and Escrivá, A. (*forthcoming*): "Las asociaciones de migrantes latinoamericanos en España como actores políticos en espacios locales y transnacionales". In Raya Lozano, E., Espadas, M.A. and Aboussi M. (eds) *Inmigración y ciudadanía activa. Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*. Barcelona: Icaria Editorial.

Morales, L. and San Martín, J. (2001): "¿Cómo votarían los inmigrantes?", *Zoom Político* 2.

Moya Malapeira, D. and Viñas Ferrer, A. (eds) (2011): *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*. Barcelona: Fundación Carles Pi I Sunyer.

Mcilwaine, C. (2005): "Coping practices among Colombian migrants in London", Queen Mary, University of London.

Mcilwaine, C., Bermudez, A., Cock, J.C., Bejarano Soto, M.C. and Calderón, M. (2011): "Transnational voting practices among Colombian migrants in London and Madrid. The Colombian 2010 elections from the UK and Spain, Queen Mary, University of London.

Nohlen, D. and Grotz, F. (2000): "External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 99(septiembre-diciembre): 1115-1145.

Opam (2012): "Evolución y características principales de los inmigrantes nacionalizados en España". Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Consejería de Justicia e Interior, Junta de Andalucía.

Østergaard-Nielsen, E. (2003): "The Politics of Migrants' Transnational Political Practices". *International Migration Review*, 37(3): 760-786.

Pearce, J. (1990): *Colombia Inside the Labyrinth*. London: lab.

Portes, A. and Rumbaut, R.G. (2006): *Immigrant America. A Portrait*. University of California Press.

Ramírez, C., Zuluaga, M. and Perilla, C. (2010): "Perfil Migratorio de Colombia". Bogotá: oim Colombia.

Restrepo de Acosta, N. (2007): "Colombia: representation of emigrants in the Congress". In idea/ife (2007) *Voting from Abroad. The International idea Handbook*. Stockholm: International idea; Mexico City: Instituto Federal Electoral.

Serrano Carrasco, A.L. (2003): "Colombia, la Posibilidad de Una Ciudadanía sin Fronteras" in Calderón Chelius, L. (ed) *Votar en la Distancia: la Extensión de los Derechos Políticos a Migrantes, Experiencias Comparadas*. México: Inistituto Mora.

Vono de Vilhena, D. (2006): "Vinculación de los Emigrados Latinoamericanos y Caribeños con su País de Origen: Transnacionalismo y Políticas Públicas". Serie Población y Desarrollo, celade, División de Población de la cepal, Santiago de Chile.

Zapata-barrero, R. and Zaragoza, J. (2009): "Derecho de voto de los inmigrantes en España", *Policy Brief*, Emilie.

Capítulo 4

Democracia y participación más allá de las fronteras: Análisis del sufragio migrante en Ecuador

Jacques Ramírez Gallegos*

Introducción

Si entendemos la democracia como el ejercicio o la posibilidad de dar y ampliar derechos políticos a los miembros de una *polis*, sin lugar a duda que la Constitución de la República del Ecuador, aprobada por la mayoría de ecuatorianos en el 2008, constituye un hito en la historia de nuestro Estado-Nación al permitir que sectores históricamente excluidos puedan, de manera facultativa, participar en las diferentes elecciones. Este es el caso que se concedió a las y los jóvenes comprendidos entre los 16 y 18 años; a las y los policías y militares; a las personas privadas de la libertad que estén sin sentencia; a las y los extranjeros residentes más de cinco años y a las y los ecuatorianos radicados en el exterior.

Para el caso del 'sufragio migrante' conocido también como voto en el exterior, sufragio transnacional, voto en ausencia, voto remoto, voto extraterritorial, voto a la distancia, entre otros, la posibilidad de que pueda ser ejercido este derecho quedó estipulada ya en la Constitución de 1998 donde se planteó como derecho político que "*Los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su re-*

* Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana de México. Decano de la Escuela de Relaciones Internacionales, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Miembro de la Red Migración y Desarrollo. Profesor asociado FLACSO, sede Ecuador y profesor invitado en varias universidades de Ecuador y Latinoamérica. Ha escrito varios artículos y libros. Su último trabajo titula *La política migratoria en Ecuador: rupturas, tensiones, continuidades y desafíos* (2013). Email: <jacques.ramírez@iaen.edu.ec>

gistro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho" (Título III, Capítulo 3, artículo 27, inciso tercero).

Pese a que los flujos migratorios se pueden rastrear hace más de seis décadas, el hecho de que recién en la Constitución de 1998 se traten –y muy pocos– artículos sobre migración no hace más que confirmar la escasa prioridad y mínima consistencia con que históricamente el Estado ecuatoriano ha actuado frente al "problema migratorio" en su política internacional. Si bien en la Constitución de 1998 se indicó que "*el Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentran en el extranjero*" (Art. 11, Capítulo 1, Título II), no se establecieron oportunamente los mecanismos que garantizaran su cumplimiento; ni se observó el surgimiento de un organismo rector que desarrollara los asuntos relativos a la temática migratoria, dando una mirada integral para su tratamiento, así como no existió la determinación de los recursos necesarios para la atención, promoción y protección de los derechos y oportunidades que tienen los ciudadanos y ciudadanas establecidos en el exterior.

Por otro lado, la tardía implementación del derecho al voto en el exterior (la primera elección se dio en el 2006 ocho años después de estipulado) dejó ver los déficit institucionales tanto del consejo electoral como de la cancillería en lenta modernización, la frágil importancia política que las elites gubernamentales de aquel entonces asignaron al tema de la movilidad humana o, más simplemente, que para ellas lejos estaba la cuestión migratoria de representar algo parecido a un asunto público, en donde los temas de los derechos políticos concernientes a los migrantes no fueron abordados.

Vale la pena recordar, a manera de comparación, que la primera ley que permitió el voto en el exterior a nivel mundial data de finales del siglo XIX, y se dio en Nueva Zelanda en 1890. A inicios del siglo XX fue permitido en Australia (1902) y hasta mediados de dicho siglo se permitió en países como Canadá (1915), Francia (1924), Estados Unidos (1942) y Reino Unido (1945).[1]

A partir de la década de los cincuenta nos encontramos con los primeros casos en los cuales se permitió el voto en el exterior a los ciudadanos emigran-

1 Para los dos primeros casos (Nueva Zelanda y Australia), la ley estaba pensada para permitir que los marineros puedan sufragar. En los otros casos estaba restringido exclusivamente a ciudadanos que servían al interés nacional en el exterior (por ejemplo diplomáticos y militares). Para un análisis de la historia del voto en el exterior ver Ellis (2007), Laflaeur (2012).

tes sin interponer restricciones profesionales. Este fue el caso de Indonesia (1953) y Colombia (1961) siendo este último, el país andino pionero en la región y uno de los primeros en el mundo. Sin embargo, es a partir de la década de los noventa que crece de manera exponencial el número de países que emiten legislaciones que permiten el voto en el exterior: 27 países en la década de los noventa y 28 a partir del 2000. Como señala Lafleur (2012),en la actualidad el voto en el exterior es una norma de ámbito internacional. Está permitido en 111 países,[2] y a nivel de la región andina todos los países lo permiten. Después de Colombia, lo siguió Perú (1980), donde es obligatorio el voto para los migrantes, Venezuela (1998), Ecuador (2006) y, finalmente, Bolivia (2009). Del resto de Sudamérica también se permite en Brasil (1989), Argentina (1993) y Guyana (1993). Chile está en discusión actualmente.[3] Sin embargo, hay ciertas particularidades del caso ecuatoriano que fueron incorporadas en la actual constitución, conocida como la Constitución de Montecristi por el lugar donde fue escrita, que merecen ser analizadas más detenidamente. Pero antes es necesario hacer una lectura de la literatura teóricasobre este tema del 'sufragio migrante transnacional'.

1. Revisión crítica de la literatura[4]

El reconocimiento de los derechos de los ciudadanos migrantes y la solicitud política a los mismos como actores políticos, son fenómenos novedosos en el desarrollo de Ecuador (si se piensa a los migrantes no solamente como proveedores de remesas). En el despertar de la representación pública, propia de muchos regímenes de América Latina en las décadas pasadas (Berg y Tamagno, 2006; Escobar, 2007), el presidente de los ecuatorianos en su discurso inaugural de enero del 2007, comenzó a dirigirse a los expatriados como sujetos con derecho propio: por lo tanto el discurso sobre la 'Quinta Región de

2 De Europa 40 países; 28 de África, 20 de Asia y 8 de Pacífico. Al respecto ver Navarro, et. Al (2007). De su análisis solo contabilizamos los países y no los territorios

3 En recientes declaraciones la Presidenta electa de Chile Michelle Bachelet manifestó que: "espero que esta sea la última vez que los chilenos que están en el exterior no puedan votar" (15.12.2013).

4 Parte de esta sección se retoma algunos elementos de Boccagni y Ramírez (2013).

Ecuador' es una metáfora para todos los ciudadanos que se encuentran en el exterior.

Un sustento teórico estructural para la aproximación al proceso de construcción de la Quinta Región en Ecuador, es aportado por el transnacionalismo –en grado de enfatizar no solamente los vínculos establecidos y las prácticas de conexión o lazos con el país de origen de los migrantes (Portes et al. 2003, Guarnizo, 2003; Levitt y Glick Schiller, 2006), sino también la influencia ejercitada por los estados de procedencia sobre sus ciudadanos en el exterior (Bauböck, 2003; Ostergaard-Nielsen, 2003).

En ambos puntos de vista y orientaciones, la persistencia de vínculos políticos significativos entre los migrantes y su tierra natal ha ido incrementando su estudio –sea por la extensión del fenómeno, sea por los canales de construcción del mismo o por el impacto que ha tenido en la vida política interna del país de origen. La noción de transnacionalismo político se podría aplicar a un vasto rango de actividades transfronterizas– totalmente variable en su frecuencia y distribución, pero mayormente atribuible, en términos estrictos, solamente a una menor parte de los migrantes (Portes, 2003).

De acuerdo con Fitzgerald (2000), el desarrollo del campo es básicamente el resultado de tres llaves de interpretación en el estudio de la migración: "la participación política a través del voto a distancia, el ejercicio de la presión por parte de los migrantes y las contribuciones financieras a través de las fronteras". Sin embargo, una más exhaustiva y refinada explicación es dada por otros autores. En uno de los artículos mejor conocido sobre el tópico Guarnizo *et al.*, (2003), focalizan la migración trasnacional fundamentalmente como:

> Un fenómeno de construcción a través del cual los sujetos responden a larga distancia a las obligaciones sociales, a través del sentido de pertenencia, buscando una transformación de las prácticas sociales en sus países de procedencia.

Adentrando más en profundidad, Ostergaard-Nielsen (2003) crea una tipología original de las actividades políticas transnacionales, que incluye tres categorías relevantes:

Políticas patrióticas (Homeland politics): éstas son iniciativas políticas de los migrantes, las cuales –aunque desarrolladas en los países anfitriones– es-

tán dirigidas a los países de origen, en una perspectiva de "activismo transnacional".

Políticas de inmigrantes (Immigrant politics): son las actividades políticas realizadas en el país anfitrión, que apuntan a mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de los migrantes que viven allí. Aunque no intrínsecamente transnacionales, dichas actividades pueden ser calificadas como tales, siempre que sean activamente apoyadas por los gobiernos de los países de origen;

Políticas translocales (Translocal politics): iniciativas desde la base, iniciadas por las comunidades de migrantes, posiblemente sin mediación institucional, pero dirigidas al contexto especifico local del país de origen.

En la fisonomía del caso ecuatoriano, esta tipología es especialmente relevante para la primera categoría –las acciones de los migrantes que están dirigidas a su país natal, el voto a la distancia es el más significativo de los ejemplos– y, en menor medida, para las otras (Boccagni, 2008).[5] En cualquier caso, el rol y el peso de las iniciativas propias del Estado han estado aparentemente, por ahora, muy lejos de las iniciativas y reclamos de los migrantes. Todavía más variados campos han sido abarcados en la definición de Martiniello y Lafleur (2008). Los autores sostienen que:

> "El transnacionalismo político cubre cualquier actividad política llevada a cabo por los migrantes […] que apunte a conseguir poder político o influencias sea a nivel individual o colectivo en el país de residencia o en el Estado al cual ellos consideran pertenecer. Tal poder o influencia puede ser obtenido relacionándose con todo tipo de instituciones […] en el país de residencia o natal, a través de movimientos de apoyo que son políticamente activos en el país de origen o directamente interviniendo en las políticas de su país de origen". (Martiniello y Lafleur, 2008: 653).

Desde el punto de vista de un caso totalmente novedoso –en términos de transnacionalismo político– como lo es el caso de Ecuador, esta definición incrementa el interés en la temática; el aspecto más sobresaliente a indagar es ver en qué grado y bajo qué circunstancias, los migrantes de Ecuador, y

5 Aunque al analizar el accionar de ciertas asociaciones de migrantes ecuatorianas, sobre todo las de paisanaje entrarían en la categoría de políticas translocales. Aunque al analizar el accionar de ciertas asociaciones de migrantes ecuatorianas, sobre todo las de paisanaje entrarían en la categoría de políticas translocales.

quienes de ellos, qué asociaciones, han logrado hasta ahora "influencia y poder político", como resultado de su participación política transnacional.

Cualquiera sea la definición aplicada, hasta en la esfera política hay que considerar lo siguiente, como señala Kivisto (2001) sobre si se hace o no referencia al transnacionalismo para distinguirlo como un nuevo fenómeno, o es la aceleración de un fenómeno preexistente como resultado de la compresión espacio-tiempo acicateado por las nuevas tecnologías de comunicación, (como el tema del "viejo vino en nuevas botellas"). Parecería ser que es más probable encontrar una respuesta positiva del lado de los países de origen, más que del lado de los migrantes.

En términos políticos, de hecho, la "novedad" real del transnacionalismo no está tanto (en la primera generación por lo menos) en la unión y en el vínculo de los migrantes con la tierra natal – aunque tal vez de manera parcial, selectiva y variable (Waldinger y Fitzgerald, 2004). La diferencia entre el actual estado del arte y el pasado radica más en las estrategias y actitudes desplegadas por los países de origen. Los países de origen, hoy en día, tienden con más claridad a cultivar la filiación y la lealtad de sus expatriados, a pesar de la distancia, del tiempo y del espacio, y del hecho que ejercitan un menor control sobre los migrantes con respecto a lo que ejercitan los países receptores.

De acuerdo con Bauböck (2003), un estado expulsor podría tener varias razones instrumentales para salvaguardar y mejorar las relaciones con sus expatriados: 1) *capital humano en crecimiento:* siguiendo conectados con los migrantes se podría cimentar el camino para "la reimportación" de destrezas profesionales, habilidades y de ahorros que quizás hubieran sido acumulados en el exterior; 2) *remesas:* incentivando una constante afluencia de remesas que da una razón para cultivar "mitos sobre el retorno" y para enfatizar los derechos de los migrantes; y 3) *presión política*: facilitar las actividades colectivas de los migrantes podría reflejar las expectativas de un rol potencial de los mismos, así como la presión que se podría ejercer, dentro del Estado anfitrión. Esto podría tener como objetivo, generar interés en el país de origen (aunque, de hecho, no es necesariamente el caso).

Aparte de estos tres factores, el activismo en los estados de origen podría ser entendido principalmente como un problema de política interna: como una respuesta para reforzar el consenso interno, reafirmar la identidad nacional o proveer, incluso marcar, una nueva fase en la historia política del país. Estas constelaciones de motivaciones podrían demostrar ser no menos

relevante que la anterior, en un caso novedoso de transnacionalismo político como lo es el de Ecuador.

En todo caso, si lo que es "fundamentalmente nuevo…son las respuestas de las instituciones nacionales, que permiten a los migrantes reivindicar derechos y afiliarse a varios sistemas políticos" (Bauböck, 2007:393-447), ¿cuáles son los impactos de tales respuestas, en cuanto a la protección social de los migrantes y a sus oportunidades de vida? En otras palabras: ¿el activismo en los países de residencia resulta también un canal potencial para el nacionalismo a distancia, o para una realización formal en la política de los derechos?, o ¿puede ejercer una influencia mayor en el desarrollo de las actividades de participación de los migrantes?

En principio, la estrategia estatal de mantenimiento de la fidelidad – para ser efectiva con los expatriados – debe dar la perspectiva de alguna oportunidad o garantía en la sociedad de origen, más allá del uso y del rol de símbolos nacionales, del patriotismo, o de la nostalgia. El acceso a los programas de seguridad social, la facilitación en los ahorros y las inversiones, nuevas oportunidades para el auto-empleo o el empleo calificado, apoyo social dedicado a los familiares *left behind* (mucho más cuando son dirigidas a niños), efectivos servicios consulares, retorno de personal calificado, podrían ser todas opciones viables, muchas de las cuales ya ha implementado, el actual gobierno ecuatoriano.

Transcurrido seis años de la 'revolución ciudadana' habría que pensar en los efectos de estas políticas impulsadas por el Estado ecuatoriano como un problema de investigación relevante, que en efecto puede ser considerado, en términos de una nueva construcción de procesos políticos transnacionales, como un caso de estudio.[6] Una exploración de este tópico puede incluso ser usada para evaluar un significativo corolario de las discusiones sobre la validez del argumento transnacional: las "oportunidades crecientes", para los migrantes, de combinar "vínculos y estatus externos e internos" (Bauböck, 2003), y por consiguiente también los derechos sociales y los recursos, ambos derivados del país de origen (en una democracia liberal o no) y del país de destino.

Dos indicadores típicos del novedoso enfoque sobre el fenómeno de la movilidad, aunque no solamente los únicos (Martiniello y Lafleur, 2008), son la

6 En esta dirección ver Ramírez (2013).

concesión del derecho al voto desde el exterior y el reconocimiento, o incluso la promoción activa, de la doble ciudadanía (Fitzgerald, 2006). Tal tendencia se ha aplicado a la mayor parte de los países Latinoamérica, en las dos décadas pasadas (Escobar, 2007) y como indicamos en la introducción, el derecho de los expatriados a tomar parte en las elecciones nacionales mientras están en el exterior, también tiene creciente notabilidad en otros sitios (Collyer y V. Zana, 2007).

El voto a distancia de los migrantes, como remarca Bauböck (2007), puede ser dirigido –sea desde el punto de vista de los migrantes o del punto de vista del Estado de proveniencia– por múltiples razones e intereses, muchos de los cuales están fuera del mundo estrictamente político:

> "La tendencia global hacia el voto desde el exterior no deja suponer que reciba siempre atención desde el punto de vista político o tenga un impacto significativo. La vuelta de votantes es casi siempre menor entre los expatriados que entre los votantes residentes en el país… la relevancia política del voto desde el exterior será mayor donde ha sido recientemente introducido, donde muchos de los expatriados compartan una identidad de diáspora, donde las preferencias políticas de los expatriados se desvíen significativamente hacia aquella de los votantes residentes y donde el sistema electoral prevea incentivos para una campaña política desde exterior" (Bauböck, 2007: 446).

Sobre todo una de estas condiciones antes mencionadas se aplica realmente al caso de Ecuador: la novedad del sufragio a distancia, junto con las expectativas altas puestas en ello por parte del actual gobierno y ciertos incentivos (políticos y económicos) para hacer campaña en el exterior. En esta fase, el voto a la distancia ha resultado por ahora una gran ruptura en términos nacionalistas y simbólicos, mucho más que en un sentido estrictamente electoral, leído en términos de participación electoral

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el pasado donde hubo una falta de interés hacia los expatriados que marcó generalmente el diseño de las políticas ecuatorianas (políticas de las no políticas), con la llegada al poder del nuevo gobierno a partir de enero del 2007, se expandió un espacio en la agenda gubernamental impulsando unas fuertes políticas migratorias de vínculo,

con enfoque de derechos y construcción de un Estado-Nación cada vez más de carácter transnacional (Ramírez, 2011; Margueritis, 2011).[7]

Según Lafleur (2012) la nueva literatura sobre políticas de vinculación (Smith, 2003; Gonzáles Gutiérrez, 2003; Gamlen, 2008) también ha mostrado que las políticas públicas hacia la diáspora están consideradas como un mecanis-

7 Del artículo de Margueritis (2011) concuerdo parcialmente con su análisis, sobre todo cuando enuncia algunos elementos del "transnacionalismo liderado por el Estado al estilo ecuatoriano", aunque resulta sorprendente la poca importancia que le da al tema del sufragio transnacional señalando solamente que algunos gobiernos de la región lo hace para atraer votos de los emigrantes, aunque relativamente menos en el caso de Correa (p. 206) y poniendo en un pie de página algunos datos de la primera elección 2006 –cuando todavía no gobernaba Alianza País– e información errónea sobre la institución encargada de fomentar la participación política en el exterior (no es la SENAMI, como señala, sino el CNE). Es pertinente de su análisis el ver la política migratoria en el contexto de escenarios institucionales nuevos y en redefinición. Sin embargo, cuando intenta sumergirse y plantear ciertas contradicciones, paradojas y tensiones en la política migratoria ecuatoriana el análisis de Margueritis resulta superficial y discrepo en varios aspectos. En primer lugar, las voces críticas respecto a la debilidad de la SENAMI, a su forma de manejo, funcionamiento (al estilo ONG) y las críticas a algunos de sus programas que señala la autora, ya han venido de varios actores (migrantes, academia, sociedad civil, organismos internacionales y del propio gobierno), con lo cual la autora no aporta nada nuevo en el análisis. Justamente algunas de las críticas son las que dieron paso a su cierre y a la creación del Viceministerio de Movilidad Humana dentro de Cancillería. De igual manera la contradicción que plantea entre el enfoque securitista y derechos humanos, sobre todo en el tema inmigratorio, no puede ser entendido sin un análisis diacrónico (entender bien la política migratoria del Estado Ecuatoriano a lo largo de su historia) y sincrónico (entender bien sobre todo el conflicto binacional que se tuvo con Colombia y el peso de ciertas instituciones del Estado). Ninguna de las dos cosas las hace. Resulta sorprendente el silencio de Margheritis que no hace mención sobre las políticas de refugio y el estatuto que ha concedido el Ecuador a miles de personas (aproximadamente 55.000), principalmente colombianos, siendo el mayor país de acogida a refugiados en Iberoamérica. En cuarto lugar, en la contradicción que señala sobre ciudadanía universal y desarrollo nacional, se ve su escaso entendimiento sobre dicho principio constituyente que no tiene relación alguna con la necesidad de recuperación del rol protagónico del Estado en temas de planificación y desarrollo que afirma la autora como otra de las paradojas. Por último, su crítica a la reforma del Estado, liderada por SENPLADES, parece más de una personas vinculada a la oposición política que a la academia: la autora resalta que existe falta de eficacia, falta de transparencia pública, centralización de poder, funcionarios jóvenes recién graduados sin experiencia, políticas de corte liberal que apuntan al individuo y al mercado y estilo casi autoritario del presidente Correa (pp. 210-213). Al señalar estos elementos no presenta ninguna evidencia empírica y se queda en un nivel enunciativo muy superficial. En esta parte parece más un artículo de opinión que un análisis científico

mo de ajuste en dos sentidos. Primero, los Estados expulsores menos desarrollados pueden utilizar las políticas de vinculación para captar remesas y otras inversiones de los emigrantes en su país de origen. Segundo, la presencia de ciudadanos en el exterior puede servir a los intereses económicos y políticos del país de origen cuando los emigrantes se organizan en lobbies o crean negocios transnacionales en el país de residencia. En ambos casos, según Lefleur, los emigrantes son un recurso potencial para sus países de origen por lo que las políticas de vinculación, fortalecen la lealtad de los emigrantes hacia su país de origen y sirven a los intereses del Estado de origen.

Para el caso ecuatoriano, el primer tema (políticas de vínculo para capturar remesas) no ha sido el interés del actual gobierno. Esto se evidencia con el reiterativo discurso del propio Presidente de la República y ciertos programas y proyectos emprendidos por la cartera del ramo, que han invitado, no sin éxito, al retorno.[8] El segundo sentido (políticas de vínculo que sirven a los intereses económicos y políticos) se podría pensar en algún tipo de interés gubernamental de tejer redes y alianzas con migrantes y asociaciones de migrantes para difundir el proyecto político de la 'revolución ciudadana'. En todo caso en el análisis planteado por Laflaeur (2012) no se observa la existencia de políticas de vínculo que no respondan a ningún otro interés por parte de los Estados que el de otorgar derechos –en este caso políticos– a las y los migrantes.

La experiencia del caso ecuatoriano o boliviano por citar dos casos de la región apunta a esta dirección. Si bien fueron temas empujados por ciertas organizaciones de migrantes, dichos gobiernos son los que lograron concretar, no sin problemas en cuanto a la instrumentalización y puesta en marcha con los respectivos costos que el sufragio migrante acarrea. Ha sido la voluntad política de estos gobiernos progresistas los que han permitido incluir a los ciudadanos radicados en el exterior en la vida electoral transnacional.[9]

8 El cual se ha producido más por la crisis global, que se sintió y se siente con fuerza a los principales lugares de destino de nuestros compatriotas (Estados Unidos, España, Italia) que por el 'efecto llamada' que hizo la SENAMI. Cabe recordar que se han dado más retornos forzados (tanto económicos como políticos) que voluntarios. Sobre los programas de retorno en Ecuador ver Moncayo (2011)

9 Son estos problemas de índole más operativo y de recursos los que obligaron al gobierno de Bolivia a realizar el voto en el exterior solamente en 4 países: Argentina, Brasil, Estados Unidos y España. El Estado Ecuatoriano, a través del CNE, asignó para los cuatro primeros procesos electorales en el exterior la cifra de 4'668.478,68 (Fuente: CNE en Bassante 2010). Solo

2. Derechos políticos para las personas en movilidad

Es a partir de la Constitución de Montecristi del 2008, que el tema de los derechos políticos avanzó de manera significativa en relación a la anterior carta magna. Por un lado, se ratificó nuevamente la posibilidad de que las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior puedan ejercer su derecho a elegir no sólo a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, sino también a representantes nacionales y de la circunscripción especial del exterior. Como ya se indicó, su voto es facultativo y también pueden ser elegidos para cualquier cargo. De igual manera, las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen el derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años (arts. 62/2 y 63).

Se observa que la tendencia a la diferenciación y reducción de derechos por la nacionalidad es política de excepción y no regla de aplicación en este texto constitucional, lo que aunque parezca obvio por tratarse de derechos, no sucedía en la Constitución de 1998.

Sobre el tema del sufragio migrante, la discusión cobró fuerza al momento de decidir si tenía que ser obligatorio o facultativo para los ecuatorianos radicados en el exterior. Este debate no sólo se dio al interior de la Asamblea, sino que también se abrió en otros espacios y de manea virtual se consultó a los propios migrantes para que se puedan expresar.[10]

Pero la participación en la vida política del país de las y los ecuatorianos en el exterior no se limitará a la posibilidad de poder ejercer su voto, sino que también pueden presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley (art.

para las elecciones presidenciales del 2009 el montó fue de 2'950.000 USD (Fuente: CNE).

10 Se preguntó a través de la página web de la asamblea: "La participación política ha sido uno de los temas que más interés despierta en las ecuatorianas y los ecuatorianos residentes en el exterior. Muchos de ellos y ellas desean que la 'Quinta Región', de la cual forman parte, tenga mayor incidencia en la vida de su país, permitiéndoles participar en la toma de decisiones de asuntos trascendentales para su patria. En torno a ello, se ha abierto un debate en la Asamblea Constituyente que cuestiona la condición obligatoria o voluntaria del voto de los ecuatorianos y ecuatorianas residentes en el exterior. Por esto, las y los asambleístas por los migrantes, hemos querido ampliar el debate y escuchar opiniones directas de nuestros compatriotas que se encuentran en distintas partes del mundo. Les invitamos a brindarnos su opinión respondiendo a lo siguiente: ¿Cree usted que el voto para ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior debe ser obligatorio o voluntario?"

102). Además, los ecuatorianos que residen en el exterior, pueden solicitar una convocatoria a consulta popular para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, teniendo el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial (art. 104).

También respecto a derechos de participación, se hace alusión directa a que la conformación de movimientos políticos podrá corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción especial del exterior (art.109), con lo cual junto con reconocer a la comunidad de ecuatoriano/as en el exterior como circunscripción especial y con ello, dar lugar a legislación particular, se está fomentando el interés de las y los compatriotas en los asuntos públicos del país y su organización. Al respecto encontramos el art. 116, donde se indica que "para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral... y determinará las circunscripciones dentro y fuera del país".

De igual manera, tal como ocurrió en las elecciones del 2007 para elaborar la Carta Magna, donde hubo por primera vez representantes de los ecuatorianos en el exterior, quedó estipulado que integrarán también la Asamblea Nacional, instancia encargada de la función legislativa (art. 118/3). Como se aprecia los derechos políticos ya no sólo se limitan a esta vieja idea, lastimosamente aún vigente, de querer incluir a los ciudadanos en la vida política exclusivamente a través del ejercicio del voto y la efímera representación. La Constitución vigente incluye la participación más radical por medio de otros canales, uno de ellos constituye el denominado cuarto poder del estado: el Consejo de Participación Ciudadano y Control Social, del cual también pueden ser candidatos y ser parte los ecuatorianos que radican en el exterior a través de un concurso de oposición y méritos.[11]

Por último, la Constitución de la República manda a crear los consejos nacionales para la igualdad, uno de ellos en materia de movilidad humana ejercerá atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Para el cumplimiento de sus fines se coordinará con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles

11 Dicho Consejo promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público (art. 207).

de gobierno (art. 156). Dichos consejos se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva (art. 156 y 157). Este tema de la conformación del Consejo Nacional para la Igualdad en Movilidad Humana constituye una tarea pendiente que se espera se concrete el próximo año.

Al hacer nuevamente un análisis comparativo a nivel mundial, el caso ecuatoriano resulta sui generis, y es digno de resaltar por algunos aspectos. Navarro y sus colegas (2007) señalan 4 tipos diferentes de elecciones: presidenciales, legislativas, referéndums y elecciones sub (añadiría supra) nacionales dependiendo del caso. Ecuador es de los pocos países que faculta para todos los tipos de elecciones señalados. Como indicamos se faculta el voto para elegir a Presidente y Vicepresidente; se permite que haya representantes de los emigrantes (6 asambleístas), se crearon circunscripciones en el exterior[12] y también votan para asambleístas nacionales. Los ecuatorianos en el exterior han participado en referéndums y consulta popular, como ocurrió en el 2011, y también eligen a los representantes para el parlamento andino. Como el caso ecuatoriano, existen seis países más: "Argelia, Bielorrusia, Irlanda, Rusia, Togo y Estados Unidos" (Navarro, et. al, 2007:17).

Aparte de esto, cabe recordar que los emigrantes pueden ser elegidos para cualquier cargo, y finalmente, los extranjeros residentes tienen derecho al voto. Esto –a diferencia del voto emigrante que es más común y ocurre en varios países como indicamos anteriormente– se da en muy pocos casos, sobre todo cuando se trata de comicios nacionales. Chile lo permite y, al igual que Ecuador, puso un tiempo de residencia de cinco años. Uruguay también pero para los extranjeros que llevan al menos 15 años residiendo en la nación austral. Casualmente, ninguno de los dos permite el voto en el extranjero de sus connacionales.[13]

12 Sólo 12 países en el mundo permiten a sus ciudadanos votar directamente por aquellos políticos a los que se les denomina 'diputados migrantes' y 11 han creado circunscripciones electorales externas (Navarro Fierro et. al 2007; Lafleur, 2012). Para un análisis más detallado del articulado constitucional en materia migratoria ver Ramírez y Quezada (2010).

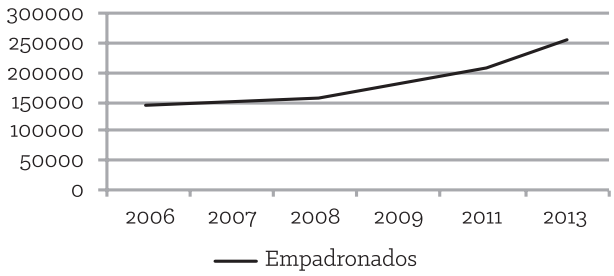
13 Para elecciones a nivel local o parlamentario hay más, tales como Nueva Zelanda, Malawi, Noruega, Cabo Verde. De la región Venezuela, Argentina, Bolivia. Brasil tiene políticas de reciprocidad con Portugal (tratado de casi-ciudadanía de 1971) que les otorga los mismos derechos tanto a brasileños en Portugal como a portugueses en Brasil que incluye el voto a nivel local. A nivel municipal está permitido entre los países pertenecientes a la Unión Euro-

Como se observa, el caso ecuatoriano incorpora varias particularidades abarcando la posibilidad de participación electoral en diferentes tipos de elecciones tanto para ecuatorianos en el exterior como para extranjeros residentes. En otras palabras, en Ecuador se ha construido más democracia al otorgar derechos políticos a las personas en movilidad teniendo como paraguas el principio de ciudadanía universal. Trascurridos más de 7 años de que en Ecuador se permitió el 'sufragio migrante transnacional', veamos algunos de los resultados más relevantes.

3. "Mi voto es crucial para el futuro de la patria"

Al analizar los datos sobre 'sufragio migrante' de ecuatorianos en el exterior se observa en primer lugar que ha existido un incremento en el padrón electoral. En la primera elección del 2006 se empadronaron 143.352 personas. Para el 2007 subió a 152.180; un año después llegó a 156.677 y para el 2009 alcanzó los 184.000 empadronados. En las elecciones realizadas en el 2011, el padrón aumentó a 206.255 y para las últimas elecciones de febrero de 2013, según los datos del CNE, el padrón llegó a 252.121 personas.

Gráfica 1.
Ecuatorianos Empadronados en el exterior



Fuente: Elaboración: Propia con datos de la CNE.

pea. España tiene tratados bilaterales de reciprocidad que les permite votar a nivel local con ciertos países no comunitarios, varios de ellos de Sudamérica (incluido Ecuador). El sufragio de los extranjeros ha sido un tema menos estudiado a nivel académico y requiere mayor análisis.

El dato sobre el padrón electoral, y su incremente en este sexenio es importante porque, a diferencia de lo que ocurre en el territorio ecuatoriano, al ser el sufragio facultativo para los ecuatorianos en el exterior, ellos tienen que inscribirse en el consulado más cercano para constar en el padrón electoral.[14] Este hecho, el ejercicio de inscripción, constituye en sí mismo un acto de voluntad y deseo de participar en la vida política del país de origen que es necesario tomar en cuenta y a partir de este universo realizar el análisis.

Al ver el dato del padrón electoral en relación al total de población emigrante, los facultados para sufragar representan el 11%.[15] Por otro lado, si hacemos el análisis en relación al número total de electores, el padrón de los emigrantes representa el 2.16%. Aunque porcentaje bajo, está por encima de lo que representa en 12 provincias del Ecuador: es mayor a todas las del oriente, a tres de la sierra (Carchi, Bolívar y Azogues) y a Santa Elena, Santo Domingo y Galápagos.

Cabe señalar que el actual padrón no sólo incrementó en datos totales, sino que también aumentó en número de países y ciudades donde se puede ejercer el derecho al voto. Si para el 2006 se empadronaron y sufragaron en 42 países y 61 ciudades, para las elecciones de febrero del 2013 el número de empadronados aumentó a 45 países y 99 ciudades.[16] Llama la atención el incremento de ciudades/recintos donde se puede sufragar. Lo más común es que el día de las elecciones la gente acuda a los consulados a ejercer su voto. Donde hay muchos electores se solicita otros espacios como coliseos.[17] Esta variedad geográfica alerta no sólo sobre la diversidad de destinos de la diáspora ecuatoriana, sino sobre la existencia de un transnacionalismo político multi-situado que, si bien requiere de mayor análisis, habla de la implementación de una

14 También se han realizado brigadas móviles de empadronamiento, llegando a ciudades y lugares donde no hay consulados de Ecuador. Sobre los procedimientos y requisitos para sufragar ver Bassante, 2010.

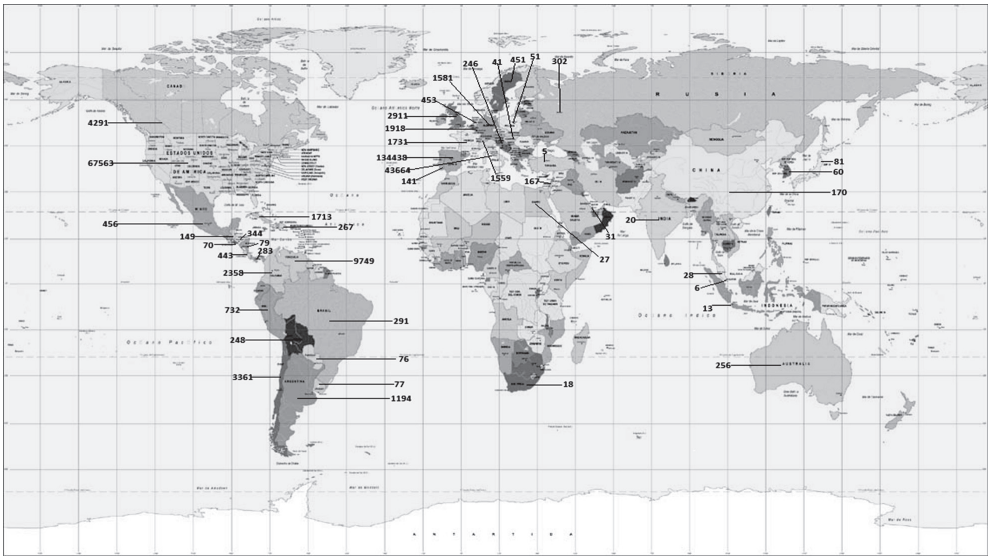
15 Si tomamos como universo la cifra de 2.295.642 emigrantes que ofrece el propio CNE. Este porcentaje subiría si tomamos como universo de población a las y los emigrantes mayores de 16 años que son los que pueden sufragar

16 Hay tres recintos que se abrieron que no tuvieron ningún empadronado. Esto ocurrió en Teherán, Rio de Janeiro y Tapachula. En otro, por el contrario se abrieron dos en una misma ciudad, es el caso de New York que tiene un recinto en Queens.

17 El CNE divide y tiene procesos para tres tipos de recintos electorales en el exterior. Los recintos de 0 a 50 electores; los de 51 a 550 y los de más de 550 electores. La mayoría son éstos últimos.

biopolítica, de una práctica estatal racional en el conjunto, que incluye a las minorías, de la población migrante.[18]

Mapa electoral de ecuatorianos empadronados en el exterior.
Elecciones 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE

Al igual que ocurrió desde el inicio, el mayor número de empadronados y votantes se encuentra en España (y de este país en Madrid, Murcia y Barcelona). Luego le siguen los empadronados en Estados Unidos (sobre todo en New York y New Jersey), Italia (en Milán y Génova) y Venezuela (en Caracas). Donde más ha crecido el padrón es en Estados Unidos que arrancó con una población de

18 En otro artículo (Ramírez 2011) planteé la tesis del surgimiento de un estado-nación transnacional donde se van produciendo ciertas prácticas gubernamentales/estatales que llegan a la 'quinta región'. No sólo en cuanto al sufragio transnacional, que le corresponde al poder electoral, sino sobre todo al poder ejecutivo con sus diferentes programas y proyectos para la población migrante. Pero también el poder legislativo, que ha abierto casas legislativas en el exterior y al Poder del Consejo de Participación Ciudadano y Control Social que señalamos en el primer acápite. Un análisis detenido de esto está en preparación.

16.538 empadronados –y ocupaba el tercer puesto luego de Italia–, y ahora tiene una población empadronada de 67.563. Es decir, se cuadruplicó el padrón en el sexenio. También en Venezuela se observa un crecimiento considerable como se ve en la siguiente tabla.

Población ecuatoriana empadronada según principales países 2006-2012.

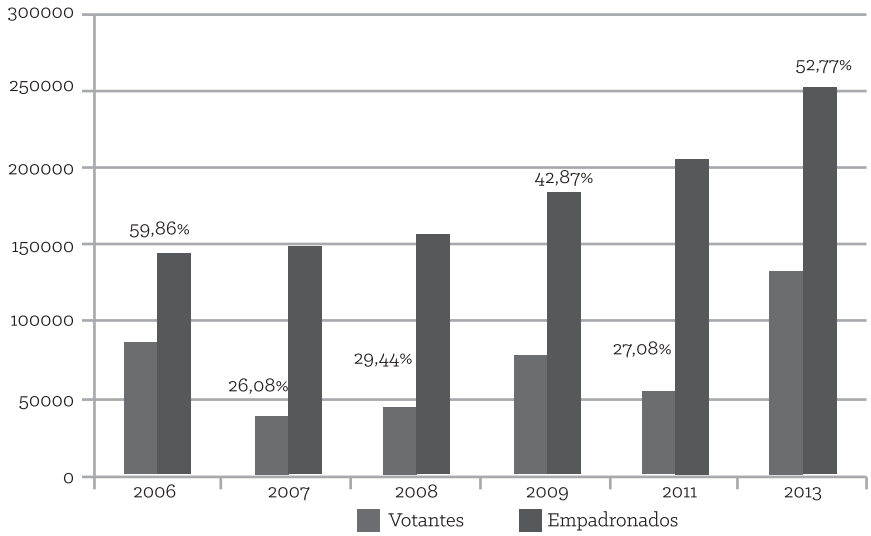
País	*2006*	*2012*
España	90.476	134.438
Estados Unidos	16.538	67.563
Italia	24.807	43.664
Venezuela	3.875	9.749

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE.

Como señala Calderón (2007), más allá del peso o la representatividad del sufragio de los migrantes y la variedad geográfica, no son correctos los argumentos que indican que dado que la abrumadora mayoría viven en dos o tres países, un par de votos desde otros lugares son irrelevantes, porque precisamente cada voto representa una historia migratoria, una decisión de vida. Cada comunidad de ecuatorianos por pequeña se sea, cada ecuatoriano es una historia por contar, y merece que se respeten sus derechos políticos.

Las elecciones del 2013 fueron la sexta en la que participaron los ecuatorianos residentes en el exterior. Como se observa en la siguiente gráfica las elecciones que han despertado mayor interés han sido las presidenciales del 2006 y 2013. La última contienda electoral fue en términos absolutos donde más personas acudieron a votar llegando a la cifra de 133.045 migrantes. Sin embargo, si hacemos el análisis en relación al total del padrón, sigue siendo las primeras elecciones de 2006 las que más porcentaje de votantes tuvo en relación al número de empadronados. En aquel año representó el 59, 86% del padrón, mientras que el 2013 fue el 52.77%. Donde menos participación hubo fue en las elecciones para elegir asambleístas constituyentes del 2007, al cual acudieron solo el 26% del padrón, seguido de las elecciones del referéndum y consulta popular del 2011 donde acudió a sufragar el 27%.

Empadronados y votos totales de ecuatorianos en el Exterior 2006-2013 y % de participación

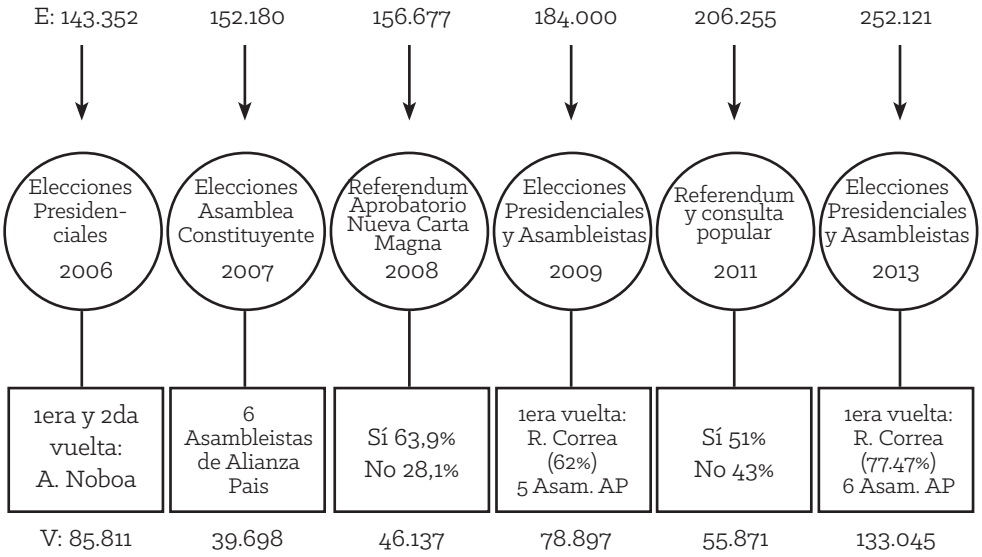


Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE.

En cuanto a los resultados electorales vemos un cambio en la tendencia política desde inició el proceso. En las elecciones presidenciales del 2006, el voto migrante se inclinó por el candidato de derecha Álvaro Noboa (quien triunfó en las dos vueltas). A partir del 2007 han sido los candidatos de Movimiento País los que han triunfado tanto para elegir al Presidente (donde triunfó Rafael Correa en primera vuelta con el 62% de los votos en el 2009 y el 77,4% en el 2013), como para asambleístas: en el 2007 ocuparon los 6 curules que se otorga a los representantes de los ecuatorianos en el exterior; en el 2009, 5 de 6 fue para el oficialismo y el 2013 nuevamente ganaron todas las curules.

En otro estudio (Boccagni y Ramírez 2013) sobre el perfil del ecuatoriano que está acudiendo a votar y los motivos que le impulsan, los resultados de la encuesta arrojaron que las y los ecuatorianos en el exterior lo hacen principalmente porque consideraban que las elección de hoy es crucial para el

Empadronados y votos totales de ecuatorianos en el Exterior 2006-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE.

futuro de la patria (38.8%), porque es un derecho de todo ecuatoriano (33.9%), por sentirse más cerca de la patria (13.1%) y porque es una obligación (12.2%).[19]

Un hecho significativo adicional, fuera de una perspectiva estrictiamente política, merece ser remarcado que es el clima cálido de la colectividad –que parecería ser un aunténtico festejo popular ecuatoriano, más que una competencia política– lo cual ha sido percibido en diferentes elecciones y en varios sitios donde se instalaron las mesas electorales. Elementos como la celebracion nacional, la identidad nacional, patritismo, reconocimiento y visibilidad en el exterior, son aspectos que están presentes en el sufragio migrante.

Sin lugar a duda que este tema requiere de más análisis, buscando nuevas interpretaciones con categorías más sofisticadas y extensas que solamente aquuellas de tipo político. No sólo por un asunto de interés académico, sino

19 La encuesta se corrió el día de las elecciones del referéndum aprobatorio de la nueva constitución en el 2008. Se realizaron 572 encuestas en 7 países. Los resultados de dicho trabajo ver en Boccagni y Ramírez (2013).

para pensar en nuevas formas y mecanismos de incorporar a la diáspora más activamente en la vida nacional/local de su lugar de origen y para pensar en las implicaciones que ocurren a partir del surgimiento de un Estado-Nación cada vez más transnacional que pueda a su vez dar paso a formas novedosas de participación, representación, que en definitiva favorezcan y radicalicen nuestras democracias y que mejoren la vida de todas las personas en movilidad. Al fin y alcabo todos somos potencialmente migrantes.

Bibliografía

Bauböck R. (2003): "Toward a politicaltheory of migranttransnationalism", en "*International MigrationReview*", núm.37, 3.

___, (2005): "Expansive citizenship: Voting beyond territory and membership", en "*Political Science and Politics*", No.38, 4.

___, (2007): "Stakeholder citizenship and transnational political participation: A normative evaluation of external voting", en *Fordham Law Review*, No.75.

Bassante, G, (2010): *El voto en el exterior. La experiencia Ecuatoriana*, Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Berg, U. y C. Tamagno (2006): "El quintosuyo from above and from below: State agency and transnational political practices among Peruvian migrants in the US and Europe", en *Latino Studies*, No.4.

Boccagni P. (2008): "Migrants' social protection as a multi-actor process: Public policies and emigrants' own initiative in the case of Ecuador-",ponenciapresentada en la conferencia*Migration and Social Protection: Exploring Issues of Portability and Access*, University of Sussex, November.

Boccagni P y J. Ramírez (2013): "*Building Democracy or Reproducing 'Ecuadorianness'? A Transnational Exploration of Ecuadorian Migrants' External Voting" en Journal of Latin American Studies.*

Calderón, L. (2007): "Algunas coordenadas de análisis para comprender el voto en el exterior de 2006", en Peschard, Jacqueline, 2 de Julio, reflexiones y Alternativas, *México: unam.*

Collyer, M. y V. Zana (2007): *Patterns of extra-territorial voting,* WP T22, Sussex Centre for Migration Research.

Constitución de la República del Ecuador, 1998
Constitución de la República del Ecuador, 2008
Elis, A. (2007): "The history and politics of external voting", en*Voting from Abroad. The International Idea Handbook*.Estocolmo y México D.F: IDEA
Escobar, C. (2007): "Extraterritorial political rights and dual citizenship in Latin America", en *Latin American Research Review*, No. 42, 3.
Fitzgerald, D. (2000), *Negotiating extra-territorial citizenship: Mexican migration and the transnational politics of community*, Center for Comparative Immigration Studies, Monograph No. 2.
___, (2006), "Rethinking emigrant citizenship", en *New York University Law Review*, núm.81, pp. 90-116.
Fox, J. (2005): "Unpacking "transnational citizenship", en Annual Review of Political Science", No.8.
Gamlen, A., (2008): "The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination" en *PoliticaGeography*.Vol. 27. No. 8
Guarnizo L., P. Alejandro y H. Haller (2003): "Assimilation and transnationalism: Determinants of transnational political action among contemporary migrants", en *American Journal of Sociology*, No.108.
Gonzáles Gutiérrez, C. (2003): "La diplomacia de México ante su diáspora" en Fernández de Castro (ed.) En la frontera del Imperio. México: Ariel
Kivisto, P. (2001): "Theorizingtransnationalmigration: A criticalreview of currentefforts", en*Ethnic and Racial Studies*, No. 24, 4.
Lafleur, J. (2012): "Introducción. Transnacionalismo, diáspora y voto en el exterior" en *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*, Barcelona:cidob.
Levitt, Peggy y Nina Glick Schiller (2006): "Perspectiva internacional sobre migración"; en Portes y DeWind (coords.): *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México:Porrúa - U. Zacatecas – INM.
Margueritis, A. (2011): "*Todossomosmigrantes" (We Are All Migrants): The Paradoxes of Innovative State-led Transnacionalism in Ecuador*" en International Political Sociology, No. 5

Martiniello, M. (2005): "Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe",Imer*Working Paper*No.1/05.

___, y Lafleur J-M. (2008): *Towards a transatlantic dialogue in the study of immigrant political transnationalism,* en "Ethnic and Racial Studies", No. 31, 4.

Moncayo, M. (2011) El Plan "Bievenid@saCasa": estudio osbre la experiencia del fondo Cucayo. Quito: flacso- Fundación Carolina.

Navarro C., Morales, I. y Gretschew, M. (2007) "Externalvoting: a comparativeoverview", en *VotingfromAbroad. The International Idea Handbook*. Estocolmoy México D.F: idea

Østergaard-Nielsen, E. (2003), "The politics of migrant transnational practices", en *International Migration Review*, 37, 3.

Portes, A., L. Guarnizo y P. Landolt (2003) *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México, D.F.: flacso-México / Porrúa.

Ramírez J (2013): *La política migratoria en Ecuador: rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*, Quito: iaen.

___, (2011): "Repensando el Estado-Nación en clave migratoria: del enfoque de control al enfoque de derechos" en *Revista Línea Sur*, No.1, diciembre, 2011.

___, y G. Quezada (2010), "Política migratoria y avances en movilidad humana en la nueva Constitución del Ecuador" en Ramírez J. *Con o Sin Pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*, Quito: iaen.

___, y P. Bocaggni (2010): "Construyendo la quinta región: voto a la distancia y análisis de la participación política de los ecuatorianos en el exterior" en Ramírez J. *Con o Sin Pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*, Quito: iaen.

Smith, R. (2003): "Diasporic Memberships in Historical Perspective: Comparative Insights from the Mexican, Italian and Polish Cases", en *International Migration Review.* Vol. 37. No. 3

Waldinger, R. y Fitzgeral, D. (2004): "Transnationalism in Questiom" en *American Journal of Sociology.* Vol. 109, No. 5.

Capítulo 5

The external voting right of Bolivians abroad: What role for emigrants in regime transformation in their homeland?

Alfonso Hinojosa Gordonava
Eduardo E. Domenech
Jean-Michel Lafleur

Within migration studies, the relations between sending states and their citizens abroad have received major attention in recent years. Different works have demonstrated how the frontiers between exclusion and inclusion in the political community are being redefined (Smith 2003; Calderón Chelius 2003; Gamlen 2008; Dufoix, Guerassimoff, and de Tinguy 2010). Historically, academic interest in the extension of political rights to nationals residing abroad was located within the context of South-North migration. Mexico, in particular, is a country about which a significant amount of the literature on external voting has been produced (Carpizo and Valadés 1998; Santamaría Gómez 2001; Espinoza Valle 2004; McCann, Cornelius, and Leal 2006; Smith 2008; Calderón Chelius 2010; Lafleur 2013). In the case of Bolivia, socio-political studies on the relations between the homeland and the diaspora have been scarce.

In this chapter, we propose to analyze the development of the external voting issue in the Bolivian political context between 2003 and 2009. Examining the evolution of relations between the Bolivian Government and its diaspora (particularly after the coming to power of Evo Morales Ayma in 2006), we will demonstrate how the topic has progressively become central within Bolivian politics and how emigrants have played an active part in their own enfranchisement. In particular, we will see how "the process of change" instigated by the Morales government has found an extension among citizens abroad. To do so, we will analyse different government documents, public interventions and interviews of civil servants and representatives of civil society organizations.

After the first part of this article on the path to the adoption of the 2009 electoral law enfranchising citizens abroad, we shall proceed to an analysis of the electoral behaviour of citizens abroad based on an exit-poll survey conducted with citizens abroad during the Presidential Election on 6th December 2009.

1. State responses to Bolivian emigration: A historical perspective

Except for limited intra Latin American migration that took Bolivia as a final destination, the history of international migration in Bolivia is characterized by the emigration of Bolivian citizens. Different estimates suggest that between 20% and 30% of the Bolivian-born population currently resides abroad. According to the few sources available such as the 2007 *Mesa Técnica de Bolivia*, the phenomenon has significantly accelerated in the past decade: the 1976 census estimated the emigrant population to 250,000 in 1976, to 380,000 in 1992 and 1.2 million in 2001. Today, because of the important variations in the different estimates realized by the Bolivian Government, international organizations and NGOs, it is usually considered that the Bolivian population abroad ranges between 1.5 and 2 million citizens.

Argentina is the historical destination country of Bolivian migrants. Bolivian migration to Argentina first concentrated in rural areas around the border but started to expand to large Argentine urban areas in the second half of the 20th century. During the 1980s, Buenos Aires became the biggest point of concentration of Bolivian migrants occupied in construction, manufacture, services and horticulture. The United States is the second favourite destination of Bolivian migrants where migrants proceeding from the region of Cochabamba and Santa Cruz de la Sierra have started to move during the 1970s. Bolivian migration to Brazil happened mainly during the 1980s and 1990s is mostly a masculine migration occupied in manufacture. Spain is the most recent destination country for Bolivians. Most of the emigrants who decided to move there had previous emigration experience or close family connections with Argentina, the United States and Brazil (Hinojosa Gordonava 2008).

In opposition to what these population movements suggest, the Bolivian State has traditionally been more concerned about regulating foreign migration to Bolivia. For this reason, it long limited its emigration policy to trying to reduce and control the number of citizens leaving the country through

migration laws. For most of the 20th century, the State thus sought to limit departures, including in times of crises such the Chaco War with Paraguay or the 1952 Revolution, by taking measures such as denying help to citizens abroad who left the country without a passport. The year 1976 is a turning point when the military regime created through Law decree 13.344 the National Council on Immigration. One of the objectives of this institutions supervised by the Ministry of the Interior was to promote the return of Bolivians abroad. Simultaneously, the Bolivian dictator Hugo Banzer agreed with Argentine authorities to put in place a forced-repatriation program for Bolivians in Argentina (Mugarza 1985: 101).

During the mid 1980s, a new wave of massive internal and international emigration started after the implementation of Decree 21.060 which put in place a neoliberal socio-economic model in the country. It is during this period that Bolivia emigration starts to diversify to new destination countries such as the United States, Brazil and Spain. In spite of the increase of departures, the Sanchez de Lozada Government maintains the historical focus on restricting immigration to Bolivia with the adoption of Decree 24.423 in 1996. With regards to emigration, the focus remains throughout the 1990s as the National Council on Immigration is given the task to prevent Bolivian citizens from leaving the country.

The transformation of National Council on Immigration into the National Service for Migration in 1998 by the newly elected President Hugo Banzer did not alter the course of history. At the turn of the 21st century, the Bolivian State refused to acknowledge the fact that it was an emigration nation and focused its efforts on immigration control.

2. The increasing visibility of "Bolivians abroad"

The increase in emigration flows and the diversification in destination countries explain only partly why the topic of emigration has gained growing importance in Bolivian politics in the 21st century. Other factors such as socio-political transformations in Bolivia and in destination countries, the activities led by several non-governmental actors and the changing representation of the emigrants in the media also have to be noted.

First, two phenomena related to the economic and socio-political consequences of the neoliberal economic model adopted by both Bolivia and Argentina increased the visibility of Bolivian migrants. On the one hand, the 2001 Argentine economic crisis triggered a wave of xenophobic violence against Bolivians in that country. On the other hand, the effects of the economic crisis on both Argentina and Bolivia encouraged Bolivians to consider new destination countries to migrate. Bolivian migration to Spain attracted substantial attention in Bolivia for different reasons. The large increase in the demand for passports, the return of undocumented migrants expelled from Spain, the advertising campaigns of travel agencies and the continuous inflow of remittances attracted substantial media attention. Above all, the Bolivian public opinion seemed particularly affected by the consequences on Bolivian families of the fact that this new migration was predominantly made of women who often left children in Bolivia to work as care-takers in Europe (Román Arnez 2009).

Second, as underscored by the Federation of Bolivian Civic Associations, the economic and social consequences of the crisis in Bolivia and Argentina triggered a reaction among Bolivian associations abroad. This process gave rise to the increase politicization of emigrant communities through associations such as the Bolivian Youth in Action. During the 2003 conflict on water in El Alto (La Paz), the increased involvement of emigrants in Bolivian politics was visible through the organization of demonstrations and strikes in Buenos Aires by which they were demonstrating support to Bolivian social movements. Through their support to the causes of the nationalization of natural resources in Bolivia and the impeachment of President Sanchez de Lozada, a new actor suddenly appeared on the Bolivian political scene: Bolivians residing abroad. Considering their stake in Bolivian politics, these associations also rapidly demanded to be allowed to vote in Bolivian elections from abroad. At the same time, they were also heavily involved in debates surrounding the new immigration law in Bolivia. They were accordingly mobilized in two different national political contexts.

Early 2006, the party Movement for Socialism (Spanish acronym is MAS) led by the social movement leader Evo Morales Ayma took power. With this party, the topic of emigration suddenly took a large place in the agenda of the Government. One immediate measure was to include the topic within the government program known as the National Plan for Development. Specific

measures aimed at Bolivians in Argentina included increasing resources to attend emigrants' needs and reducing the costs of documents delivered to citizens abroad. Another evidence of the change of paradigm within Government on the topic of emigration is that a Human Rights Observatory was created to monitor the situation of Bolivians living in Argentina.

At the international level, Bolivia's new posture towards emigration was visible through its participation in numerous forums and international events on the issue. Most importantly, Evo Morales —along other Latin American political leaders—took a very critical stance against the so-called Return Directive voted by the European Parliament in 2008 by denouncing the fact the European Union was unfairly blaming migrants for its lack of social cohesion.

3. Bolivians abroad: The construction of the political project of MAS

In spite of the existence of different norms and bodies working on migration issues before the coming to power of MAS, the various representatives of governmental and non-governmental bodies we interviewed confirm that has been absent or at best passive when it came to Bolivians residing abroad. As summed up by a Human Rights activist we interviewed, "there was a total indifference of the State". On the same line, one person in charge of migration issues at the Ombudsman Office of Bolivia considered that "the State kept quiet" on the topic and, in that sense, could even be "considered an accomplice" in the sufferings experienced by citizens abroad. Similarly, another civil servant in Consular Affairs recognized that Bolivia "never wanted to deal with the roots of the issue" and believed that "the State did not want to look at emigration phenomenon".

This indifference and absence of the State towards emigration can be analysed in terms of "objective complicity" following the term first coined by Sayad (Sayad 2006). According to this author, it appears that migration requires to be ignored and not accepted as permanent in order to reproduce itself. With regards to sending societies, emigrants are thus necessarily considered as absent temporarily. In this sense, the indifference of the Bolivian State toward the emigration issue for a long time was revealing of a double negation. On the one hand, the State only perceived itself as an immigration country, and

on the other hand, it never acknowledge that Bolivian emigration could be permanent phenomenon in which the State could have responsibility. Focusing on immigration as being the result of individual decisions only, the State turned its nationals living abroad in "non-nationals" excluded from the political community.

With the coming to power of MAS at the Presidential level, the main priority around the topic of emigration became to demonstrate that the State had a strong interest in emigrant communities residing abroad. The new category of "Bolivia exterior" was even coined to refer to these communities (de la Torre Avila 2006). With the adoption of the new National Plan for Development, different objectives are set in favour of citizens abroad: help the legalization, defend their rights and enfranchise them. At the symbolic level, the new government was thus trying to reincorporate citizens abroad in the Bolivian nation by removing the territorially-based divisions that were created between residents and nationals abroad. On the 182nd anniversary of Bolivia's independence, Evo Morales addressed directly a message to citizens abroad in those terms:

> 'Even though you are far away, we feel you are close, because Bolivia is made of us all, those who live here and those, like you, who went abroad looking for better living conditions. […] Be certain that we will make efforts. From Bolivia, we will continue to work and fight for your rights to be recognized worldwide' (Message of President Evo Morales, August 2007).

In addition, with the coming to power of MAS, a constitutional reform redefined the Bolivian State as "Plurinational and Community-based". The new Constitution established a new relation between the State and citizens abroad. Because Bolivian consular services has traditionally been characterized by a relation of ethnic and racial subordination between the administration and citizens abroad, Evo Morales proposed to establish a two-way diplomacy. This meant that the Bolivian Government would not only seek to negotiate better living conditions with receiving country governments but would also make that all citizens abroad would receive adequate consular services without any form of discrimination (Interview with President Evo Morales in Magazine Pagina 12, 14th April 2004).

Interviews with civil servant of the Foreign Affairs Ministry revealed that consular services were traditionally very distant from the emigrant communities. One interviewee noted that a closer cooperation with emigrant associations was necessary because the role of consular services was not only to attend the emigrants' needs but also to represent them. One priority that clearly stated in the 2007 Activity report of the Ministry was to provide undocumented emigrants with some form of Bolivian documentation. Once in possession of such documents, Bolivians in Argentina could apply to Legalization Programme. However, this effort to provide documentation did not only serve to protect citizens abroad. As noted by Evo Morales himself, this was also the first step of a process that would eventually see them participate in Presidential elections from abroad (op. cit.).

In the name of principles such as democracy, national unity, participation, justice and equality, Evo Morales and his Government exhorted citizens abroad to take part in the political project of the new Government by voting from abroad if they were to be enfranchised:

> 'Dear brothers and sisters, you have to help me build a more democratic Bolivia, with the largest participation of us all. Our commitment as Government is to let you decide the destiny of the country by voting from wherever you are. It is not only about respecting your constitutional obligation [to vote] but rather to strengthen our democracy with the participation of different sectors of the population and especially the brothers who live abroad' (op. cit.).

This demonstrates that the implementation of external voting in Bolivia was based on a relation of mutual support between the Government and citizens abroad: in return for increased protection and services abroad, emigrants were expected to support the political project of the new Government with their vote. Before the implementation of the external voting law, a Foreign Affairs civil servant summed up the situation as such:

> 'The emigrant population has a particularly important weight for the new Government because of its political affinities. In other words, we are talking about a population that identifies itself with their political project […]'.

One further factor that explains the increased visibility of communities abroad and the State interest is the remittances. Even though reliable data are difficult to compile, it appears that the inflow of remittances grew from 83 million USD in 2002 to 1.097 million USD in 2008 (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos 2010). This exponential increase obviously rendered emigration a major factor in the country's macro-economic stability. At the micro-economic level, despite continuing debates on the real effect of remittances, this influx of money played a part in preventing certain sectors of the population from falling further into poverty. Accordingly, in spite of the absence of any explicit references to remittances in the external voting debates, it cannot be excluded that the Government also saw an economic interest in stimulating the loyalty of citizens abroad by enfranchising them.

4. How was the external voting law passed?

Despite the lack of interest of Bolivian authorities for citizens abroad during most of the 20th century, the Electoral Code of Bolivia recognizes the right of its citizens abroad to take part in presidential elections since 1991 (article 97). The Electoral Code however mentioned that an additional law had to be adopted to implement this right. Due to the absence of political willingness to adopt such law, a collective of Bolivians in Argentina filed a complaint with the Supreme Court of Justice in La Paz in 2005 which, in turn, gave the order to Congress to adopt such law. When MAS came to power in 2006, the emigrants pressured it immediately to act on this matter. Many within Congress had traditionally opposed the enfranchisement of citizens abroad on the basis of financial, logistical or legal arguments.

On 21st May 2008, the MAS-dominated House of Representatives managed to adopt the Law on the Vote of Bolivian Citizens Residing Abroad and sent it to the Senate for final approval. In the Senate, the main opposition party Social Democratic Power (PODEMOS, Spanish acronym) managed to block the adoption of the law until April 2009. This party's main fear was that, once enfranchised, citizens abroad would massively support MAS. Their view was later supported by the fact that symbolic elections abroad held on the Day of the 2008 Constitutional Referendum showed strong support in favour of MAS. One PODEMOS Senator summed up his party's position as such:

> 'Because Bolivia is an emigration country, the implementation of the vote of Bolivians abroad would mean that those who left would decide the result of national elections and referenda without benefiting or suffering from the consequences of the results of these elections. In other words, those who are abroad would decide who govern those who stayed. How can we justify that those voters residing in Argentina alone, whose number is estimated to 500,000, have more electoral weight than the Departments of Tarija, Beni or Pando which sum up 372,000 votes together?' (Carlos D'Arlach, PODEMOS Senator).

In spite of this situation, the debate on external voting experienced a major breakthrough in August 2008 when a collective made of associations representing many sectors of societies (CONALCAM) and ideologically close to MAS called for the organization of a referendum to approve a new Constitution. Evo Morales used the pretext of the referendum to reiterate his support to external voting and asked all MAS senators to start a hunger strike until the Senate approved the external voting law.

At the end of October 2008, MAS and PODEMOS eventually agreed that a referendum would determine the approval of the new Constitution (in January 2009) and that it would be followed by general elections (in December 2009). Until that date, the text of the new Constitution had been drafted, debated and amended in Congress. The text explicitly recognized in its article 27 that emigrants would be enfranchised: "Bolivians residing abroad have the right to participate in the elections for President and Vice-President and any other election permitted by law. This right is exercised after the registration and enfranchisement processes are conducted by the Electoral Body".

After this call by Evo Morales, various civil society organizations continued to pressure the Senate to pass the New Constitution and the external voting law. In Argentina and Chile, associations of Bolivians abroad replicated these efforts. In Buenos Aires and Arica, emigrants started a hunger strike in front of the consulates in solidarity with protestors doing the same in front of Congress. These movements triggered a larger movement of support for external voting as demonstrations and petitions were being organized in front of Bolivian embassies in Brazil, Spain and Germany.

To understand the evolution of Bolivia's policies towards citizens abroad, it is necessary to replace it in the context of increasing participation of civil society actors in the definition of migration policies (Domenech 2008). This

participation is visible through the mobilization of different migrant organizations but also through the invitation made by both sending and receiving states to migrants to voice their opinions on these issues. One example of this involvement is the creation of the "International Commission on Bolivian External Voting". Even though it was created in Buenos Aires, this organisation coordinated with similar organizations in Spain, Brazil and Chile. Their main goal was to demand the immediate adoption of the law of implementation on external voting. However, they also mobilized on other issues such as the nationalization of gas. Following the work of Sayad (1998), these migrants could be considered as "heretics" in the sense that they refuse to stick to the traditional role that is expected from the sending and receiving them which consists in being exclusively economic actors excluded from any active political role.

The participation of Bolivian migrants in different marches and hunger strikes, are illustrative of their refusal to stick to purely economic roles. One particularly visible instance happened on 10th August 2008 (Day of the revocatory referendum) when different migrant organizations, human rights organizations and others organized a day of symbolic elections in different cities of Argentina to demand that their right to vote from abroad be explicitly recognized. The issue for these emigrants was thus to be formally recognized as members of the community despite their absence. One leader, Mario Flores, expressed this demand very clearly in the press: "We are going to demand that this law passes, even at the expense of our own lives, because abroad we are dead from civic standpoint".

A little later, to increase pressure on the Bolivian Congress, Bolivian citizens in Argentina and Chile decided to start a hunger strike in front of Bolivian consulates. This movement triggered similar actions in Brazil, Spain and Germany. As the pressure built up, the Ministry of Foreign Affairs communicated on 18th December 2008, the international of the migrant, that a national agreement on the external rights of Bolivians abroad had been found. Whereas this agreement between many Bolivian institutions and organizations was a big step in creating a permanent dialogue between emigrants and their home state on migration issues, emigrants remained disenfranchised.

Finally, the debate on external voting accelerated in a decisive manner in February 2009 when the Senate rejected once again the external voting legislation after its principle had been approved a couple of weeks before during

the constitutional referendum. Evo Morales subsequently issued a Supreme Decree by which it gave instructions to the National Electoral Court to register Bolivians abroad in view of the next presidential election. The continuing opposition of the main right-wing party to external voting subsequently pushed Evo Morales to start a hunger strike to increase pressure on the Senate. Bolivians living on the national territory and abroad (Argentina, Spain and Chile) rapidly followed this movement and the pressure on the Senate became too important to continue refusing the enfranchisement of citizens abroad.

Even though it formally enfranchises citizens abroad, the external voting system put in place by Electoral Law no. 4021 of 14 April 2009, contains a series of strong limitations. First, the right to vote from abroad is limited to the presidential election. Second, the number of voters that can be registered abroad is capped to 6% of the total number of Bolivians abroad. This implies that only 230,000 Bolivians would be allowed to register from abroad. Even though the constitutional character of this limit is debatable, it is reflective of the right-wing's fear that over a million of pro-Morales Bolivians abroad took part in the elections. The third limit is that only those emigrants residing in Argentina, Brazil, the United States and Spain could register as voters from abroad. Bolivians residing in other countries were denied the right to participate in the election. Fourth, the modality through which citizens could register and cast their ballot from abroad was to go in person to the registration booths and polling stations set up by the National Electoral Court of Bolivia in a few large cities of the four above-mentioned destination countries.

5. Lessons from the 2009 Presidential elections

The first experiment of external voting took place on the Day of the Presidential Election on 6th December 2009. Previously, the National Electoral Court of Bolivia had registered 169,096 voters residing abroad (less than the 6% limit). Comparing this figure to the estimated total number of Bolivians abroad of around 1.7 to 2 million (according to consular authorities), this figure seems rather limited.

Table 1.
2009 Bolivian presidential election results (%)[1]

	Argentina	*Brazil*	*Spain*	*USA*	*All external voters*	*All domestic voters*
Manfred Reyes Villa Plan Progreso para Bolivia–Convergencia Nacional (PPB-CN)	3.1%	2.7%	43%	61%	22.1%	26.6%
Evo Morales Ayma Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)	92.1%	94.9%	48.2%	31%	75.7%	63.9%

Source: Corte Nacional Electoral de Bolivia 2009.

73.9 per cent of the registered external voters ultimately cast a vote in polling stations abroad on Election Day on 6 December 2009. With over 75 per cent of votes abroad cast in the MAS's favour, emigrants proved to be more supportive of this party than domestic voters. This figure, however, hides the disparities between three different electoral realities abroad. Indeed, Bolivians in Argentina and Brazil expressed almost unanimous support for the MAS, while Bolivians in the United States strongly supported the right-wing opposition's electoral list. Bolivians in Spain, on the contrary, were nearly equally split between the two biggest electoral lists.

These results, which confirmed that the right-wing fears toward external voters was founded, came as little surprise to most observers in Bolivia. Indeed, as we showed, many emigrants had proved supportive of Evo Morales' government during the years preceding the election. But why emigrants were more supportive of MAS than PODEMOS? Is it related to their socio-economic

1 Table 1 only presents the electoral results of Bolivia's two largest parties which, together, collected 90,6% of the votes casts by emigrant and domestic voters.

profile before departure or does the migratory experience affect their vote in a particular direction?

To answer these questions, Jean-Michel Lafleur and colleagues conducted on 6 December 2009 a survey among Bolivian voters abroad outside of polling stations in Buenos Aires, São Paulo, New York and Madrid. The survey was designed to collect basic demographic and socio-economic data on the voters, as well as more specific questions on their transnational activities and political participation in their host and home countries. 324 valid surveys were collected in total.

One of the main findings of this survey was to demonstrate that the vote of citizens abroad is strongly determined by factors set before the emigrant left his/her home country: region of origin, ethnicity and education.

Looking at the correlation between emigrants' department of origin in Bolivia (their region of origin) and their voting behavior, it appears that the home country's regional divisions are reproduced abroad. There is indeed a sharp geographical contrast in Bolivian politics — between the Eastern provinces (Santa Cruz, Beni, and Pando), which strongly oppose Morales' government, and the rest of the country, which strongly supports it. Respondents in the survey very much verified the importance of regional origins in voting behavior. Over 78 per cent of respondents from Morales' strongholds of La Paz and Cochabamba declared to be satisfied with his government. On the contrary, more than 60 per cent of respondents originating from Santa Cruz expressed unhappiness with Morales's government. In this department, 56.6 per cent of the domestic voters also supported the main right-wing opposition party. This data underlines the fact that political socialization, which happens before emigration, remains influential on the voting behavior of citizens abroad. The political background shared by migrants and non-migrants from Santa Cruz is one explanation for the fact that they similarly rejected Evo Morales.

Another long-term variable that could be verified in the Bolivian case is the ethnic origin of emigrants. Emigrants who declared speaking Aymara or Quechua at home can indeed be considered as belonging to one of Bolivia's many indigenous peoples. Aymara and Quechua speaking citizens abroad show over 90 per cent of approval of Morales' government, which, similarly to the regional origin, is a close reproduction of the situation in the homeland. Evo Morales was indeed elected on a platform that emphasized the rights of indigenous peoples in Bolivia. Indigenous groups constitute his electoral basis,

and the formal recognition of their rights was a central element in the constitutional reform promoted by Morales in 2009. Considering these elements, it can be argued that the role of ethnicity on voting behavior did not disappear with residence abroad.

Emigrants' level of education is another variable with which we found a correlation. Contrarily to the previous variables, this one can change after the emigrant's arrival in the country of residence (as a matter of fact, 17.3 per cent of the Bolivian voters surveyed in the United States declared having immigrated to this country for educational purposes). The survey shows that only 39 per cent of Bolivian emigrant voters who have a university degree voted in favor of Evo Morales. In other words, Bolivian emigrants with the highest educational levels are also the least likely to support him. Once again, considering that Morales is most successful among the most disadvantaged sectors of the Bolivian population, the behavior of citizens abroad is consistent with the electoral preferences of non-emigrant Bolivian voters.

Lastly, the experience of discrimination in the host country showed a strong correlation with political choices. Emigrants who declared they faced discrimination in the destination country because of their origins in the last 12 months were also most likely to be supportive of Evo Morales. Combining the experience of discrimination with the previous observations on the level of education and the ethnic origin, it appears that the emigrants with the weakest social statuses in the host and home society are also the ones who are most likely to be most supportive of Evo Morales.

Conclusion: The role of Bolivian emigrants in the political transformation of the home country

In this article, we have demonstrated that Bolivians abroad have traditionally received little attention from home country authorities. This was particularly visible in the limited number of policies dedicated to this population. With the coming to power of MAS, the situation dramatically changed with the recognition at the rhetorical and policy-level by home country authorities that Bolivians abroad are members of the national community.

The new inclusive discourse of Morales' government towards citizens abroad came with the expectation that citizens abroad be supportive of its

government in exchange. As demonstrated in the article, migrant organizations have indeed responded positively to this demand by conducting different kind of activities in support of the government and its proposed policies (marches, symbolic elections, hunger strikes…). Doing so, emigrants have contributed to build the necessary pressure on the right-wing party PODEMOS that had traditionally opposed the enfranchisement of citizens abroad. The fear of this party was citizens abroad, because of their large number and their supposed preference for MAS, would be able to decisively influence the results of Presidential elections in Bolivia.

The combined pressure of MAS and its emigrant supporters forced the Bolivian Senate to come to a compromise on external voting by which only a limited number of citizens abroad would be enfranchised. This compromise implied that just about 200,000 Bolivians abroad (of the more than 1.5 million emigrants) registered and voted in their home country elections in 2009.

In our analysis of the electoral results at home and abroad, we demonstrated that PODEMOS' fear of being defeated by citizens residing abroad was largely founded: emigrant voters are indeed predominantly left-wing voters. However, the emigrant vote is not primarily in favour of MAS as a result of this party's effort to reach out to citizens abroad. As demonstrated by the survey, the political opinions of citizens abroad were for the most part firmly established before emigration. Indeed, with the exception of the experience of discrimination in the country of residence, these are factors set the most part well-before migration (the region of origin, ethnicity, educational level) that determine the political choices of citizens abroad.

References

CALDERÓN Chelius, Leticia (2003): *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. Mexico: Instituto Mora and Coordinacion General para la atencion al migrante Michoacano.

___, (2010): *Los superhéroes no existen*. México: Instituto Mora.

CARPIZO, Jorge, and Diego Valadés (1998): *El voto de los mexicanos en el extranjero*. Mexico: UNAM.

Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. *Programa de mejora de la información y procedimientos de los bancos centrales en el área de remesas: Bolivia* 2010. Available from: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35549766>.

Corte Nacional Electoral de Bolivia. Acta de computo nacional elecciones generales y referendos 2009 2009 [cited March 27, 2010. Available from <http://www.cne.org.bo/PadronBiometrico/comunicacion/actadecomputonacionalgenerales2009.pdf>.

De la Torre Avila, Leonardo (2006): *No llores, prenda, pronto volvere migracion, movilidad social, herida familiar y desarrollo*, ifea & pieb, Lima & La Paz.

Domenech, Eduardo (2008): "La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global", en Novick, Susana [ed.] Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias, Buenos Aires: Catálogos / clacso, pp. 423-448.

Dufoix, Stéphane, Carine Guerassimoff, and Anne de Tinguy (2010): *Loin des yeux, près du coeur. Les États et leurs expatriés*. Paris: Les Presses de Sciences po.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2004): *El voto lejano : cultura politíca y migración México-Estado Unidos*. Mexico: Colegio de la Frontera Norte.

Gamlen, Alan (2008): "The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination." *Political Geography* no. 27 (8):840-856.

Hinojosa Gordonava, Alfonso (2008): *Buscando la vida. Familias bolivianas transnacionales en España*. Edited by clacso pieb. La Paz: clacso pieb.

Lafleur, Jean-Michel (2013): *Transnational Politics and the State. The External Voting Rights of Diasporas*. Abingdon, Routledge.

Mccann, James, Wayne A. Cornelius, and David Leal (2006): "Mexico's 2006 Voto Remoto and the Potential for Transnational Civic Engagement among Mexican Expatriates". *American Political Science Association*, <http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/5/1/1/7/pages151171/p151171-30.php>.

Mugarza, Susana (1985): "Presencia y ausencia boliviana en la ciudad de Buenos Aires". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. V. 1. no. 1, 98-106.

ROMÁN Arnez, Olivia (2009): *Mientras no estamos. Migración de mujeres-madres de Cochabamba a España*. Cochabamba, CESU-CIUF.

SANTAMARÍA Gómez, Arturo (2001): "El movimiento vasconcelista en Estados Unidos y los orígenes del voto mexicano en el extranjero " In *Mexicanos en Estados Unidos: La nación, la política y el voto sin fronteras*, edited by Arturo Santamaría Gómez, 127-145. Culiacan and Mexico, UAS and PRD.

SAYAD, Abdelalek (1998): A imigracão ou os paradoxos da alteridade. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

___, (2006): *L'immigration ou les paradoxe de l'alterité*. Paris, Raison d'agir.

SMITH, Robert C. (2003): "Diasporic Memberships in Historical Perspective: Comparative Insights from the Mexican, Italian and Polish Cases." *International Migration Review* no. 37 (3):722-757.

___, (2008): "Contradictions of Diasporic Institutionalization in Mexican Politics: The 2006 Migrant Vote and Other Forms of Inclusion and Control." *Ethnic and Racial Studies* no. 31 (4):708-741

Capítulo 6

Sufragio transnacional en Uruguay: Contexto histórico-legal, dimensiones e impacto político-institucional*

Amalia Stuhldreher**

Introducción

El presente capítulo analiza el sufragio transnacional (voto desde el exterior y voto de los extranjeros residentes no ciudadanos) en el caso uruguayo. Primero se lo contextualiza históricamente y se lo enmarca en el Derecho vigente, detallando los mecanismos existentes para el voto de los extranjeros y aquellos que se discuten para el eventual futuro voto desde el exterior. En segundo lugar se considera la dimensión cuantitativa del voto extranjero y las cifras estimativas del sufragio de la diáspora. Asimismo se considera la dimensión cualitativa, incluyendo la autopercepción de los ciudadanos no residentes, de los residentes no ciudadanos y del electorado en general. Finalmente, se evalúa el impacto del sufragio transnacional a nivel político e institucional en el Uruguay.

Durante los últimos años la perspectiva transnacional ha devenido en marco de referencia obligado para el estudio de las migraciones internacionales y del impacto de las mismas en las sociedades de origen y de destino, entendiéndose que la migración supone un tipo de vida en diferentes espacios donde los así denominados migrantes transnacionales conviven con espacios

* Trabajo desarrollado en el marco del proyecto "Sufragio transnacional: Experiencias comparadas de voto desde el exterior y de voto de los extranjeros en las Américas y Europa", coordinado por Gustavo Ernesto Emmerich en la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, Ciudad de México. Una versión preliminar del trabajo fue publicada por la revista *Estudios Internacionales*, no. 172, Año XLIV, mayo-agosto 2012, Universidad de Chile.

** Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y Centro Universitario de Tacuarembó - Universidad de la República (Uruguay). Contacto: astuhldreher@hotmail.com

diferentes y con sus consiguientes códigos de lealtad (Levitt y Jaworsky, 2007; Portes y Guarnizo et al., 1999; Guarnizo y Smith, 1999). Asimismo, las actividades transnacionales abarcan múltiples dimensiones, siendo hasta ahora las dimensiones económica y cultural de las prácticas transnacionales las que ha recibido mayor atención por parte de los investigadores en comparación con la dimensión política (Smith, 2003: 468).

En relación a esta última, el fenómeno de la vinculación transnacional de los migrantes pone de manifiesto una escisión cada vez menor entre la esfera doméstica y la internacional. Considerando el impacto de la dimensión política transnacional, es claro que las prácticas políticas transnacionales de los migrantes cuestionan supuestos tradicionales sobre ciudadanía y comunidades políticas ligadas al Estado (Østergaard-Nielsen, 2009). Así, para algunos autores es la entidad misma del Estado que ve relativizada su autonomía por el influjo de las migraciones tanto legales como ilegales (Held y McGrew, 2002). Para otros son las competencias estatales las que son objeto de reformulación, en forma paralela a la redefinición de los criterios de pertenencia de sus miembros al momento en que los ciudadanos se vuelven transnacionales: Remarcando la simultaneidad, se señala que los migrantes se encuentran situados dentro de campos sociales en múltiples grados y en múltiples lugares que abarcan a los que migran pero también a los que quedan, ya que la incorporación de los individuos a los Estados no colida con sus conexiones transnacionales (Levitt y Glick Schiller, 2004: 61-62).

Más que la desaparición de los Estados, estudios de casos muestran que las políticas estatales en diferentes niveles efectúan una mediación diferenciada pero ubicua de los flujos migratorios transnacionales, de la producción cultural y de las prácticas políticas a través de las fronteras. Así, las políticas estatales, los discursos legitimatorios y las prácticas institucionales constituyen elementos centrales a través de los cuales se construye la denominada *ciudadanía transnacional* al momento en las redes de migrantes se posicionan frente a actores estado-referenciados (Smith, 2003). En esa dirección, también se ha señalado la diversidad de formas de pertenencia a una comunidad política en términos de ciudadanía o de membrecía (Soysal, 1994; Smith, 2003; Bauböck, 2003, 2005; Fox, 2005).

A fines de enmarcar el presente trabajo, resulta significativa la referencia a Bauböck, para quien la ciudadanía transnacional se entiende por un lado como un proceso de desnacionalización de la ciudadanía política que habilita

la participación política de los migrantes con residencia permanente, independientemente de su nacionalidad. Al mismo tiempo, conlleva la extra-territorialización de los derechos de participación activa para aquellos migrantes que opten por mantener vínculos políticos activos con su país de origen.

Concretamente han sido los estudios referidos a la dimensión política transnacional los han remarcado tanto la capacidad de agencia y el papel de los migrantes como actores políticos (en sus países de origen y de destino): Ejemplo de ellos son estudios recientes centrados en la participación política transnacional de los migrantes latinos a Europa (Escrivá Chorda y Bermúdez, 2009; Lafleur, 2011; Østergaard-Nielsen, 2011). Por otra parte, otros análisis han señalado también la relevancia de las estrategias desarrolladas por los Estados de origen para vincularse con su diáspora. Entre dichas estrategias se destaca especialmente el *voto desde el exterior* (o en términos de Bauböck (2005) sufragio de los *ciudadanos no residentes*), ya aprobado por 115 países y territorios. Además, por diversas razones unos 40 Estados han concedido –aunque con ciertas limitaciones– el derecho al sufragio en sus elecciones internas a extranjeros residentes, lo que ha dado en llamarse *voto de los extranjeros* o *residentes no-ciudadanos* (Bauböck, 2005). Algunos análisis procuran una aproximación a las tendencias en los Estados de América Latina que implican un efectivo transnacionalismo en tanto fenómenos pluri-localizados que involucran a más de un Estado-nacional. Concretamente en lo referente al sufragio transnacional, se constata que aquellos Estados que lo han adoptado, lo han hecho en un marco político determinado por la búsqueda de profundización de sus democracias (Emmerich y Peraza Torres, 2011).

El presente estudio de caso focaliza ambas formas del llamado *sufragio transnacional* en Uruguay. Dada la particularidad de sus leyes uruguayas (que aunque no habilitan el derecho al sufragio desde el exterior sí permiten el sufragio de los extranjeros no naturalizados), resultan aquí especialmente interesante las consideraciones de Bauböck (2005) en torno al sufragio de los residentes no ciudadanos. Más allá de la revisión bibliográfica, desde un enfoque cualitativo este estudio de caso descansa metodológicamente en entrevistas de campo[1] y análisis secundario de encuestas, así como también

1 Las entrevistas realizadas abarcan por un lado una serie de informantes calificados, cuya elección radica en su rol como funcionario de una repartición estatal determinada. En ese caso, en el curso del trabajo se explicitan sus nombres, cargo o función, así como la fecha

hace referencia a las estadísticas en los casos en que se dispone de ellas. En términos generales el trabajo apunta a presentar elementos que permitan una evaluación del impacto del sufragio transnacional a nivel político e institucional en el Uruguay: por un lado buscar efectuar un aporte actualizado a la discusión recurrente en torno al sufragio de la diáspora.

Como hipótesis de trabajo se plantea que dicha recurrencia respecto a un tema no laudado efectivamente permite inscribir potencialmente al Uruguay dentro de la tendencia global al incremento en el número de países que conceden a sus ciudadanos el derecho a votar desde el exterior. Sin embargo, en este caso particular el debate se plantea más bien en términos de extensión y consolidación democrática y encuentra una justificación por la dimensión cuantitativa y cualitativa de la diáspora. En ese contexto, el papel de los partidos políticos y los posicionamientos frente a la cuestión del sufragio desde el exterior representan una variable central en el análisis al determinar los resultados del debate y la suerte de las iniciativas de reforma, tanto en el pasado como en el presente.

Por otro lado, el trabajo busca introducir elementos de juicio y argumentos que permitan animar la discusión acerca de una participación más relevante de los residentes no ciudadanos también en términos electorales, que supere la mera existencia formal de mecanismos prácticamente desconocidos por sus eventuales beneficiarios. Se parte aquí del presupuesto que para efectivizar una participación significativa es necesaria una clara intervención del Estado y de los colectivos implicados. Como hipótesis se plantea que como en la mayoría de las naciones que conceden estos derechos, la participación electoral porcentual de los extranjeros residentes no sería mayoritaria en el caso uruguayo, por lo que tampoco tendría impactos electorales que modificaran las tendencias actuales aunque sí tendría repercusiones positivas en términos de legitimación institucional.

En lo que hace a la estructura del trabajo, en primer término se contextualiza históricamente ambas dimensiones del sufragio transnacional y se efectúa una breve referencia a la situación a nivel de Derecho actual. Se detallan

de la entrevista. Por otra parte, se realizaron quince entrevistas de campo semiestructuradas a residentes no ciudadanos que han obtenido la residencia legal o están en proceso de realizar dicho trámite y que residen en diferentes departamentos de Uruguay. En ese caso, los entrevistados permanecen anónimos.

aquí los mecanismos existentes para el voto de los extranjeros, así como los que se vienen discutiendo para el voto desde el exterior. En segundo lugar se considera la dimensión cuantitativa del voto de los extranjeros y las cifras estimativas para el caso que se autorice el sufragio de la diáspora. También se considera la dimensión cualitativa, esto es, la autopercepción de los ciudadanos no residentes, así como los residentes no ciudadanos, así como del electorado en general. Finalmente, y dados los objetivos planteados anteriormente, se procura evaluar el impacto del sufragio transnacional a nivel político e institucional en el Uruguay.

1. *Sufragio transnacional en Uruguay: Historia y situación legal actual*

1.1 El voto desde el extranjero: La recurrencia de una discusión no laudada

Significativamente, la extensión y la promoción de los derechos políticos constituye uno de los mecanismos desarrollados por los Estados para fomentar la vinculación de los migrantes con su país de origen, siendo la doble nacionalidad y el voto desde el exterior las modalidades más extendidas (Moraes y Bermúdez et al., 2009: 312). En perspectiva comparativa dentro del contexto latinoamericano cabe señalar que países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela habilitan el voto de sus nacionales desde el extranjero, aunque con diferentes alcances y en algunos casos sujeto a determinadas condiciones o en vías de ser implementado (Emmerich y Peraza Torres, 2011: 11 y ss.).[2] Por el contrario, Chile, Paraguay y Uruguay no permiten el voto desde el exterior.

2 Según el país se diferencia el alcance del sufragio desde el exterior según el tipo de elección que se trate. Así, en Argentina se lo permite para las elecciones presidenciales y legislativas, en Bolivia para las presidenciales, en Brasil para las presidenciales, en Colombia para las presidenciales, legislativas y consultas nacionales (habiendo además representación legislativa desde el exterior), en Ecuador para las presidenciales, legislativas y nacionales (habiendo además representación legislativa para ciudadanos en el exterior), en Honduras para las presidenciales, en México para las presidenciales y para el Estado de Michoacán, en Nicaragua para las presidenciales y legislativas, en Panamá para las presidenciales, en Perú

En lo que hace al caso uruguayo, el voto desde el exterior no fue tematizado en los debates preparatorios de la Constitución de 1966. Aunque existen interpretaciones contrarias, sus partidarios alegan que el texto vigente afirma reglas fundamentales que permiten inferir la constitucionalidad del voto en el exterior, tales como que la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye otros derechos que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno (art. 72). Asimismo, se invoca la igualdad frente a la ley (art. 8) así como el hecho de que tanto los ciudadanos naturales como legales son uruguayos (arts. 73, 74 y 75). También se subraya que según el art. 77 todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación y que como tal, es elector en los casos y formas que se designarán. Finalmente, se subraya que la ciudadanía no se suspende por residir en el extranjero (art. 80). Sin embargo, para poder hacer ejercicio de sus derechos cívicos, los ciudadanos deben "avecinarse", lo que tradicionalmente la doctrina ha entendido se refiere a la inscripción en el Registro Cívico. En los hechos, los ciudadanos pueden registrarse en la Corte Electoral,[3] pero no en los consulados del Uruguay en el extranjero.

Dada la situación de no prohibición expresa del voto desde el extranjero, y dadas las características de la diáspora uruguaya,[4] la habilitación del sufragio

para las elecciones generales y consultas, en Puerto Rico para todas las elecciones incluyendo las primarias de partidos, en República Dominicana para las presidenciales, y en Venezuela para las presidenciales y para los referéndum para remover al presidente. Como se menciona arriba, otros países como Chile, Paraguay y Uruguay no habilitan el voto desde el exterior.

3 La Corte Electoral es un organismo público autónomo de la República Oriental del Uruguay, al que le compete organizar y fiscalizar los actos electorales (elecciones, referéndums sobre leyes y plebiscitos constitucionales), que en la actualidad la Corte está encabezada por nueve Ministros. Es en la Corte Electoral del respectivo distrito donde todo ciudadano mayor de 18 años debe registrarse para obtener su credencial cívica. Dependiendo del lugar donde viva le corresponderá un código de tres letras seguidas por un número de hasta cinco dígitos. Una vez expedida la credencial cívica, el ciudadano queda inscripto en el Registro Cívico Nacional, un padrón electoral de los ciudadanos con derecho a voto.

4 En términos relativos, Uruguay constituye el país de América Latina con mayor proporción de población residiendo en el extranjero. Así, se estima una emigración de 580.000 personas entre 1963 y 2004. Aunque el período de mayor expulsión se extendió entre 1963 y 1975 (480.000 emigrados), la mayor tasa de emigración se registró en los años de la crisis de 2002-2003, cuando la emigración superó el crecimiento natural de la población (Cabella y Pellegrino, 2005). Actualmente se calcula el 18% de la población (unas 600.000 personas) vive fuera de Uruguay (PNUD Uruguay, 2009: 11), de los que debieran descontarse los menores de

para sus ciudadanos no residentes devino en un reclamo ya histórico de diversas organizaciones sociales y en particular del espectro de izquierda del país. Hasta la campaña presidencial de 2004, los partidos tradicionales –que fueran alternativamente gobierno antes y después de la dictadura militar (1973-1985)– fueron explícitamente contrarios al voto extraterritorial, lo que hizo que tres proyectos de ley presentados en el Parlamento por la oposición a partir de 1985 no se materializaran (Moreira y Pellegrino, 2001: 136): Así, el Frente Amplio presentó en noviembre de 2000 un proyecto de ley para permitir sufragar a los uruguayos residentes en el exterior, que no fue aprobado. En 2004 el senador socialista José Korzeniak realizó una propuesta de reforma constitucional, que tampoco se concretó.[5] En ese mismo año el diputado frenteamplista Carlos Pita lanzó una iniciativa para recolectar firmas para impulsar un plebiscito para modificar la Constitución y habilitar el voto epistolar de los uruguayos no residentes, que tampoco tuvo éxito.[6]

Tras la llegada del Frente Amplio al poder a partir de las elecciones del 2004, y en forma coincidente con una mayor atención hacia la diáspora, el partido gobernante presentó un proyecto de ley en 2005 que preveía habilitar el voto desde el exterior. Tras dos años de trámite parlamentario y de negociación con la oposición en el Parlamento, la votación fue negativa: Mientras que el Frente Amplio no reunió los tres quintos de votos necesarios para modificar el régimen electoral, los partidos opositores ratificaron su postura contraria a la iniciativa.

La prolongada discusión adquirió nuevamente actualidad en el año electoral de 2009, cuando se presentó una iniciativa legislativa con la firma de 63 legisladores del Frente Amplio para realizar un plebiscito en forma paralela a

edad. Lo que podría subsumirse en un proceso generalizado de emigración desde América Latina, adquiere características particulares cuando se indagan las dimensiones cuantitativas y cualitativas del fenómeno (Stuhldreher, 2010: 164 y ss.)

5 El legislador sugería impulsar la reforma a través del Art. 331 literal B de la Constitución, esto es por dos quintos de los miembros de la Asamblea General.

6 La Constitución del Uruguay prevé dos procedimientos para su reforma total o parcial: a) por iniciativa del 10% de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la voluntad popular en la votación más inmediata; b) por proyectos de reforma que reúnan dos quintos de componentes de la Asambla General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos a plebiscito en la primera elección que se realice.

las elecciones presidenciales de ese año: Se preveía aquí habilitar el sufragio para los ciudadanos no residentes a través de la vía epistolar para las elecciones, plebiscitos o referendos. Más allá de los apoyos oficiales a través de la Cancillería y su Dirección de Servicios Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior (el denominado Departamento 20), la convocatoria a dicho plebiscito hizo evidente un principio de entendimiento más allá de las fronteras partidarias y que se materializó con la creación de la Comisión Nacional por el Voto de las Uruguayas y Uruguayos en el Exterior (CNVUE): Dicha Comisión estuvo conformada por un amplio espectro de personalidades provenientes de diferentes agrupaciones políticas, incluyendo a algunos representantes de los partidos que históricamente se oponían al voto desde el extranjero.[7] En términos oficiales, aunque estuviera en contra de la iniciativa el Partido Nacional invocó la libertad de conciencia de sus votantes respecto a esta convocatoria, mientras que el Partido Colorado y el Partido Independiente se expresaron en contra de la enmienda constitucional.

Finalmente, el plebiscito fue realizado en forma paralela a la elección presidencial de octubre: Concretamente los ciudadanos que así lo quisieran podían pronunciarse expresamente y en una boleta aparte respecto a la posibilidad de una enmienda constitucional que permitiera introducir el mecanismo del *voto epistolar* de forma tal que los ciudadanos no residentes pudieran sufragar desde el 2014.[8] El resultado fue negativo a la iniciativa, ya que sólo 862.454 sufragantes (37,42% del total de votos emitidos en el plebiscito) se pronuncia-

7 Puede mencionarse el apoyo otorgado por Juan Raúl Ferreira (dirigente del Partido Nacional e hijo del emblemático Wilson Ferreira Aldunate), Diego Fau (presidente de la Agrupación Hugo Batalla, del Partido colorado y dirigente del "Grupo Colorados por el Sí"), así como Federico Olascuaga (Partido Independiente), aunque éste último integrara la Comisión "a título personal". Por el oficialismo se puede mencionar a Brenda Falero.

8 De acuerdo al apartado B del Art. 331, la Corte electoral convocó a pronunciarse respecto a la siguiente modificación: "Agréguese al Artículo 77 de la Constitución el siguiente numeral: 13º. Los ciudadanos uruguayos habilitados para votar tienen derecho a ejercer el sufragio en elecciones, plebiscitos o referéndum, desde cualquier país donde residan o se encuentren. A tales efectos la Corte Electoral reglamentará el envío de las hojas de votación a los ciudadanos inscriptos, al domicilio donde residan. Adoptará asimismo los criterios de seguridad necesarios para garantizar la autenticidad del voto. Este derecho podrá ejercerse, indefectiblemente, a partir de las elecciones de 2014" (Sesión de la Asamblea General, Diario de Sesiones de la Asamblea General. 1º de abril de 2009).

ron a favor de habilitar la enmienda. Para ser aprobada se hubiera requerido un porcentaje mayor al 50%.

El rechazo a la enmienda constitucional puede atribuirse a una diversidad de factores que fueron explicitados en el curso de entrevistas efectuadas a funcionarios del Departamento 20 y a distintos actores políticos (Stuhldreher, 2011: 175 y ss.): Así, un factor central estuvo dado por el hecho que el referendo quedó supeditado a la dinámica electoral general, sin que se materializara la posibilidad real de un debate específico que permitiera clarificar el alcance y las características de la iniciativa.[9] Asimismo pesó el contexto primigenio de la problemática, donde prima la falta de conocimiento e información sobre del tema migratorio por parte de la población en general. Por otra parte algunos informantes subrayan el peso de la opinión de quienes consideran que quien no reside en el territorio está más desligado de las circunstancias o situaciones cotidianas o de corto plazo que se plantean en la vida de una sociedad.[10]

Asimismo, los funcionarios señalan que la complejidad en la ejecución del plebiscito también incidió en forma negativa. A diferencia de la elección de autoridades nacionales (de carácter obligatorio para los ciudadanos) que se realizaba en forma paralela, la participación en este plebiscito era optativa. Así surgía la necesidad de manifestación explícita por parte de los ciudadanos si pretendían pronunciarse respecto al sufragio desde el exterior. A su vez, diversos entrevistados subrayan como razón objetiva del fracaso el hecho que se plebiscitara concretamente un mecanismo de voto epistolar descartando otras modalidades posibles como el voto consular,[11] aún a sabiendas de la gran dispersión de la diáspora uruguaya y de los tiempos dilatados del proceso electoral en el Uruguay. Tampoco pareció oportuno plantear el voto total (desde el presidente hasta los alcaldes) ya en la primera instancia de sufragio desde el exterior, ya que la cuestión aparecía como ajena a la tradición del voto típico por 'avecinamiento'. De esta forma la propuesta tampoco se condecía con la experiencia comparativa de legislación sobre voto extraterritorial, más afín a las aproximaciones sucesivas.

9 Entrevista a Javier Vidal Alaggia, Secretario Ejecutivo de la Dirección de Vinculación (6/9/2010).

10 Entrevista al Senador del Partido Nacional, Eber Da Rosa (15/9/2010).

11 Entrevistas a Javier Vidal Alaggia, Secretario Ejecutivo de la Dirección de Vinculación (6/9/2010), así como al Senador del Partido Nacional, Eber Da Rosa (15/9/2010)

Según los testimonios recabados, estas debilidades propiciaron pronunciamientos críticos de escaso nivel de elaboración, impidiendo una discusión de fondo acerca del derecho cívico de los residentes en el exterior. Una vez instalada la duda a raíz del desarrollo poco feliz del debate, se plantearon argumentos relativos a la solidez de la misma cultura electoral uruguaya,[12] considerando el apego a la noción de los ciudadanos de la tributariedad del voto, cualquier elemento de carácter dudoso genera reservas y determina rechazos. También existieron cuestiones de orden práctico, concretamente respecto a los mecanismos de implementación del voto epistolar a través del Correo Nacional, asociado históricamente con una imagen de negligencia. A esto se sumaron planteos de orden financiero.[13] Además, como señala Ferreira, los propios impulsores de la iniciativa coincidieron en que no hubo adecuada información, organización y difusión y reconocieron la necesidad de reunir consensos más amplios (Ferreira, 2010: 16).[14]

Por otra parte resulta significativo que el candidato presidencial del Frente Amplio que resultó electo presidente en esa ocasión, José Mujica, no focalizara especialmente el tema durante la campaña, aunque el tema sí fue tratado con mayor profundidad por otros integrantes del Frente Amplio.[15] Por su lado, si bien el Partido Nacional no fue en principio favorable a la propuesta, su candidato presidencial, Luis Alberto Lacalle, postergó un pronunciamiento explícito

12 Resulta llamativa la coincidencia argumentativa de los funcionarios del Departamento 20 con representantes del Partido Nacional: Entrevistas a Javier Vidal Alaggia, Secretario Ejecutivo de la Dirección de Vinculación (6/9/2010), así como al Senador del Partido Nacional, Eber Da Rosa (15/9/2010).

13 Cálculos estimativos asignaban a cada voto extraterritorial un costo aproximado de 400 U$S, dada la obligación de enviar a cada sufragante la documentación por correo certificado. Entrevista a Javier Vidal Alaggia, Secretario Ejecutivo de la Dirección de Vinculación (6/9/2010).

14 Ferreira se refiere a una entrevista realizada el 21/4/2010 al ex-canciller Reinaldo Gargagno, quien presidió la CNVUE.

15 Las elecciones internas plantearon una vez más la vinculación con la diáspora y el voto desde el exterior. El más proactivo fue Marcos Carámbula, Intendente del departamento de Canelones y precandidato de la coalición de izquierda, que propuso crear un Instituto de la Emigración a fin de desarrollar políticas de vinculación con la diáspora, desarrollar un programa "Dos por uno" al estilo mexicano, fortalecer el servicio consular, mantener la cuota aportada al Sistema Nacional Integrado de Salud a través de la Cuenta a Distancia del BROU, así como reformar la Constitución para habilitar el voto de los no residentes (La República, 21/3/2009).

respecto al tema. Como propuesta alternativa el diputado Jaime Trobo planteó la representación parlamentaria de los emigrados por medio de la creación de dos nuevas bancas en la Cámara de Diputados, que los uruguayos en el exterior elegirían en una jurisdicción electoral especial.[16] También el Partido Colorado consideraba desfavorable la iniciativa, evitando definiciones tajantes en un principio. Mientras que el diputado Abdala presentó una propuesta de carácter finalista con alto grado de detalle, otros dirigentes se comprometieron públicamente con la CNVUE.

Tras el fracaso de la iniciativa y después de la asunción del presidente José Mujica, el nuevo canciller del Frente Amplio, Luis Almagro, planteó la necesidad de retomar el proyecto de ley Trobo como base para una futura iniciativa (El País, 22/4/2010).

Entrevistas efectuadas durante 2010 a informantes calificados permitían inferir la posibilidad de alcanzar un proyecto consensuado por todos los actores políticos, presumiblemente en torno al voto consular, que permitiera a los emigrados votar en 2014 desde el exterior:[17] Se intuía entonces que gran parte del espectro político uruguayo se manifestaba con amplia mayoría a favor de algún tipo de mecanismo de representación, en el entendimiento que existe mérito suficiente como para que la ciudadanía extraterritorial se manifieste en las instancias electorales. Esto conllevaría la necesidad de consensuar un proyecto que represente un avance en relación al estado de situación pos-plebiscito.

Para abril de 2011 se hizo público que el tema era analizado por la Cancillería, bajo la órbita del vice-canciller Roberto Conde: la intención del oficialismo era presentar un proyecto de ley común para proponer la habilitación del voto consular para los no residentes, entendiendo que no es necesaria una reforma constitucional con posterior ratificación plebiscitaria. En septiembre

16 Según Trobo, esta propuesta representaba una salida más justa y equilibrada, respetando a los residentes y a los no residentes. Se remarcaba aquí la necesidad de alcanzar un acuerdo político respecto al mecanismo de representación a implementar, de forma de evitar que la discusión se redujera a las respectivas ventajas para cada corporación política. También se pronunciaba a favor de mantener el Departamento 20 si era elegido presidente el candidato del Partido Nacional. A su vez, el diputado Washington Abdala del Partido Colorado apoyó la iniciativa planteada por Trobo, exhortando a evitar politizar el tema (El País, 12/4/2009).

17 Entrevista a Javier Vidal Alaggia, Secretario Ejecutivo de la Dirección de Vinculación (6/9/2010), así como al Senador del Partido Nacional, Eber Da Rosa (15/9/2010).

se comunicaron los detalles de la iniciativa a algunos de los integrantes de la CNVUE: de aprobarse la regulación entonces discutida, no sólo otorgaría la potestad de votar a los emigrados, sino que los obligaría a pronunciarse para elegir presidente, vicepresidente y parlamentarios. La iniciativa no contemplaba elecciones departamentales por considerar que responden a cuestiones más vinculadas con la vida cotidiana de los vecinos. Los votantes tendrán que elegir a los representantes parlamentarios correspondientes al departamento en el que tramitaron su credencial cívica. No se contemplaban postulaciones para representar a la diáspora y quienes no votaran, deberían pagar multas, en forma similar a lo que sucede en las elecciones en Uruguay (El Observador, 23/9/2011).

Paradójicamente, en oposición al avance del debate durante 2010, las posiciones en torno a esta discusión volvieron a endurecerse durante 2011 (El Observador, 24/9/2011).[18] En diciembre de 2012, a raíz de las Jornadas Cívicas del colectivo Ronda Cívica por el voto en el Exterior, se propuso la creación de una Comisión Bicameral por el Derecho al voto de las Uruguayas y Uruguayos Residentes en el Exterior.[19] En mayo de 2013, la recientemente creada Institución Nacional de los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) presentó a la Cámara de Representantes un Informe con recomendaciones para la implementación del voto en el exterior (INDDHH, 2013), de cara a las elecciones de 2014. Finalmente, en septiembre de 2013 en el seno de la Asamblea Nacional (Senado y Cámara de Representantes) se creó una Comisión Especial para el estudio del voto de los uruguayos en el exterior, que contó

18 El líder del Partido Colorado; Pedro Bordaberry se opuso enfáticamente, aludiendo que se estaba desconociendo el pronunciamiento de 2009. Dentro del Partido Nacional, el diputado Pablo Iturralde de la corriente Alianza Nacional acusó al gobierno de montar ingenierías para perpetuarse en el poder. Los senadores Francisco Gallinal y Eber Da Rosa expresaron dudas y la necesidad de consultar a la oposición. También el líder del Partido Independiente, Pablo Mieres, se mostró crítico, entendiendo que el pronunciamiento de 2009 fue negativo al voto desde el extranjero en general y no meramente contrario a un mecanismo en particular.

19 Dicho colectivo está integrado por los consejos Consultivos de Bahía, Buenos Aires, Cataluña, Córdoba (Argentina), Gotemburgo, La Plata, México, New Jersey, Paraguay, París, Río de Janeiro/Espíritu Santo, Rosario y Tenerife, así como Asociaciones tales como Casa Uruguay de Tenerife, Casa de la Amistad Uruguay-Méjico, Asociación Cultural Italia-Uruguay, Amigos de Uruguay en Vigo, Grupo de Retornados a Uruguay, Casa Uruguay-Barcelona, Association Franco-Uruguayanne (Francia).

con el apoyo del Frente Amplio y del Partido Nacional y que es presidida por el senador del Frente Amplio Rafael Michelini. Se estima sin embargo que una eventual reforma favorable al voto desde el exterior sería recién aplicable para las elecciones de 2019.

1.2 El voto de los extranjeros: Particularidades de una tradición

En perspectiva comparada en el contexto latinoamericano, países como Argentina, Bolivia, Brasil Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Uruguay permiten a los extranjeros participar en las elecciones aunque no siempre en todos los niveles (Emmerich y Peraza Torres, 2011: 11 y ss.).[20] El caso de Uruguay representa un caso particular ya que su Constitución establece en el art. 78 el derecho al voto en todas las elecciones y consultas para aquellos extranjeros con más de quince años de residencia que cumplan determinados requisitos:

> Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República. La prueba de la residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada, y si la justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro Cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad.

20 Según el país en cuestión es diferente el alcance del voto según el tipo de elección. Así, en Argentina se lo permite en algunas elecciones municipales y/locales, en Bolivia en las municipales, en Brasil en las nacionales, en Chile en todas las elecciones y consultas, en Colombia en las municipales, distritales y consultas, en Ecuador en todas las elecciones, en Paraguay en las municipales, en Uruguay en todas las elecciones y consultas (cumpliendo los requisitos que se indican arriba) y en Venezuela en las estatales y municipales. Por el contrario en Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Ricoy República Dominicana no se permite el voto de los no ciudadanos residentes.

Filosóficamente dicho mandato constitucional se inscribe en el iusnaturalismo, que postula la existencia de derechos del hombre derivados de la naturaleza humana, universales, anteriores al ordenamiento jurídico positivo y al derecho consuetudinario.[21] Es interesante considerar aquí la evolución constitucional del Uruguay: Concretamente, la primera Constitución de la República, jurada en 1830, estipulaba en su art. 1 que el Estado Oriental del Uruguay constituía la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve departamentos del territorio que entonces abarcaba la nueva República. El mandato aperturista se profundiza con la reforma de la Constitución de 1918, cuyo art. 1 postulaba que la República Oriental del Uruguay representa la asociación política de todos los habitantes comprendidos en su territorio (fórmula que se mantiene en la actualidad): Es posible allí una interpretación amplia que incluya a aquellos eventualmente no nacidos en el país pero que residan habitualmente en él, aún cuando no hubieran obtenido la ciudadanía legal.

Específicamente, el art. 73 de la Constitución Nacional estipula que los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales. El art. 74 (reglamentado por Ley 16021) establece que ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio. Asimismo son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, independientemente del lugar de su nacimiento, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico.

En cuanto a los ciudadanos legales, el art.75 establece que tienen derecho a la ciudadanía legal: a) los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital de giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan tres años de residencia habitual en la República; b) los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, sin familia constituida en la República, que tengan alguna de las cualidades del inciso anterior y cinco años de residencia habitual en el país; c) los hombres y las mujeres extranjeros que obtengan gracias especial de la Asamblea General por servicios notables o méritos relevantes. La prueba deberá fundarse indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada. En el caso de los extran-

21 Entrevista al Secretario Letrado de la Corte Electoral en Montevideo, Gabriel Courtoisie Beyhaut (12/12/2011).

jeros comprendidos en los dos primeros casos, los derechos inherentes a la ciudadanía legal no podrán ejercerse hasta tres años después de ser otorgada la carta respectiva. Asimismo, según el art. 81, a diferencia de la nacionalidad que no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, la ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior.

Como marco interpretativo de dicho articulado, caben algunas consideraciones respecto a los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, cuya relación no tiene en Uruguay una interpretación unívoca. Teniendo en cuenta el Derecho positivo uruguayo así como el Derecho comparado y la teoría general, pueden identificarse tres posiciones diferentes (Pérez Pérez 1995: 297). En primer lugar, el enfoque recogido por los textos constitucionales de la mayoría de los países hispanoamericanos y que se remite a la Constitución española de Cádiz de 1812. Se señala aquí que nacionalidad y ciudadanía e asemejan a dos círculos concéntricos, donde todos los ciudadanos son nacionales, aunque sólo son ciudadanos algunos nacionales (aquellos que tienen pueden ejercer los derechos políticos o que no forman parte de poblaciones coloniales o de territorios no soberanos). En segundo lugar, la posición tradicional vigente en el Uruguay y cuyos máximos exponentes fueron los maestros constitucionales Justino Jiménez Aréchaga (1850-1904) y Eduardo Jiménez Aréchaga (1918-1994).

Según esta perspectiva, los conceptos de nacionalidad y ciudadanía son distintos y heterogéneos, dado que el primero es de carácter real o sociológico y el segundo de carácter jurídico. Se postula aquí que en la república Oriental del Uruguay sólo tienen calidad de nacionales los ciudadanos naturales. Según esta interpretación, la ciudadanía legal no confiere la nacionalidad, ni constituye una forma de naturalización. Es decir, todo nacional ("oriental" o "uruguayo") es ciudadano, pero no todo ciudadano es nacional.

Finalmente, la tercera posición encuentra su inspiración en el pensamiento democrático específicamente asociado a Rousseau, que se consagró en las revoluciones del siglo XVIII en América del Norte y Francia, y durante el siglo XIX en América Latina, y cuyo representante emblemático en el Uruguay es el constitucionalista Alberto Pérez Pérez. Dicha corriente postula que los conceptos de nacionalidad y ciudadanía son idénticos, al menos en un Estado democrático. Consecuentemente, tanto ciudadanos legales como ciudadanos naturales conforman una categoría que se opone a la de los extranjeros (sea que se llame a todos "nacionales", sea que se reserve esta denominación para

designar a los ciudadanos naturales, en tanto que los ciudadanos legales serían "naturalizados"). Así, se entiende que todo nacional es ciudadano y todo ciudadano es nacional (o "naturalizado"), aun cuando no todos ellos puedan ejercer los derechos políticos o de ciudadanía activa). Consecuentemente, en oposición a la corriente tradicional, para Pérez Pérez (1995: 308) la adquisición de la ciudadanía legal implica la naturalización de quien hasta ahora era extranjero.

Por otra parte, desde el punto de vista histórico la disposición actual del Art. 1 de la Constitución ya mencionada, se inscribe en la tradición de recepción de inmigrantes en un país que entre 1860 y 1920 atrajo importantes flujos de población provenientes en especial de Europa del Sur (Italia, España y Francia). En términos numéricos, en base a los censos nacionales, se constata que en 1860 el porcentaje de extranjero sobre la población total era de 33,5% y 17,04% en 1908. En la capital en 1860 el 47,7% era extranjero, mientras que dicho porcentaje en 1908 ascendía a 30,8%. En ese contexto, el interés por atraer inversores y pobladores explica en cierta forma la liberalidad para otorgar la ciudadanía natural al extranjero, así como el impulso de mecanismos que permitan su adaptación e integración al nuevo medio, incluyendo el derecho el voto antes de obtener la ciudadanía y la expedición de pasaportes según la ley 16.340.

Como detalla Ferreira (2010, 31-32),[22] la disposición constitucional que habilita el voto para los residentes no nacionales fue introducida en la Carta Magna de 1934, posterior al golpe de 1933 y a la convocatoria a la Asamblea General Constituyente. La motivación radicaba en que desde comienzos del siglo XX, España e Italia retiraban la ciudadanía originaria a sus nacionales si tomaban conocimiento de que éstos se hacían ciudadanos legales uruguayos.[23] Consecuentemente, en Uruguay se establece la categoría de 'extranjero' sin ciudadanía legal, que con 15 años de residencia recibe el derecho al voto en

22 Ferreira se remite aquí a la entrevista al Ministro de la Corte Electoral Rodolfo González Rissoto (17/4/2010).

23 La Constitución de 1830 establecía en su art. 8 dos clases de ciudadanos: naturales y legales. La primera incluía a "todos los hombres libres, nacidos en cualquier parte del territorio del Estado" y la segunda a numerosas categorías de extranjeros residentes en el territorio, combatientes en el Ejército, padres y cónyuges de "hijos del país", así como "los hijos de padre o madre natural del país, nacidos fuera del Estado, desde el acto de avecindarse en él". En ese momento, la población del Uruguay era de unas 70.000 personas.

todas las elecciones (salvo las internas de los partidos políticos) y referéndums, pero no en los plebiscitos (que implican una reforma constitucional). Por otra parte, los extranjeros tampoco pueden presentarse cargos electivos, ni a nivel nacional ni departamental. Dadas las características de la norma sobre no nacionales residentes debe reglamentarse en cada consulta popular que incluya un plebiscito, en el que no pueden participar. Si la elección nacional coincide con un plebiscito, los extranjeros pueden emitir su voto 'observado' por el art. 78.

El voto observado es un mecanismo específico desarrollado en Uruguay (Ferreira, 2010: 50-51). Hasta 1997 se recurría a este dispositivo para los votos emitidos por los ciudadanos en un departamento (distrito) diferente al departamento donde se había tramitado la cédula. A partir de ese momento, se estableció la obligatoriedad de votar donde se está registrado si no se había efectuado el traslado de domicilio. El voto observado quedó entonces limitado a aquellos votantes de 'identidad cuestionada'. Asimismo, es el que se utiliza para los extranjeros no ciudadanos registrados y con derecho a voto en el caso de elecciones donde también se celebra un plebiscito o referéndum. En esos casos, sus votos se colocan en una urna especial observada a fin de corroborar la identidad del votante, tras lo cual son abiertos y computados.

2. Dimensiones cuantitativas y cualitativas del sufragio transnacional

2.1 Voto desde el exterior

No existen datos exactos acerca de la cantidad de ciudadanos uruguayos no residentes que a partir de la introducción de algún mecanismo de voto desde el exterior pudieran hacer efectivos sus derechos. Si se toma la cifra estimativa del total de emigrados de 600.000 personas y se parte del supuesto de que el total de dicho universo hiciera efectivo su derecho, su proporción sería del 23,406% del total de votantes habilitados en la última elección.[24] Sin embargo,

24 Según datos de la Corte Electoral, en la elección de 2009 el total de los habilitados ascendió a 2.563.397. En la primera vuelta los que efectivamente votaron fueron 2.304.686 (27.149 votos fueron nulos). En la segunda vuelta sufragaron 2.285.958 personas (40.170 votos nulos).

por un lado existe la dificultad de precisar el número de menores dentro del universo de los emigrados. Por otra parte, los estudios comparativos sobre las experiencias de otros países indican que la participación electoral efectiva de la diáspora dista de ser universal (Navarro, 2007: 243 y ss.)

En cuanto a la dimensión cualitativa, es notoria la firmeza con la que los emigrados defienden su derecho a sufragar, se movilizan en torno de redes y se organizan a través de los Consejos Consultivos en el exterior,[25] logrando el apoyo oficial a través del Departamento 20 de la Cancillería. Un factor que explica la alta motivación de los ciudadanos no residentes radica precisamente en su autopercepción como integrantes de la Nación, aún en la distancia, lo que explica además conductas de fuerte vinculación práctica y simbólica con el país de origen. Así, entre otras características destaca la voluntad manifiesta de acompañar de cerca la evolución de la realidad nacional (Cabella y Pellegrino, 2007: 108).

A nivel argumentativo, se enfatiza la legalidad del voto de los emigrados, invocándose la Constitución Nacional en el articulado ya mencionado, así como el Derecho Internacional. Se argumenta aquí que la primacía de los tratados internacionales sobre la Constitución conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). Así, el Estado uruguayo está ligado por haber firmado tratados internacionales que reconocen al voto desde el exterior como un derecho fundamental de las personas: Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas de 1948, Pacto de Costa Rica de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1969), Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos (1966), Convención Americana de Derechos Humanos (art. 23), Convención de las Naciones Unidas sobre todos los trabajadores migrantes y sus familias, de 1990 (art. 42, texto vigente desde 2003).

Respecto a la percepción que tienen los ciudadanos uruguayos residentes sobre el reconocimiento del derecho al sufragio de la diáspora, el resultado del plebiscito de 2009 representa un indicador de la situación de la opinión pública nacional, aunque con las limitaciones ya señaladas respecto a la condición

25 Los Consejos Consultivos constituyen una tipo de organización de la sociedad civil, integrado por representantes de los uruguayos, organizados o no, que se eligen en forma rotativa y que se vinculan estrechamente con la representación diplomática nacional en el país de radicación.

optativa de dicho pronunciamiento, que corría en forma paralela a las elecciones nacionales. Al mismo tiempo el análisis secundario de las estadísticas previas al plebiscito da cuenta de las fluctuaciones de las opiniones respecto al tema en los meses anteriores a consulta.

Mientras que la encuesta efectuada entre el 12 y 16 de marzo de 2009 por la firma Interconsult señalaba predominaba el rechazo (49% se expresaba por el no, 45% por el sí, 6% no sabía), los resultados de la encuesta de Cifra González Raga & Asociados efectuada entre el 25 y el 29 de julio señalaban una mayoría a favor (50% por el sí, 46% por el no, 4% no sabía). La tendencia positiva se fortalecería en agosto, manifiesta en las cifras de la encuesta de Equipos Mori (54% a favor, 36% en contra, 10% no sabe) y en los resultados de Factum (56% a favor, 38% en contra, 6% no sabe). Sin embargo, en septiembre la tendencia se revierte con los resultados de Cifra González Raga & Asociados correspondientes al período entre el 29 de agosto y el 1º de septiembre (52% a favor, 45% en contra, 3% no sabe). Finalmente, los datos de las consultas efectuadas en octubre por las diferentes consultoras son indicativos de la variabilidad imperante y sugieren diferencias metodológicas entre los distintos estudios: Interconsult (49% a favor, 43% no permitir, 9% no sabe); Grupo Radar (43% a favor, 35% en contra, 22% no sabe o no contesta), así como Cifra González Raga & Asociados (48% a favor, 46% en contra, 6% no sabe).

En términos generales, los ciudadanos residentes que se manifiestan a favor del voto desde el exterior tienden a coincidir con los argumentos esgrimidos por los emigrados que se ya mencionaron. Por el contrario, aquellos que se expresan en contra representan un colectivo muy diverso en cuanto al grado de elaboración en sus juicios,[26] así como el conocimiento fehaciente de las estipulaciones constitucionales y del corpus legal nacional. Existen asimismo fuertes desconocimiento acerca de las condiciones de vida de los emigrados y un claro rechazo contra la injerencia de aquellos 'que se fueron'.[27] Sin lugar

26 Algunos entrevistados justifican su rechazo en términos simplistas del tenor 'una injusticia por otra': Así se invoca el hecho de que en Uruguay ya no existe la posibilidad del 'voto observado interdepartamental'. Esto obliga al ciudadano a desplazarse al lugar donde tramitó su cédula cívica, si es que ya no reside en ese lugar. Sobre esa base argumentan que también los residentes en el exterior debieran desplazarse para poder ejercer su derecho al sufragio.

27 En el curso de las entrevistas se expresaron juicios tales como: "Si una persona hace 20 años vive en Inglaterra, ¿qué derecho tiene a meterse en la vida del país, por más urugua-

a dudas, la pertenencia político-partidaria juega también un rol importante: En una sociedad altamente politizada como la uruguaya, la simpatía con los partidos tradicionales, históricamente contrarios al voto desde el exterior, determina cierta tendencia al rechazo, mientras que los simpatizantes de la coalición de izquierda Frente Amplio tienden a una mayor empatía con el reclamo de la diáspora, aunque también existen situaciones inversas. Finalmente, las encuestas recogen un espectro de ciudadanos menor al 10% sin opinión formada.

2.2 Voto de los extranjeros

La presencia decreciente de inmigrantes en Uruguay subraya el cambio de perfil migratorio del país, que ha dejado de ser un destino que atrae población en forma masiva (Macadar y Pellegrino, 2006: 49 y ss). Así, sobre la base de los datos del INE (Instituto Nacional de Estadísticas), los censos nacionales y la ENHA (Encuesta Nacional de Hogares Ampliada) puede registrarse la disminución de la participación extranjera dentro de la población total del país. Mientras que en 1908 el porcentaje de extranjeros ascendía al 17,4%, en 1963 era del 8%, en 1975 del 4,4%, en 1985 del 3,5%, en 1996 del 2,9% y en 2006 del 2,1%. Por país de procedencia los datos indicaban que en 2006 el 35,1% de los extranjeros residentes en Uruguay era de procedencia argentina, el 20,6% española, el 15,7% brasilera, 9,3% italiana, 2,8% alemana, 1,6% estadounidense, 1,5% paraguaya, 1,2% chilena, 1,1% peruana, 1,0% polaca y 0,8% portuguesa. El 10% restante provenía de países que respectivamente representaban menos del 1% cada uno (Macadar y Pellegrino, 2006: 51 y ss.). Los datos más recientes que surgen del Censo Nacional de 2011 contabilizan un total de 77.003 extranjeros, de los que un 34,7% provenía de Argentina, un 16,7% de Brasil, un 16,46% de España, un 7,1% de Italia, un 3,6% de Estados Unidos, un 2,3% de Paraguay, un 1,8% de Perú, un 1,5% de Alemania, un 3,8% de otros países de Europa y un 3,1% de otros países de Sudamérica.

yo que sea? Si se fue para buscar una mejora económica, para vivir bien... Entonces, si está viviendo bien, ¿qué tiene que votar acá?. Si quiere volver a su país, pues que vuelva. ¿Qué se tiene que meter con las decisiones de acá, si está pasando bien allá?. Si alguno se fue porque lo corrieron, ahora puede volver, no hay problema, ya no lo van a perseguir."

Para dimensionar las tendencias actuales, y de acuerdo a las cifras de la Dirección Nacional de Migración, en Uruguay se reciben 20 solicitudes de residencia legal por día, tanto temporal como permanente. En el año 2009 se rechazaron diez de dichas veinte solicitudes por día, siendo la mayoría de los solicitantes argentinos, brasileros o paraguayos. Cabe mencionar que sólo en el año 2010 se iniciaron unos 2.000 trámites de residencia legal permanente (El País, 4/6/2011), siguiendo la ley 18.250 de enero de 2008 (reglamentada por el decreto 394 de agosto de 2009), que regula el tema migratorio en Uruguay.[28] Dicha norma considera residente permanente a "la persona extranjera que ingresa al país con el ánimo de establecerse definitivamente y que reúna las condiciones legales para ello". De acuerdo al reglamento, si la persona que inicia el trámite cumple con los requisitos, no tiene antecedentes penales según certificado expedido por la autoridad competente del país de origen y su nombre completo figura en la cédula y pasaporte de la misma manera, en cuatro meses se convierte en residente legal en Uruguay. De lo contrario, su pedido es rechazado. Sin embargo, los testimonios de los entrevistados permiten aseverar que en la práctica, el trámite dista claramente de la agilidad prevista por el Legislativo.

Por su parte, la autorización para residir en el país que expide la Dirección Nacional de Migraciones constituye uno de los requisitos para solicitar el certificado de residencia, el documento que acredita la residencia en el país de los extranjeros que deseen ejercer el derecho al sufragio sin obtener la ciudadanía legal. Dicho certificado es emitido en las oficinas de la Corte Electoral exclusivamente al solo efecto de la inscripción del interesado en el Registro Cívico.

Más allá del patrón de evolución general del proceso inmigratorio, el padrón de los extranjeros residentes efectivamente inscriptos para sufragar en la actualidad no supera las 700 personas, lo que representa una proporción del 0,027% del total de habilitados para votar en 2009 (2.563.397 personas).

28 El incremento de solicitudes coincide con la reforma de la Ley 18.250 de 2008, cuyo artículo 33 amplió las posibilidades de convertirse en residentes para extranjeros radicados en forma irregular, sobre todo en la frontera con Brasil: con hijos uruguayos, cónyugues o concubinos uruguayos y nietos de uruguayos. También el Decreto 394/09 agilizó el trámite para quienes llevan entre siete y 20 años viviendo en Uruguay. Si comprueban que recibieron asistencia médica al menos una vez al año, que tienen carnet de salud, certificado de trabajo, libreta de conductor o certificado de escribano público que certifique que estuvo viviendo en Uruguay, pueden solicitar la residencia.

Resulta difícil establecer las causas de dicha situación: Por una parte no existen datos fehacientes en el Ministerio del Interior que permitan establecer si la mayoría de los extranjeros optó por solicitar la ciudadanía legal. También es posible suponer que existe desconocimiento respecto al derecho al sufragio por parte de los extranjeros que cumplen los requisitos señalado por el art. 78 de la Constitución, o eventualmente no existe la voluntad de ejercerlo (Ferreira, 2010: 51).[29]

Entrevistas de campo realizadas para el presente trabajo confirman dichas presunciones: Así, del universo de los extranjeros consultados que iniciaron o completaron el trámite de residencia legal, ninguno fue informado de su eventual derecho al sufragio en caso de cumplir a futuro con los requisitos estipulados por el art. 78. La gran mayoría, aunque se declara satisfactoriamente integrada al Uruguay, reporta un bajo interés en cuestiones electorales. En forma paralela, se constata asimismo un gran desconocimiento sobre el derecho de los extranjeros a participar en la vida político-institucional por parte de la población en general.[30]

Conclusiones

A partir de las consideraciones anteriores puede evaluarse el impacto del sufragio transnacional a nivel político e institucional en el Uruguay. En primer término, se constata aquí una fuerte asimetría de situaciones entre el voto desde el exterior y el voto de los extranjeros. Por un lado, la habilitación del sufragio de los extranjeros constituye un relicto histórico de la tradición de 'país de inmigración' que caracterizó al Uruguay hasta la década de 1960: Hoy en día involucra a un escaso grupo de habitantes, constatándose un gran desconocimiento en torno del tema por parte de los involucrados así como de la población en general. A esto se suma el hecho que no existe voluntad por parte del Estado para revertir dicha situación.

Así, las entrevistas realizadas sugieren posturas muy diversas, según escalafón y lugar de desempeño de los informantes calificados: Por un lado altos

29 El autor se refiere aquí a opiniones vertidas por el Ministro de la Corte Electoral Rodolfo González Rissoto en la entrevista realizada el 17/4/2010.

30 Entrevista a Alejandro Acosta Abraham, Jefe de la Corte Electoral de Tacuarembó, 2/12/2011.

funcionarios de la Corte Electoral de Montevideo subrayan la necesidad ineludible de encontrar caminos para fomentar la radicación y la participación electoral de los extranjeros como forma de integración a un país que necesita población así como recursos humanos calificados que contribuyan a impulsar el proceso de desarrollo. Se señala así la necesidad de flexibilizar la legislación y reducir la carga burocrática del trámite de residencia legal y del certificado de residencia.[31]

Por el contrario, funcionarios de la Corte Electoral en el Interior del país argumentan que se trata aquí de una responsabilidad primaria de los individuos que deben interiorizarse de sus derechos y deberes antes de tomar la decisión de residir en el país. Tratándose de una 'cuestión optativa', se alega que no correspondería primariamente al Estado la responsabilidad de ejercer una 'función docente' para favorecer la participación de dicho grupo.[32] A modo de compensación simbólica, se argumenta que los extranjeros 'disponen siempre de la opción de tramitar la ciudadanía legal'. El escaso número de solicitudes por parte de extranjeros para ser inscriptos en el Registro Cívico Nacional las torna en un fenómeno curioso,[33] difícil de categorizar, lo que puede explicar las dificultades por parte de la burocracia estatal para comprender la decisión de los extranjeros de conservar la nacionalidad de origen.

Tal como se planteaba en la correspondiente hipótesis del inicio, en términos de participación electoral el sufragio de los residentes no ciudadanos de hecho tiene una incidencia cuantitativa mínima. Su promoción no modificaría sustancialmente las tendencias electorales, aunque puede considerarse teóricamente como un factor positivo para la legitimidad del sistema político. En la práctica, lo que puede ser considerado como derecho excepcional en términos del acervo democrático del país, pierde operatividad y entidad real frente a los absurdos burocráticos a los que se ven sometidos aquellos que

31 Entrevista a Gabriel Courtoisie Beyhaut, Secretario Letrado de la Corte Electoral en Montevideo (12/12/2011).

32 Se alega aquí que el nivel educativo de los inmigrantes que llegan hoy al Uruguay es "de medio para arriba. Los que vienen por debajo de eso, es porque vienen a buscar el puchero." (Entrevista a Alejandro Acosta Abraham, Jefe de la Corte Electoral de Tacuarembó, 2/12/2011).

33 A manera de ejemplo, el Jefe de la Corte Electoral de Tacuarembó señala que desde 1974 cuando ingresó a dicha dependencia, nunca se tramitó un certificado de residencia a un extranjero a fin de inscribirse en el Registro Cívico Nacional (Entrevista a Alejandro Acosta Abraham, Jefe de la Corte Electoral de Tacuarembó, 2/12/2011).

tramitan el certificado de residencia. A nivel de integración simbólica de los residentes extranjeros constituye un derecho adquirido de suma relevancia que en el contexto latinoamericano representa junto con Chile una situación de excepcionalidad por la amplitud de su alcance. Sin embargo, su escasa difusión relativiza la posibilidad de su real ejercicio por parte de los posibles beneficiarios. Cabe mencionar que ninguno de los entrevistados para este trabajo fue informado durante los trámites de residencia de sus eventuales derechos políticos a futuro en caso de permanecer en el país los años requeridos. Para muchos existen otros reclamos más urgentes, como la facilitación del reconocimiento de títulos profesionales para favorecer la inserción laboral.

Esto señala la necesidad de acciones específicas por parte de un Estado que en términos generales caracteriza por un alto nivel de burocracia y baja capacidad de ejecución. Asimismo, también las comunidades de migrantes podrían ejercer un rol positivo al poner a sus connacionales en conocimiento de sus derechos, lo que eventualmente podría contribuir a la definición de una agenda propia frente a los organismos del Estado.

Por el contrario, tal como se sugería como hipótesis de partida, resulta evidente que la recurrencia de la discusión en torno al sufragio desde el exterior inscribe potencialmente al Uruguay dentro de una tendencia global que concesión del derecho a votar desde el exterior, lo que se ve reforzado por las tendencias incluso a nivel de la región latinoamericana. Sin embargo, y tal como constatan Emmerich y Peraza Torres (2011) para otros casos, la discusión sobre el voto desde el exterior en el caso uruguayo se enmarca en la búsqueda de profundizar la democracia, combinado con el marco demográfico derivado de importantes movimientos emigratorios. La controversia recurrente en torno a este tema es claro indicador de los desafíos que le impone al país la sangría de la emigración. En Uruguay el debate gira básicamente en torno a las nociones de nacionalidad y derechos políticos por un lado, y ciudadanía y 'avecinamiento' por otro. Así, como postula Moraes Mena, las movilizaciones de la sociedad migrante y las iniciativas de los gobiernos de los últimos años no han conseguido desanclar la ciudadanía política de la residencia. La trans-nación uruguaya por el momento no es más que una comunidad imaginada con una ciudadanía extraterritorial aún en construcción (Moraes Mena, 2010: 730).

Tal como se señalaba al inicio, los partidos políticos y sus posicionamientos representan una variable central respecto al resultado de los debates e

iniciativas pasados y futuros. De cara al futuro, cabe subrayar el incipiente consenso interpartidario acerca de la necesidad de definir algún mecanismo de participación para la diáspora, que refleje a su vez la fuerte tradición institucional de reaseguro de la transparencia y limpieza en los comicios, de gran arraigo en el imaginario colectivo del Uruguay. Indudablemente la pertenencia político-partidaria sigue impregnando las discusiones. Sin embargo debe destacarse el hecho que partidarios del voto desde el exterior pertenecientes a distintas colectividades políticas consiguieron superar los históricamente estrechos cálculos electoralistas y fueron capaces de articularse en iniciativas conjuntas tales como la CNVUE en 2009. Dichos dirigentes se convirtieron luego en los referentes consultados por la Cancillería con vistas a formular un nuevo proyecto de ley. Por otra parte, la creación de la INDDHH implica la introducción de nuevas perspectivas en el debate. También la creación de una Comisión bicameral para el estudio del tema constituye un avance significativo, aunque se estima que una eventual reforma tendría aplicabilidad recién para las elecciones de 2019.

Considerando el origen y los fundamentos del reclamo por el voto desde el exterior, y en forma coincidente con la intuición general de Navarro (2007: 229), específicamente para el caso uruguayo a nivel de factores causales se constata la importancia de las motivaciones y condiciones propias del contexto político nacional. En ese sentido, resulta significativo que aunque la discusión no excluye totalmente la referencia a la tendencia actual a nivel internacional de generalización del voto desde el exterior, el debate se plantea principalmente en clave de extensión y consolidación de instituciones y prácticas democráticas. Sin lugar a dudas, el peso cuantitativo y cualitativo del colectivo de los emigrados legitima una discusión, cuya propia recurrencia refleja la percepción reinante acerca de la necesidad de una reforma con sentido democrático del régimen político.

Concretamente, el reclamo efectuado en términos de la tradición republicana respecto a la universalidad del voto, así como la invocación del mandato constitucional, en particular el art. 77 ("todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación"), constituyen puntos medulares de la discusión a futuro, en la que el Estado se verá ineludiblemente involucrado. Así, en términos de Levitt y Glick Schiller (2004), también en el caso uruguayo se comprueba que el Estado sigue conservando un lugar importante aún para los ciudadanos que residen en otro país, por lo que cabe rescatar la idea de 'simultaneidad',

concibiendo a las migraciones no como procesos de una sola vía, ya que los protagonistas desarrollan formas de vida que les permiten participar en lo que sucede en sus países de origen, a la vez que se incorporan de maneras diversas en las sociedades de acogida.

A la inversa, y coincidiendo con Bauböck (2003: 720), debe remarcarse que el transnacionalismo político no afecta solamente las prácticas de vinculación de los migrantes con la política de su país, sino que afecta también a las identidades y a las concepciones de ciudadanía tanto en la sociedad de origen como en la de destino. En una combinación quizás única el caso particular de Uruguay permite comprobar cómo la migración histórica de fines de siglo XIX y comienzos de siglo XX impactó por un lado en la concepción de membrecía y en los derechos, ya que se reconoció expresamente el derecho al sufragio a los residentes no ciudadanos. Por otra parte, el transnacionalismo de la diáspora uruguaya contemporánea impacta hoy en la política del país emisor, demandando una respuesta por parte del sistema político-institucional y la sociedad del Uruguay, en un proceso dialéctico de construcción de ciudadanía allende las fronteras.

Bibliografía

BAUBÖCK, R. (2003): 'Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism', *International Migration Review,* Vol. 37. n.2, 700-723.

___, (2005): 'Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership', *P S: Political Science and Politics*, Vol. 38, n.4, october, 683-687.

CABELLA, W. y A. Pellegrino (2005): *Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004.* Montevideo, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales. UdelaR. Documento de Trabajo Nº 70.

___, (2007): 'Emigración. Diagnóstico y aportes para discutir políticas', in: J. Calvo. and P. Mieres (eds.) *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay* Montevideo, UNFPA. Rumbos.

EMMERICH, G. y X. Peraza Torres (2011): 'Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros' in G. Emmerich and L. Pries (eds.) *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos* Mexico, UAM-I / Miguel Ángel Porrúa.

Escrivá Chorda, et. al (eds.) *Migración y participación política. Estados, organizaciones y la migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional* Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Ferreira, J. R. (2010): *Estrategias para la Participación Electoral en Uruguay.* Montevideo, oea.

Fox, J. (2005): 'Unpacking 'Transnational Citizenship', *Annual Review of Political Science*. Vol. 8, 171-201.

Guarnizo, L. y M. Smith (1999): 'Las localizaciones del transnacionalismo' en G. Mummert (ed.) *Fronteras fragmentadas*. México, El Colegio de Michoacán.

Held, D. y A. McGrew (2002): *Globalization/Anti-globalization.* Cambridge, Polity Press.

Inddhh (2013): *El voto de los uruguayos residentes en el exterior. Fundamento del derecho al voto de las ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior. Recomendaciones de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.* Montevideo.

Lafleur, J. (2011): 'The Transnational Political Participation of Latin American and Caribbean Migrants residing in Europe', *International Migration,* Vol. 43. Issue 3, June 2011, 1-9.

Levitt, P. y N. Glick Schiller (2004): 'Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad', *Migración y Desarrollo*. Segundo semestre. Nº 003, 60-91.

Levitt, P. y B. N. Jaworsky (2007): 'Transnational migration studies: past developments and future trends', *Annual Review of Sociology,* Vol. 33, 129-156.

Macadar, D. y A. Pellegrino (2006). *Encuesta Nacional de Hogares ampliada 2006. Informe sobre migración internacional en base a los resultados obtenidos en el módulo inmigración.* Montevideo, unfpa/pnud/ine.

Moraes Mena, Natalia et al. (2009); 'Estrategias de vinculación de los Estados latinoamericanos con sus diásporas: Un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay' in A. Escrivá Chorda et al. (eds.*) Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. pp. 297-325.

Moraes Mena, N. (2010): *Transnacionalismo político y Nación. El papel del Estado y la sociedad civil migrante en la construcción de la trans-Nación*

uruguaya. Tesis doctoral. Granada, Universidad de Granada. Departamento de Antropología Social.

Moreira, C. y A. Pellegrino (2001): 'Ciudadanía y migración: las fronteras del Uruguay como comunidad política', en L. Gioscia. (Comp.) *Ciudadanía en tránsito* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).

Navarro, C. (2007): 'El voto en el extranjero' , en D. Nohlen, et. al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.* México, Fondo de Cultura Económica.

Østergaard-nielsen, E. (2011): 'Codevelopment and citizenship: the nexus between policies on local migrant incorporation and migrant transnational practices in Spain', *Ethnic and Racial Studies,* Vol. 34 n. 1. January, 20-39.

___, (2009): 'La política a través de las fronteras: Reflexiones sobre la dimensión transnacional de la participación política de los migrantes', en A. Escrivá Chorda, et. al. (eds.*) Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional* (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas).

Pérez Pérez, A. (1995): "Los ciudadanos legales no son extranjeros", *La Justicia uruguaya,* Vol. CXI, Número extraordinario, pp. 297-308.

Pnud Uruguay (2009): *Uruguay: País de migrantes internos y externos.* Material complementario del Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras. Movilidad y desarrollo humanos. Montevideo, pnud.

Portes, A. et al. (1999): 'The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field', *Ethnic and Racial Studies,* Vol. 22, 217-237.

Soysal, Y. (1994): *Limits of citizenship. Migrant and postnational membership in Europe,* Chicago/Londres, The University of Chicago Press.

Smith, R. (2003): 'Migrant membership as an instituted process: transnationalization, the State and the extra-territorial conduct of Mexican politics', *International Migration Review,* Vol. 37. Nº 2, 297-343.

Stuhldreher, A. (2011): 'Migrantes transnacionales: presencias y ausencias en la construcción dialéctica de la nación uruguaya' en C. Pizarro (Coord.) *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate.* Buenos Aires, Ediciones CiCCUS.

Capítulo 7

Immigrants' political rights in Portuguese democracy: Brief reflections on the Brazilian case

Isabel Estrada Carvalhais*

Em saudosa memória de Gustavo Emmerich

Introduction

One aim of this chapter is to analyse how the Portuguese political elite deals with the denationalisation of political citizenship at the local level. While most political actors would claim that depriving non-national residents from political citizenship serves less to demonstrate the supposed uselessness of citizenship's political dimension, than to show how that dimension still helps keeping citizenship encapsulated in the modern paradigm of nationality, there are undeniable distances between their politically correct discourses and their practices.

A second aim of this chapter is to demonstrate how the postnational logic can be seriously challenged in its noble intentions of fostering the quality of democracy as a regime of people's empowerment, by people's actual behaviours. In fact, non-nationals' practices in regard to granted political rights may contribute to reinforce conservative arguments that sustain the uselessness of granting political rights to non-nationals. Having this in mind, the chapter will thus analyse the political performance of Brazilian immigrants in Portugal, trying to grasp possible explanations for their residual presence both as voters and as elected people at the local level.

While the passive rights (rights to be elected) cannot be read without looking at the behaviour of political parties in regard to a postnational reading of local politics,[1] the use of active rights (the rights to vote) cannot be totally

* EEG, University of Minho, Portugal. Email: <Isabelestrada@eeg.uminho.pt>

1 Recent data on the Portuguese political parties and their relationship with cultural

understood without looking at the Brazilian community in pursuit of answers that may help to explain its lack of participation.

1. Political rights of non-national residents in Portugal

Political participation can occur in two basic forms: through the formal exercise of voting rights, and through the unconventional politics of social movements and groups. Here we will take into account only the first basic form. In the gradual construction of political citizenship for non-national residents in Portugal we highlight:

a. The consecration of immigrant associativism by Law 115/99, leading to the legitimation of immigrant associations as both *de facto and de jure* political actors.
b. The access to active and passive local electoral rights, as first established by Declaration 2-A/97, updated by Declaration 10/2001, Declaration 9/2005 and Declaration 252/2009.

In 2005, the residents who could vote and be elected for local elections were the national citizens from EU member-states (including the new member-states), the national residents from Brazil, Cape-Verde, Uruguay, and Peru.

As for those who could only vote, the active electoral capacity comprehended all legal residents from EU member states, as well as from Brazil, Cape-Verde, Uruguay and Peru, Argentine, Israel, and Norway.

As residence conditions, the law established two years for Brazil, Cape-Verde; and three years for all other cases. Estonia, Venezuela and Chile had updated the list in 2001 as announced by Declaration 10/2001. By 2005, and according to the Declaration 9/2005, Iceland entered the list of active rights, while Israel was out as well as Estonia buy in this case because it is now an EU member-state.

and ethnic diversity within their internal structures may be found in a research conducted in Portugal by Carvalhais & Oliveira (2015, forthcoming) integrated in DivPol - Diversity in Political Parties' Programmes, Organization and Representation, a project co-funded by the European Commission's European Integration Fund and which gathers eight European-member states

In 2009, the Declaration 252/2009 has provided a new updated list for the 2009 local elections, with active electoral capacity granted to EU member-states citizens, Brazilians, Capeverdeans along with citizens from Argentina, Chile, Iceland , Norway, Peru, Uruguay and Venezuela, and passive electoral capacity granted to EU member-states citizens, Brazilians, Capeverdeans only, thus becoming far more restrict than previous declarations. The main reason why each local election implies the publication of a new declaration with an updated list is that under the Portuguese constitution, article 15, political rights can be granted to foreigners but only following the principle of reciprocity, which means that in the absence, or non-renewal of bilateral agreements between Portugal and other countries, their citizens will not be able to exercise political rights in their respective countries of residence.

As for residence conditions in regard to passive electoral rights, the law determines specifically four years of residence for Brazilians and Capeverdeans.

The brief description here made reveals the progressive awareness of both the State and society about the growing diversity of Portugal as a receiving country, and about the need to bring such cultural diversity as much as possible into the democratic life on equal terms of rights and responsibilities. But what seems to be a very rapid answer of the Portuguese State in a short period of time to its quite recent immigrant profile, may also have a different reading. If one considers that Portugal's immigrant profile only emerged in the 1990s, then both 1997 and 1999 would be excellent milestones in the acclamation of a first kind of postnational political citizenship.

However, if one takes the emergence of the Luso-African communities around Lisbon's urban belt in the 1960s (Esteves, 1991) as indeed the embryo of the country's immigrant profile (obviously not recognised as such by then, since such 'immigrants' were arriving still as nationals of the empire), one realises that Portugal's immigrant profile is actually much older than expected. In light of this reading, the two legal milestones of the late 1990s represent a delay in recognising the immigrant reality of the country (Carvalhais, 2006: 109-130). Neither can we ignore that among the Lusophone communities –that is, the Portuguese speaking communities– only Brazilians and the Cape-Verdeans have access to local political rights. In other words, the progresses made in regard to the openness of citizenship in Portugal to a postnational language must not be underestimated, but in parallel one must also recognise that political rights granted to non-nationals still mirror the difficult compromise that

Portuguese society tries to make between the evidence of its human diversity and its desire for minimal erosion of its old national paradigm. This is made evident by looking at the main characteristics of the Portuguese system of non-national access to political rights, characteristics which are not exclusive but common to most democratic regimes we must note (Waldrauch, 2003):

a. preferable conditions for culturally and linguistically closer spaces;
b. restriction of rights to local levels (although Brazilians may also vote for regional assemblies, national Parliament and President of the Republic, as well as be elected, with exception for President of the Republic, once entitled with a special status, as we shall see ahead).
c. predominance of the principle of reciprocity (Strudel, 2003), as consecrated in article 15 of the Portuguese constitution.[2]

2. Non-national residents and the Local Elections: from 2001 to 2013

Although the 1997 Local Elections were the first elections ever open to immigrants, there are not enough available data for that year and therefore, we will take into account only the local elections from 2001 on.

When analysing the results of the 2001 Local Elections, we found that only five individuals in 23 670 non-national residents registered to vote, had been elected for local organs. To stress that for one to be elected, he or she must be positioned in an eligible place in the lists of candidates presented by the political party or group of citizens (system of proportional representativity, with the D´Hondt formula).

In the 2005 Local Elections, the results were even less inspiring, as only three in 27 978 non-national residents were elected for local organs. Finally, in the 2009 Local Elections, and according to the lists provided by the DGAI

2 Article 15 of the Constitution declares 'rights not grant to foreigners may be granted to citizens of Portuguese Speaking Countries with permanent residence in Portugal, according to the Law and under reciprocity conditions […]. Law may grant to foreigners residents in the national territory, under reciprocity conditions, active and passive electoral capacity for the election of local power offices. Law may also grant, under reciprocity conditions, nationals from EU-member states, residents in Portugal, the right to elect and to be elected deputies to the European Parliament.' (Canotilho and Moreira, 2003: 16)

(*Direção Geral da Administração Interna),* two elected for local assemblies were identified as foreign born non-nationals. There were, however, several difficulties in consulting the lists, as most had not been fulfilled with absolute rigour. The lists have spaces (columns) to identify the elected members. There are list for elected members of municipal assemblies and for town halls. One of such columns is meant to indicate the place of birth, and other two columns serve to identify the elected as EU citizens or as non-EU citizens, whenever the elected is not a national citizen. The correct fulfilment of the lists is however often blurred by misinterpretations about what to write in each column. In clear cases where all elected were born in the same local town where they have been elected, the column of EU-citizen is marked, because whoever fulfilled the lists considered relevant to identify the elected also as European citizens. This cannot be said to be a mistake, but a misinterpretation that results possibly from the absence of rigorous instructions or lack of attention to instructions provided. In many cases, columns for the EU citizens or non-EU citizens are not fulfilled. In those cases, birthplaces may provide some information, but only insofar we take the necessary precautions with every single possible case, by for instance, calling directly to the people whose names and birthplaces may offer reasons to suspect we are before elected non-nationals. In most cases though, birth places refer to Portuguese citizens who were born in African ex-colonies, France, USA, Canada, Venezuela, Germany, and Australia, of Portuguese emigrant parents. In other cases, we were before elected people with double nationality (luso-brazilians, luso-capeverdeans, etc) who for the sake of our purposes could not be considered as elected 'foreigners' without incurring into methodological bias. We know though that in order to eliminate any possible error about the elected, we would have to go deeper into our analysis, a very much necessary effort that would nevertheless imply financial resources we did not have while conducting this study.[3]

3 In the 2009 local elections, and despite all the persisting difficulties in fulfilling correctly the lists of the elected, we noticed however a progress sin regard to previous years. For instance, until 2005, it was still frequent to find Africa *tout cours*, as birth place, or simply specific places with no further reference to the Continent/country (e.g. Luanda, Lobito, Malange, Diu). In 2009, information was much more accurate. In parallel, other problems persist. For instance, Angolan, Mozambican, Canadian, Australian, Colombian born were frequently marked as 'Foreigners', which was obviously a misinterpretation based on the evaluation of their place of birth, since none of these nationalities have reciprocity agreements with Portu-

As for the elected for town halls, of the five possibilities we detected (three from Brazil and two from France) we could not determine whether these were double citizenship cases or not. In all other cases of foreign birthplaces, the elected were in fact Portuguese citizens. Inconsistence in the fulfillment of the lists was thus great and did not help to a more accurate reading of available data. These of course were methodological obstacles we had to face, although in general terms they did not affect our reading substantially. Again, in 2009, the number of elected non-nationals was rather disappointing. Also not particularly remarkable was the total of non-nationals registered to vote, 26 957, translating a decrease in regard to 2005 (27 978).

As for the results of the last local elections (29 September, 2013) the *Direcção Geral da Administração Interna* (DGAI) has not published the lists of all the elected yet, except the lists of mayors. However, it should be noted that in the lists still to be published, and according to the on-line registration forms available to be fulfilled by the elected local organs, there will be no direct reference to the nationality status of the elected, only to the birthplace which is away from being a reliable source of information for the purposes of this work. Still, in our focus groups and interviews, several participants referred to (and exemplified with names) an increase of citizens with immigrant background in the lists of candidates for the last local elections, especially in the metropolitan areas with higher concentration of immigrant residents (e.g. Sintra, Loures, Amadora, Oeiras).

Two questions must now be formulated: the first is why potential voters do not register *and* vote; the second is why only a residual number of non-nationals get elected for local organs. A series of explanations may be put forward as plausible answers for why a non-national does not register to vote when he/she is entitle to that right:

a. the non-national resident has not met the minimum period of legal residence necessary to register;
b. the non-national is still under eighteen;
c. in the particular case of the 1997 local elections, the period of time given to register might have been too short, considering such rights would have been a novelty for any non-national entitled with electoral rights;

gal in regard to political citizenship. To note also, as a curiosity, that one UK born Portuguese citizen was marked as 'foreigner', not even as an EU citizen.

d. the non-national resident may on certain occasions adopt a self-excluding behaviour, for several reasons that may go from insecurity feelings (she fears to get too exposed to authorities, even if already a legal migrant); misinformation (she might not know that registration to vote is possible in her case, or she may think she must pay fees to do so); lack of time (her life is mostly absorbed by the workplace); to simply absence of interest in (Portuguese local) politics.

This possible lack of interest may, by its turn, mean that the non-national is not immune to the attitudinal context of her receiving society. In other words, she may be influenced by a general social environment where traditionally the individual's active political participation through conventional politics is not very motivated. In parallel, this lack of political commitment may also derive from specificities inherent to her life experiences.

For example, social and economic difficulties, limitation of language skills, or even absence of previous (positive) experiences with political rights in her homeland, may turn a non-national resident into a vulnerable subject, insecure and uncertain about her value as a political actor. In the same way, certain social and cultural elitisms within migrant communities may also help to explain a non-national's low levels of political interest for the receiving society.

This brief set of plausible explanations may help to understand the absence of registration to vote among non-nationals. However, they do not bring any extra information on why those who care to register and to get actively engaged with local politics, are elected in such residual numbers. One major explanation for this, stays in the very limitations of the legal frame. Indeed, for most non-national residents, political participation is not possible at all. To this, one must add the kind of interpretation that political parties make of the value held by non-national residents in the country's public life.

3. Portuguese political parties and non-national residents' political participation

Previous work (Carvalhais, 2007a), and recent field work (Carvalhais & Oliveira, 2015), have helped to set a profile on the Portuguese political elite's sensitivity to the idea of opening political citizenship to denationalisation. In

the making of such profile, we came across with two persisting trends: one was a fragmented and sequential interpretation of the relation between political citizenship and social citizenship; another one was the persistence of the idea of political citizenship as *national* citizenship.

The first trend reveals a tendency to deny citizenship as an integrated status of rights, while separating political rights from social rights, put in sequential order as T.H. Marshall would do, but this time with two differences. One is that the order appears here inverted in regard to Marshall's historical narrative (that is, the ulterior arrival of political rights in the case of immigrants, is seen as the 'natural order of things'); the other one is that the relationship between social and political rights is seen as contingent and negotiable, that is, political rights for non-nationals may or may not become a reality, while that does not have to compromise the experience of citizenship in general.

Meanwhile, in recent years, political parties (especially those with national parliamentary seat) have all been tuning their discourses, bringing them closer to concerns about political integration of non-nationals, about the need to make their action programmes more sensitive to the presence of diversity, and about the need to open their internal structures to non-nationals. Despite all the possible criticisms to parties' actual internal behaviours, there is in fact an effort to honour this compromise, as evidenced for instance in the statuses of the major political parties.

Until recently, the Social Democrats (PSD), considered for matters of admission only '…citizens… that hold total capacity over their political rights', in a clear reference to national citizens as these are the sole citizens with complete capacity over political rights (chapter II, article 5). The Social Democrat Youth was more explicit referring clearly to 'Portuguese citizens' in chapter III, article 10 of the statuses. This revealed clearly the understanding of political citizenship as *national citizenship*. However, the statuses of the PSD have been recently altered (also March 2012) with the party now allowing for legal immigrants residing in Portugal to engage actively in the party's internal life, as long as they are entitled with political rights in accordance with the constitutional principle of reciprocity (paragraph 2, article 5 of the new statuses).

By the same token, the Socialist Party (PS) proclaimed in article 1, paragraph 2 of the statuses, the possibility of admitting as militants any non-national citizen from the Lusophone space, a formulation that has been recently changed (March 2012) to become more inclusive. According to paragraph 2 of article 6

of the new statuses, any non-national legally residing in Portugal may enrol in the Party. The end of the positive discrimination in regard to the lusophone communities may be interpreted as a way of becoming closer to the spirit of the European Convention on Nationality and of captivating also a wider set of communities with political rights, since the lusophone communities with political rights are so far restricted to Brazil and Cape-Verde.

But, in general terms, the predominant understanding about political citizenship still regards it as mostly *national* citizenship. This is quite visible, we think, in the reluctance that most parties (with exception of the Left Bloc) from right to left, have about admitting the possibility of opening the legislative and presidential levels to non-national legal residents. In this context, the local level seems the less dangerous level to accommodate a demand for the denationalisation of political citizenship.

So far, the Portuguese political elites seem to linger between a reading of citizenship as sequential and fragmented, and also as a national matter; and a reading of citizenship as an integrated set of rights that must be open to individuals regardless of national belonging, for the sake of stronger and more responsible democracy.

The first reading, common among more conservative political actors (right-wing parties, more conservative sectors of civil society), is sustained by the argument that political rights are less utile for the non-nationals' struggle for social well-being. *To note that another strong argument against the utility of opening political rights to non-national residents, is the weak adherence of non-nationals to granted political rights*.

The second reading, common among more liberal political actors (left-wing parties, immigrant associations, human rights associations, NGOs, Churches, trade unions) is sustained by the argument of citizenship as an integrated set of social and political rights, that must not be separated and must be open to the residents of the state. It is worth noting that under this reading, it is not simply the access of non-nationals to wider forms of citizenship that is at stake. It is above all the uprising of citizenship as a status of people empowerment, being its denationalisation a step among others in the battle for stronger and better democracy.

These two readings of citizenship, pillared on quite different theoretical and ideological grounds, follow different paradigms of the State's role in regard to the management of individual and collective rights.

Meanwhile, the economic crisis the country is going through, came to interrupt any possibility that the liberal reading might have of becoming the dominant political reading. Now that far more urgent matters are at stake, discussing the roles of non-nationals' political integration in the country's democracy, seems the least of concerns. Ironically, the elimination of immigrants' rights in general and political ones in particular, from the national political agenda, tells a lot about the place where domestic political elites think such matters belong: *outside* the national citizens' agenda of priorities. In the end, it is still a matter of 'us vs them'.

4. *Political rights of Brazilians in Portuguese politics*

The possible explanations we enounced for the 2001, 2005 and 2009 results in regard to the residual numbers of non-nationals elected for local organs, have somehow put too much burden on political traditional actors (mostly political parties), while the low rates of electoral registration relied on a combination of variables that made non-nationals' behaviour ultimately forgivable and not totally self-responsible.

Our next step in this communication is to look at the Brazilian case and try to go a bit beyond those initial explanations. Before we proceed, it is important that we retain a few demographic details on the Brazilian presence in Portugal.[4]

The amount of legal Brazilians was in 2007 of 66 354 individuals, 55 665 holding residence titles. This was by then the second biggest immigrant community in Portugal, right after the Capeverdeans. In 435 712 legal immigrants, 15 per cent were Brazilians, and in 401 612 long-term immigrants with residence titles, 13,8 per cent were Brazilians. In the mean term, the Brazilian community met an extraordinary increase in 2008, escalating from 66 354

4 When we say 'Brazilian community' we are using a rather simplified expression with little sensitivity to the sociological specificities that exist in a universe of thousands of people. Brazilians in Portugal are though very far from being a homogeneous group. Individuals come from different parts of Brazil, with different social, economic and regional backgrounds, different professions, and of course, different expectations in regard to this receiving society. For the sole purposes of this chapter we will nevertheless use the broad term 'Brazilian community'.

legal residents to 106 961, becoming thus the biggest foreign community with 24 per cent of the total of foreign population in the country.[5] Presently, in 2014, it remains the first immigrant community, with a share of 25,3%, in 2012 (latest available statistics) corresponding to 111 445 legal residents.

5. The special status (Estatuto Especial) of Brazilians in Portugal

Following the Convention of Brasilia of 1972, and more recently the Treaty of Friendship and Cooperation signed in the year 2000 between Portugal and Brazil, citizens from both countries may be entitled, upon voluntary expression, with the *special regime of rights and duties of Brazilian residents in Portugal and Portuguese residents in Brazil*. The special regime is responsible for a special status (*estatuto especial*) of citizenship rights and duties that functions in accordance to very specific legal rules and under the principle of reciprocity.

The regime of equality of rights and duties of Brazilians and Portuguese is a specific legal figure that allows, under reciprocity, the expansion of citizenship rights only for those Brazilian residents who consider that their bound to this country justifies that they acquire higher and wider political rights, such as

5 In 2003, in the context of a visit to Portugal of the Brazilian president, Lula da Silva, the two countries celebrated the Lula Agreement, which foresaw the extraordinary regularisation of all Brazilians with valid labour contracts who had come to Portugal until the date of the agreement's celebration, 11 July 2003. The total of individuals in this situation was then estimated in 30 thousand. The agreement helped to regularise only 18 thousand individuals, which lead to several critiques from the Brazilian migrant associations in the country. In 2006, the Portuguese government lead by prime minister (PM) José Sócrates refused to go on with the extraordinary legalisation of the community under the Lula Agreement after it would expire in 2008, arguing that it would be unfair to keep this positive discrimination in regard to other communities in the country that were facing similar conditions to the Brazilian community. This did not prevent however the announcement by the Portuguese PM during an official visit to Brasilia, of more 6 500 permits of temporary residence to Brazilians that were still in the country with pending applications and no labour contracts. The interest in keeping good relations with the brother country (*país irmão)* was also evident during the first EU-Brazil Summit in 4 July 2007, with the symbolic announcement of the new Portuguese immigration law (Law 23/2007 of 4 July), presented as a law designed to make regularisation faster and easier. The PM Sócrates stressed then that according to the new law, applications for visas no longer needed to be supported on labour contracts, being sufficient to possess a declaration of intent of an employer to offer a job.

the right to vote on regional, legislative and presidential elections, or the right to candidate to public organs (except the organ of President of the Republic). This implies in return that individuals abdicate of exercising those same rights in their home country (Brazil).

The *estatuto de igualdade de direitos e deveres* has its roots in five hundred years of common History, and more recently in the 1972 Brasilia Convention. This convention required no constitutional up-grading or adjustment, since in the Portuguese case for instance, the Constitution proclaims in article 15, number three, the possibility of expanding citizenship to other Portuguese speaking non-national residents, in light of the reciprocity principle.

Meanwhile, in 2000, following the celebration of the five hundred years over the arrival of Portuguese to Brazil, a new treaty was signed in Porto Seguro (*Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre Brasil e Portugal*). Along with some innovations, the treaty came to integrate international legal devices that were already bilaterally established but still unenforced between the two states. This treaty is presently responsible for regulating the access of Brazilian residents to higher and wider political rights in Portugal (article 17). To access such rights, citizens must be legally capable, hold no criminal background, and have at least three years of legal residence (and not five as it was the case until 2000). This access is only possible if the individual presents a written requirement making his/her intentions clearly explicit. This means that we are not before an automatic concession, but one that must result from an act of initiative of the individual. By doing so, the individual is also agreeing on suspending her corresponding rights in her home country. Presently, and according to the Brazilian Electoral High Court (*Tribunal Superior Eleitoral*) only 296 Brazilians residing in Portugal are under this special regime by their own initiative, with suspended political rights in Brazil by voluntary will.

This legal frame here briefly summarised has therefore no relation to the political citizenship at the local level that Brazilians may access since 1997, similarly to other communities as seen above. This special statute is simply a parallel mechanism that helps to deepen, under voluntary will, the intensity and quality of social and political integration of a specific foreign community, but which does not have any determinant reading upon the acquisition of full political rights at the local level.

From here, we are now ready to go to the second goal of the chapter, which is to show how the real practices of individuals may contribute to reinforce

conservative arguments that sustain the uselessness of grating political rights to non-nationals. We will do so by stepping forward the question: what is that Brazilians do with the political rights at the local level, which they have been entitled with since 1997?

In July 2008, the total foreign population with political capacity and registered to vote was of 20 582 individuals, of whom 3 180 were Brazilians. By then, as we remember, this community represented already 24 per cent of the total immigrant population, being the biggest immigrant community in the country.

If we look at the 2006 statistics, there were 42 319 Brazilians with resident permits living in Portugal. If we extract from that total, the 7 876 individuals that were still under 18, and that by 2008 would not meet the minimum age required for electoral registration yet, we end up with a total of 34 443 legal residents in 2008, at least, that would be by then able to register to vote. And yet, only 3 180 Brazilian residents were registered to vote in that year. The scenario didn't change much since then. By 31 December 2011, the total of Brazilians registered to vote was of 4 308 individuals only, in a total of 26 657 registered individuals (DGAI, 2012).

Table 1
Registered to vote by Nationality – European Union

Austria	93
Belgium	499
Bulgaria	151
Check Republic	9
Cyprus	1
Denmark	89
Estonia	3
Finland	65
France	1.186
Germany	2.109
Greece	11
Hungary	8

Ireland	102
Italy	585
Lithuania	14
Latvia	7
Luxembourg	33
Poland	17
Romania	400
Slovakia	5
Slovenia	1
Spain	1.905
Sweden	116
The Netherlands	1.136
United Kingdom	2.756
TOTAL EU's =	**11.301**

Original Source of data: DGAI, 2012. (as provided under written request)

Table 2
Registered to vote by nationality – other resident foreign citizens.

Norway	42
Iceland	1
Cape Verde	11.067
Argentine	60
Brazil	4.308
Peru	15
Uruguay	9
Venezuela	141
Chile	13
TOTAL ER's=	**15.656**

Original Source: DGAI, 2012 (as provided under written request)

How can the low rates of registration among Brazilians be explained? It is important to underline that none of these political rights implies suspension of equivalent rights in Brazil, being thus an *expansion* of citizenship that the individual obtains simply by complying with a short list of legal requirements such as a minimum time of legal residence. Preliminary data (Carvalhais, 2007a), found mostly on the basis of semi-structured interviews (a qualitative approach that limited the possibility of major generalisations) have signalled:

a. General lack, of good information strategies by immigrant associations as well as public organs, designed to approach different migrant groups in accordance to the specificities of their demographic profiles.
b. Political discourses and political practices are not coincidental when it comes to assess the presence of non-nationals in the internal structures of the political parties.
c. Brazilian residents who did not have positive experiences in regard to their political citizenship in the past, seemed to be reproducing in Portugal the same mistrust and disenchanted attitude about politics in general.
d. The obligation of voting in Brazil, in contrast with the freedom of choice enjoyed in Portuguese politics, worked in some cases as push/pull factor translated in the act of choosing not to vote.

A first limitation with the previous frame is that it needs further verification.

A second limitation is that it tends to over-exempt the citizen from her share of responsibilities.

A third limitation is that it seeks to find a general explanation for Brazilians' behaviour which nevertheless does not tell us much about why registration to vote is also significantly low among other communities of non-national residents.

A fourth limitation is that none of the advanced explanations helps to determine what defines stronger or weaker commitments with public affairs and political citizenship. Non-nationals who register to vote, and who actually exercise that right (which is quite another step in the ladder of democratic participation) are neither individuals with easier lives and lighter working days, nor people with a naïve reading about political elites as good promise

keepers. So, why do they care to register and to vote? And because they are normal individuals, it is of great pertinence, we believe, to try to understand their ultimate motivation to exercise political citizenship.

Meanwhile, recent work conducted by Ribeiro (2012) and that we have supervised, on Brazilian women living in Portugal, brings some interesting clues about Brazilians' behaviour in regard to electoral participation in the receiving society. This qualitative study has a limited capacity for model construction, because it is based on a limited number of in-depth interviews and it cannot provide information on the correlation between gender and electoral behaviour, since it has interviewed women only. Still, it is worth mentioning a few data. According to the study, 16,6 per cent of the interviewed women (in a total of 36 in-depth interviews) were not only registered but also politically active. These women were all graduated, and were performing jobs close to their professional expertise or at least as socially and financially rewarding as the previous jobs they held in Brazil. They had no doubt about evaluating their social integration in Portuguese society as a success story. In parallel, another 16,6 per cent of women were neither registered to vote, nor wanted to have any kind of political involvement with local society. In common they all had a superior degree but none was performing a profession compatible with their academic training or that was financially rewarding. As for the justifications these women presented for not wanting to be politically involved, there was the sentiment of dislike against politics and the wish of returning to Brazil. In the words of one of the interviewees, she felt as *chuva passageira (*light rain) (Ribeiro, 2012: 72). As for 49,8 per cent of women that also revealed lack of political interest, none was registered to vote although legally they could (the minimum period of legal residence and age were met). In common, they had medium to low levels of school education; were performing low-skilled or non-skilled jobs, and expressed much more complaints about their integration process in the country. To note also that another 16,6 per cent were women who were not registered to vote although they could legally do so, and were very enthusiastic about the relevance of voting. While declaring they were even considering registering, none presented reasons for why they had not yet taken that step.

According to this study, the levels of education and labour integration (which in turn seem heavily influenced by the level of education) emerged as the strongest variables in explaining the satisfaction of women about their

own integration process, the level of commitment with local politics, the quality of their information about political rights granted in Portugal, as well as the shorter or longer distance between their attitudes and concrete behaviours.

A second plausible explanation for the low rates of electoral registration among Brazilians, may be related not to the condition of Brazilians as immigrants, but precisely the opposite: their condition as new Portuguese citizens. Indeed, since 2006, the new Law of Nationality (Law 2/2006) has fostered an increasing number of naturalisations (Carvalhais, 2010).[6] The last data available as provided in April 2012 by the *Conservatória dos Registos Centrais*, the entity under the Ministry of Justice responsible for receiving and deciding over the applications for access to Portuguese nationality, indicated that 15 052 out of 18 744 new applications for naturalisation had been positively answered during 2010. In 2011, 15 579 new requests for Portuguese naturalisation entered. In total, 17 195 were positively deferred, a number higher than the entries in that year because pending cases were also responded. Unfortunately, this entity did not provide data discriminated by nationality of origin, and for that reason we can only assume that among those new Portuguese citizens, some will also be Brazilians of origin. The expectation of becoming soon a Portuguese citizen may, paradoxically, result in a lack of interest in taking advantage of rights reserved to the non-national condition. We say 'paradoxically' because one would assume that the willingness to become a citizen of a new country would imply a corresponding interest in becoming politically more engaged with it.

6 To have an exact idea of what these amounts of applications represent in the context of the new law, it is important to stress under the legal frame of the previous law of nationality, Law 37/81, the amount of requests for acquisition of nationality by naturalisation were quite low and constant. Indeed, here was a constant balance between the amount of positive and negative answers emanated from the SEF, with very few exceptions. However, the entrance into force of the new law of nationality in 2006 brought a substantial increase in the amount of requests for naturalisation. According to the SEF's 2008 Report on Immigration, Borders and Asylum, 34 326 applications for acquisition of nationality through naturalisation received assenting opinions (*pareceres*) by this service (SEF, 2008: 80). These new numbers seem clearly the result of less administrative bureaucracy but most importantly of the substantial reform of the requirements for the acquisition of nationality by naturalisation that lead to an increase of the total of foreign people eligible (Carvalhais, 2010).

Conclusion

Portugal has met significant progress in building a policy of integration for its immigrant communities, composed of several legal instruments, combining access to social rights, protection of minority rights, access to political rights, and access to nationality that has been made particularly easier since Law 2/2006.

In parallel to this, political elites still linger between opting for a more liberal, open and postnational reading of citizenship and for a more conservative, exclusionary and national reading of citizenship, the ideological opposition being stronger when it comes to discuss access to political rights.

Since the 2001 local elections (considering that in the 1997 local elections, many immigrants still unaware of the new political rights didn't register or weren't legally able to do so yet), and until 2009, the presence of immigrants as elected officers is but residual. Brazilians are almost absent, except for the double nationality cases which we did not consider for the purposes of our study. This is in part a consequence of the lack of commitment of political parties in bringing non-national citizens into local politics. But, as we tried to show in the last part of this chapter, the absence from local politics is Janus-faced. Brazilians are the biggest immigrant community in the country and one of the two lusophone communities with broad access to political local rights. However, looking at the rates of those registered to vote one would not suspect of such demographic relevance. The lack of interest in registering to vote is far from being a sole characteristic of the Brazilian community, hence, generalist explanations must be avoided.

In the particular case of Brazilians, the lack of interest seems to rest on many reasons enfolded in each person's life experiences, as much as on the quality of the individual's social integration, and on her/his level of education, which in turn will determine the variety and quality of her/his labour, social, and economic opportunities. Should this mean that selection of highly qualified immigrants should go one being encouraged as the best way to successful integration and stronger political interest among immigrants?

That is not our argument. We argue instead that if education is one major variable in determining the quality of the non-national resident with his/her postnational citizenship, the receiving country must be profoundly committed with the quality of education of *all* its residents, as this will prove to be

beneficial for the entire society, for the social cohesion of the state and for the quality of its democratic regime. of course, education is no panacea. It is still to be proved that highly-qualified immigrants are better citizens once they access citizenship in receiving society. Still also to prove is that only conventional forms of political participation can serve to measure the levels of the individual's interest in and commitment to politics.

References

Canotilho, G. and Moreira, V. (2003) (6th ed.): *Constituição da República Portuguesa – Lei do Tribunal Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora.

Carvalhais, I.E., y Oliveira, C. R. (2015): *O lugar do Outro na Democracia Portuguesa* - [The place of the Other in Portuguese Democracy]. acidi. Lisbon (forthcoming).

Carvalhais, I.E. (2010): 'Citizenship Policy Making in Portugal', *EUDO Citizenship Observatory*, Florence: rscas/eui. Available at <http://eudo-citizenship.eu/docs/EUDOcomp-Portugal.pdf>. pp, 1-38.

___, (2007a): *Post-national Citizenship and the State.* Lisboa: Celta.

___, (2007b): 'The cosmopolitan language of the state: post-national citizenship and the integration of non-nationals', *European Journal of Social Theory,* 10(1): 99-111.

___, (2006); 'Condição pós-nacional da cidadania política - pensar a integração de residentes não-nacionais em Portugal', *Sociologia -Problemas e Práticas*, 50, 109-130.

___, (2004): *Os Desafios da Cidadania Pós-Nacional.* Porto: Afrontamento.

Dgai (2012): Direção Geral da Ad ministração Interna, Administração eleitoral. Available in <http://www.dgai.mai.gov.pt>.

Esteves, M.C. (ed) (1991): *Portugal, País de Imigração*. Lisbon: ied.

Gamble, Andrew (1981): *An Introduction to Modern Social and Political Thought.* London: Macmillan.

Marshall, T.H. (1950): *Citizenship and social class and other essays.* Cambridge MA: Cambridge University Press.

Ribeiro, J. (2012): *Integração Social e Laboral das mulheres brasileiras no Espaço Europeu: um estudo comparativo entre Portugal e Países baixos.* Dissertation in European Studies. Braga: Universidade do Minho.

Santos, B.S. (1993): *Portugal: Um Retrato Singular*. Porto: Afrontamento.

Sef (2008): *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2008*. Accessed in 17 august 2010. Available in <http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx>.

Strudel, S. (2003): "Polyrythme européenne: le droit de suffrage municipal des étrangers au sein de l'union, une règle électorale entre détournements et retardements", *Revue Française de Science Politique,* 53 (1), pp. 3-34.

Waldrauch, H. (2003): 'Electoral Rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries', *National Europe Centre Paper* 73. Accessed in 12 September 2010. <http://www.anu.edu.au/nec/waldrauch_paper.pdf>.

Capítulo 8

Experiencias de sufragio extraterritorial en el ámbito local mexicano: Los casos de Michoacán, Distrito Federal y Chiapas

Abel Muñoz Pedraza*

Introducción

Uno de los debates públicos "aparentemente" superado en la amplia gama de temas que se discuten en torno a la consolidación democrática en México es el que hace referencia a la extensión del derecho al voto para los mexicanos radicados en el extranjero.[1] El sufragio extraterritorial, visto como una práctica política que llevan a cabo personas que residen fuera de las fronteras que tradicionalmente establecen los Estados-nacionales, cada vez se vuelve más común en México.[2] Muestra de ello es que en las elecciones locales de 2015 que

* Abel Alfredo Muñoz Pedraza es doctorante en el Posgrado en Estudios Sociales, con especialidad en Procesos Políticos, por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I). Cuenta con una maestría en Estudios Sociales por la misma institución. Imparte cursos por asignatura en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Su trabajo de investigación doctoral se titula: "El ejercicio del sufragio extraterritorial en un contexto local: michoacanos, defeños y chiapanecos en Los Ángeles, California.". Correo electrónico: <abel.munozpedraza@gmail.com>.

1 Se utiliza el término "aparentemente" debido a que aún persisten amenazas que buscan dar marcha atrás a la extensión del sufragio extraterritorial en México, sobre todo en el ámbito de elección local, esto a pesar de la oleada democratizadora en materia de derechos políticos extraterritoriales que se ha desarrollado durante el periodo que va de 2005 a 2015. Tal es el caso del voto de los chiapanecos en el extranjero, el cual se llevó a cabo por primera vez en julio de 2012 para la elección de diputada migrante, y la intención posterior de eliminarlo por parte de algunos integrantes del Congreso del Estado de Chiapas argumentando los elevados costos que éste evento electoral traía consigo en función del número de votos que se registraron en aquella ocasión.

2 En este trabajo se utiliza el término sufragio o voto extraterritorial de manera indistinta con el propósito de contar con un mayor grado de precisión frente a otros términos

se llevaron a cabo en Baja California Sur y Colima, los emigrantes oriundos de esos estados tuvieron la posibilidad de emitir su voto de manera electrónica en la modalidad de internet para la elección de Gobernador, agregándose así a la lista de entidades federativas que celebran elecciones extraterritoriales en México, como son los casos del Distrito Federal, Chiapas y Michoacán.

Fue a finales de la década de los ochentas cuando el sufragio extraterritorial en México adquirió un papel más relevante en el ámbito social, político y académico, considerando que ese periodo estuvo marcado por las crisis económicas registradas en años anteriores, los altos flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos y la elección presidencial de 1988, en donde sus resultados desencadenaron un fuerte cuestionamiento al régimen por parte de un amplio sector de la sociedad que sostenía una auténtica demanda democratizadora en el país.

En aquel entonces, las posturas que se mostraban en contra de la extensión del voto de los mexicanos radicados en el extranjero partían de la creencia de que un porcentaje elevado del sufragio proveniente de Estados Unidos favorecería a la izquierda antes que al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y al Partido Acción Nacional (PAN), debido a la influencia que tuvo el cardenismo en gran parte de la comunidad migrante asentada al otro lado de la frontera.

Para entender lo anterior, es necesario mencionar que en aquellos años la conformación del grueso de la comunidad migrante mexicana en Estados Unidos estaba integrada por personas provenientes de entidades en donde la figura del general Lázaro Cárdenas había permeado de manera significativa en la población, tales son los casos de Michoacán, Zacatecas, Guanajuato y Jalisco. Asimismo, es necesario destacar que estos estados contaban con

que se han empleado en la literatura académica para hacer referencia al objeto de estudio que estamos abordando, tales como voto migrante, voto a distancia, voto remoto y voto en ausencia, entre otros, los cuales se prestan a múltiples interpretaciones. De esta manera, el sufragio extraterritorial activo se presenta cuando las personas originarias del lugar A, que radican en el lugar B, emiten su voto para elegir a autoridades que los representarán en el lugar A. La cara pasiva del sufragio extraterritorial cuenta con dos variantes: 1) cuando una persona que radica en el lugar B, siendo originaria del lugar A, tiene la posibilidad de ser votada por personas originarias del lugar A que residen en el lugar B, para representarlos desde el lugar A; 2) cuando una persona que radica simultáneamente en los lugares A y B, siendo originaría del lugar A, es votada por personas que residen en el lugar A para representar a las personas que residen en el lugar B desde el lugar A.

una tradición migratoria de muchos años, sumado a la alta intensidad que reflejaban sus flujos migratorios con dirección al norte. De esta manera, se creía que el ampliar el voto más allá de las fronteras nacionales traería como consecuencia una avalancha de votos opositores al PRI, lo cual pondría en riesgo su continuidad en el poder.

Años más tarde, el debate volvió a cobrar vida y, en esa ocasión, se trasladó al Congreso de la Unión. La deliberación parlamentaria estuvo acompañada de diversas iniciativas de ley que fueron aprobadas y desembocaron en dos modificaciones constitucionales en 1996,[3] las cuales abrieron la posibilidad del sufragio extraterritorial a nivel federal. Cabe mencionar que durante ese periodo el sector académico protagonizó un papel activo en la discusión del tema, ya que se fijaron posturas a favor y en contra del sufragio extraterritorial a partir de diferentes campos del conocimiento y perspectivas teóricas, teniendo como principal escenario las revistas de carácter científico, de análisis político y periodístico y los foros de opinión auspiciados por diversas instituciones.

En el año 2005, el Congreso de la Unión aprobó la reglamentación en materia de voto extraterritorial para la elección de presidente. De esta forma, los mexicanos que residieran en el extranjero quedarían posibilitados para solicitar su registro al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) mientras cumplieran con una serie de requisitos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para, posteriormente, emitir su voto a través del correo postal certificado, lo cual implicaba que el migrante absorbiera el costo económico del envío.

De esta manera, el proceso electoral extraterritorial 2005-2006, con sus vaivenes operativos, las restricciones del modelo de votación adoptado y la baja participación electoral registradas a partir de falsas expectativas creadas por diversos actores, pasó a convertirse en un suceso único en la historia electoral mexicana. Cabe destacar que, sin duda alguna, esta experiencia electoral sirvió de motor para impulsar la caída de viejas creencias que se fueron arraigando con el tiempo, las cuales partían de una alta desconfianza generada a

3 En agosto de 1996 se reformó el artículo 36, fracción III y en diciembre del mismo año, los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, eliminándose así el requisito territorial para votar dentro de los límites del distrito electoral de pertenencia y la no pérdida de la nacionalidad mexicana en caso de adquirir doble o múltiple nacionalidad, respectivamente.

partir de la idea de que los mexicanos en el extranjero pudieran votar desde cualquier lugar del mundo en elecciones de su país de origen. Asimismo, los saldos de este proceso electoral propiciaron un efecto positivo en entidades federativas del país con tradición migratoria histórica, en el sentido de que el tema se volvió parte de la agenda de los gobiernos y congresos, con el propósito de extender el derecho al voto a sus migrantes en elecciones de carácter local.

A 15 años de la primera alternancia política en México, y a ocho de celebrarse la primera elección extraterritorial a nivel federal, partidos políticos, gobiernos de diferentes órdenes, legisladores, instituciones electorales, sociedad civil y académicos coinciden, en su mayoría, en que el voto de los emigrantes mexicanos en elecciones de carácter federal y local es un derecho político indispensable e irreversible para seguir avanzando en el proceso de construcción democrática en México.

Dado lo anterior, este capítulo tiene por objetivo describir los procesos electorales extraterritoriales de carácter local en México. De manera específica, nos referimos a los que se han desarrollado en el estado de Michoacán en los años de 2007 y 2011 para la elección de Gobernador del Estado, así como los que se realizaron en el Distrito Federal, para la elección de Jefe de Gobierno, y en Chiapas, para la elección de la fórmula especial de Diputado, estos últimos en el verano de 2012.

El estudio de las cuatro elecciones antes mencionadas consiste en la presentación de los antecedentes que abrieron camino a las modificaciones legales que se llevaron a cabo en las constituciones locales para garantizar el derecho al voto extraterritorial por parte de los migrantes originarios de esos estados, así como en el análisis de la contienda electoral y los resultados que se presentaron. En las consideraciones finales de este trabajo se establecen los retos que las tres entidades federativas abordadas deben de asumir a la luz de la reforma político-electoral que se promulgó en México en diciembre de 2013.

Para el desarrollo de este capítulo, se llevó a cabo una consulta detallada de fuentes primarias, tales como memorias de los procesos electorales, acuerdos de los Congresos locales y consejos generales de los institutos electorales locales, periódicos oficiales de las entidades tratadas, convenios de colaboración de los organismos electorales con otras organizaciones para la realización de la elección extraterritorial y estadísticas electorales que arrojaron las diversas contiendas que se analizan. Lo anterior nos permitió entender el engranaje

institucional que hay detrás de la planeación y desarrollo de una elección local cuando los ciudadanos oriundos de una entidad federativa se encuentran habilitados legalmente para votar.

1. Michoacán: Procesos electorales extraterritoriales de 2007 y 2011 para la elección de Gobernador del Estado

Durante el mes de julio de 2003, el ex Gobernador del Estado de Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel, presentó ante el Congreso del Estado una iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos del Código Electoral del Estado, con lo que se buscó extender el derecho al sufragio extraterritorial activo a los michoacanos radicados en el extranjero.

En el texto "El voto de los michoacanos en el extranjero: hacia un constitucionalismo de carácter global", Armando Alfonzo Jiménez rescata las propuestas centrales que presentaba la iniciativa antes mencionada, las cuales se resumen en los siguientes puntos:

- Creación de un apartado especial dentro del Código Electoral del Estado de Michoacán que trate el voto de los michoacanos en el extranjero.
- Posibilidad de que los michoacanos en el extranjero pudieran votar para el cargo de Gobernador del estado y diputados por el principio de representación proporcional.
- Que el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) tuviera la posibilidad de concretar acuerdos y convenios con diferentes instituciones para conducir adecuadamente el proceso electoral.
- Que el IEM elaborara un listado nominal para los ciudadanos michoacanos radicados en el extranjero.
- Que se establecieran modalidades para la emisión del voto y que se regulara la promoción y actos de proselitismo en el extranjero.[4]

No fue sino hasta diciembre de 2005, cuando la Comisión de Asuntos Migratorios de la LXX Legislatura (2005-2008) retomó la propuesta inicial de

4 Alfonzo Jiménez, Armando, "El voto de los michoacanos en el extranjero: hacia un constitucionalismo de carácter global", en Badillo Moreno, Gonzalo, *Michoacán y el voto en el extranjero. Una conquista de los migrantes,* edición no venal, México, 2007, p.70 (disponible en <http://www.huellasmexicanas.org/alejandra/voto/badillo%20web.pdf>).

Cárdenas Batel –la cual había carecido de consenso al interior del Congreso– y, después de su análisis y discusión, se acordó su futura aprobación una vez que transcurriera la primera elección federal extraterritorial para Presidente de la República, la cual se celebraría el siguiente año, buscando así que dicha experiencia electoral sirviera al estado de Michoacán para llevar a cabo lo conducente en la materia.

El 10 de febrero de 2007 se aprobó por unanimidad en el Congreso del Estado el decreto número 131, el cual adicionó el Libro Noveno al Código Electoral del Estado de Michoacán, titulado "Del Voto de los Michoacanos en el Extranjero", integrado por 22 artículos que tratan acerca del cargo por el que se podrá votar, los envíos postales, los requisitos y tiempos para inscribirse en el listado nominal, las características de la emisión del sufragio, su escrutinio y cómputo.[5]

En este sentido, el IEM quedó facultado para emitir acuerdos y suscribir convenios que coadyuvaran al desarrollo del proceso electoral. Por ello, estableció un convenio con el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) para la prestación del servició de correo en territorio mexicano en lo concerniente al ejercicio del sufragio extraterritorial de los michoacanos; con el Instituto Federal Electoral (IFE) para la verificación y validación del listado nominal de los michoacanos en el extranjero, así como para la distribución de solicitudes de inscripción y promoción y difusión del voto, mediante un convenio ya establecido entre el IFE y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER); con el Club Espejo Chicago en Morelia, A. C., para la promoción y difusión del voto y con el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación "José María Morelos", para la utilización de sus instalaciones con el propósito de llevar a cabo el escrutinio y cómputo de los votos provenientes del extranjero.

Asimismo, se creó la Comisión Especial para el Voto de los Michoacanos en el Extranjero, integrada por los cinco consejeros electorales del IEM con derecho a voz y voto, representantes de los partidos políticos y el titular de la Unidad Técnica del Voto de los Michoacanos en el Extranjero, ambos con derecho a voz. La responsabilidad principal de la Comisión fue revisar la capacidad técnica y operativa del Instituto para llevar a cabo la elección de Gobernador.

5 Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2ª. Edición Extraordinaria, Tomo CXL, Núm. 72 Bis, Morelia, Michoacán, domingo 11 de febrero de 2007, p.21 (disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/17/676/>).

Por otra parte, la Unidad Técnica del Voto en el Extranjero, tuvo a su cargo la organización de la elección extraterritorial, bajo la supervisión de la Comisión. En ella descansaron tareas como la promoción del voto, la planeación del proceso, tramitología para el registro al listado nominal, vinculación con otras instituciones y presentación de información requerida por el IEM.

Respecto al listado nominal de los electores michoacanos residentes en el extranjero, el artículo 350 del Código Electoral marca que los ciudadanos que cumplan con los requisitos para votar podrán obtener su solicitud 180 día antes del inicio del proceso electoral, ya sea a través de las oficinas del IEM, representaciones diplomáticas de México, del portal de internet del Instituto y de otros medios que acuerde el Consejo General.[6]

De esta manera, las solicitudes de inscripción al listado nominal de los electores michoacanos residentes en el extranjero deberán ser enviadas por los ciudadanos al Instituto Electoral de Michoacán a través de correo postal a más tardar ciento treinta días antes del día de la elección, teniendo que ser recibida ésta por el Instituto con cien días de anticipación a la jornada electoral.

Cuando la solicitud de inscripción es validada por el IEM en un plazo no mayor a 10 días, éste envía al ciudadano, en un lapso que va de 50 a 30 días antes de la elección, un sobre que contiene la boleta de votación, información correspondiente a las propuestas de los candidatos, un instructivo para votar y dos sobres; uno para resguardar la boleta electoral ya utilizada y otro para realizar el envío, el cual tiene impreso un código de barras con la clave del elector remitente, además de un domicilio del IEM. Finalmente, se considerará como voto emitido el que sea recibido por el Instituto 24 horas antes del inicio de la jornada electoral.

El 7 de agosto de 2012, la Comisión Especial para el Voto de los Michoacanos en el Extranjero informó que de las 992 solicitudes de inscripción al listado nominal que recibió, únicamente 671 de ellas cumplieron con los requisitos señalados en la ley.

Durante el proceso electoral, fueron aprobados una serie de documentos que sirvieron de insumo para llevar a cabo la jornada electoral de los michoacanos radicados en el extranjero, tales como el modelo de la boleta electoral,

6 Código Electoral del Estado de Michoacán, Instituto de Investigaciones Jurídica, México, 2013 (disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/17/676/>).

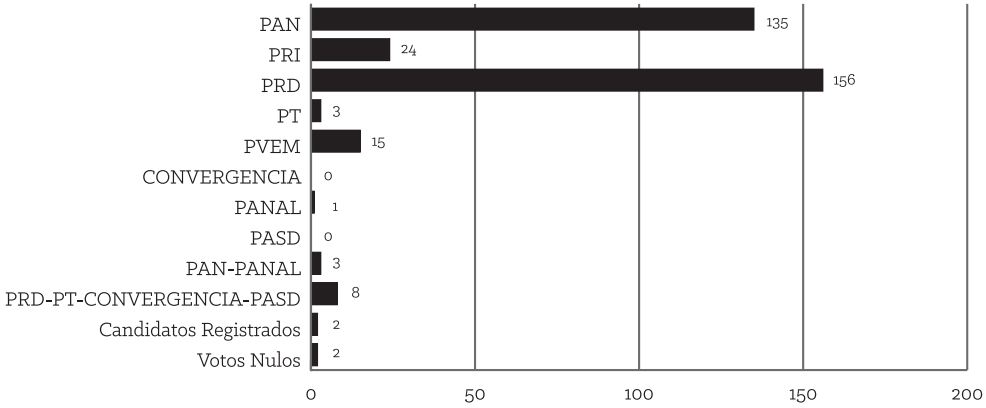
los formatos de las actas para el escrutinio y cómputo, documentación y material auxiliar que se utilizó para recibir el sufragio extraterritorial.

Los candidatos a Gobernador del Estado de Michoacán en 2007 fueron los siguientes: por el PAN y el Partido Nueva Alianza (PANAL), Salvador López Orduña, por el PRI), José Jesús Reyna García, por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Convergencia y el Partido Alternativa Social Demócrata (PASD), Leonel Godoy Rangel y, finalmente, por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Alejandro Méndez López.

El sufragio extraterritorial de los michoacanos radicados en el extranjero favoreció a Leonel Godoy Montaño, candidato común del bloque de partidos de izquierda, no obstante, la ínfima cantidad de votos recibidos desde el extranjero no impactó en absoluto en el resultado general de la elección, y menos, el voto de los michoacanos que se encuentran fuera del país fue determinante para definir al ganador de esta elección, escenario al que muchos temían desde que el sufragio extraterritorial se aprobó en el orden federal.

La estadística electoral que arrojó la votación emitida por los michoacanos radicados en el extranjero se resume en la gráfica 1.

Gráfica 1.
Voto de los michoacanos proveniente del extranjero para la elección de Gobernador del Estado de Michoacán de 2007, por partido político



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral de Michoacán (IEM).

Las críticas por actores políticos, medios de comunicación y otros sectores no se hicieron esperar debido a los magros resultados. La principal falla de este modelo de votación es que, prácticamente, fue idéntico al que se implementó en la elección federal celebrada un año antes, sin importar que en el debate parlamentario que se dio entre los legisladores en torno a la aprobación del voto extraterritorial en Michoacán se había advertido que la experiencia federal serviría para afinar el modelo michoacano. En el siguiente cuadro se presentan las pocas diferencias normativas que hay entre ambos modelos.

Cuadro 1.
Principales diferencias normativas entre el proceso federal 2006
y el proceso en Michoacán 2007

Proceso electoral Federal	*Proceso electoral Michoacán*
El voto fue solamente para elegir a Presidente de la República.	El voto fue solamente para elegir a Gobernador del Estado.
Pudieron participar únicamente los mexicanos residentes en el extranjero, para lo cual deberían comprobar su residencia.	Pudieron participar todos los ciudadanos con credencial domiciliada en el Estado de Michoacán, sin importar su estado de migración (temporal o residente). No se necesitó comprobante de residencia.
Envío de solicitudes de inscripción desde el extranjero mediante el servicio de **correo registrado o certificado.**	Envío de solicitudes de inscripción desde el extranjero mediante cualquier servicio de correo, incluyendo el **correo ordinario.**
Los formatos de solicitudes de inscripción tuvieron diversas medidas de control (hojas foliadas, entregas controladas).	Los formatos de solicitudes de inscripción no fueron foliados. Flexibilidad total en la distribución de formatos.
La solicitud de inscripción debía de venir acompañada de comprobante de domicilio en el extranjero.	A la solicitud, no se requirió que se le acompañara el comprobante de domicilio en el extranjero.
La ley no contempló la regulación de algunos aspectos que se presentaron durante el desarrollo del proyecto (fueron regulados mediante acuerdos del Consejo General.	El Código Electoral del Estado de Michoacán incorporó la regulación de ciertos aspectos que no fueron considerados en la ley federal, tales como: la elaboración y el envío de las plataformas electorales de los partidos políticos.

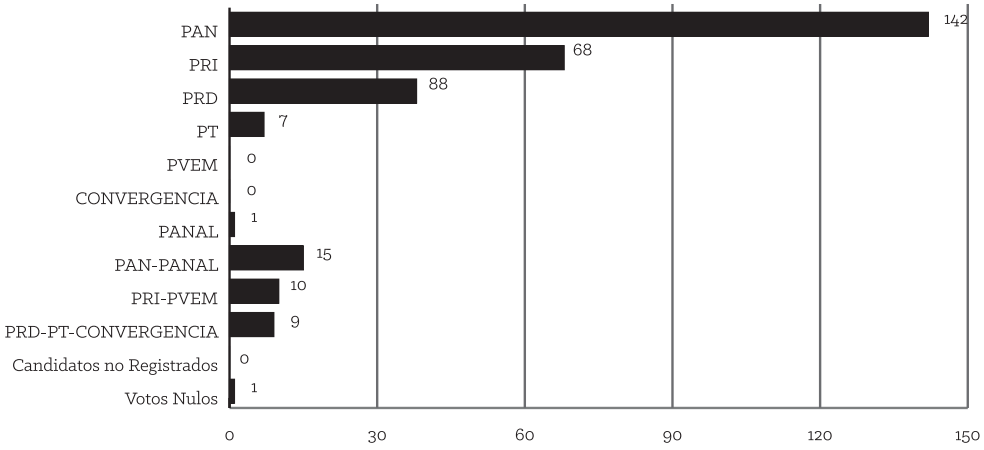
Rigidez en la aplicación de algunos criterios que complicaron los trámites de inscripción a la lista nominal de electores residentes en el extranjero. Ejemplo; no se aceptaba la recepción de más de un sobre con voto, por pieza postal.	Se permitió la recepción de más de un contenedor de voto, en una sola pieza postal.
El plazo para el llenado, el envío y la recepción de la solicitud fue de 107 días.	El plazo para el llenado, el envío y la recepción de la solicitud fue de 52 días.
La ley no establece plazo para resolver la procedencia de las solicitudes.	La ley establece 10 días como máximo para resolver la procedencia de la solicitud, contados a partir de la recepción de la misma.

Fuente: Memoria del Voto de los Michoacanos en el Extranjero. Proceso Electoral 2007, México, 2007, p. 8 (disponible en <http://www.iem.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=111:el-voto-de-los-michoacanos-desde-el-extranjero&catid=15:accesos-directos>).

La elección extraterritorial de 2011 no fue muy diferente, ya que se llevó a cabo bajo el mismo modelo aplicado en 2007. La votación total emitida desde el extranjero sufrió un descenso de ocho votos, sumado a que las preferencias electorales partidistas variaron en comparación con las de 2007. En cuanto al desarrollo del proceso electoral, se encuentra un cambio con respecto a la elección anterior en el sentido de que existió un tiempo más amplio para realizar la planeación, organización y promoción de la elección extraterritorial, no obstante, el marco normativo fue el mismo.

En esa ocasión, las candidaturas comunes a la gubernatura fueron tres: Luisa María Calderón Hinojosa por el PAN y el PANAL, Fausto Vallejo Figueroa por el PRI y el PVEM y Silvano Aureoles Conejo por el PRD, PT y Convergencia, sin embargo, a diferencia de la elección anterior, en donde el sufragio extraterritorial favoreció al candidato del partido en el poder, Leonel Godoy, mismo que ganó la elección para Gobernador de 2007, en 2011 el voto extraterritorial benefició a Luisa María Calderón, candidata de oposición. No obstante, Fausto Vallejofue el que se alzó con la victoria en los comicios generales.

Gráfica 2.
Voto de los michoacanos proveniente del extranjero para la elección de Gobernador del Estado de Michoacán de 2011, por partido político



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral de Michoacán (IEM).

Cabe destacar que la coalición de izquierda pasó a ser la segunda fuerza política respecto al voto proveniente del extranjero, además de que el PRI incrementó considerablemente sus votos de 2007 a 2011. Sin embargo, lo más llamativo en los resultados electorales extraterritoriales de 2011 es que la votación total disminuyó respecto a la anterior.

En el mismo sentido, el registro al listado nominal de 2011 sufrió un descenso en comparación al de 2007, ya que en un principio se recibieron 728 solicitudes de inscripción y después del filtro que el IEM estableció para determinar la validez de las solicitudes, 601 fueron las que cumplieron con todos los requisitos que marca la ley en la materia.

De esta manera, las evidencias empíricas que arrojan las dos elecciones extraterritoriales en Michoacán apuntan, *a priori*, hacia la complejidad que tiene el modelo de votación extraterritorial para el emigrante al momento de considerar su participación electoral, pudiendo ser esto una de las razones principales para explicar la baja participación.

No obstante, aún se requiere incursionar en el campo de la cultura política para conocer de qué forma inciden las motivaciones que tienen los michoacanos radicados en el extranjero para sufragar en elecciones locales, ya que si bien es cierto que la menor complejidad del modelo podría atraer a más votantes, esto podría ser marginal y, en consecuencia, no garantizaría que los emigrantes se vuelquen hacia las urnas.

2. Distrito Federal: Proceso electoral extraterritorial de 2012 para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal

La experiencia extraterritorial del Distrito Federal tuvo su origen el 20 de diciembre de 2010 con la publicación del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (CIPEDF) en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Dicho ordenamiento legal, en su artículo 57, establece que "en los procesos electorales en que tenga verificativo la elección de Jefe de Gobierno, se conformará un Comité encargado de Coordinar las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero…".[7]

El 28 de febrero de 2011, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) aprobó la integración del comité encargado de coordinar las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero (COVEDF). Dicho comité quedaría conformado por los consejeros electorales Carla A. Humphrey Jordan, Ángel Rafael Díaz Ortiz y Néstor Vargas Solano, los tres con derecho a voz y voto, un representante de cada partido político o coalición y uno de cada grupo parlamentario, quienes sólo tendrían derecho a voz.[8]

7 Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 993, décima séptima época, 20 de diciembre de 2010 (disponible en <http://www.consejeria.df.gob.mx//uploads/gacetas/4d0ed9631853b.pdf)>.

8 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se designa a las consejeras o consejeros electorales que integrarán el Comité que coordinará las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de Jefe de Gobierno de 2012, México, 2011 (disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/02.php>).

Los mecanismos para ejercer el voto desde el exterior que se aprobaron en un principio fueron el postal y el electrónico por internet, sin embargo, el ocho de diciembre de 2011 el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) decidió, por mayoría, revocar la modalidad electrónica por internet tras una impugnación del PRI, PVEM y el PT, y otra del PAN. La conclusión a la que llegó el tribunal fue que esta modalidad no ofrecía las medidas de seguridad necesarias para proteger las condiciones de libertad, secrecía y emisión directa del sufragio de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero.[9]

Sin embargo, el PRD interpuso un recurso de impugnación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) contra la resolución emitida por el TEDF, y el 12 de enero de 2012 el TEPJF resolvió dar marcha atrás a la resolución del TEDF considerando que este mecanismo de voto sí cumplía con las medidas de seguridad necesarias para resguardar las condiciones de libertad, secrecía y emisión directa del sufragio.[10]

A diferencia del voto de los mexicanos en el exterior y del voto de los michoacanos en el extranjero en sus dos ediciones anteriores, el "voto chilango", tal como lo llamaron las autoridades del IEDF, contó con plazos más flexibles para el registro a la Lista Nominal de Electores del Distrito Federal Residentes en el Extranjero (LNEDFRE) y para la emisión del voto.

Por la vía postal, el periodo de inscripción inició el primero de octubre de 2011 y cerró el 29 de febrero de 2012; el envío del paquete electoral postal por parte del IEDF a los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero se dio del 16 de abril al 20 de mayo de 2012; el reenvío del paquete electoral postal por parte de los ciudadanos del 17 de abril al 15 de junio de 2012 y la fecha límite para la recepción de dicho paquete fue el 30 de junio de 2012 a las ocho de la mañana.

En cambio, la modalidad electrónica contemplaba tiempos distintos. El periodo de inscripción inició el primero de octubre de 2011 y cerró el 15 de marzo de 2012; la entrega del listado nominal definitivo por parte del IFE fue el 30 de abril de 2012; el 15 de mayo se abrió el sistema de contraseñas, entre el 15 y 27 de junio de 2012 el IEDF envió diversos correos electrónicos y videos

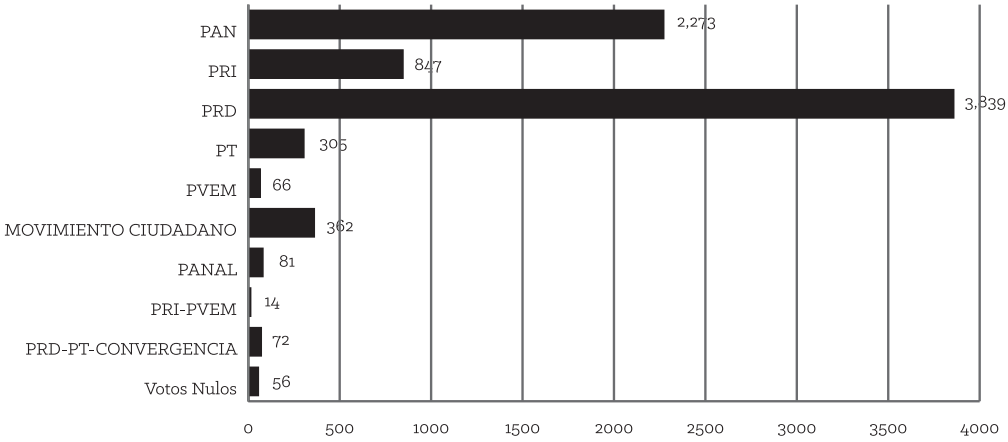
9 Sala de prensa del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), 14 de enero de 2012 (disponible en: <http://www.tedf.org.mx/sala_prensa/sintesis/sfs2012/ene/120114/120114_tedf_retoman.pdf>).

10 *Loc. cit.*

instructivos a los ciudadanos, recordando la manera y período para emitir su voto y del 28 de junio al primero de julio de 2012 se abrió sistema de votación desde las 8:00 horas del 28 de junio y hasta el 1 de julio a las 18:00 horas, tiempo de la Ciudad de México.

La estadística electoral del llamado "voto chilango", en términos generales, fue la siguiente: 10,782 ciudadanos capitalinos se registraron al LNEDFRE, 6,592 por la vía postal y 4,190 por internet. Se recibieron 7,915 sufragios extraterritoriales, de los cuales 5,276 se contabilizaron en la modalidad postal y 2,639 por internet. El porcentaje de abstencionismo en la elección extraterritorial fue de 26.59 por ciento, 19.96 por ciento en la vía postal y 37.02 en la electrónica.

Gráfica 3.
Voto de los defeños proveniente del extranjero para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 2012, por partido político



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Cuando se observan los resultados de la votación extraterritorial por fuerza política, nos encontramos que la coalición Movimiento Progresista (PRD, PT Y MC), la cual abanderaba la candidatura de Miguel Ángel Mancera, se alzó con el triunfo al alcanzar 57.84 por ciento de la votación. Le siguió el PAN y su

candidata Isabel Miranda de Wallace con 28.72 por ciento. En el tercer sitio se ubicó Beatriz Paredes Rangel, candidata de la coalición Compromiso por México (PRI y PVEM), con 11.71 por ciento, y en el último Rosario Guerra Díaz, candidata del partido Nueva Alianza con 1.02 por ciento. El voto nulo fue de 0.71 por ciento.

De esta manera, las cifras que arrojó el primer ejercicio de votación de los ciudadanos defeños residentes en el extranjero se convierten en un instrumento importante para comparar lo acontecido en las otras dos entidades que abordamos en este trabajo, ya que los resultados que aquí se presentaron, en cuanto al volumen de voto, se distinguen en demasía de la experiencia michoacana y chiapaneca.

3. *Chiapas*: Proceso electoral extraterritorial de 2012 para la elección de la fórmula especial de Diputados

El voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero tuvo su origen el 22 de noviembre de 2011, cuando la sexagésima cuarta legislatura del Congreso del Estado de Chiapas aprobó el decreto número 007, estableciéndose así la segunda reforma a la Constitución Política del Estado de Chiapas.[11]

Tal modificación consistió en la adición de un quinto párrafo al artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Chiapas (el cual hace referencia a la integración del Congreso del Estado), quedando de la siguiente manera: "Para la representación de los chiapanecos migrantes en el extranjero se elegirá a un diputado, en una circunscripción plurinominal especial, en términos de la ley en la materia."[12]

La justificación contenida en el documento de decreto número 007 para extender el sufragio extraterritorial activo y pasivo a los chiapanecos radicados en el extranjero, en lo que respecta al cargo de Diputado, reconoce los intensos flujos migratorios de los chiapanecos, principalmente hacia Estados

11 Decreto número 007, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Dirección de Legalización y Publicaciones Oficiales, México, 2011 (disponible en <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/decretos06/index.php?a=2011&m=11&p=&_pagi_pg=3>).

12 Constitución Política del Estado de Chiapas, Instituto de Investigaciones Jurídica, México, 2013 (disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/8/266/default.htm?s=>).

Unidos, además de la tendencia de distintos congresos estatales en el país de legislar a favor de la ampliación de derechos políticos a los ciudadanos que, por diferentes motivos, han tenido que emigrar al extranjero.

Afirmaciones como la siguiente son parte de la exposición de motivos del decreto número 007 que suscribe el ex Gobernador del Estado de Chiapas, Juan Sabines Guerrero: "El sentir de todo ciudadano chiapaneco en el exterior, la añoranza a su lugar de origen, y principalmente, el anhelo de participar activamente en el desarrollo político, social y económico de su Estado, no debe quedar ajeno a la tutela y protección de las instituciones y del propio Gobierno."[13]

El 24 de noviembre del mismo año, el Congreso del Estado de Chiapas aprobó el decreto número 010, por el cual fueron reformadas y adicionadas diversas disposiciones del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, de igual forma suscrito por el ex Gobernador del Estado de Chiapas, Juan Sabines Guerrero.[14]

En materia de voto extraterritorial, este decreto contempló la adición del Capítulo II Bis, denominado "De la circunscripción plurinominal especial para los chiapanecos en el exterior" al Título Segundo, del Libro Primero, con los artículos 35 Bis y 35 Ter, así como la fracción XXXIII del artículo 147 y los artículos 548 y 549.

La trascendencia de las modificaciones al Código de Elecciones y Participación Ciudadana consistió en que se creó una circunscripción plurinominal para los chiapanecos radicados en el extranjero, lo cual garantizó un espacio para la representación de los emigrantes en el Congreso del Estado de Chiapas con el curul número 41.

13 Decreto número 007, *op. cit.*

14 Decreto número 010, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Dirección de Legalización y Publicaciones Oficiales, México, 2011 (disponible en <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/decretos06/index.php?a=2011&m=11&p=&_pagi_pg=1>).

Cuadro 2
Adiciones al Código de Elecciones y Participación
Ciudadana del Estado de Chiapas

Libro Primero De las Elecciones para Integrar el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos **Título Segundo** De la integración y elección del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos	**Capítulo II Bis** De la circunscripción plurinominal especial para los chiapanecos en el exterior. **Artículo 35 Bis.** Existirá una circunscripción especial, que garantizará la representación de los chiapanecos migrantes en el extranjero, en la cual podrán participar los partidos políticos con registro en la Entidad, quienes postularán una lista de un solo candidato. **Artículo 35 Ter.** Dentro de las listas que presenten los partidos políticos, podrán designar candidatos comunes.
Libro Tercero De las Autoridades Administrativas Electorales **Título Segundo** Del Instituto **Capítulo III** De las atribuciones del Consejo General	**Artículo 147.** El Consejo General tendrá las siguientes atribuciones: **XXXIII.** Analizar y en su caso llevar a cabo, previa evaluación de viabilidad presupuestal y operativa, los procesos para garantizar el derecho al voto de los ciudadanos del Estado de Chiapas residentes en el extranjero, suscribiendo los instrumentos de colaboración con el Instituto Federal Electoral, con la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás autoridades concurrentes, para realizar el procedimiento de manera coordinada; así como emitir las disposiciones necesarias para ello, en observancia a la Constitución Particular.

Libro Octavo Del voto de los chiapanecos en el extranjero **Título Único** Disposiciones generales **Capítulo Único**	**Artículo 548.** Las disposiciones de este Libro son de orden e interés público y de observancia general en el Estado de Chiapas. Tiene por objeto establecer las disposiciones enunciativas, a través de los cuales se garantice y ejerza el derecho al voto de los chiapanecos en el extranjero. **Artículo 549.** El Instituto, a través del Consejo General, establecerá los lineamientos y disposiciones que regulen lo preceptuado en el presente Libro, sin que en ningún caso dejen de normarse las siguientes disposiciones: **I.** Podrán ejercer el derecho al voto, los chiapanecos que, aún sin radicar en la Entidad, cuenten con credencial para votar con fotografía, y con registro de residencia en Chiapas. **II.** Que en su localidad exista una federación de chiapanecos registrados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. **III.** Que los chiapanecos que ejerzan este derecho al voto, cuenten también con la Matrícula Consular otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores a los migrantes mexicanos radicados en el extranjero. **IV.** La suscripción de todos aquellos instrumentos de colaboración, con las autoridades competentes, a efecto que a través de las oficinas consulares en donde existan chiapanecos residentes en el extranjero, pueda llevarse a cabo el proceso de votación de los mismos. Los partidos políticos, para los efectos de este Libro, podrán registrar candidatos comunes, conforme a las disposiciones señaladas en el presente Código.

Fuente: Elaboración propia con base en el Código de Elecciones y Participación Ciudadana, México, 2013 (disponible en <http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw_transparencia/archivos/frac_ix/CodElecc.pdf>).

Otro aspecto de suma importancia que es necesario resaltar, es que las adiciones al Código Elecciones y Participación Ciudadana facultaron al Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC), a través de su Consejo General, para establecer los lineamientos que marcaron el curso organizativo de la elección, ya que el código no fija un procedimiento, ni impone un formato predeterminado.

Es decir, el Consejo General tuvo la atribución de determinar el presupuesto necesario para llevar a cabo la elección de la fórmula especial de Diputado y la operatividad del proceso electoral extraterritorial, además de que estuvo posibilitado para suscribir acuerdos de colaboración con el IFE y la SRE para coordinar la elección.

Entre los requisitos que se marcaron en el artículo 549 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana para que los chiapanecos en el extranjero pudieran ejercer el voto, se destacan los siguientes:

- Contar con credencial de elector con fotografía.
- Contar con registro de residencia en Chiapas.
- Que en la localidad de residencia en el extranjero exista una federación de chiapanecos registrada ante la SRE.
- Contar con matrícula consular expedida por la SRE.

Ahora bien, para cumplir con las facultades legales que se le otorgaron al IEPC para organizar el proceso electoral extraterritorial, el 20 de enero de 2012 el Consejo General del Instituto aprobó por unanimidad la creación del Comité Técnico Especial encargado de la coordinación de las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero durante el proceso electoral local 2012.[15]

Las características que definieron al Comité Técnico Especial fueron las siguientes:

- Se constituyó como un órgano colegiado coadyuvante del Consejo General en las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos

15 Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se aprueba la creación del Comité Técnico Especial encargado de la coordinación de las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero durante el proceso electoral local 2012, México, 2012 (disponible en <http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw_consejo_general/documentos/acuerdos_2012.php>).

chiapanecos residentes en el extranjero durante el proceso electoral local 2012.

- Sus sesiones se desarrollaron bajo los términos del Reglamento de Comisiones del Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana.
- Se conformó por tres Consejeros Electorales con derecho a voz y voto, de los cuales se eligió a un Presidente.
- Los representantes de cada partido político o coalición pudieron participar, únicamente, con derecho a voz.
- Contó con el apoyo de un Secretario Técnico quien fue el titular de la Unidad Técnica de Enlace Ciudadano y Encargada de la Coordinación del Voto de los Ciudadanos Chiapanecos Residentes en el Extranjero, creada junto con el Comité Técnico Especial, la cual fue auxiliada por las diversas áreas del IEPC. Su función principal era la de proponer, informar y presentar al Consejo General los temas relativos al voto extraterritorial.[16]

Con fecha de 31 de enero de 2012, el IEPC suscribió un convenio de apoyo y colaboración con el IFE para la conformación del listado nominal. Entre los compromisos que asumió el IFE, se pueden resaltar lo siguientes:

- Se comprometió a publicitar en su portal de internet el procedimiento para llevar a cabo el voto de los chiapanecos en el extranjero, estableciendo un vínculo electrónico con el portal del IEPC;
- Se comprometió a verificar la situación registral de los ciudadanos que soliciten su inscripción a ese listado a través del sistema que implementó el IEPC, permitiendo la inclusión de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero que contaran con credencial de elector con fotografía con terminación 03 y dar de baja temporalmente de la lista nominal de electores estatal;
- Se comprometió A entregar reportes estadísticos respecto a la lista nominal de electores chiapanecos en el extranjero que se conforme, así como a la entrega al IEPC del listado nominal respectivo.

El 2 de febrero del mismo año, el Consejo General del IEPC designó a Salvatore Costanzo Cevallos (Presidente), Marco Antonio Ruiz Guillén y Evelio César Morales Díaz, consejeros ciudadanos del Instituto, como integrantes

16 *Ibid.,* pp. 2-3

del Comité Técnico Especial encargado de la coordinación de las actividades tendentes a recabar el voto de los chiapanecos en el extranjero.

Paralelamente, en la misma fecha el IEPC solicitó la colaboración del IFE en cuanto a la factibilidad de emplear la parte conducente al Estado de Chiapas del listado nominal de electores en el extranjero que ese organismo federal conformó para la votación de los mexicanos en el exterior en la elección de Presidente de la República de 2012, o en su caso en la elaboración de un listado de electores específico para la elección de la fórmula especial de Diputado al Congreso del Estado.

Asimismo, el IEPC consultó a la SRE respecto a la factibilidad de instalar casillas en las oficinas consulares, y sobre el uso de la matrícula consular como requisito para que los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero pudieran votar a una fórmula especial de candidatos a Diputados al Congreso del Estado de Chiapas, además de solicitar su apoyo en las labores relativas a la implementación del programa que permita la recepción del voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero.

En ambos casos, la respuesta al IEPC por parte de las instituciones antes referidas fue parcial respecto a lo que se solicitó. En el primero, el IFE argumentó que era inviable la utilización del listado nominal que habían elaborado para la elección federal, no obstante, ratificó su colaboración en la elaboración de un listado nominal por parte del IEPC para la elección de la fórmula especial de diputado, así como en la difusión de ese procedimiento. En el segundo, la SRE manifestó que era inviable instalar casillas en las sedes consulares, sumado a que no contaban con registros de federaciones de chiapanecos y que era improcedente requerir el uso de la matrícula consular para poder ejercer el voto, ya que ese documento únicamente se expide en las oficinas consulares de México en los Estados Unidos. Sin embargo, confirmó su compromiso para distribuir formatos de solicitudes de inscripción al listado nominal de los electores chiapanecos en el extranjero.

Posteriormente, el 8 de febrero de 2012 el Consejo General del IEPC aprobó por unanimidad la modalidad de voto para garantizar el ejercicio del derecho al sufragio extraterritorial de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2012, optando por el mecanismo electrónico por internet para llevarlo a cabo.[17]

17 Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana,

Para ello, se consideró la viabilidad técnica y jurídica de cada uno de las modalidades posibles, sumado al factor tiempo para el desarrollo del proceso electoral que, en cierta medida, condicionaba en demasía la adopción del mecanismo de votación a utilizar para la elección extraterritorial chiapaneca.

Tal determinación se llevó a cabo después de una investigación y un análisis de los diferentes mecanismos que se habían empleado en la esfera nacional e internacional para recabar el sufragio extraterritorial por parte del Comité Técnico Especial, con la presencia de los representantes de los partidos políticos, en donde se concluyó que el voto electrónico por internet era incluyente, seguro, secreto, garantizaba la afluencia de votos dentro del periodo establecido para ello, permitía ampliar el periodo de registro al listado nominal y representaba bajos costos económicos en comparación a otras modalidades posibles.[18]

El 13 de marzo de 2012, diez días antes de iniciar el registro electrónico por internet de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero para la elección de la fórmula especial de Diputado, el Consejo General del IEPC aprobó por unanimidad los Lineamientos para Garantizar el Ejercicio del Derecho al Voto de los Ciudadanos Chiapanecos Residentes en el Extranjero en el Proceso Electoral Local 2012.[19] La determinación de estos lineamientos estuvo en función de su aplicabilidad en términos presupuestales y técnicos.

En ellos se define con claridad quiénes podrán votar, cuáles son los órganos coadyuvantes del Consejo General y qué funciones tienen, de qué forma se promocionará el voto en el extranjero para la elección de la fórmula especial de Diputado, cómo funcionará el procedimiento de votación, de qué manera se integrará y conformará el registro a la lista nominal de internet, cómo ope-

por el que se determina la modalidad de voto que garantice el ejercicio del derecho al sufragio de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2012, México, 2012 (disponible en <http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw_consejo_general/documentos/acuerdos_2012.php>).

18 *Ibid.,* p. 3

19 Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se expiden los Lineamientos para Garantizar el Ejercicio del Derecho al Voto de los Ciudadanos Chiapanecos Residentes en el Extranjero en el Proceso Electoral Local 2012, México, 2012 (disponible en <http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw_consejo_general/documentos/acuerdos_2012.php>).

rará e implementará el sistema de voto electrónico por internet y cuáles son los requisitos para el registro de candidatos.

De igual forma, se establecieron los eventos importantes y tiempos a considerar para el desarrollo del proceso electoral extraterritorial que a continuación se enlistan:

- Del 23 de marzo al 25 de mayo fue el periodo para que los chiapanecos radicados en el extranjero solicitaran su inscripción al listado nominal mediante internet desde la página <www.votochiapaneco.org.mx>.
- El ciudadano obtuvo una contraseña única a través del Sistema de Contraseñas para acceder al Sistema de Voto, el primer sistema entró en operación el 2 de mayo y finalizó el 1 de julio a las 17:00 horas, tiempo de la Ciudad de México.
- Entre el 15 y 27 de junio el ciudadano recibió un correo electrónico en el que se le indicó que el Sistema de Voto se encontró disponible para emitir el sufragio desde las 8:00 horas del 28 de junio hasta las 18:00 horas del primero de julio, de igual forma, tomando en cuenta la zona horaria de la Ciudad de México.

Un punto importante para destacar en los lineamientos del voto chiapaneco, es el referente a los requisitos para el registro de candidatos para contender en la fórmula especial de Diputado, ya que es ahí donde surge la cara pasiva del sufragio extraterritorial, la cual se ve plasmada en el artículo 35:

> **Artículo 35.** Los candidatos a Diputados Especiales deberán satisfacer los requisitos para ser Diputado al Congreso del Estado previstos en el artículo 22 de la Constitución local, sin ser exigible para este caso, dada la naturaleza del cargo que motiva esta elección, el previsto en la fracción IV de ese artículo constitucional, que refiere a la residencia en el Estado de Chiapas al menos durante cinco años previos a la elección, debiendo en su lugar acreditar su residencia en el extranjero al menos durante un año antes de la elección.[20]

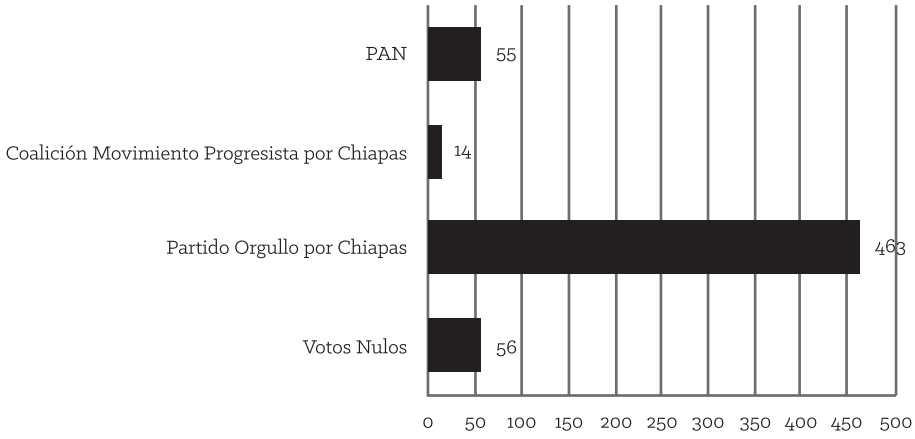
De esta manera, el registro de fórmulas especiales de candidatos a diputados locales votados en el extranjero se llevó a cabo del 18 al 23 de mayo,

20 *Ibid.*, p. 18

pudiendo ser postulados por partidos políticos o coalición con acreditación ante el Instituto, e incluso, con la posibilidad de candidaturas comunes.[21]

Dos fueron las candidaturas que se registraron. Por el Partido Orgullo por Chiapas (POCH) y el PAN, la candidata propietaria fue Rhosbita López Aquino y como su suplente a Laura Romero Sánchez. Por la Coalición Movimiento Progresista por Chiapas (PRD-PT-Movimiento Ciudadano), Rosa Concepción Mandujano López fue registrada como candidata propietaria y Dora María Rodríguez Calvo como suplente.

Gráfica 4.
Voto de los chiapanecos proveniente del extranjero para la elección de la fórmula especial de Diputado de 2012, por partido político



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana-Chiapas (IEPC-Chiapas).

La estadística electoral de la de la fórmula especial de Diputado, en términos generales, fue la siguiente: se recibieron 1,258 solicitudes de registro, de las

21 Memoria del Proceso Electoral Ordinario 2012, México, 2012, p. 96 (disponible en <http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw_historico/memorias/memoria2012/Memoria_Electoral_2012.pdf>).

cuales, 1,192 fueron válidas. Se registraron 533 votos, por lo cual, el porcentaje de participación electoral fue de 44.71%. En la gráfica 8 se puede observar la distribución de votos por partido político, en donde 55 votos fueron para el PAN, 14 para la Coalición Movimiento Progresista por Chiapas y 463 para el POCH.

En este sentido, cabe destacar que esta es la única experiencia local extraterritorial en México en donde un partido político local compite en la contienda electoral. Lo más llamativo al respecto es que el POCH presenta una candidatura común con el PAN, lo que hace que la elección de los chiapanecos en el extranjero adquiera una orientación bipartidista, pero cuando se observa la distribución de votos por fuerza política, el POCH se impone al resto al acaparar 86.86% de la votación total, lo cual no hace pensar que podría existir un fuerte arraigo entre la población migrante y este instituto político, y/o la candidata tuvo un arrastre entre los simpatizantes.

A manera de conclusión: El futuro de las elecciones extraterritoriales a nivel local en México

Como mencionamos al inicio de este capítulo, existe un consenso generalizado entre los principales actores políticos en torno a que el sufragio extraterritorial en México es un derecho político irreversible para los mexicanos radicados en el extranjero. Perspectivas económicas, demográficas, de derechos humanos y de contenido democrático justifican la extensión del voto más allá de las fronteras.

Al revisar las cuatro experiencias de votación extraterritorial en México realizadas en tres entidades federativas hasta el año de 2012, nos encontramos con una variedad de diseños institucionales que manejan distintos grados de flexibilidad y rigidez. En este sentido, se pudo observar que el Distrito Federal, al contar con un modelo de votación extraterritorial que contempla la vía postal y de internet, ofrece mayores posibilidades a los defeños radicados fuera del país para ejercer su voto. Asimismo, la tasa de participación electoral es muy superior en comparación de la que presentan los estados de Michoacán y Chiapas.

El caso chiapaneco es muy llamativo, ya que combina la cara activa y pasiva del voto, sumado a que únicamente contempla la vía electrónica por

internet para el registro y la emisión del sufragio. En cambio, Michoacán, a pesar de ser la primera entidad de la República que ofreció el voto a sus connacionales radicados en el extranjero, y de ser la única que ha organizado un par de elecciones extraterritoriales, cuenta con el modelo de votación más restrictivo de todos, sumado a que el número de solicitudes al listado nominal y de votos provenientes desde el extranjero descendieron.

Parece ser que estos aspectos serán atendidos de fondo con la reforma político-electoral promulgada el cinco de diciembre de 2013. En este sentido, cabe destacar que el 23 de mayo de 2014 se publicaron en el Periódico Oficial de la Federación las leyes secundarias de la mencionada reforma, las cuales contemplaron modificaciones de gran calado en el sistema electoral mexicano, ya que se cambió el calendario electoral, se facultó al Instituto Nacional Electoral (INE) para nombrar y remover a los consejeros electorales de los institutos locales y para atraer elecciones locales para su organización, se transformaron aspectos del financiamiento de los partidos políticos y de las formas de cómo gastar los recursos, se ajustó la organización electoral para reducir costos, se reglamentaron las candidaturas comunes y se llevó a cabo una reingeniería en cuanto a las instancias que están a cargo de impartir la justicia electoral.[22]

De manera específica con el tema del voto de los mexicanos en el extranjero, esta serie de cambios que contempló la nueva legislación político-electoral afectó al Libro Sexto del extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (ahora Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), el cual abarcaba lo correspondiente al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Entre los cambios más importantes en la materia se destacan los siguientes:

- Además de poder votar para elegir al Presidente de la República, los mexicanos en el extranjero podrán sufragar para elegir Senadores, así como Gobernadores de los estados, siempre y cuando se hagan las modificaciones convenientes en las constituciones locales.[23]

22 Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, 2014 (disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014>).

23 El artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tam-

- El ejercicio del sufragio extraterritorial de los mexicanos radicados fuera del país para los cargos anteriormente mencionados podrá realizarse por la vía postal a través de correo certificado, personal mediante los módulos que se instalen en las representaciones consulares para entregar la boleta en sobre cerrado y por la vía electrónica.
- Queda abierta la posibilidad de credencialización en el extranjero, conforme la determinación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.[24]
- Sigue quedando prohibido realizar campañas electorales en el extranjero por parte de partidos políticos nacionales, locales y candidatos a cargos de elección popular.

En términos generales, las modificaciones legales en torno al voto de los mexicanos residentes en el extranjero harán que, a futuro, los procesos electorales extraterritoriales sean más incluyentes con los emigrantes, ya que se facilita considerablemente el trámite de la credencialización, se diversifica el envío del voto por tres vías y se abre la posibilidad de elegir a gobernadores de los estados, además de que se podrá votar por senadores.

Sin duda alguna, estos cambios son consecuencia de un largo proceso de acumulación de experiencia que se ha estado dando con el desarrollo de seis elecciones extraterritoriales celebradas de 2006 a 2012 en los ámbitos federal y local, sumado a los análisis que han hecho investigadores, instituciones académicas, no gubernamentales, medios de comunicación y los propios institutos electorales.

Pese a ello, aún quedan temas en el tintero que pudieron haber contribuido, en teoría, a incentivar la participación electoral de los emigrantes; no obstante, la interrogante que tendríamos que hacernos, más allá de preguntarnos qué tanto aumentará la participación electoral con estos reformas, sería qué tanto interés tienen los mexicanos, michoacanos, defeños y chiapanecos en sufragar en elecciones que se llevan a cabo en México.

bién contempla que los mexicanos en el extranjero podrán votar para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal mientras quede determinado por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no obstante, como ya se sabe y se ha sido abordado en este trabajo, lo anterior ya está estipulado y se ha llevado a cabo, únicamente esto se está plasmando en la ley.

24 *Véase:* Artículo 136 y 334 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Bibliografía

Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se aprueba la creación del Comité Técnico Especial encargado de la coordinación de las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero durante el proceso electoral local 2012, México, 2012 (disponible en <http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw_consejo_general/documentos/acuerdos_2012.php>).

Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se determina la modalidad de voto que garantice el ejercicio del derecho al sufragio de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2012, México, 2012 (disponible en <http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw_consejo_general/documentos/acuerdos_2012.php>).

Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se expiden los Lineamientos para Garantizar el Ejercicio del Derecho al Voto de los Ciudadanos Chiapanecos Residentes en el Extranjero en el Proceso Electoral Local 2012, México, 2012 (disponible en <http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw_consejo_general/documentos/acuerdos_2012.php>).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se designa a las consejeras o consejeros electorales que integrarán el Comité que coordinará las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de Jefe de Gobierno de 2012, México, 2011 (disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/02.php>).

Alfonzo Jiménez, Armando (2007): "El voto de los michoacanos en el extranjero: hacia un constitucionalismo de carácter global", en Badillo Moreno, Gonzalo, *Michoacán y el voto en el extranjero. Una conquista de los migrantes,* edición no venal, México, p.70 (disponible en <http://www.huellasmexicanas.org/alejandra/voto/badillo%20web.pdf>).

Constitución Política del Estado de Chiapas, Instituto de Investigaciones Jurídica, México, 2013 (disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/8/266/default.htm?s=>).

Decreto número 007, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Dirección de Legalización y Publicaciones Oficiales, México, 2011 (disponible en <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/decretos06/index.php?a=2011&m=11&p=&_pagi_pg=3>).

Decreto número 010, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Dirección de Legalización y Publicaciones Oficiales, México, 2011 (disponible en <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/decretos06/index.php?a=2011&m=11&p=&_pagi_pg=1>).

Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, 2014 (disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014>).

Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 993, décima séptima época, 20 de diciembre de 2010 (disponible en <http://www.consejeria.df.gob.mx//uploads/gacetas/4d0ed9631853b.pdf>).

Memoria del Proceso Electoral Ordinario 2012, México, 2012, p. 96 (disponible en <http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw_historico/memorias/memoria2012/Memoria_Electoral_2012.pdf>).

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo 2ª. Edición Extraordinaria, Tomo cxl, Num. 72 Bis, Morelia, Michoacán, domingo 11 de febrero de 2007, p.21 (disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/17/676/>).

Sala de prensa del Tribunal Electoral del Distrito Federal (tedf), 14 de enero de 2012 (disponible en <http://www.tedf.org.mx/sala_prensa/sintesis/sfs2012/ene/120114/120114_tedf_retoman.pdf>).

Capítulo 9

Out-of-country voting. Electoral participation of Romanian diaspora*

Bogdan M. Popescu

1. The distribution of Romanian Diaspora

The citizens that take part in elections abroad represent an important part of the active Romanian population having the right to vote. They have different statutes: some of these have dual citizenship according to the legislation of that specific country, others have only Romanian citizenship.

The official data are in a way contradictory, making a difficult mission to estimate the actual size of Romanian Diaspora. For example, on the 2002 population census, a little over 150.000 Romanian citizens appeared as living abroad, and in the same time, the official data of the German Minister of Interior show that between 1950 and 1989 around 240.000 Romanian citizens established themselves in Germany, and after 1990 around 190.000 Romanian citizens did the same thing. The official data from Italy (Istat) indicated that there were 625.000 Romanian citizens living there at the end of 2007. According to Eurostat, in 2006 there were 230.000 migrant Romanian citizens in the EU countries (8% of the total number of immigrants) representing the second largest group after the Polish citizens. In 2006, Romanian citizens were on the first place concerning immigration from Hungary (35% from the total of immigrants), Italy (19%), and Spain (16%).

* *Acknowledgments*. This work was supported by the strategic grant POSDRU/89/1.5/S/62259, Project *Applied social, human and political sciences. Postdostoral training and postdoctoral fellowships in social, human and political sciences,* cofinanced by the European Social Fund within the Sectorial Operational Program Human Resources Development 2007 – 2013.

According to statistics available at the Department of Policies for the Relations with Romanians Abroad (Ministry of Foreign Affairs) in 2011 the Romanian Diaspora around the world raised to around 4,3 mil. persons, of whom 3,3 mil. were residing in Europe, not all of them having Romanian citizenship. According to this source, the data available country by country are the following:

Table 1:
Romanians living abroad by region

No. crt.	STATE OF RESIDENCE	ROMANIAN DIASPORA (no. of persons)	Notes
		EUROPE	
1	ALBANIA	150,000	Aromanian ethnics without Romanian citizenship
2	AUSTRIA	36,000	
3	BELGIUM	7,200	
4	BULGARIA	150,000	Romanian ethnics without Romanian citizenship
5	CZECH REPUBLIC	3,249	
6	CYPRUS	35,000	
7	CROATIA	1,500	Istro-romanian ethnics without Romanian citizenship
8	DENMARK	6,057	
9	SWIZERLAND	5,000	
10	ESTONIA	350	
11	FINLAND	500	1,000 unofficially
12	FRANCE	50,000	
13	GEORGIA	37	
14	GERMANY	300,000	
15	GREECE	33,315	100,000 unofficially
16	IRLAND	35,000	
17	ITALY	856,700	1,200,000 unofficially

18	KAZAKHSTAN	20,000	Romanian ethnics without Romanian citizenship
19	LATVIA	300	
20	LITHUANIA	350	
21	LUXEMBOURG	700	
22	FYR of MACEDONIA	20,000	Aromanian ethnics without Romanian citizenship
23	MALTA	300	
24	GREAT BRITAIN	100,000	
25	NORWAY	5,500	
26	HOLLAND	7,000	
27	POLAND	350	
28	PORTUGAL	40,000	
29	SERBIA	250,000	Romanian ethnics without Romanian citizenship
30	SLOVAKIA	2,500	
31	SLOVENIA	2,000	
32	SPAIN	796,576	
33	SWEDEN	2,500	
34	TURKEY	5,600	
35	UCRAIN	410,000	Romanian ethnics without Romanian citizenship
36	HUNGARY	10,200	Romanian ethnics without Romanian citizenship
	TOTAL	3,343,784	
		MIDDLE EAST	
37	ALGERIA	100	
38	SAUDI ARABIA	250	
39	EGYPT	400	
40	UNITED ARAB EMIRATES	5,000	
41	JORDAN	500	
42	IRAK	231	
43	ISRAEL	300,000	

44	KUWEIT	500	
45	LIBAN	1,000	
46	LIBIA	500	
47	MAROCCO	500	
48	QATAR	1,000	
49	SYRIA	4,000	
50	TUNISIA	250	
	TOTAL	314,231	
		FAR EAST	
51	CHINA	200	
52	KOREA	270	
53	INDIA	200	
54	INDONEZIA	50	
55	IRAN	500	
56	JAPAN	3,000	
57	MALAEZIA	80	
58	PAKISTAN	50	
59	SINGAPORE	200	
60	THAILAND	60	
61	VIETNAM	75	
	TOTAL	4,685	
		NORTH AMERICA	
62	CANADA	192,170	
63	U.S.A.	457,693	1,000,000 unofficially
	TOTAL	649,863	
		SOUTH AMERICA	
64	ARGENTINA	13,000	
65	BRAZIL	4,000	
66	CHILE	200	
67	COLOMBIA	270	
68	MEXICO	400	
69	URUGUAY	200	
70	VENEZUELA	10,000	

	TOTAL	28,070
71	NEW ZEALAND	3,000
72	AUSTRALIA	20,000
	TOTAL	23,000
	AFRICA	5,000
	TOTAL GENERAL	4,368,633

Source: Data detained by the Department of Policies for the Relations with Romanians Abroad in 2011.[1]

According to different statistics detained by European Commission, in early 2011 the data regarding the Romanian residents in voting age across EU countries have been the following:

Table 2
Romanian citizens in voting age residing in other Member States

Country of residence	**Romanian residents in voting age Total**	**Romanian residents who registered to vote in the 2009 European Parliament elections in the member state where they reside**
Austria	592	592
Belgium	17 235	729
Cyprus	9671	835
Czech Rep.	3 357	Not available
Germany	92 196	3 023
Denmark	3 462	133
Estonia	56	3
Spain	668 985	49 317
Finland	881	Not available
Greece	19 546	190
Lithuania	22	3

1 See the website of the Department of Policies for the Relations with Romanians Abroad: <www.dprp.gov.ro>, functioning under the Romanian Ministry of Foreign Affairs.

Latvia	276	1
Malta	45	Not available
Netherlands	5612	Not available
Portugal	27 769	297
Slovenia	72	5
Slovakia	Not available	0
Sweden	5737	288
France	Not available	708
Hungary	61910	2423
Ireland	6 399	64
Italy	796.477 (estimation)	Not available

Source: Data obtained by courtesy of European Commission following the meeting of the European Electoral Expert Group, Brussels, 14 February 2011.

By comparing the data of all available sources, it comes out that more than half of Romanian Diaspora around the world is concentrated in two countries, namely Italy and Spain, both EU countries.

The most recent data published by Permanent Migration Observatory (Ministry of Labor in Spain) showed that on September 30th 2012, the Romanian community in Spain counted 913.405 persons. On the other hand, the data of the last census in Italy published in December 2013 indicate that the Romanians represent one fifth of the total number of foreigners i.e. 823.000 persons, in fact less than previously reported by different other sources (Istat, Caritas, Dossier Immigrazione).

2. Legal provisions

After 1989, a complex reform at the institutional level took place which led to the revision of the legal electoral framework. On the basis of the new Constitution of 1991, revised in 2003 by the introduction of some extremely important changes in order to facilitate the accession to the Euro-Atlantic structures (NATO - 2004 and European Union - 2007), several electoral laws have been adopted concerning: the election of the Parliament, of the President

of Romania, of the local public administration authorities, for the European Parliament (after the EU accession), as well as several other secondary normative acts that regulate how the elections are organized and carried out.

Until 2008, the members of Romanian Parliament were elected in electoral constituencies on closed lists, according to the principle of proportional representation as well as on the applications of the independent candidates.

The debate regarding the Romanian electoral system reform, already present in the Romanian society since the '90s, became central especially after 2005, when more and more political leaders and representatives of nongovernmental organizations endorsed the idea that party list voting, used for the elections of the Chamber of Deputy and the Senate, should be replaced in favor of a more personalized system.

By adopting the Law no. 35/2008, the proportional list system was replaced with a version of single member colleges system. For the distribution of the mandates both the majority formula is used (for the candidates that obtained 50%+1 out of the valid votes cast in the single member colleges where they ran for an office) as well as the proportional formula. The repartition and assignment of the mandates is done in several stages, on the basis of the votes cast for each competitor that exceeded the electoral threshold, following a special procedure of redistribution of the votes. The delimitation of the single member colleges was done by the Government according to the decision of a parliamentary special commission and it is updated by the Permanent Electoral Authority, the Romanian EMB.[2]

According to the law, there are electoral constituencies for each 41 counties, one constituency for the municipality of Bucharest and one distinct constituency for the Romanians living abroad. Since 1990, the Romanian citizens living abroad have the chance to cast their votes in person at the polling stations organized by the Romanian diplomatic missions and consular offices. Until the electoral reform of 2008, the polling stations organized abroad belonged to the constituency of Bucharest municipality, i.e the votes of the Romanian Diaspora contributed to the elections of the MPs representing the capital city.

A new provision of the electoral law was the establishment of the constituency electoral bureau for the Romanian citizens having their domicile or residence abroad. The Diaspora had for the first time the chance to appoint

2 Electoral Management Body

direct representatives in the Romanian Parliament, 4 deputies and 2 senators as follows:

- For the Chamber of Deputies:
  College no. 1: Western Europe
  College no. 2: Eastern Europe-Asia
  College no. 3: USA-Canada
  College no. 4: Africa
- For the Senate:
  College no. 1: Europe – Asia
  College no. 2: USA

The representation of Diaspora in the national legislature is becoming at the moment an increasing practice around the world. The 2007 International IDEA Handbook[3] is mentioning eleven countries that adopted regulations in this sense – four in Europe (Croatia, France, Italy and Portugal), four in Africa (Algeria, Angola, Cape Verde and Mozambique) and three in the Americas (Colombia, Ecuador and Panama):

Table n.3
Political representation in national legislatures
for external voters

Country	*Number of seats. (percentage of total no. of seats in parliament, total no. of seats)*
Algeria	8 (2.0%, 389)
Angola	3 (1.4%, 220) External voting has not been yet implemented
Cape Verde	6 (8.3%, 72) Two each from the Americas, Africa, and Europe, an the rest of the world.
Colombia	1 (0.6%, 166)
Croatia	6 (3.9%, 152) A maximum of 6 seats.
Ecuador	6 (4.6%, 130)

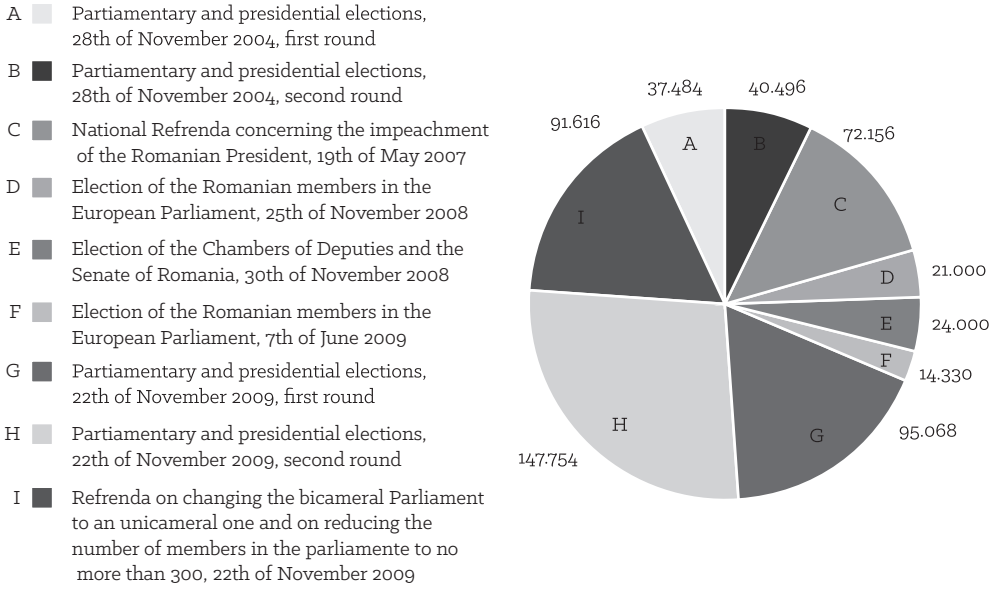
3 Andrew Ellis et al, *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook,* p. 28.

France	12 (3.6%, 331) Senate only (elected through the Conseil Superieur des Francais L´Etranger).
Italy	12 (1.9% 630) One constituency of Italians abroad representing four geographical groups: a) Europe, including Russia and Turkey); b) South America; c) North and Central America; and d) Africa, Asia, Oceania and Antarctica
Mozambique	2 (0.8%, 250) Two single member constituencies, for Africa and for the rest of the world.
Panama	4 (4.6%, 130) External voting has not been yet implemented
Portugal	4 (1.7%, 230)

3. The dynamics of participation and turnout

In the following charts, it can be seen the evolution of the number of foreign polling stations, of the number of voters from the foreign polling stations and the participation of the Romanian living abroad in 3 election-type events during 2007-2009:

Graphic 1
The evolution of the number of voters from the foreign polling stations



From the charts above, it can be noticed that the turnout of the voters abroad differs according to the type of elections that are organized and the corresponding stake the winner gets: the most attractive elections for the voters are the presidential elections – this fact is reflected in the higher turnout.

For the Presidential elections that were held on 22nd of November 2009 (first round) and 6th of December 2009 (second round) the participation abroad changed the final hierarchy. So, with 115.831 votes of the electors abroad, the Democrat-Liberal Party's candidate won the presidency of Romania.

4. The typology of the problems affecting the participation in elections of the Romanian voters abroad

Despite the increased number of polling stations abroad and the information campaigns organized by Romanian authorities, the turnout was not satisfactory against its potential represented by the total number of Romanian citizens living abroad.

The reasons for low turnout are various and of different nature: personal, political, administrative, institutional, financial, etc.

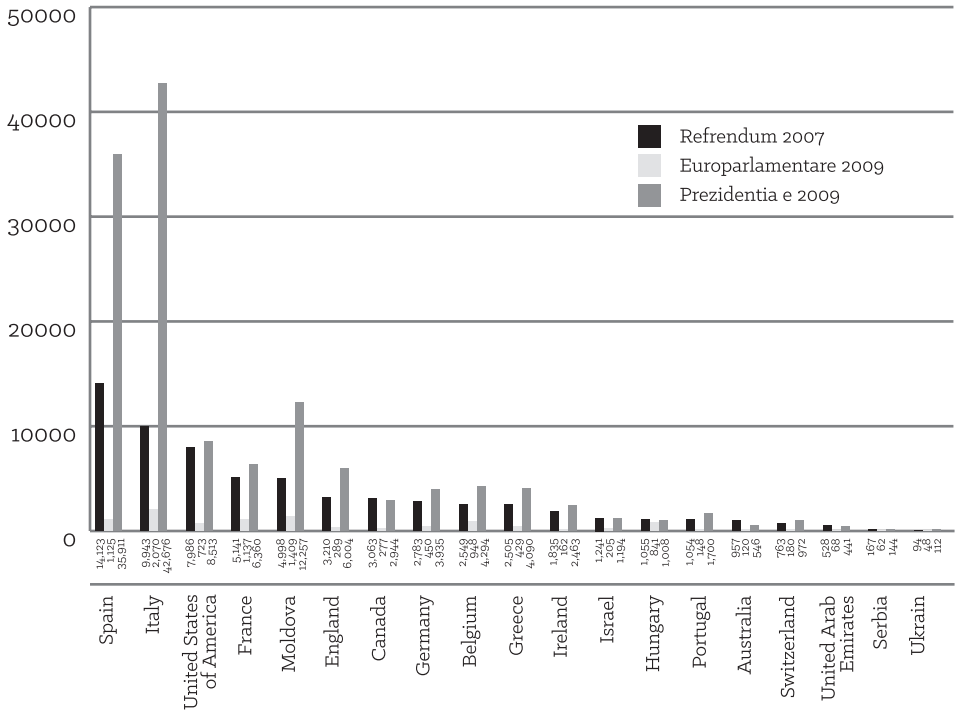
On the personal side, one possible cause mentioned in the literature on this topic is that: many "external voters, particularly if they are permanent residents abroad and/or hold multiple citizenships, may feel detached or apathetic regarding political events in their home state. This may be exacerbated if the decisions made by that state have little or no impact on the everyday life of the voter or the voter's family."[4] However, this phenomenon could particularly become chronic if it is accompanied, as often happens, by a lack of information about the political actors and the developments on the political stage of home country. In fact, some reports consider that "this is probably the main reason, an extension of the Romanians' general disinterest in politics. As happens within the country, probably half of Romanians manifest no interest in politics."[5]

4 Andrew Ellis et al, *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, p. 33.

5 *Reprezentarea Diasporei şi votul românilor din străinătare*, Fundația Soros, May 2009, p. 6, 7.

Among other institutional actors, it is the aim of the Department of Policies for the Relations with Romanians Abroad, functioning under Ministry of Foreign Affairs, that of outreaching its own citizens abroad, "of preserving and affirming the ethnical, cultural, linguistic and religious identity of Romanians from the vicinity and emigration, according to the international standards on the matter, and strengthening the links between Romania and the Romanian communities abroad".[6] Moreover, the Ministry of Foreign Affairs through its diplomatic missions and consular offices is responsible for organizing and running up the elections abroad and operate as an "interface" with the communities abroad.

Graphic 2
The participation of the Romanian living abroad in 3 election-type events
2007-2009



6 Department of Policies for the Relations with Romanians Abroad – <http://www.dprp.gov.ro/about-us/drp-objectives/>

The abstention here should be regarded sometimes not only as the result of voters' apathy or lack of information, but also as an outcome of the disillusions felt about political actors and their performances.

Before the electoral reform of 2008, the Romanians living abroad could cast their vote with only a valid Romanian identity document. For the Parliamentary elections of November 2008, in order to cast their vote, the citizens from Diaspora needed an additional document to prove their residence abroad while most of them were still registered on the electoral rolls at home. This additional requirement is reported[7] to prevent many out-of-country voters from exercising their right to vote. The turnout registered at the parliamentary elections was of 24.000 voters, i.e. 0.4 % of the total number of votes while in 2012 parliamentary elections the participation abroad was of 60878 voters and the overall participation was slightly higher than in the previous elections (39,2%) reaching 41,7%.

A new provision adopted in 2014 is that the Romanian citizens living abroad have to register themselves at the embassies and consulates abroad one month before the elections. This modification is in fact the effect of the implementation of the Electoral Register, a project that aims to correct the errors from the civil registry as well as to establish the real number of voters after the disputes resulted on the occasion of the referendum for the removing from office the president in 2012.

The distances to the polling stations, often hundreds of kilometers away from the places where Romanians are concentrated, and the high costs associated with travel costs negatively affect the participation rate. The long queues formed outside polling stations are also a discouraging factor for voters.

These inconveniences open the way for approaching another related issue: the need for introducing alternative voting procedures.

In Romania, there was a draft project for postal voting in 2007 that failed before obtaining the approval from the Parliament. The draft law regarding the postal voting was introduced on the legislative programme of the government for 2007, which was published at the beginning of the year as legislative priority to be presented to the Govern in March 2007. Although the postal voting project announced by the Ministry of Foreign Affairs was labeled as a

7 Miruna Căjvăneanu, "Votul Diasporei – un drept refuzat", *Reprezentarea Diasporei şi votul românilor din străinătare*, Fundația Soros, May 2009, pp. 118-121.

priority for the government, a year after it was abandoned due to the strong criticism from the opposition.

This draft law addressed the Romanian citizens residing or living abroad only. They were given the possibility to choose to exercise their right to vote under the provisions of electoral laws in force (the classical method of presentation to the polls) or to exercise their right to vote by mail under the provisions of this draft.

The draft law had no implications regarding the exercise of the right to vote of the Romanian citizens that reside or live in Romania or of those that are temporarily abroad without having a residence at the time of the elections, for these situations the laws in force for parliamentary, presidential and for the European Parliament elections is applied.

Final remarks

Even if one of the provisions of the electoral law adopted in 2008 was to ensure the parliamentary representation of the Romanians living abroad by the allocation of two mandates of senator and four of deputy for them, the voting turnout showed that the level of representation of the Romanians living abroad is still low.

As the majority of political parties in Romania publicly expressed their dissatisfaction with the existing electoral system, a new electoral reform is envisaged in order to be in place for the next parliamentary election of 2016. One controversial effect of the electoral law was the unanticipated supplementation of number of mandates (with 1 extra mandate at the elections of 2008) and more than 100 at the last elections in December 2012) as a result of the redistribution algorithm.

It is expected that in the near future the debates related to our electoral system will intensify after the announced constitutional reform takes place. In the actual EU context, the Romanian Diaspora has a huge unexplored potential which no political party can ignore.

References

Ellis, Andrew et. al, (2007): *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, The Federal Electoral Institute of Mexico.

OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission *Final Report on Presidential Election of 22 November and 6 December 2009*, available on-line at: <http://www.osce.org/odihr/elections/romania/66916>.

Reprezentarea Diasporei şi votul românilor din străinătare, Fundația Soros, May 2009, available on-line at: <http://www.soros.ro/ro/publicatii.php?cat=21#>

Romanian Permanent Electoral Authority's election reports available on-line at: <http://www.roaep.ro/ro/section.php?id=85>

Capítulo 10

El voto de los ciudadanos italianos desde el exterior: La experiencia en Argentina*

Aníbal Corrado y María Laura Tagina

Introducción

Tras una serie de reformas constitucionales introducidas en los años 2000 y 2001 que extendieron el derecho al voto a los italianos residentes en el exterior, alrededor 3,5 millones de ciudadanos tuvieron por primera vez en 2006 la posibilidad de elegir 18 representantes para el Parlamento de Italia. Por las dimensiones de la colonia italiana en Argentina, compuesta por aproximadamente 500.000 ciudadanos, este país se constituyó en uno de los principales escenarios electorales, si no en el más importante por la tasa de participación registrada en los comicios celebrados desde entonces. Asimismo, las particularidades de la comunidad italiana en Argentina, tales como la creciente "ar-

* El presente trabajo se basa en los resultados y discusiones desarrollados durante 2010 y 2011 en el marco del Proyecto de investigación D012 *"El voto de los ciudadanos italianos desde el exterior (2006-2008). Un estudio comparado"*, desarrollado en el Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), República Argentina. Los autores agradecemos los comentarios y lecturas de sus colegas: Mario Greco, Marina Acosta, Franco Fiumara y Yanina Schamne. Asimismo, reconocemos nuestra deuda con Flavia Petrini por su colaboración en la recopilación minuciosa de fuentes y datos. Alessandro Simonicca y Stefania Pedrini, del Dipartimento di Storia, Culture e Religioni de la Università di Roma "La Sapienza", hicieron posible gran parte del trabajo al permitirnos utilizar las entrevistas a migrantes italianos residentes en Argentina que componen el proyecto *Migranti italiani in Argentina. Progetto per la costituzione di un Laboratorio di Storie di Vita / Inmigración italiana en Argentina. Proyecto para la creación de un Laboratorio de Historias de Vida (LASVIMIA)*. Finalmente, agradecemos la contribución de Gustavo Ernesto Emmerich (+), de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, quien nos sugirió un modo más claro de articular los resultados a fin de lograr una mayor agudeza analítica.

gentinización" del electorado[1] (Devoto, 2006), la vitalidad de sus asociaciones y las imbricaciones de intereses económicos y políticos de los italianos con los locales, han ido generando una dinámica política propia, distinta de la de otros países.

En este trabajo nos proponemos revisar la experiencia del voto de los italianos desde Argentina. Para ello, en primer lugar presentamos los antecedentes históricos de la extensión del derecho al voto de los ciudadanos italianos residentes en el exterior, y las líneas argumentales que se enfrentaron en este debate. Luego explicamos la noción de ciudadanía establecida por la legislación italiana, la cual es fundamental para comprender a quiénes involucra el voto desde el exterior. A continuación describimos los alcances, características y procedimientos del voto desde el exterior. En el siguiente apartado analizamos la experiencia del voto en el contexto argentino, presentando datos electorales y los resultados de entrevistas en profundidad realizadas a inmigrantes italianos residentes en Argentina. Finalmente, planteamos un análisis político e institucional del impacto que esta experiencia ha tenido en Italia.

1. El largo camino hacia el derecho al voto de los italianos residentes en el exterior

La reforma que extendió el derecho al voto a los ciudadanos italianos residentes en el exterior se produjo en el inicio del siglo XXI. Sin embargo, es el resultado de un largo camino de debates y disputas, y el comienzo de un nuevo y áspero recorrido. Para comprender acabadamente su significado es preciso no centrarse exclusivamente en el aspecto legislativo, sino reconstruir el derrotero por la extensión del voto. Enfocarse exclusivamente en la legislación recientemente sancionada equivaldría a pensar en el voto sólo como un derecho y una libertad, y, en todo caso, como un "procedimiento *sin* historia" (Ihl, 2004: 11).

Ello supone –en el caso italiano– remontarse a más de un siglo desde el reconocimiento de tal derecho. Fue hacia fines del XIX, tras la unificación de la península y paralelamente a la construcción del Estado italiano, cuando tuvie-

1 Este concepto refiere a la generalización del proceso de adquisición de la ciudadanía italiana por parte de terceras y cuartas generaciones de italianos, que nacieron en Argentina.

ron lugar los primeros intentos por incluir a los emigrados en la vida política. En el marco de la emigración masiva sufrida por Italia hacia fines del siglo XIX,[2] el 31 de octubre el 1871 el *Ministero degli Affari Esteri* (MAE), a través de su red consular, realizó el primer censo de italianos residentes en el exterior,[3] a los fines de sistematizar los datos de los emigrados y brindar un gesto de aceptación al proceso migratorio (Marucco, 2001: 63). Sin embargo, en el caso de Argentina, el censo no contó con el apoyo de las autoridades locales, que lo consideraban "como una indebida injerencia italiana en un país soberano" (Devoto, 2006: 56). De este modo, los resultados obtenidos subestimaron el número de inmigrantes residentes y sobrevaloraron a los habitantes de zonas urbanas, de mayor antigüedad y estabilidad ocupacional (Devoto, 2006: 56).

Con el impulso adquirido por la realización de los censos de italianos en el exterior, el tema de la representación de los emigrados, particularmente el derecho al voto, comenzó a ser debatido entre políticos e intelectuales italianos, llegando seno mismo del Parlamento, que por primera vez en 1909,[4] y en diversas ocasiones, como en 1913 en el contexto de los debates en torno al voto universal masculino. Asimismo, fue ganando espacio la idea de una "representación consultiva" por medio de la creación de un órgano compuesto por los representantes electos por los emigrados de cada comunidad. El estallido de la Primera Guerra Mundial aplazó la conformación del organismo hasta 1921, cuando se creó una comisión especial. Sin embargo, el ascenso del fascismo

2 Sólo para el período 1896-1913 se calcula un éxodo de casi 10 millones de italianos (Gentile, 2008:22). Mientras que para un plazo mayor, que va desde 1876 a 1980, las estimaciones indican que más de 26 millones de italianos emigraron al exterior (Rosoli, 1992).

3 Según el censo de 1871, 450.000 italianos se encontraban ya viviendo en el exterior. Una década más tarde, (censo de 1881) el número se duplicó (1.032.000). El 56 % ya estaba radicado en las Américas (Rosoli, 1992).

4 Durante el *"Primo Congresso degli italiani all'estero"*, organizado en Roma por el *"Istituto Coloniale"* en octubre de 1908 (Colucci, 2002: 604). En esa oportunidad se declararon a favor del voto de los emigrados muchos intelectuales y políticos de renombre, tales como Luigi Luzzatti, Filippo Turati, Angiolo Cabrini, Geremia Bonomelli, Napoleone Calajanni y Romolo Murri. Posteriormente, en la segunda edición del Congreso desarrollado en 1911, en la conclusiones prevaleció una postura negativa hacia la existencia de parlamentarios elegidos por el voto de los emigrados, porque "la institución de diputados coloniales en el seno del Parlamento crearía una especie de casta, repugnante al carácter democrático" (Colucci, 2002:604).

y el freno puesto por ese gobierno a la emigración bloquearon todo proyecto sobre la representación de los emigrados (Colucci, 2002:604).

Habrá que esperar hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial para que las propuestas volvieran a ser consideradas (CTIM, 2010). Conformada la Asamblea Constituyente, se rechazó en 1947 una enmienda que reconocía constitucionalmente, el derecho al voto a los connacionales residentes fuera del territorio (CTIM, 2010). No obstante, el tema permaneció en constante debate en el Parlamento, durante casi 50 años, a lo largo de los cuales han sido presentados en ambas cámaras del Parlamento más de 40 proyectos y una iniciativa de consulta popular (Colucci, 2002:606).

El auge de la presentación de proyectos se dio a mediados de los años '70, aunque mayor atención se prestó al tema a partir de 1983. El tamaño de la comunidad de italianos en el exterior fue articulando intereses en Roma, logrando lentamente la introducción de normas que atendían su realidad específica, así como la creación de otros mecanismos representativos que prepararon el camino para las reformas de los años 2000 y 2001. En efecto, en 1979 fue sancionada la ley Nº 40, según la cual los emigrantes continúan inscriptos en los padrones electorales sin límite de tiempo, a menos que hubieran renunciado a la ciudadanía italiana (CTIM, 2010). Por otra parte, en el mismo año la ley electoral europea (l. 18/1979. modificada por el d.l. 408/1994, convertido en la l. 483/1994), concedió a los residentes en el extranjero y a aquellos que se encuentren fuera del territorio nacional por trabajo o estudio, la posibilidad de elegir entre el ejercicio de voto en el país anfitrión o en las secciones que determinen los consulados italianos (Tarli Barbieri, 2007:123).

En la misma sintonía, dos años después, se sancionaron las leyes Nº 470/1988, para la conformación efectiva del *Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero* (AIRE), y la Nº 323/1989, que reglamenta su ejecución. Dicho organismo, según establece el *Ministero dell'Interno,*[5] conserva los datos de los ciudadanos italianos que declararon voluntariamente estar residiendo o que estuviesen por residir fuera del territorio italiano por más de un año.[6] Al mis-

5 Ministero dell'Interno. Direzione Centrale per i Servizi Demografici. *AIRE - Informazione*. Disponible en: <http://www.servizidemografici.interno.it/sitoCNSD/pagina.do?metodo=homeSettore&servizio=navigazione&codiceFunzione=PR&codiceSettore=AI> [Fecha de consulta: 9 febrero 2012]

6 Por consiguiente, y dado que la inscripción en el AIRE depende de la voluntad de los interesados, el ciudadano italiano, no bien traslada su domicilio de residencia fuera de Italia

mo tiempo, lleva un registro de los ciudadanos inscriptos en las listas electorales del municipio de proveniencia. Por ello, en cada jurisdicción existe un órgano auxiliar que se comunica con el AIRE nacional para que toda la documentación se mantenga centralizada.

Simultánemente, fue sancionada la ley 205/1985, que crea los *Comitati degli Italiani all'Estero* (Com.It.Es) (Tarli Barbieri, 2007:123). Estos organismos fueron instituidos con el fin de proteger los derechos, necesidades y expectativas de los ciudadanos italianos y así promover las iniciativas que tienden a valorizar el patrimonio sociocultural italiano mediante una red de colaboración con las instituciones diplomáticas, consulados, embajadas e institutos de la cultura peninsular.[7]

Otro organismo representativo relevante es el *Consiglio Generale degli Italiani all'Estero* (CGIE). Creado por la ley Nº 368/1989 (modificada por la ley Nº 198/1998), que además de ser un órgano consultivo del gobierno y del Parlamento, tiene como función promover el desarrollo de las comunidades italianas en el mundo, su contacto con la vida política, cultural, económica y social de Italia, y por sobre todo tutelar que sus derechos sean reconocidos (Ministero degli Affari Esteri, 2003).[8]

Estos mecanismos representativos de los ciudadanos residentes en el exterior componen sin duda la antesala del derecho al voto. En junio de 1993, Mirko Tremaglia, diputado del *Movimento Sociale Italiano – Destra Nazionale* (MSI-DN) y miembro activo de la oficina de presidencia del CGIE, presentó una

debe dirigirse al Consulado de la nueva jurisdicción con la documentación solicitada, para que de esa forma, sus datos sean transferidos del *Anagrafe della Popolazione Residente* (APR) al AIRE (Ministero dell'Interno, 2012).

7 En lo que respecta a su estructura organizativa, los Com.It.Es se componen de 12 o 18 miembros, dependiendo del número de connacionales residentes en las circunscripciones consulares (menor o mayor a 100 mil) en las que son elegidos, lo que resulta de un padrón actualizado que se utiliza para elegir a los representantes en el Parlamento Nacional (Pedrini, 2010:164-165).

8 En cuanto a su estructura, el CGIE está compuesto por 94 miembros, de los cuales 65 representan a las comunidades italianas en el extranjero y 29 son designados por el Presidente del Consejo de Ministros (Pedrini, 2010:169-171). Los primeros son elegidos de acuerdo a las proporciones numéricas ya establecidas: Europa: 26; África: 3, América del Norte: 11; América del Sur: 21; Oceanía:4. Los integrantes del CGIE permanecen en el cargo por un período equivalente al establecido para los miembros de los Com.It.Es., esto es, 5 años con posibilidad de reelección (Pedrini, 2010:169-171).

enmienda sobre el voto por correspondencia de los italianos en el exterior y la creación de cuatro *"Circonscrizioni Estere"* para la elección de 20 diputados. A pesar de recibir la aprobación de la Cámara, el proyecto fue rechazado en el Senado por falta de *quórum*, situación forjada por los partidos opositores: *Partito Democratico della Sinistra* (PDS) y la ultraderecha *Lega Nord* (CTIM, 2010; Colucci, 2002).

Meses más tarde, en la ley 276/1993 sobre las *"Norme per l'elezione del Senato della Repubblica"*, fue incluido un artículo titulado "Delegación legislativa en materia de ejercicio del derecho de voto de los electores italianos residentes en el exterior,"[9] en el cual se delegaba al gobierno a adoptar las medidas para regular las circunscripciones externas, el derecho al voto desde exterior por correspondencia y la actuación de las oficinas consulares como receptoras de los sufragios (art. 8, Ley 273/1993). Uno de los aspectos relevantes del artículo es el precedente que sienta en cuanto a la técnica electoral a adoptar: el voto por correspondencia (Colucci, 2002:606).[10]

Un nuevo camino comenzó a transitar la discusión cuando el 24 de febrero de 1999 la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa para la creación de la Circunscripción Exterior y el establecimiento de los criterios del voto.[11] Superada la primera instancia, el proyecto debía tratarse en el Senado durante el mes de julio, pero ello no ocurrió debido a que los defensores de la propuesta lograron posponer la votación para septiembre, puesto que temían no lograr la mayoría necesaria y eso habría provocado la caída de la iniciativa.

9 Traducción nuestra del texto original: "Delega legislativa in materia di esercizio del diritto di voto degli elettori italiani residenti all'estero".

10 En los debates sobre los proyectos que contemplaban el derecho al sufragio para los residentes en el exterior solían manejarse 3 hipótesis técnicas respecto de la modalidad del voto: el voto por correspondencia; el voto personal en el país de residencia o a través de secciones electorales especiales; e hipótesis mixtas según los casos. Lo que siempre se excluyó fue la posibilidad de votar por mandato o delegación mediante un poder, ya que entra en contradicción con el principio del voto personal y secreto establecido en el artículo 48 de la Constitución (Colucci, 2002: 606).

11 En ese caso las agrupaciones políticas que se pronunciaron en contra fueron *Rifondazione*, *Comunisti italiani* y Marco Boato de la *Federazione dei Verdi*, en tanto que la *Lega Nord* no participó de la sesión (Diario *La Repubblica*: "Voto degli italiani all'estero, alla Camera ricomincia l'iter". 24 febrero 1999. Disponible en: <http://www.repubblica.it/online/fatti/estero/via/via.html?ref=search> [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2012]).

Las posturas entre los senadores estaban encontradas, aunque con la aprobación en la Cámara, el tema del derecho al voto ya quedaba instalado. Uno de los puntos álgidos del debate giraba en torno a los alcances de este derecho y sobre quiénes recaería. Algunos apoyaban la sanción del proyecto de De Zulueta-Martino de l'Ulivo, que en contraposición al de Tremaglia, garantizaba el sufragio sólo a quienes se encontrasen temporalmente fuera de Italia por trabajo o estudio, como ocurre con los militares y marinos o con los estudiantes.[12] Quienes defendían esa contrapropuesta consideraban que la prioridad del voto debía ser para los ciudadanos que se alejaban de Italia por un tiempo, pero que continuaban teniendo fuertes vínculos con el país, para el cual trabajaban y estudiaban.[13]

Finalmente, el 29 de septiembre de 1999 fue aprobado en el Senado, con 205 votos a favor, 17 en contra y 13 abstenciones, el texto modificado del artículo 48 de la Constitución, con el que quedó instituida una Circunscripción Exterior (CE).[14] Pero recién el 17 de enero de 2000 fue promulgada la Ley Constitucional Nº 1, que introdujo un párrafo en el artículo 48 de la Constitución.[15]

Sin embargo, para que pudiera efectivizarse el derecho al voto desde el exterior, restaba aún la definición de 2 cuestiones: el número de bancas asignadas a la CE y las modalidades del voto. Ello se resolvería en dos instancias legislativas posteriores. La primera de las cuestiones fue resuelta el 18 de octubre de 2000 con la aprobación de la reforma en los artículos 56 y 57 de la

12 Diario *La Repubblica*: "Italiani all'estero: slitta il voto". 29 julio 1999. Disponible en: <http://www.repubblica.it/online/fatti/estero/slitta/slitta.html> [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2012].

13 En tal sentido se expresaba –por ejemplo– el presidente de la comisión *Esteri* del Senado, Giangiacomo Migone (DS), al referirse a la creación de la Circunscripción Exterior: "Sería injusto crear un cuerpo de electores de dimensiones no definidas, en su mayoría no integrados a la vida nacional, que no contribuirían pagando impuestos, pero que competirían para formar gobiernos y leyes que no se verán obligados a observar" (Diario *La Repubblica*: "Le ragioni del dissenso". 29 de julio de 1999. Disponible en: <http://www.repubblica.it/online/fatti/estero/slitta1/slitta1.html> [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2012] La traducción desde el italiano es nuestra.

14 Diario *La Repubblica*: "Gli italiani all'estero potranno votare". 29 septiembre 1999. Disponible en: <http://www.repubblica.it/online/fatti/estero/approvato/approvato.html?ref=search> [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2012].

15 Sobre las particularidades de la ley volveremos en el apartado 3.

Constitución, a través de los que se reservaban 18 escaños especiales en el Parlamento, 12 en la Cámara y 6 en el Senado para los residentes en el exterior.[16]

Otro requisito necesario para que este derecho pueda entrar en vigencia se concretó con la sanción de la ley Nº 459 del 27 de diciembre de 2001, que indica quiénes son los ciudadanos italianos residentes en el exterior y en qué elecciones pueden participar, así como los mecanismos y procedimientos prácticos para efectuar las votaciones, tales como el voto por correspondencia.[17]

Pese a la sanción de estas iniciativas, aún hoy no existe un consenso sobre la cuestión en la clase política italiana. De hecho, el proceso legislativo descrito precedentemente evidencia un "reformismo institucional 'en dos tiempos'" (Tarli Barbieri, 2007:125); ante la manifiesta falta de consenso y la instalación del tema, los legisladores, especialmente aquellos de las fuerzas centristas, evitaron correr con los costos de la negativa y, en un intento por dilatar la cuestión, optaron por sanciones parciales como mecanismo de "fuga hacia delante". Demostración de ello es que la primera ley constitucional (1/2000) requiere expresamente la sanción de otra (ley 1/2001), y a su vez se requiere una nueva ley ordinaria específica (459/2001) para establecer el reglamento de actuación del sufragio desde el exterior.

Entonces, en términos políticos, ¿qué ha hecho posible que luego de tantos intentos fallidos se haya logrado finalmente incluir tal derecho para los ciudadanos residentes en el exterior? A nuestro entender durante los años 90 convergieron una serie de situaciones favorables para los defensores de tal proyecto. En un contexto de inestabilidad política que culmina con los célebres procesos judiciales conocidos como *mani pulite* de 1992, producto de la creciente visibilidad de los niveles de corrupción pública, vinculada a

16 La sanción contó con 406 votos afirmativos, siendo para ello determinantes el *Polo per le Libertà* (de centroderecha), el *Ulivo* (de centroizquierda) y *Alleanza Nazionale*, de Mirko Tremaglia. En cambio, los 49 votos en contra correspondían a *Refondazione Comunista* (PRC), *Comunisti italiani* (PDCI), *Autonomisti per l'Europa* (APE), y disidentes de *Lega Nord*, *Democratici di Sinistra* (DS) y del *Partito Popolare Italiano* (PPI) (Maurizio Caprara: "È legge il voto degli Italiani all' estero". En: Diario *Il Corriere della Sera*. 19 octubre 2000. Disponible en: <http://archiviostorico.corriere.it/2000/ottobre/19/legge_voto_degli_Italiani_all_co_0_001019606.shtml> [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2012]).

También: Diario *La Repubblica:* "Diventa legge il voto degli italiani all'estero". 18 octubre 2000. Disponible en: <http://www.repubblica.it/online/politica/voto/approvato/approvato.html?ref=search> [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2012]

17 Ver el apartado 3 de este trabajo.

los esquemas de transacción e intercambio propios de la "*partitocrazia*", se desarticularon o aniquilaron los principales partidos. En respuesta y como solución se intentaron varias reformas políticas y electorales, siendo la principal la estrenada en 1994 (Donovan, 1995) que promovía la necesidad de formar coaliciones o "polos" electorales para poder competir en los distritos uninominales.[18] Sin embargo, varios gobiernos pasaron en esos años sin poder estabilizarse. Tal contexto reformista, y ávido de soporte para la conformación o estabilidad de los gobiernos, supuso para los impulsores del voto al exterior la posibilidad –aunque no sin obstáculos– de incluir esta reforma como una entre otras y utilizar su apoyo a otros proyectos como forma de intercambio.

Los debates en torno a las sanciones de las leyes constitucionales 1/2000 y 1/2001 dejan entrever dos grandes líneas argumentales. Por una parte, quienes han impulsado el derecho al sufragio desde el exterior argumentaron que en lo jurídico-político da cumplimiento al deber constitucional, que resulta un mecanismo para extender la participación de la vida democrática, y que así se recupera un derecho negado durante tanto tiempo. Además, tendría consecuencias positivas en el plano social: significa un resarcimiento para con una fracción importante e históricamente olvidada de la sociedad italiana y un instrumento para volver a acercar a los emigrados con su tierra. Por el contrario, los opositores fundamentaban su objeción en que los emigrados son extraños para la vida política y social italiana, que sólo mantienen la ciudadanía por cuestiones afectivas o utilitarias (en este caso como vía de acceso a la Comunidad Europea), y que no era justo que votasen quienes nunca han vivido en Italia. E incluso presentaron fuertes argumentos sobre la justicia fiscal, esto es, sobre la relación entre derechos políticos y el pago de impuestos, de los que están exentos los ciudadanos no residentes, razón por la cual –para este grupo– no deberían votar (Colucci, 2002:607). En definitiva, ambos conjuntos de argumentaciones se hallan en íntima ligazón con la definición legal de la ciudadanía, de la que nos ocuparemos a continuación.

18 No obstante, el sistema partidario tendió a fragmentarse aún más, verificándose un aumento significativo en el número de partidos "parlamentarios" (Saettone, 2006).

2. Emigración masiva y la construcción de la ciudadanía italiana

El derecho al voto desde el exterior no puede comprenderse sin una mirada más profunda sobre la noción de ciudadanía establecida por la legislación italiana. En tal sentido, el caso italiano reviste especial interés, puesto que las modificaciones a la ciudadanía siempre se encontraron estrechamente vinculadas al fenómeno de la emigración masiva. Esto significa que si bien históricamente se ha mantenido una noción "formal" de la ciudadanía, ésta siempre ha estado definida y redefinida por los componentes transnacionales vinculados a la temprana emigración masiva.

Los flujos emigratorios italianos aumentaron precisamente cuando comenzó el proceso de construcción del nuevo Estado, tras la unificación en 1861 (Duggan, 1996). Por ello decimos que el éxodo masivo de los italianos se encuentra estrechamente ligado a procesos políticos, sociales y económicos, enmarcados en la expansión del capitalismo que empujó a la mano de obra campesina a buscar abrigo en otras latitudes.[19] Las características del nuevo Estado se debía en gran medida al clima en el que había nacido. Por una parte, la unificación era el resultado de una "guerra civil" más que de una liberación (Duggan, 1996:188) y, por la otra, el naciente Estado debía constituirse como el agente "modernizador" capaz de adecuar la economía italiana a los ritmos de la revolución industrial y de las relaciones capitalistas (Sori, 2000:16). Por ello, inmediatamente la reducida elite dirigente comenzó a edificar todo el andamiaje jurídico-liberal de soporte de la acción estatal.

En este andamiaje jurídico el *Código Civil* de 1865 tendría un lugar central. Pero este marco muy pronto resultó insuficiente para hacer frente a las nuevas condiciones políticas y sociales del país, especialmente por la explosión de la emigración al extranjero. De hecho, la velocidad y la facilidad de las comunicaciones y transportes hicieron que muchos de los emigrantes reingresaran a Italia con nuevas ciudadanías adquiridas en el extranjero.[20] Del mismo modo,

19 En contraste, la construcción del Estado argentino, asumió su fisonomía político-jurídica a partir del proceso inmigratorio particularmente protagonizado por los italianos que llegaban al país.

20 Si el tema de las emigraciones es importante, el de los retornos no es menor y debe ser destacado, especialmente por los efectos sobre la noción de ciudadanía. Por ejemplo, desde 1876 hasta 1980 más de 26 millones de italianos emigraron al extranjero. Sin embargo, el 48% de los emigrantes italianos regresó al país antes de la Primera Guerra Mundial, el 1,52% lo hizo

el aumento de la movilidad de las personas llevó, también, a que muchos extranjeros solicitaran la adquisición de la ciudadanía italiana. En ese contexto las disposiciones existentes dificultaban la conexión entre el individuo y el país (Ministero dell'Interno, 2002:8-9).

En consecuencia, fue creciendo la conciencia sobre la necesidad de modificar las normas relativas a la adquisición, pérdida y readquisición de la ciudadanía. Ello derivó en la promulgación de la ley sobre Emigración de 1901 y la ley de naturalización luego en 1906. Sin embargo, la primera medida realmente sustantiva para la definición de la ciudadanía italiana es la Ley N° 555 del 13 de junio de 1912, que entró en vigor el 1° de julio de ese año y permanecerá como la ley fundamental en esa cuestión por 80 años. (Ministero dell'Interno, 2002:9).

En primer lugar, se confirma lo establecido por el Código Civil de 1865, según el cual que la adquisición de la ciudadanía se produce a partir del criterio de *ius sanguinis*. Ello supone que sea italiano el descendiente en línea directa de quien nunca ha perdido la condición de ciudadano, aunque aquél haya nacido y residido siempre en otro país. En tanto, el principio de *ius solis* asume un carácter residual.

Otros aportes de la legislación pueden ser destacados. Acorde a los lineamientos culturales de la época, la ley se afincaba en la unicidad de la familia, siendo hombre, el *pater familias*, la persona jurídica en torno a la cual giraba la ciudadanía. Ésta se mantenía o perdía para el todo el grupo familiar dependiendo de lo que hiciera el padre-marido. Asimismo, otro punto saliente resulta de la intención de proveer un marco estable para la acción estatal: la claridad de los procedimientos generaban un automatismo respecto de la adquisición, pérdida o readquisición de la ciudadanía que no tomaba en consideración la voluntad del sujeto interesado (Ministero dell'Interno, 2002).[21]

entre las dos guerras, y un 57% después de la Segunda Guerra Mundial. Más de la mitad de los emigrantes volvió a Italia al menos una vez (Rosoli, 1992). Los datos para la Argentina son también elocuentes: "el saldo de italianos que quedan en Argentina durante el período 1880-1930 alcanza el 53,2% del total de la emigración italiana en dicho período, es decir 1.375.807. Esto nos habla de la fuerza que ha tenido el movimiento de retorno…" (Cacopardo y Moreno, 2000: 68).

21 Leyes posteriores (N° 151/1975 y N° 123/1983), siguiendo las directivas de la Corte Constitucional en su interpretación de la Constitución, establecieron la paridad entre el hombre y la mujer y el reconocimiento de la voluntad como algo fundamental para la adquisición

Con ese marco "generoso" (Tarli Barbieri, 2007:126) para recibir y/o readquirir la ciudadanía, y dada la magnitud de italianos que vivían en el extranjero e intentan volver a Italia como una forma de salir de las condiciones de vida precarias de sus lugares de residencia y obtener ciertos beneficios sociales, adquiriendo o readquiriendo la ciudadanía italiana,[22] condujo a las fuerzas políticas italianas a considerar nuevamente las condiciones de la ciudadanía. Asimismo, los avances en la conformación de la Comunidad Europea generaban la necesidad de reconsiderar el *status civitatis*.

Si bien con las sucesivas legislaciones el gobierno italiano fue reconociendo de a poco a los miles de emigrantes, uno de los dilemas más evidentes era el de la incompatibilidad de las ciudadanías italiana y la del país de residencia. En el caso que nos interesa, el 29 de diciembre de 1971 se suscribió el primer Tratado de doble ciudadanía entre Argentina e Italia.[23] Este Tratado significó un cambio sustantivo, especialmente para los descendientes de los italianos que nacieron en Argentina, ya que se pudo adquirir la ciudadanía argentina o italiana en concordancia con las condiciones previstas por la legislación vigente en cualquiera de los países contratantes, y a la vez mantener la ciudadanía original.

Según indica Saettone (2009:69), el acuerdo pudo resolver dos situaciones conflictivas:

> por un lado, la de los inmigrantes nacidos en Italia, los cuales se veían obligados a renunciar a su ciudadanía originaria para poder naturalizarse; y por el otro, la de sus descendientes familiares, los cuales se vieron beneficiados con el derecho de poder optar por la ciudadanía original (la de sus padres o abuelos), la cual puede ser retransmitida a los demás familiares de la cadena sucesoria.

Finalmente, después de 80 años, el 05 de febrero 1992 se sanciona una nueva norma sobre la ciudadanía, la Ley N° 91, definida como "Ley Orgánica",

o pérdida de la ciudadanía (Ministero dell'Interno, 2002: 10).

22 Especialmente en los países de antigua inmigración que tenían apremios económicas y políticas durante la década de 1980, como Argentina y Brasil.

23 El Tratado de 1971 fue rectificado en Italia con la Ley. n. 222 del 10 de mayo de 1973 y en la Argentina con la Ley n. 20.588 del 29 de noviembre de 1973. Entró en vigencia para ambas partes a partir del 12 de septiembre de 1974 (Saettone, 2009:69).

la cual entra en vigencia el 16 de agosto de ese año. Pese a sus actualizaciones, la nueva ley se asentó sobre los principios rectores provistos por la de 1912. En particular, la continuidad se manifiesta claramente en la supervivencia del criterio del *ius sanguinis* para la adquisición de la ciudadanía, mientras que el *ius solis*, al igual que en su antecesora, permanece con un carácter residual.[24]

Otro de los elementos innovadores de la ley, también fundamental para ciudadanía y la práctica del voto desde el exterior, es que brinda la posibilidad de mantener la doble nacionalidad (ya presente también para casos específicos en la ley de 1912). El art. 11.1 de la ley establece claramente que: "El ciudadano que posea, adquiera o recupere una ciudadanía extranjera conserva la italiana […]". Con ello se permite que los emigrados mantengan la propiedad *civitatis* original, pese a la adquisición de una nueva nacionalidad. Tal concesión, con el claro objetivo de mantener el vínculo con la descendencia de los emigrados nacida en el extranjero, es una muestra del peso evidente que el fenómeno migratorio representa aún para Italia (Ministero dell'Interno, 2002:10). Además de la posibilidad de mantener la doble nacionalidad, la ley contiene otros principios innovadores en comparación con la legislación anterior: el reconocimiento permanente de la igualdad entre el hombre y la mujer para transmitir ciudadanía, y la consideración de la voluntad expresa de la persona respecto de sus opciones de ciudadanía.

Estas dos características, la permanencia del *ius sanguinis* y la posibilidad introducida de mantener la doble ciudadanía, que se aplican a los descendientes directos de los emigrados de segunda, tercera y cuarta generaciones, tuvieron un alto impacto en las comunidades de italianos residentes en el exterior, especialmente en aquellos países de vieja inmigración que aplican el *ius solis*. Ambas nociones posibilitaron un acceso relativamente sencillo a la ciudadanía italiana. La adquisición de la misma conlleva la obtención de

24 En este sentido, si bien fue promulgada en 1992, la ley no logra captar o no toma en consideración los fenómenos migratorios recientes. Se ocupa de la relación con los emigrados y sus descendientes, pero no de la nueva realidad italiana, que hace de ese país un sitio al cual llegan flujos de extranjeros sin previos vínculos con el país. De hecho queda rezagada respecto de la legislación de otros países de la Comunidad Europea (Ministero dell'Interno, 2002). Muchos se quejan sobre la permisibilidad de la ley respecto de los descendientes de los emigrados y de la rigurosidad para con los extranjeros residentes (Tarli Barbieri, 2007:129). Estos argumentos también estuvieron presentes en el debate sobre el derecho al voto desde el exterior (Collucci, 2002).

la ciudadanía europea, lo que implica la libertad de movimiento en ese continente y la posibilidad de establecerse en cualquiera de los países de la Unión. De allí que algunos consideren que la ley de 1992 constituye un incentivo a bajos costos para la adquisición de la ciudadanía italiana con fines utilitarios o instrumentales, por ejemplo, evitar la legislación en materia de ingreso y permanencia de los extranjeros en los países europeos (Tarli Barbieri, 2007: 128-129; Devoto, 2006: 452), e incluso la necesidad de solicitar una visa para los Estados Unidos.

Así, con la nueva legislación y los procedimientos vigentes, en el período 1998-2004, previamente a ponerse en práctica el ejercicio del voto desde el exterior, se contaron 537.821 reconocimientos de ciudadanía (Tarli Barbieri, 2007:128). En el caso de Argentina, los números son elocuentes: mientras entre 1988 y 1997 se reconocieron en promedio 9.100 nuevos ciudadanos italianos por año, sólo en el trienio 1998-2000, el mismo se elevó a 20.580, y desde 2001 hasta 2006, las autoridades italianas reconocieron un promedio anual de 40.000 nuevos ciudadanos de origen argentino. El aumento en casi veinte años fue de 340% (Tarantino, 2006:6). Al parecer los números de solicitudes de ciudadanía y los otorgamientos de las mismas confirman la existencia de una relación directa entre aquellas y las situaciones de crisis económicas y sociales como las de 1989-1990 y 2001-2002 en Argentina (Bramuglia y Santillo, 2002), a partir de un andamiaje legal que constituye un marco de oportunidades alentador.

3. *Alcances, características y procedimientos del voto desde el exterior*

El derecho al voto nunca les fue privado a los italianos residentes en el exterior, ya que mantenían la posibilidad de ejercitarlo retornando a Italia, y específicamente votando en la comuna de su última residencia. En efecto, la ley 40/1979 brindaba a los residentes permanentes en el exterior la posibilidad de permanecer inscriptos en los padrones electorales de la comuna de su última residencia (Tarli Barbieri, 2007:133). Sin embargo, las leyes constitucionales del 2000 y 2001 permitieron que los connacionales que viven en el extranjero puedan participar votando desde su lugar de residencia en una Circunscripción Exterior (CE), para la conformación de las cámaras del Parlamento y en

referéndums. Veamos en detalle el marco legal en el que opera el voto desde el exterior.[25]

Luego del trámite parlamentario descrito en el primer apartado, los promotores del voto de los connacionales desde el exterior lograron la sanción de la Ley Constitucional N° 1 del año 2000, titulada "Modificación del artículo 48 de la Constitución relativo a la creación de Circunscripción Exterior para el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos italianos residentes en el extranjero".[26] El texto de la ley añade a continuación del segundo párrafo del artículo N° 48 de la Constitución, lo siguiente:

> La ley establece los requisitos y la modalidad para el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos residentes en el extranjero y asegura su efectividad. A tal fin se instituye una circunscripción Exterior para la elección de las Cámaras, en las cuales se asignan escaños en el número establecido por la norma constitucional y según los criterios determinados por las leyes (Ley 1/2000, Art. 1.1).[27]

Como se aprecia, el texto tiene 2 particularidades. La primera es la creación de una Circunscripción específica para la representación de los residentes en el exterior en la Cámara de Diputados y en el Senado. Sin embargo, y esta es la segunda característica, la ley no especifica los procedimientos ni la canti-

25 Debe quedar en claro que existe una diferencia entre los residentes permanentes en el exterior y aquellos que se encuentran fuera de Italia temporalmente. Para la legislación electoral italiana este último grupo está comprendido aquellos ciudadanos que se encuentran en el exterior por motivos de servicio o misiones internacionales: (a) personal de las Fuerzas Armadas y policiales en el extranjero temporalmente debido a misiones internacionales; (b) empleados de los departamentos gubernamentales, temporalmente de servicio en el extranjero, si la duración prevista de su estancia en el exterior es mayor a seis meses y, si no está inscrito en los registros del AIRE; y, (c) profesores universitarios e científicos que se encuentren desarrollando actividades en institutos de educación superior o de investigación del exterior con una duración de por lo menos 6 meses. A estos grupos se les permite ejercer su derecho al voto por correspondencia. Para conocer los procedimientos del voto por correo previstos para este grupo de ciudadanos, consultar: *Ministero dell'Interno*, "Voto dei cittadini temporaneamente all'estero per motivi di servizio o missioni internazionali". Disponible en: <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/elezioni/0838_2008_02_14_voto_temp_estero.html>

26 Traducción nuestra del texto original en italiano.

27 Traducción nuestra del texto original en italiano.

dad de escaños asignados y, en tal sentido, demanda complementariamente la sanción de una nueva ley. Como se ha indicado, creemos que ello resulta del intento de los legisladores por dilatar la implementación de tal derecho.

Llenando algunos de los vacíos de la ley constitucional anterior, la N° 1/2001 modifica los artículos 56 y 57 de la Constitución, referidos a la conformación de las cámaras del Parlamento. Así, en cuanto a la Cámara de Diputados, el art. 1.1 indica la sustitución del segundo párrafo del texto del artículo 56 de la Constitución, quedando establecido que "el número de diputados es de seiscientos treinta, doce de los cuales son elegidos en la Circunscripción Exterior".[28] En tanto, respecto del artículo 57 de la carta constitucional, se indica que "el Senado de la República es elegido sobre una base regional, excepto los asientos asignados a la Circunscripción Exterior"[29] (art. 2.1), cuyo número de integrantes es de "trescientos quince, seis de los cuales son elegidos en Circunscripción Exterior"[30] (art. 2.2.).

Al igual que ocurre con la ley anterior, ésta requiere de la sanción de otra norma. Así, en su artículo 3 se establecen algunas disposiciones transitorias. Éstas indicaban que, por un lado, en la primera aplicación del derecho constitucional establecido en tercer párrafo el artículo 48 de la Constitución, la misma ley que establezca los procedimientos para la asignación de escaños destinados a la Circunscripción Exterior, también indicará las reglas para la elección Cámaras debido al cambio en el número de asientos asignados a los distritos del territorio nacional (art. 3.1.), y, por otro, que de no concretarse la sanción de la ley prevista en el párrafo anterior, continuará la aplicación de la disciplina constitucional anterior (art. 3.2.). Una vez más queda contemplada la posibilidad evitar la aplicación del derecho al voto desde el exterior por falta de sanción de una nueva ley.

Finalmente, en los últimos días de 2001 se sancionó la ley que establece las "Normas para el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos italianos residentes en el exterior" (Ley 459/2001).[31] A continuación se resumen las principales características y procedimientos establecidos:

28 Traducción nuestra del texto original en italiano.
29 Traducción nuestra del texto original en italiano.
30 Traducción nuestra del texto original en italiano.
31 Traducción nuestra del texto original en italiano.

- Los ciudadanos italianos residentes en el extranjero votan en la **Circunscripción Exterior** (CE) para las elecciones de conformación de las **Cámaras del Parlamento** y para los **referéndums** previstos por los artículos 75[32] y 138[33] de la Constitución (art. 1.1).
- Los electores residentes en el exterior votan por **correspondencia** (art. 1.2) a través de las oficinas consulares. Los Consulados deberán enviar a cada elector más tardar 18 días antes de la fecha fijada para las elecciones en Italia, un paquete conteniendo la boleta electoral y su sobre; otro sobre con franqueo prepagado con la dirección de la oficina diplomática a la cual se remite el sufragio; las listas de candidatos en la distribución geográfica de los miembros y una hoja con el voto y el texto de la Ley 459/2001 (art. 12.3).
- Los ciudadanos italianos con residencia permanente en el extranjero tienen la **opción** de ejercer su derecho votando en la CE o en Italia (art. 1.3). En este último caso deben realizar la opción en cada elección de acuerdo a procedimientos específicos (art. 4) y sólo podrán hacerlo en Italia quienes se manifestaron esa opción (art. 5.2).
- Las misiones diplomáticas y las oficinas consulares informarán periódicamente a los votantes de las normas contenidas en la Ley 459/2001, y enviarán a cada uno de ellos un sobre con un formulario para actualizar datos de población y residencia en el extranjero, así como optar por el lugar para ejercer el derecho al voto (CE o Italia) (art. 2.1 y 2.2.). Para la conformación de los **padrones electorales** actualizados el gobierno procederá a la unificación de los datos obtenidos por las agencias consulares y aquellos del AIRE[34] (art. 5.1.).

32 El artículo N° 75 de la Constitución indica las condiciones generales y los temas posibles para la convocatoria a una consulta popular.

33 El artículo N° 138 de la Constitución establece las circunstancias institucionales bajo las cuales debe convocarse a referéndum popular para la sanción de leyes de revisión de la Constitución y de otras leyes constitucionales.

34 Ver referencias sobre el AIRE en el primer apartado. Sobre esta unificación de datos, Tarantino (2006) indica para el caso argentino que, según el *Ministero degli Affari Esteri* (MAE), a julio de 2005 había 640.418 connacionales residiendo en ese país de Sudamérica, mientras que para la misma fecha el *Ministero dell'Interno* contabilizaba 454.039 inscriptos en el *Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero* (AIRE) residiendo en Argentina. De dicha discrepancia en las bases de datos deriva, según el autor, uno de las dificultades más graves a la hora de las elecciones: en la confección de los padrones (Tarantino, 2006:3). En tal sentido,

- La CE se divide en **4 reparticiones**: (a) Europa, incluyendo los territorios asiáticos de la Federación Rusia y de Turquía; (b) América meridional; (c) América septentrional y central; y (d) África, Asia, Oceanía e Antártida (art. 6.1). En cada una de las zonas establecidas es elegido un (1) diputado y un (1) senador, mientras que los demás asientos se distribuyen entre las mismas zonas en proporción al número de ciudadanos italianos con que cuenta cada una (de acuerdo a los padrones elaborados por el gobierno), sobre la base de cocientes enteros y de los restos más altos (art. 6.2). En consecuencia, una vez llevado a la práctica en las elecciones de 2006 y 2008, la distribución de los lugares para cada repartición de la CE fue la siguiente: en cuanto a la Cámara de Diputados (12 lugares), 6 escaños para Europa, 3 para América Meridional, 2 para América Septentrional y Central, y 1 para África, Asia, Oceanía e Antártida; en el Senado (6 bancas) se asignaron 2 lugares para Europa y 2 para América Meridional, y 1 a las otras reparticiones.
- El sistema electoral establece un reparto proporcional de escaños en cada repartición (art. 11.1), con la aplicación del método de cocientes (art. 15.1). Para los electores incluye la posibilidad de aplicar el "voto de preferencia" (art. 11.2). Para ello primero deben marcar la lista de su elección, y luego colocar dos (2) votos de preferencia en las reparticiones a las que se les asignan dos o más diputados o senadores, y uno (1) en las otras (art. 11.3). Al existir el voto de preferencia, la cifra alcanzada por cada lista resulta de la suma de los votos válidos obtenidos por la lista obtenido en la repartición, mientras que el orden de los candidatos queda determinado por la suma de los votos de preferencia logrados por el candidato en la repartición (art. 15.1).
- Las campañas electorales, por realizarse dentro de los territorios de otros Estados soberanos, son reguladas por formas especiales de cooperación que el Estado italiano establece con los gobiernos de los países donde se desarrollarán (art. 17). Asimismo, los acuerdos deben asegurar que el ejercicio del voto por correo se lleve a cabo en condiciones de igualdad, de libertad y se garantice el secreto; así como que ningún perjuicio se producirá para los votantes italianos en sus lugares de tra-

cabe preguntarse cuántos ciudadanos han sido privados de su derecho al voto debido a las diferencias en las bases.

bajo como resultado de su participación electoral (art. 19). Por ello, los partidos políticos y los candidatos adhieren a las normas vigentes en el territorio italiano, pero sobre la base de las formas acordadas entre ambos Estados. Además, la ley establece que las oficinas consulares deben tomar iniciativas para promover una amplia comunicación del acto eleccionario dirigida a las comunidades de ciudadanos italianos, mediante intervenciones en los periódicos y revistas en italiano publicados y difundidos en el extranjero (art. 17).[35]

En líneas generales, la ley 459/2001 – sancionada bajo el gobierno de Silvio Berlusconi y con el impulso de Mirko Tremaglia como Ministro per gli italiani nel Mondo- procuró abordar exhaustivamente los componentes para la aplicación efectiva del derecho al voto desde el exterior. Sin embargo, también ha recibido diversas críticas (Tarli Barbieri, 2007).

Una de ellas se refiere al carácter de la CE, la cual es podría ser vista como un "contenedor" de cuatro reparticiones concebidas como separadas unas de otras, lo cual para muchos genera dudas sobre la constitucionalidad, al confrontar el espíritu de las leyes 1/2000 y 1/2001 con la 459/2001 (Tarli Barbieri, 2007:143). En otro plano, se ha hecho hincapié en que una de las reparticiones es "pluricontinental" (África, Asia, Oceanía y Antártida), lo que pone en duda los vínculos efectivos de la relación representante-representado. Por ejemplo,

35 Otros requisitos son: Para la presentación de las listas de candidatos y de los símbolos partidarios, a las leyes vigentes para Italia se agregan algunas especificidades: (a) las listas de candidatos deben presentarse por cada una de las reparticiones que componen la CE (art. 8.1.); (b) los candidatos a ocupar bancas deben residir y votar en la reparación por la que se presentan (art. 8.1.); (c) la presentación de cada lista debe estar avalada como mínimo por 500, y no más de 1000 votantes que residan en la repartición (art. 8.1.); (d) varios partidos o grupos políticos pueden presentar listas conjuntas de candidatos, debiendo utilizar en tal caso un símbolo compuesto, formado por de todas las listas que componen la coalición (art. 8.2.); (e) las listas deben conformase por un número de candidatos como mínimo igual a la cantidad de asientos que se adjudicará en la repartición y no más de doble de la misma (art. 8.3.); y (f) los electores residentes en el extranjero que no hayan ejercido la opción de votar en Italia, no puede ser candidatos en las circunscripciones del territorio nacional (art. 8.4.). Dado que la ley italiana brinda la posibilidad de mantener la doble ciudadanía, el legislador establece como impedimento para ejercer el cargo de diputado, senador o miembro del gobierno a aquel ciudadano italiano que por su residencia tenga además otra nacionalidad e integre órganos legislativos o ejecutivos, nacionales o regionales, en los Estados extranjeros (art. 10). Las penalidades previstas para aquellos ciudadanos italianos que, residiendo en territorio extranjero, comentan delitos electorales, son las que indica la ley italiana (art. 18).

¿cuánto representa un italiano residente en Australia a otro que vive en África? (Tarli Barbieri, 2007:143). Y viceversa.

Bajo este último supuesto se ha argumentado (Iannuzzi, 2008:20) que podría producirse una situación en la cual, la comunidad italiana de mayor concentración no tenga representación propia, y sean –por el contrario– electos ciudadanos residentes en países de poblaciones menores. De hecho, tal fue lo ocurrido en las elecciones de 2006 en la repartición de América del Sur. Debido al voto de preferencias, los candidatos de la *Unione* residentes en Brasil y Venezuela vencieron por pocos votos a los candidatos argentinos (Iannuzzi, 2008:20). En contraposición a este argumento, se ha indicado que el voto de preferencia, que supone la cercanía entre representantes y representados, genera incentivos para la maximización de la capacidad organizativa de las organizaciones y patronatos, especialmente en aquellas reparticiones o países en los cuales la comunidad italiana se encuentra más arraigada y es fuerte en términos numéricos (Tarli Barbieri, 2007:146). Aunque contrapuestas, ambas interpretaciones se complementan a la hora de analizar los resultados de 2006 en el contexto de América Meridional, ya que si bien el resultado fue el que describe Iannuzzi (2008), una posible explicación es la provista por Tarli Baribieri (2007), justamente por tratarse del campo de la política en el interior del campo de la centro-izquierda italiana en Latinoamérica, puesto que tradicionalmente ha tenido una fuerte presencia de sus organizaciones.

En cuanto al sistema electoral de la CE, existen argumentos sobre ciertas discrepancias respecto de la nueva reforma electoral introducida en 2005 (Ley N° 270/2005) para la conformación de las cámaras. Como novedad, ésta incorporó un sistema proporcional con "premio de mayoría", que garantiza el 55% de las bancas en ambas cámaras a la coalición o lista electoral que alcanza la mayor cifra electoral (Saettoni, 2006). Sin embargo, el sistema electoral de la CE no contempla tal reforma, por lo que el foco de los críticos recae sobre la existencia de un sistema político dual, con un voto clase "A" para los residentes en Italia y otro de serie "B" para quienes viven en el extranjero, con la única compensación para estos últimos de poder escoger en dónde votar (Tarli Barbieri, 2007:144). Del mismo modo, esta situación genera lagunas constitucionales al no garantizar la uniformidad de las reglamentaciones electorales (Tarli Barbieri, 2007:147). Lo mismo en cuanto al voto de preferencia, ya que no se encuentra previsto para la elección de las cámaras.

4. *La experiencia del voto desde el exterior en el contexto argentino*

Desde la sanción de las leyes constitucionales que posibilitaron la participación electoral de los ciudadanos italianos residentes en el exterior, éstos pudieron votar en 5 referéndums, 2 elecciones del Parlamento Europeo (sólo los residentes en la repartición de Europa) y 2 elecciones políticas para definir los 12 diputados y los 6 senadores que los representarían en el Parlamento italiano. En orden cronológico, las experiencias electorales son las siguientes:

Tabla n. 1.

Fecha	*Tipo de elección*
15/06/2003	Referéndum
12/06/2004	Elecciones europeas
12/06/2005	Referéndum
09/04/2006	Cámara de Diputados y Senado
25/06/2006	Referéndum
13/04/2008	Cámara de Diputados y Senado
07/06/2009	Elecciones europeas
21/06/2009	Referéndum
12/06/2011	Referéndum

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell'Interno

En esta sección nos ocupamos de la experiencia electoral de los italianos residentes en Argentina, con especial énfasis en las elecciones políticas. Para ello, en primer lugar, caracterizamos al electorado residente en ese país del cono sur latinoamericano. A continuación presentamos una sistematización de los datos electorales de las elecciones políticas de 2006 y 2008. Seguidamente describimos un aspecto central del sufragio transnacional: la cobertura de las campañas en los principales periódicos nacionales del país de residencia de los electores.

En este caso, exhibimos resumidamente las conclusiones a las que llegó Acosta (2011) en el seguimiento de las noticias vinculadas a las elecciones italianas en los principales matutinos de Argentina, *La Nación* y *Clarín*. Por últi-

mo, a partir de entrevistas a miembros de la comunidad italiana en Argentina, intentamos reconstruir el entramado de sentido que asignan sus miembros a la posibilidad de participar electoralmente en Italia desde su país de residencia. En tal sentido, nos ocupamos de analizar el modo en que tanto los políticos como los electores perciben y hacen uso de sus derechos políticos.

4.1 Características del electorado italiano en la Argentina

La inmigración italiana en Argentina es de larga data, remontándose a la segunda mitad del siglo XIX. Más allá de la magnitud de de italianos que ingresaron a ese país sudamericano, que lo constituyó en uno de los principales polos de atracción, conjuntamente con Brasil y Estados Unidos, en términos de su composición la masa migratoria italiana en Argentina presenta una primera peculiaridad distintiva: las regiones de origen (Italia Nordoriental y Central, Italia Nordoccidental, e Italia Meridional e Insular) están relativamente más equilibradas que en los otros dos países, que no recibieron un volumen considerable de las regiones del norte. En otros términos, para la Argentina existió a lo largo del ciclo migratorio italiano un peso estable y repartido, aunque con predominio alternante en distintos momentos, entre quienes provenían de las 3 grandes regiones (Cacopardo y Moreno, 2000).

Tal característica socio-geográfica adquiere relevancia en lo que es su emergente institucional: la proliferación de una red de asociaciones representativas de las regiones de origen e incluso de pueblos, en este caso nucleados muchas veces en torno a la celebración de sus santos patronos (Devoto, 450 y ss; Fiumara, 2011). Ello resulta en la conformación de una red capilar de asociaciones a lo largo del territorio argentino. Estas asociaciones, pese al envejecimiento de los italianos nativo, han evidenciado un crecimiento reciente muy significativo.[36] En tal contexto, ese entramado institucional adquiere un nuevo sentido en la canalización y movilización de los votos de los ciudadanos italianos residentes en Argentina, constituyéndose en un ámbito central de las campañas electorales.

36 Las reformas introducidas en Italia en la década del 70 tendientes a la descentralización y regionalización político-administrativa han servido de incentivo para la revalorización y proliferación del asociacionismo regionalista en Argentina.

Por otro lado, el electorado italiano en Argentina presenta un rasgo fundamental: una creciente "argentinización" (Devoto, 2006:452). Así, paralelamente a la declinación de los italianos nativos se produce un incremento exponencial de personas con doble ciudadanía. Este grupo lo componen descendientes de italianos nacidos en Argentina, quienes –como se ha indicado– bajo el amparo de acuerdos entre ambos gobiernos e incentivados por las crisis económicas argentinas de 1989 y 2001, iniciaron los trámites para adquisición de la ciudadanía del país europeo.

En consecuencia, aunque varias generaciones participan electoralmente, en la actualidad el electorado italiano es mayoritariamente de origen argentino, ya que si tomamos a 600.000 como el número estimativo y redondeado de electores, resulta que aproximadamente dos tercios nacieron en el país sudamericano y sólo una tercera parte en Italia (Devoto, 2006:452). Ello tendrá, al igual que el componente regional, un fuerte impacto en la conformación de un electorado específicamente argentino en cuanto a su socialización y sentido de pertenencia, y en las preferencias manifestadas por los votantes en los procesos electorales. En otras palabras, las nuevas generaciones de argentinos "italianizados" son quienes principalmente "usan" y se benefician con el voto *desde* exterior.

Tabla n. 2
Variación inter-censal de la población italiana nativa en Argentina

	Total de nacidos en Italia	*Varones*				*Mujeres*			
		Total	0 – 14	15 – 64	65 y + (*)	Total	0 – 14	15 – 64	65 y + (*)
CENSO 2001	**216.718**	99.963	694	42.809	56.460	116.755	729	45.286	70.740
CENSO 2010	**147.499**	65.021	966	20.226	43.829	82.478	1.011	21.597	59.870
Variación	**- 69.219**	- 34.942	+ 272	- 22.583	- 12.631	- 34.277	+ 282	- 23.689	- 10.870

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del INDEC (censos 2001 y 2010)

4.2 Las elecciones de 2006 y 2008: Resultados de los comicios, participación electoral y sistemas de partidos

Con los antecedentes de los referéndums de 2003 y 2005, en los que ya el electorado italiano en Argentina había demostrado una participación considerable, aún en un contexto general de baja asistencia electoral (Ver: Centro Altreitalie, 2005), se llega a las primeras elecciones políticas para conformar el Parlamento, y en este caso, también para cubrir por primera vez los 18 escaños especialmente asignados para los residentes en el exterior. En este apartado se presentan los resultados electorales de la Circunscripción Exterior (CE) para las elecciones políticas de 2006 y 2008, discriminados por repartición y comparados con Italia, poniendo un énfasis particular en la comparación entre Sudamérica e Italia por un lado, y entre Argentina e Italia por el otro. A continuación se analiza la participación electoral por repartición, y por país para el caso sudamericano, junto con la oferta política y la fragmentación partidaria resultante. Esta información en su conjunto permitirá dimensionar la magnitud y la relevancia política del fenómeno que se analiza.

4.2.1. La Cámara de Diputados

Considerando la distribución por partido de los diputados electos en la CE, surge que en 2006 los doce diputados que elige esa circunscripción se distribuyen entre cinco fuerzas políticas, siendo las de centro izquierda (*L'Unione – L'Ulivo*) las más votadas tanto en la CE como en Italia en 2006. América del Sur fue la única repartición en la que resultó ganador un partido distinto, sin presencia parlamentaria previa y que competía exclusivamente en la CE (*Associazioni Italiane in Sud America*). En 2008 en cambio, son cuatro los partidos que participan en la distribución de bancas, con resultados diversos tanto al interior de la CE, como respecto de Italia (Tabla 2). Mientras que en la península y en América del Norte y Central triunfó la coalición de centro-derecha *(Il Popolo della Liberta)*, en Europa, Asia-África-Oceanía y Antártida resultó vencedor el partido de centro-izquierda continuador del *L'Ulivo* (*Partito Democratico*), al tiempo que en Sudamérica un nuevo partido que sólo presentó candidatos para esa repartición *(Movimento Associativo Italiani all'Estero)* resultó ser el ganador (Tablas 3 y 4).

Tabla n.3
Número de Diputados electos en la CE por fuerza política (2006 y 2008)

Partido	2006	2008
Associazioni Italiane in Sud America	1	-
Forza Italia (Berlusconi)	3	-
L'Unione (Prodi)	6	-
Per Italia nel Mondo (Tremaglia)	1	-
L'italia dei Valori (Di Pietro)	1	1
Partito Democratico (Veltroni)	-	6
Il Popolo della Liberta' (Berlusconi)	-	4
Movimento Associativo Italiani all'Estero	-	1
Total	12	12

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell'Interno

Tabla 4
Fuerza política ganadora por repartición comparado con Italia (2006 y 2008)

REPARTICIONES DE LA CE + ITALIA	FUERZA POLÍTICA GANADORA	
	2006	2008
Italia	L'Ulivo	Il Popolo della Liberta'
Europa	L'Unione	Partito Democratico
América Del Sur	Associazioni Italiane in Sud America	Movimento Associativo Italiani all'Estero
América Del Norte Y Central	L'Unione	Il Popolo della Liberta'
África, Asia, Oceanía y Antártida	L'Unione	Partito Democratico

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

Analizando ahora los resultados al interior de la repartición sudamericana, Argentina y Uruguay son los dos países que repiten en ambas elecciones el

resultado total de la repartición, en lo que respecta a la fuerza política ganadora. En 2006, en Bolivia, Chile y Ecuador, resulta ganadora la coalición de centro-izquierda, tal cual sucede en Italia, en tanto que en 2008 Chile, Colombia, Paraguay y Venezuela repiten el resultado general de la península, consagrando ganadora a la coalición de centro-derecha, mientras que en Bolivia se registra una situación de empate entre el *Partito Democratico* y la coalición de centro-derecha (Tabla 5).

Tabla 5
Fuerza política ganadora en América del Sur discriminada por países (2006 y 2008)

PAÍS	**PARTIDO GANADOR**	
	2006	**2008**
Argentina	*Associazioni Italiane in Sud America*	*Movimento Associativo Italiani all'Estero*
Bolivia	*L'Unione*	*Partito Democratico/ Il Popolo della Liberta'*
Brasil	*Associazioni Italiane in Sud America*	*Partito Democratico*
Chile	*L'Unione*	*Il Popolo della Liberta'*
Colombia	*Associazioni Italiane in Sud America*	*Il Popolo della Liberta'*
Ecuador	*L'Unione*	*Associazioni Italiane in Sud America*
Paraguay	*Associazioni Italiane in Sud America*	*Il Popolo della Liberta'*
Perú	*Per Italia nel Mondo*	*Associazioni Italiane in Sud America*
Uruguay	*Associazioni Italiane in Sud America*	*Movimento Associativo Italiani all'Estero*
Venezuela	*Forza Italia*	*Il Popolo della Liberta'*

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

En cuanto a los diputados electos, seis de los doce postulados en 2006 resultan re electos en 2008 (Tabla 6). Uno de ellos, Ricardo Merlo, de nacio-

nalidad ítalo-argentina, es fundador del partido *Associazioni Italiane in Sud America* y co-fundador junto con el senador Luigi Pallaro del *Movimento Associativo Italiani all'Estero.*

Tabla 6
Diputados electos en la CE discriminados por repartición (2006 y 2008)

Región	Repartición 2006	Diputados Electos	Repartición 2008	Diputados Electos
Europa	6	**Massimo Romagnoli** (*Forza Italia*) **Guglielmo Picchi** (*Forza Italia*) **Franco Narducci** (*L'Unione*) **Arnold Cassola** (*L'Unione*) **Giovanni Farina** (*L'Unione*) **Antonio Razzi** (*L'Italia dei Valori*) **Massimo Romagnoli** (*Forza Italia*) **Guglielmo Picchi** (*Forza Italia*) **Franco Narducci** (*L'Unione*) **Arnold Cassola** (*L'Unione*) **Giovanni Farina** (*L'Unione*) **Antonio Razzi** (*L'Italia dei Valori*)	6	**Laura Garavini** (*Partito Democratico*) **Gianni Farina** (*Partito Democratico*) **Franco Narducci** (*Partito Democratico*) **Guglielmo Picchi** (*Il Popolo della Libertà*) **Aldo Di Biagio** (*Il Popolo della Libertà*) **Antonio Razzi** (*L'Italia dei Valori*)
América del Sur	**3**	Ricardo Merlo (Ass. Ital. Sud) **Mariza Antonietta G Bafile** (*L'Unione*) **Giuseppe Angeli** (*Per Italia nel Mondo*)	**3**	**Ricardo Merlo** (*Mov. Ass. It. All'Est*) **Giuseppe Angeli** (*Il Popolo della Libertà*) **Fabio Porta** (*Partito Democratico*)

América del Norte y Central	**2**	**Salvatore Ferrigno** (*Forza Italia*) **Gino Bucchino** (*L'Unione*)	**2**	**Amato L. Berardi** (*Il Popolo della Libertà*) **Gino Bucchino** (*Partito Democratico*)
Asia, África, Oceanía y Antártida	**1**	Marco Fedi (*L'Unione*)	**1**	**Marco Fedi** (*Partito Democratico*)
TOTAL	**12**		12	

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno y de *Il corriere della sera* (4 de abril de 2006)

4.2.2. El Senado

En el caso de los senadores, los seis que resultan electos por la CE se distribuyen entre tres fuerzas políticas en ambas elecciones: la *Associazioni Italiane in Sud America, Forza Italia* y *L'Unione en 2006,* y *Partito Democratico, Il Popolo della Libertà* y *Movimento Associativo Italiani all' Estero* en 2008 (Tabla 7).

Tabla 7
Número de Senadores electos en la CE por fuerza política (2006 y 2008)

PARTIDO	2006	2008
Associazioni Italiane in Sud America	1	-
Forza Italia (Berlusconi)	1	-
L'Unione (Prodi)	4	-
Per Italia nel Mondo (Tremaglia)	-	-
L'italia dei Valori (Di Pietro)	-	-
Partito Democratico (Veltroni)	-	2
Il Popolo della Libertà (Berlusconi)	-	3
Movimento Associativo Italiani all'Estero	-	1
TOTAL	6	6

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

A diferencia de lo que sucedió en Diputados, en 2006 la coalición de centro derecha *Forza Italia* obtuvo la mayoría de los escaños del Senado electos en la península, en tanto que en la CE resultó ganadora la coalición de centro izquierda; una vez más la excepción estuvo dada por la repartición sudamericana, en la que la *Associazioni Italiane in Sud America* se alzó con la mayoría de los votos. En 2008, fue la misma coalición de centro derecha consagrada en Diputados, la que resultó ganadora en el Senado, tanto en la península como en la CE. En la repartición europea y en África-Asia-Oceanía-Antártida en cambio, el *Partito Democratico* obtuvo más votos (Tablas 7 y 8).

Tabla 8
Fuerza política ganadora por repartición comparado con Italia (2006 y 2008)

REPARTICIONES DE LA CE + ITALIA	FUERZA POLÍTICA GANADORA	
	2006	2008
Italia	Forza Italia	Il Popolo della Liberta'
Europa	L'Unione	Partito Democratico
América del Sur	Associazioni Italiane in Sud America	Il Popolo della Liberta'
América del Norte y Central	L'Unione	Il Popolo della Liberta'
África, Asia, Oceanía y Antártida	L'Unione	Partito Democratico

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell'Interno

Centrando ahora el análisis en la repartición sudamericana, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay repiten el resultado general de la región, consagrando ganadora a la *Associazioni Italiane in Sud America,* mientras que en Argentina y Bolivia resulta ganadora la coalición de centro izquierda, y en Perú el partido *Per Italia nel Mondo*. Los únicos países en los que gana la misma fuerza política que se alzó con la mayoría de las bancas del senado electas en la península itálica, fueron Chile y Venezuela (Tabla 9).

Tabla 9
Fuerza política ganadora en América del Sur discriminada por países (2006 y 2008)

PAÍS	PARTIDO GANADOR 2006	2008
Argentina	L'Unione	Il Popolo della Libertà
Bolivia	L'Unione	Il Popolo della Libertà
Brasil	Associazioni Italiane in Sud America	Partito Democratico
Chile	Forza Italia	Associazioni Italiane in Sud America
Colombia	Associazioni Italiane in Sud America	Il Popolo della Libertà
Ecuador	Associazioni Italiane in Sud America	Associazioni Italiane in Sud America
Paraguay	Associazioni Italiane in Sud America	Il Popolo della Libertà
Perú	Per Italia nel Mondo	Associazioni Italiane in Sud America
Uruguay	Associazioni Italiane in Sud America	Partito Democratico
Venezuela	Forza Italia	Il Popolo della Libertà

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell'Interno

En cuanto a los Senadores, dos de los elegidos en 2006 resultaron reelectos en 2008: Claudio Micheloni y Nino Randazzo Antonino Detto, ambos de *L'Unione* y el *Partito Democratico,* surgido este último a partir de la desaparición del *L'Ulivo*, según se señaló en el punto 4.2.1. (Tabla 10).

Tabla 10
Senadores electos en la CE discriminados por repartición (2006 y 2008)

REPARTICIÓN	2006		2008	
	Nº de escaños	NOMBRE Y PARTIDO	Nº de escaños	NOMBRE Y PARTIDO
Europa	2	**Antonella Rebuzzi** (*Forza Italia*) **Claudio Micheloni** (*L'Unione*)	2	**Claudio Micheloni** *(Partito Democratico)* **Nicola Paolo Di Girolamo** *(Il Popolo della Liberta')*
América del Sur	2	**Luigi Pallaro** (*Associazione Italiane in Sudamerica*) **Edoardo Pollastri** (*L'Unione*)	2	**Esteban Caselli** *(Il Popolo della Liberta')* **Mirella Giai** (*Movimento Associativo Italiani all Estero*)
América del Norte y Central	1	**Renato Guerino Turano** (*L'Unione)*	1	**Basilio Giordano** *(Il Popolo della Liberta')*
Asia, África, Oceanía y Antártida	1	Nino Randazzo Antonino Detto (*L'Unione)*	1	**Nino Randazzo Antonino Detto** *(Partito Democratico)*
TOTAL	6		6	

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno y de los periódicos *Il corriere della sera* y *La Nación*.

4.2.3. La participación electoral

Habiendo analizado los resultados electorales, interesa ahora dimensionar la relevancia del voto de los italianos en el exterior a través del análisis de las tasas de participación electoral.[37] Europa es la repartición con mayor número de ciudadanos habilitados para votar, con casi el 60% de los italianos en el

37 Dado que se eligieron en forma concurrente a los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, se consignan como referencia las tasas de participación para la elección de Diputados.

exterior en 2006, y el 56% en 2008, seguida de América del Sur, con el 26% y el 29% respectivamente, América del Norte y Centroamérica con un diez por ciento y África, Asia, Oceanía y Antártida con un cinco por ciento en ambos comicios. En todas las reparticiones el porcentaje de electores se incrementó de una elección a otra entre dos y cinco puntos, con la excepción de Sudamérica, donde la cantidad de ciudadanos habilitados para votar creció 17 puntos porcentuales (Tabla 11). En gran medida este incremento se explica por las ciudadanías italianas concedidas a los argentinos, especialmente tras la crisis económica de 2001, fenómeno que fue ampliando la relevancia de los ítalo-argentinos en la repartición sudamericana.

Tabla 11
Cantidad de electores de la CE discriminados por repartición (2006 y 2008)

REPARTICIÓN	2006		2008		INCREMENTO	
	Nº de electores	% sobre el total de la CE	Nº de electores	% sobre el total de la CE	N° electores de 2006 a 2008	% electores de 2006 a 2008
Europa	1.579.543	**58,34**	1.633.658	**55,87**	54.115	**3,31**
América del Sur	693.522	**25,62**	838.373	**28,67**	144.851	**17,30**
América del Norte y Centroamérica	282.249	**10,42**	296.661	**10,14**	14.412	**4,90**
África, Asia, Oceanía y Antártida	152.068	**5,62**	155.486	**5,32**	3.418	**2,20**
TOTAL CE	2.707.382	**100,00**	2.924.178	**100,00**	216.796	**7,41**

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

Si se analiza en cambio el porcentaje de votantes, América del Sur surge como la repartición con una mayor asistencia a las urnas en ambas elecciones, seguida de África, Asia, Oceanía y Antártida, quedando Europa y América del Norte y Central, en un tercer y cuarto lugar respectivamente. Si bien la cantidad de electores se incrementó de 2006 a 2008, la participación aumentó en una magnitud inferior y en el caso de África, Asia, Oceanía y Antártida decreció.

La excepción nuevamente la constituye Sudamérica con un incremento en la participación del 27%, diez puntos por encima del incremento de electores (Tabla 12). Al mismo tiempo, un análisis detallado de los votos emitidos revela una subida del voto no válido entre ambas elecciones. Si bien el voto inválido incluye el voto en blanco, ésta última categoría es la que menos creció (Tabla 13). De esto se infiere que el crecimiento del voto no válido antes de interpretarse como una señal de disconformidad, propia del voto en blanco, puede ser entendido como producto de las dificultades que ofrece al elector el sistema de votación de preferencias.

Tabla 12
Cantidad de votantes de la CE discriminados por repartición (2006 y 2008)

REPARTICIÓN	2006		2008		INCREMENTO	
	Nº de votantes	% sobre el total de electores	Nº de votantes	% sobre el total de electores	Nº votantes de 2006 a 2008	% votantes de 2006 a 2008
Europa	569.319	**36,04**	578.548	**35,41**	9.229	**1,54**
América del Sur	326.003	**47,00**	414.810	**49,48**	88.807	**27,24**
América del Norte y Centroamérica	97.943	**34,70**	103.097	**34,75**	5.154	**4,01**
África, Asia, Oceanía y Antártida	60.599	**39,85**	58.956	**37,92**	-1.643	**-2,78**
TOTAL CE	1.053.864	**38,93**	1.155.411	**39,51**	101.547	**9,63**

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

Centrando ahora la atención en América del Sur, el porcentaje de electores habilitados para votar creció en un 17% entre 2006 y 2008, según se mostró en la Tabla 5. A la vez, la participación promedio en 2006, en los diez países que conforman la repartición, fue del 43% con una desviación típica de 10 puntos, lo que indica una heterogeneidad importante entre países en cuanto a su grado de participación electoral. En 2008, la media de votantes bajó al 36% y la desviación típica aumentó en un punto. Por lo tanto en 2008 hubo más electores habilitados para votar pero menos votantes efectivos, incrementándose además las diferencias entre países (Tabla 14).

Tabla 14
Participación y abstención electoral en la repartición sudamericana (2006 y 2008)

	ELECTORES		VOTANTES		ABSTENCIÓN		VOTANTES % SOBRE TOTAL DE ELECTORES DEL PAÍS		ABSTENCIÓN % SOBRE TOTAL DE ELECTORES DEL PAÍS	
PAÍS	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008
Argentina	357.595	443.847	180.900	252.719	176.695	191.128	50,59	56,94	49,41	43,06
Bolivia	1.406	1.655	624	503	782	1.152	44,38	30,39	55,62	69,61
Brasil	166.787	189.228	67.834	82.507	98.953	106.721	40,67	43,6	59,33	56,40
Chile	26.938	30.160	5.799	6.767	21.139	23.393	21,53	22,44	78,47	77,56
Colombia	7.094	7.905	2.916	2.853	4.178	5.052	41,11	36,09	58,89	63,91
Ecuador	5.729	6.804	1.869	2.263	3.860	4.541	32,62	33,26	67,38	66,74
Paraguay	3.313	4.295	1.520	1.345	1.793	2.950	45,88	31,32	54,12	68,68
Perú	16.410	20.665	7.681	7.079	8.729	13.586	46,81	34.26	53,19	65,74
Uruguay	46.455	57.235	28.271	30.845	18.184	26.390	60,86	53.89	39,14	46,11
Venezuela	61.795	76.579	28.589	27.929	33.206	48.650	46,26	36.47	53,74	63,53
Total repartición	693.522	838.373	326.003	414.810	367.519	423.563	47,01	49,48	52,99	50,52
Media repartición							43,07	36,29	56,93	62,13
Desviación típica							10,48	11,11	10,49	10,70

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

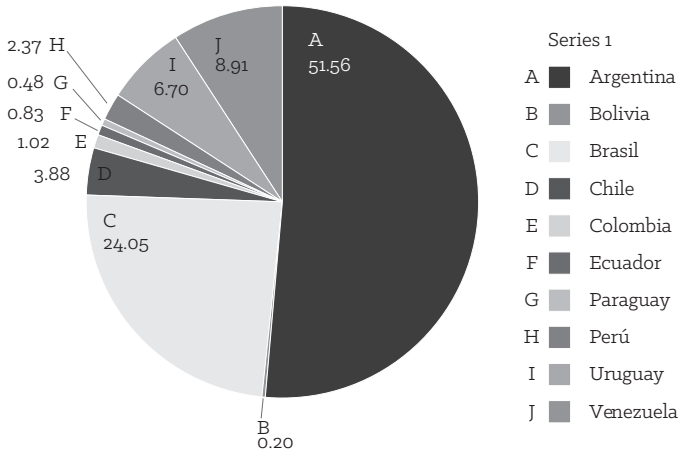
Tabla 13
Porcentaje de votos totales, inválidos y en blanco sobre el total de electores (2006 y 2008)

	VOTOS TOTALES	VOTOS NO VALIDOS (incluye en blanco)	VOTOS EN BLANCO (%)
2006	38,93	3,05	0,41
2008	39,46	3,88	0,44
Diferencia	+0,53	+0,83	+0,03

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

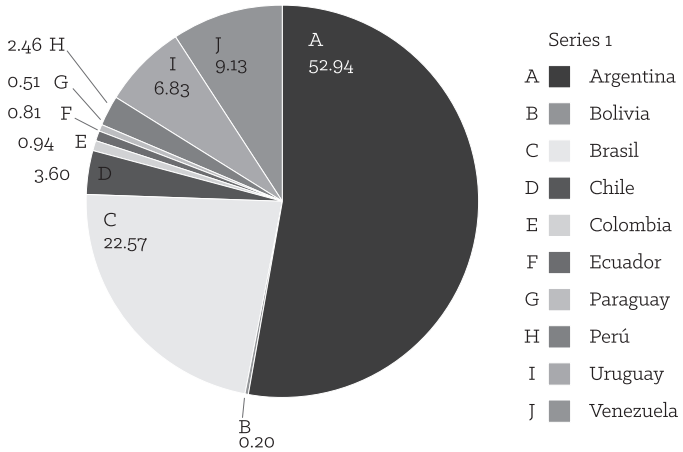
Argentina es el país con mayor cantidad de electores, y Bolivia el que tiene menos. Los electores de Argentina representaban en 2006 y 2008 más de la mitad del padrón de la repartición sudamericana, seguidos de los de Brasil y los de Venezuela (Gráficos 1 y 2). Tomando como referencia el total de votantes de la repartición, Argentina fue también el país con mayor porcentaje en ambas elecciones, seguido nuevamente por Brasil y por Uruguay (Gráficos 3 y 4).

Gráfico 1
Porcentaje de electores sobre el total de la repartición discriminado por país (2006)



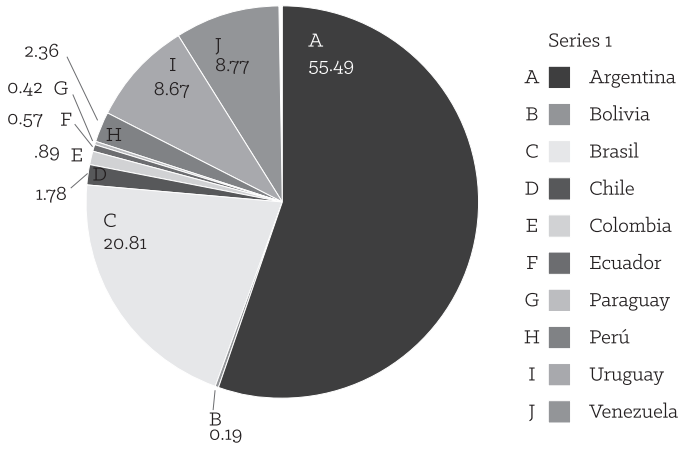
Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

Gráfico 2
Porcentaje de electores sobre el total de la repartición discriminado por país (2008)



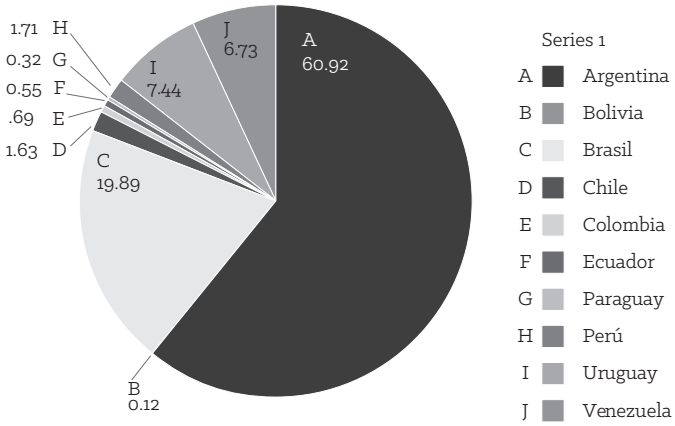
Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

Gráfico 3
Porcentaje de votantes sobre el total de la repartición discriminado por país (2006)



Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

Gráfico 4
Porcentaje de votantes sobre el total de la repartición discriminado por país (2008)



Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

4.2.4. El sistema de partidos

Finalmente, el índice del número efectivo de partidos electorales (NEP) mide cuántas fuerzas políticas compiten en el seno del sistema de partidos, dando esta información una pauta de la medida en que el poder se halla repartido entre distintas agrupaciones políticas, o en otras palabras, del grado de fragmentación del sistema de partidos. Si bien el sistema de partidos es un elemento del sistema político en su conjunto y no de una repartición electoral, la comparación del NEP por repartición, da una pauta de cuán semejante o diferente resulta la competencia partidaria en cada una respecto de las otras. En este caso interesa sobre todo la comparación entre Italia y la repartición Sudamericana por un lado, y entre Italia y Argentina por otro.[38]

En 2006, el NEP electoral refleja para Italia un sistema de partidos que se enrola en la categoría de multipartidismo extremo (o pluralismo extremo), con casi seis partidos electorales. En cambio las reparticiones de la CE presentan

38 Se consignan como referencia el NEP electoral para la elección de Diputados.

un panorama más variado, con Europa y África, Asia, Oceanía y Antártida cercanas al bipartidismo y las Américas con un multipartidismo moderado. En este sentido, Sudamérica aparece como la repartición más parecida a Italia en lo que hace al comportamiento de su sistema de partidos (Tabla 15).

Tabla 15
Número efectivo de partidos electorales discriminado por reparticiones de la CE e Italia (2006 y 2008)

Reparticiones de la CE + Italia	NEP ELECTORAL	
	2006	2008
Italia	5,65	3,80
Europa	2,89	3,47
América del Sur	4,69	5,59
América del Norte y Central	4,23	2,48
África, Asia, Oceanía y Antártida	2,56	2,45

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

En 2008 la fragmentación del sistema partidario de Italia se reduce, en tanto que nuevamente la CE presenta un escenario variado. América del Norte y Central y África, Asia, Oceanía y Antártida repiten el comportamiento de la península, bajando el NEP. En cambio, en Europa crece la fragmentación y en América del Sur se dispara a casi seis partidos electorales (Tabla 15).

Analizando ahora el NEP electoral por país, para la elección de Diputados, en la repartición Sudamericana, encontramos en 2006 un multipartidismo moderado en todos los países, con la excepción de Venezuela que presenta el sistema de partidos más fragmentado. Argentina, por su parte, presenta un NEP de 4,36 partidos. En 2008 aumenta la fragmentación partidaria en todos los países excepto Perú y Venezuela, siendo este caso el más notorio por convertirse en un bipartidismo. En esta elección los sistemas partidarios más fragmentados son el uruguayo y el argentino. En este sentido, Argentina registra un movimiento inverso a la península, que en 2008 registra una baja en la fragmentación de su sistema partidario.

Tabla Nº 16
Número efectivo de partidos (NEP) electorales
discriminado por país (2006 y 2008)

País	ELECCION	
	2006	2008
Argentina	4,36	5,55
Bolivia	4,39	4,43
Brasil	3,47	4,55
Chile	4,82	4,84
Colombia	4,86	4,74
Ecuador	3,42	4,64
Paraguay	3,24	3,97
Perú	3,77	3,75
Uruguay	3,58	5,90
Venezuela	5,18	2,00

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos del Ministero dell' Interno

4.2.5 Las campañas italianas en los periódicos argentinos

Tanto por el volumen del electorado italiano, como por las dimensiones geográficas de Argentina en las que se distribuyen los electores, la prensa gráfica de cobertura nacional constituyó uno de los escenarios privilegiados para el desarrollo de las campañas políticas.[39] Dada las características del electorado, especialmente su "argentinización", resulta evidente que una de las principales fuentes de información (además de las asociaciones y del contacto personal con políticos e intermediarios)[40] han sido los medios nacionales, que se vuelven productores de marcos cognitivos y simbólicos para los electores.

Ante tal evidencia, Acosta (2011) analiza los *frames* activados por la prensa gráfica argentina en las campañas italianas de 2006 y 2008.[41] La investigadora

39 El otro, como se mencionó anteriormente, lo constituyen las asociaciones civiles de la colectividad.

40 Sobre esto volveremos en el próximo apartado.

41 El estudio mencionado se ocupa sólo de la instancia de la producción del discurso

se ocupa del seguimiento de los diarios argentinos de distribución nacional con mayor tirada y circulación, *Clarín* y *La Nación*, por ser los que tienen más poder en la construcción de agenda.[42] Además, dichos periódicos publicaron información referida a las elecciones italianas producidas mayormente por sus propios corresponsales en Roma y no tomadas de agencias de noticias. Ello da cuenta de la preocupación de estos medios por referirse al tema.

En base a una muestra que se compone estrictamente de los contenidos publicados por la prensa de referencia argentina entre marzo de 2006 y abril de 2008. Además, la información sobre las elecciones italianas se incluye en ambos diarios como noticias sobre internacionales: mientras *La Nación* abre su edición con esta sección, *Clarín* la ubica tras su espacio de opinión y después de la sección más importante destinada a las noticias del ámbito nacional.

En este marco, las elecciones italianas de 2006 y 2008 se instalaron en la prensa argentina. La de 2006 tuvo un alto grado de exposición por la novedad que significó el debut de la competencia por las bancas especialmente asignadas a los italianos residentes en el exterior, en la entonces reñida contienda electoral que enfrentó a Silvio Berlusconi con la alianza de centroizquierda, encabezada por Romano Prodi.

Es en este contexto donde la prensa argentina tematizó la información y lo hizo recurriendo –según Acosta (2011)– a ciertos núcleos temáticos: coyuntura política italiana; información sobre el proceso electoral; semblanzas/perfiles de los principales candidatos; reportajes a los protagonistas locales de las campañas; peleas y discusiones entre candidatos; y, finalmente, información sobre el voto de los italianos desde Argentina (entre otras cuestiones, se privilegia la información sobre el mecanismo electoral). Comparando las unidades informativas de las elecciones de 2006 y 2008, Acosta identifica las tendencias de cada uno de los medios gráficos:

periodístico y por lo tanto del propio mensaje materializado en la noticia misma, quedando fuera de la investigación el estudio en recepción.

42 De acuerdo a las cifras del Instituto Verificador de Circulaciones (IVC), en 2006 *Clarín* tenía una tirada diaria promedio de 407.352 ejemplares, mientras que la de *La Nación* alcanzaba los 166.178. En 2008, año de las segundas elecciones políticas italianas en las que participan los migrantes desde Argentina, *Clarín* sumaba una tirada de 379.596 y *La Nación* de 157.932 (Acosta, 2011: 4).

> […] *La Nación* priorizó, dentro de los núcleos temáticos, la pelea entre los candidatos y le dio igual importancia a la información relativa a la votación propiamente dicha y al voto de los argentinos; *Clarín*, en cambio, jerarquizó la información relativa al voto de la comunidad [en] Argentina, luego la votación y finalmente la pelea entre los candidatos.
>
> En ambos casos, las notas explicitan la idea de la pelea por los votos, privilegiando los aspectos de la contienda y remitiendo permanentemente a las posiciones que ocupan los candidatos en la carrera electoral. (Acosta, 2011:12-13)

En términos generales, los medios gráficos argentinos –según concluye la autora– han demostrado un gran interés por las campañas de 2006 y 2008 (más aún por la primera). Así, cubrieron ambas elecciones haciendo poco énfasis en la coyuntura política, social o económica de Italia y en consecuencia de los paquetes de políticas públicas propuestos por las fuerzas políticas, sino que principalmente se dedicaron a presentar los perfiles y disputas entre los candidatos (tanto en Roma como sus brazos locales).

5. Políticos, intermediarios y electores italianos en Argentina

A partir de las entrevistas en profundidad realizadas a emigrantes italianos residentes en Argentina, y de la revisión de investigaciones previas sobre el tema, nos proponemos en este apartado proveer una visión "vivencial" de cómo los ciudadanos no-residentes perciben y ejercen sus derechos políticos. Nos centramos tanto en las visiones de los políticos como de los electores, a quienes consideramos parte de un mismo universo político transnacional. Así, siguiendo a Kuschnir (2007:9) nos proponemos comprender cómo los actores sociales entienden y experimentan la política, en particular el voto desde el exterior, y atribuyen significado a este dispositivo institucional y a sus prácticas relacionadas.

En primera instancia nos ocuparemos de algunas apreciaciones de los políticos italianos que disputaron la representación de sus compatriotas residentes en Argentina. De ellas puede extraerse una visión del campo en el que operan y el modo en el que desarrollan las campañas políticas. Asimismo,

puede comprenderse el papel del asociacionismo en Argentina, y el por qué de sus triunfos electorales en este país.

En primer lugar, se destaca el modo de definición y armado de las listas. En este punto existe una creencia compartida en referencia a las ventajas de las agrupaciones políticas emergentes del asociacionismo ítalo-argentino respecto de las fuerzas políticas conformadas en Italia y que establecen sus filiales locales con motivos de las elecciones. Refiriéndose a la campaña electoral en el colegio sudamericano, el testimonio autocrítico de un ex embajador italiano en Buenos Aires y candidato a diputado en 2006 por La Unione, Giovanni Iannuzzi es por demás elocuente:

> […] había una lista de las Asociaciones Italianas, con una organización capital en cada parte del continente, especialmente en Argentina; contaba con la ventaja inestimable de haber iniciado la campaña electoral con mucha anticipación, a lo que sumó medios financieros y el privilegio de poseer una completa homogeneidad de línea y de conducta, habiendo sido creada y dirigida por un auténtico 'padre patrone', Luigi Pallaro, persona activa y con décadas de actuación en la comunidad ítalo-argentina… (Iannuzzi, 2008:14-15).

En palabras del propio Luigi Pallaro,[43]

> Lo que nosotros intentamos de conquistar… es una batalla que empezó 50 años atrás […] Veinte congresos hice yo formando jóvenes que tomen conciencia del asociacionismo y las relaciones con Italia, culturales, no políticas, de oportunidades […] (Proyecto LASVIMIA, entrevista de Stefania Pedrini y Aníbal Corrado, 15/06/2011).

Un contraste marcado presentaba la fuerza política en la que participaba Iannuzzi, la que había sido conformada en Italia y dirigía las acciones desde Roma, aún para la Circunscripción Exterior. En palabras del mismo político,

43 Además de ser un destacado empresario, Pallaro ejerce el cargo de Presidente de la Confederación de Federaciones Italianas en la Argentina (FEDITALIA), que desde 1912 reúne a todas las federaciones de asociaciones italianas del país, y de histórica Cámara de Comercio Italiana en la República Argentina, fundada en 1884.

> [se esperaba] que todas las fuerzas políticas que integraban la Unione, a través de los respectivos representantes locales, actuaran coordinadamente a los fines de propender a una victoria de la lista, poniendo a disposición del objetivo superior, los medios propagandísticos, organizativos y financieros que disponían […] La formación de nuestras listas tuvo un retardo incomprensible, definiéndose el elenco de candidatos sólo a mediados del mes de febrero (es decir, sólo un mes antes de las elecciones), lo que nos obligó a nosotros los candidatos, a organizar una campaña –que debía estructurarse a nivel de toda América del Sur–, con extremo retraso y con gran desventaja […] Lograr una mínima coordinación operativa entre las diversas fuerzas de la Unione y sus candidatos fue una verdadera ilusión. Resultó evidente desde el inicio que cada fuerza y cada candidato actuaría por cuenta propia. Además, el apoyo financiero y el envío de material de propaganda desde Roma resultó penosamente inadecuado y con retraso […] La impresión general fue la de una absoluta falta de preparación y, quizás, un escaso interés real por el voto de los italianos en el exterior (Iannuzzi, 2008:17-18).

Estos testimonios de uno de los candidatos pintan a rasgos generales las cuestiones organizativas durante la campaña electoral en Argentina y América del Sur. Pero, ¿sobre qué criterios socio-electorales los equipos políticos y técnicos planearon sus campañas? ¿qué espacio hubo para los aspectos ideológicos? En tal sentido, si bien no pueden descartarse los componentes ideológicos que dividen el espacio político entre derecha e izquierda (de hecho las dos fuerzas políticas principales se auto identifican en posiciones claras de ese espacio) la visión de los candidatos parece coincidir en un rasgo del electorado, a saber, el de la importancia de la confianza y el contacto personal con los electores. "El voto no es racional. Se vota a quien se conoce", explicó el diputado ítalo-argentino electo en 2008 Ricardo Merlo, ante el interrogante sobre si existen líneas de congruencia o adecuación en los electores con doble ciudadanía,[44] es decir, que voten por la centro-izquierda o centro-derecha en Argentina y trasladen su compromiso ideológico a las elecciones italianas.[45]

44 Esto corresponde principalmente a las jóvenes generaciones de ítalo-argentinos.

45 Intercambio público entre el Diputado Ricardo Merlo y Aníbal Corrado en la ronda de preguntas del Seminario "El voto de los italianos en el exterior y el sistema político italiano". Università di Bologna –Representación Buenos Aires. 05 de agosto de 2009. Esta idea ha sido confirmada y ampliada en la entrevista posterior concedida por el diputado a los autores (01/09/2009).

Resulta entonces que no sería el clivaje ideológico el organizador de las contiendas electorales en Argentina, aunque pudiera estar muy presente. Es en su lugar, lo que resultó determinante en los resultados electorales fue la red capilar de asociaciones distribuida a lo largo del enorme territorio argentino, articulada por un grupo de "profesionales de la inmigración e intermediarios de votos" (Ventimiglia , 2008:45 y 121), es decir presidentes de asociaciones, intermediarios de las pensiones de los abuelos de cada región, representantes de los patronatos de asistencia, abogados, gestores de ciudadanías y pasaportes, etc. Ello representa para los políticos que pueden moverse ese entramado, enfocándose en el contacto cara a cara con los "paisanos", un caudal de votos cautivos a la espera de ser conquistados.[46]

Ahora bien, en base al trabajo realizado por el proyecto LASVIMIA, basado en entrevistas semiestructuradas a italianos mayores de 65 años residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y Mar del Plata,[47] y de la etnografía hecha por Pedrini (2010) en las asociaciones de inmigrante italianos de la Ciudad de Buenos Aires, se puede esbozar un intento de reconstrucción del entramado de sentido referido a las experiencias electorales de los italianos residentes en Argentina. A continuación transcribimos algunos comentarios de ciudadanos italianos que votaron por correspondencia en las elecciones de 2006 y 2008.[48]

46 En el relato autobiográfico de su campaña como candidato a Senador por L'Unione en 2006, Ventimiglia (2008:58) reproduce el testimonio de un conocedor e importante partícipe de la colectividad italiana en Argentina, quien describe la situación de la comunidad como la de un "sistema" en el cual "… los expatriados funcionarios públicos no tienen la posibilidad de modificar las cosas y de ninguna manera harían algo que pudiera afectar la situación de poder y placer que un destino como Buenos Aires les brinda […] [En torno al centro de poder del sistema] giran muchos satélites: presidentes de asociaciones, abogados, gestores, improvisados hombres de negocios. El sistema funciona bien y con enormes ramificaciones, involucrando a muchas personas, desde el paisano que quiere aparecer en la foto, al concesionario del bar del Colegio Italiano, al gestor que hace trámites consulares, el patronato que intermedia con los derechos sociales; amigos, hermanos, esposas, hijos, todos bajo el paraguas de la *italianidad*, algunos para lucrar, otros tan sólo para aparecer y tener privilegios. El voto es un nuevo pretexto para consolidar aún más su poder…"

47 Al 15 de octubre de 2012 el archivo cuenta con 51 entrevistas semiestructuradas en formato audiovisual. Ver: <http://historiasdevidaitaloargentinas.blogspot.com/>

48 Por no tratarse de personas públicas, y siguiendo las normas de ética de la investigación, optamos por mantener la confidencialidad de los informantes.

Yo porque me muevo dentro de una colectividad en la cual fui directivo y sabía quiénes eran, a quienes representaba cada uno, pero hay muchos italianos que no saben escribir ni leer y les dicen: ya votaste… (Fuente: Proyecto LASVIMIA)

Uno no está al tanto para saber a quien tenés que votar. Pregunto a alguien que sepa más que yo, así de Italia, tengo una referencia, pero saber saber, no. (*Idem*)

Dan charlas por intermedio del consulado, de las federaciones, y a veces por el diario, revistas, ejemplos que dan por la televisión. (*Idem*)

A mí porque me mandan diarios, me mandan revistas, yo a veces me preocupo por saber cómo está Italia, yo se que ahora está mal, está pasando por un momento malo... (*Idem*)

[…] gente que está más o menos informada de lo que pasa allá puede más o menos votar, pero hay gente que no, entonces, viste, no se si votarán o no. (*Idem*)

Estoy de acuerdo en que la votación debe ser en la oficina consular, ya que nos enteramos a través del *Corriere della Sera*, el periódico que recibo a través de Internet […] de las denuncias de que se han cambiado votos, se han destruido sobres y reemplazado por otra persona.[49] (*Idem*)

Es muy contradictorio, casi te diría que a veces no es beneficioso porque no entienden nada. Acá se sienten felices de votar "ah, que bien, mi país me deja elegir!" pero no entienden nada de lo que pasa en Italia de cómo son los candidatos [...] y al final se eligió uno que nadie sabía quién era [...] es complicado porque también no ha sido trasparente. Esto es falta de capacidad de hacer las cosas. No podes elegir, tenés que tener un conocimiento [...] ni siquiera conocés bien los candidatos... vos no sabés quién es mejor [...] entonces doble error [...] allá con la televisión y todo también los ancianos saben algo [...] acá como sabes de qué es? (citado en Pedrini, 2010:181-182).

[...] el voto llegó muy tarde, cuando llegó, acá hay un desconocimiento total y encima el sistema electoral es muy malo, es tremendamente malo y terriblemente vulnerable. Estuvieron muchas denuncias de manipulación que

49 Original en italiano. La traducción es nuestra.

> nunca se investigaron, que es muy difícil investigarlo y sobre todo si tenés que investigar en estructuras que viven en Italia, como son los patronatos: va a lo italiano que no sabe nada, le lleva el voto por tu candidato. Llegaban sobres desde Italia de gente que estaba muerta ya, por eso, eso quizás... Yo creo que es más que una cuestión de un fraude, es una cuestión administrativa. Puede haber un porcentaje de fraude, pero el verdadero fraude se da con la manipulación del sobre (citado en Pedrini, 2010:183).

De la lectura de estos fragmentos resulta que el electorado tiene poca información sobre el procedimiento electoral, los candidatos, los programas partidarios y que desconoce la política italiana, hecha en Italia o en Argentina, confirmándose así la visión de los políticos.[50] De ser así, cobra mayor relevancia el contacto personal con los políticos, intermediarios y líderes de las asociaciones que pudieran inducir el voto de los "paisanos". Dos testimonios de informantes profundizan sobre esta cuestión:

> Hay asociaciones que te piden la carta. ¿Para qué te piden la carta, la *busta*? Para mí tiene que ir al consulado y echarla en el consulado, no que las asociaciones, los presidentes te piden la *busta*. ¿Qué hacen con la *busta* ellos?, ¿A dónde la llevan, eh? (Proyecto LASVIMIA)

> [Sobre el voto por correspondencia] [...] tendría que ser más selectivo en cuanto a que la *scheda* llegue a quien corresponda, no a los representantes o a determinados organismos y después distribuirlas. Acá por ejemplo el voto de nosotros lo reparte Andreani [empresa de correo privado]. (*Idem*)

Es muy posible que la disconformidad manifestada por los entrevistados sobre el procedimiento del voto por correspondencia, y en algunos, casos las dificultades para comprender tal procedimiento, hayan provocado abstención electoral o votos nulos. Pero también existen sospechas de la presencia de otras prácticas *non sanctas,* como el robo de correspondencia, compra de

50 Además, cabe destacar que la mayoría de los ciudadanos nacidos en Italia que residen en Argentina (y que no se nacionalizaron argentinos), carecían de experiencia electoral, ya que la mayoría de ellos nunca había votado y lo hicieron por primera vez en el referéndum de 2003 o en las elecciones políticas de 2006 y 2008. Esto quiere decir que estamos en presencia de personas que rondan los 70 años de edad emitiendo su primer voto (si bien en la provincia de Buenos Aires, donde se realizaron las entrevistas, los extranjeros pueden participar en las elecciones municipales y provinciales).

votos, etc., además de la evidencia sobre miles de sobres no entregados y de otros problemas administrativos (Tarantino, 2006).[51] Los propios políticos, aun perteneciendo a fuerzas políticas opuestas, confirman las sospechas planteadas por los ciudadanos italianos. Por una parte, quien fuera electo senador por el asociacionismo sudamericano, Luigi Pallaro, expresó lo siguiente al ser entrevistado:

> Cómo está hecha ley y cómo se maneja, si alguien quiere crear, se puede crear una organización y fabricar miles de votos si querés. Entonces si no hay otra cosa mejor, que se vote en los consulados.
>
> Yo fui elegido y a mí la tarjeta para votar en estas elecciones no me llegó. A mí y a mucha gente no le llegó.
>
> Hay que ver cada consulado qué estructura tiene para poder manejar esto […] hay miles de formas para alterar este proceso y hay gente especializada para hacer este trabajo. Hecha la ley hecha la trampa. Ese es un tema que para darle garantía tiene que ser pensado bien […] Se dice que se distribuyó el 40 por ciento, ¿y lo otro dónde va a parar? ¿Todas esas fichas para votar dónde fueron a parar, se las devolvieron al correo, las quemaron como dice la ley? (Proyecto LASVIMIA, entrevista de Stefania Pedrini y Aníbal Corrado, 15/06/2011).

En la misma dirección de sospechas se manifiestó Darío Ventimiglia en su relato autobiográfico centrado en la campaña de 2006:

> En Buenos Aires, Río de Janeiro, Curitiba y Caracas, y en la mayoría de las circunscripciones consulares se señalaron las denuncias por robo de urnas con votos ya emitidos, de votos que no llegaron a destino, de miles de italianos que no pudieron votar, de cientos de votos de personas fallecidas y de compra de preferencias (Ventimiglia, 2008:120).

51 De acuerdo a Tarantino (2006:11), en las elecciones del 2006 se enviaron 2.699.421 sobres en toda la CE, de los cuales 247.978 fueron devueltos por falta de entrega. Esto deja un saldo de 2.451.443 paquetes efectivamente entregados. Para el caso argentino, el autor identifica como causas principales de la falta de entrega a la presencia de errores e inexactitudes en los datos de los electores, seguido por la ausencia o la negación a aceptar el sobre.

Sobre tal cuestión, Pedrini (2010) concluye que en su mayoría los italianos sienten que el derecho al voto debe ser protegido y defendido, pero se hace necesario un método nuevo y eficaz para administrar el sistema de votación. Prácticamente nadie apoya la derogación de la ley. Sin embargo, consideran importante la realización de reformas para prevenir la corrupción.

Otra de las cuestiones interesantes emergente del trabajo de campo es la del conflicto entre generaciones. La mayoría de los nacidos en Italia suelen compartir una desconfianza hacia las jóvenes generaciones de italianos, es decir, terceras y cuartas generaciones de descendientes de inmigrantes. Se trata de argentinos que adoptaron la ciudadanía italiana. Sobre éstos y su participación en las elecciones políticas, la opinión de uno de los políticos entrevistados condensa la visión más extendida, evidenciando un conflicto intergeneracional:

> ¿Cree que esté bien que hijos de tres generaciones que tienen la ciudadanía voten por Italia, que tienen por ahí 18 años? No, que tenga el pasaporte, puede tener todos los derechos menos el derecho electoral de interferir en la política que se hace en Italia. El día que no haya más gente nacida en Italia, no tiene más sentido sostener una ley de este tipo, de esta forma. Debe ser reformada. (Senador Luigi Pallaro. Proyecto LASVIMIA: entrevista de Stefania Pedrini y Aníbal Corrado, 15/06/2011).

Y una residente italiana que participa activamente en el asociacionismo local se expresa en sintonía:

> Yo tengo una dualidad de pensamientos en ese sentido, porque por un lado tuve que –como miembro del ComItEs y de la colectividad– pelear para el derecho del voto del italiano al extranjero, pero, por otro lado, como muy italiana siento que no es un bien para Italia. Por eso es contradictorio lo que a mí me pasa. No le veo mucha finalidad a los diputados o senadores que vengan de distintas partes del mundo a sentarse en el parlamento italiano a llevar los problemas de los italianos en el exterior, cuando estos italianos en el exterior pronto no vamos a estar más. Entonces me pregunto: ¿los problemas de qué italiano, los que tienen la doble ciudadanía? Me pregunto: ¿de qué italianos, de aquellos que ni siquiera hablan el italiano y quisieron la doble ciudadanía por si algún día había que irse del país o porque era de moda? Pero por otra parte digo: 'qué suerte que el italiano inmigrante pudo votar, porque es la única vez que pudo votar, eso fue milagroso'. Pero me

> parece que tiene que tener un límite en el tiempo esto. Que sea para los inmigrantes pero después no. (Proyecto LASVIMIA)

Por último, resulta de interés considerar la visión que tienen los entrevistados respecto del impacto que la experiencia electoral ha tenido en la mayor red asociativa italiana a nivel mundial. En una etnografía sobre la vida de las organizaciones civiles italianas en Buenos Aires se ha identificado lo siguiente:

> [existe] una opinión difundida en el mundo asociativo, [respecto] que el voto ha sido un elemento de disolución, de confrontación y conflicto dentro de la colectividad italiana: "[...] la ha destruido! Esto que realmente parecía la salvación ha destruido los círculos. ¿Cómo ha pasado? El por qué es muy simple: dentro de los círculos, el único interés que existía antes de 2006 era el de mantener las tradiciones. [Ahora] '¿Tú a quién votas?', 'Yo, a la derecha'. 'No, con éste no hablamos'. 'Yo voto por la izquierda' […] Entonces han comenzado a litigar dentro de sus propios círculos por una cuestión política' (Pedrini, 2010:189).

La investigadora continúa explicando que con anterioridad al reconocimiento político del derecho al sufragio de los connacionales residentes en el exterior, la comunidad italiana en Argentina se dividía y organizaba a partir de regionalismos. Sin embargo, en la actualidad la colectividad se encontraría dividida por el voto. En otros términos, se ha politizado pero no en un sentido de relevancia de la participación, sino de "partidización" (en un sentido más bien vinculado a ciertos liderazgos y a la construcción de clientelas) (Pedrini, 2010:190). En ese marco, pareciera que las asociaciones y federaciones comienzan a responder a tal diputado o senador, a cierta fuerza política o a un grupo de intermediarios.

La evidencia recolectada avala la idea de una transformación del significado social de pertenencia a partir de la introducción del voto desde el exterior: el eje se mueve desde una identidad específica, regional o generacional, a otra vinculada a un partido político. Esto, que por definición no supone un rasgo negativo, es percibido de tal modo por los participantes de los círculos sociales:

> […] lo que han hecho es dividir la colectividad italiana... Porque ahora hay una guerra, todos quieren ser candidatos, todos quieren ganar. De este modo, antes estábamos muy unidos los italianos, la colectividad ahora está desunida. –'Ah, apoyas a Merlo es un...'– […] 'Y tu apoyas a Pallaro, ese es

> un...' – [...] La colectividad está desunida, se acaba de romper a causa de las elecciones. Y luego qué va a hacer... Elijo un diputado aquí, va al Parlamento de allá, ¿qué va a hacer? Va para hacer su propio dinero, porque qué fuerza puede tener.[52] (Proyecto LASVIMIA)

Se abre aquí un desafío para una comunidad transnacional que comienza a hacer uso de un derecho por décadas demandado y recientemente reconocido.

Conclusión. El impacto de la implementación del voto desde el exterior en el sistema político italiano

Habiendo caracterizado la experiencia del voto de los italianos desde Argentina, resta establecer las consecuencias de la implementación de esta práctica en el sistema político italiano. Del mismo modo, cabe interrogarse sobre los conflictos y/o articulaciones transnacionales resultantes de la introducción de este dispositivo institucional. Si bien una respuesta acabada a tales cuestiones no podría darse sino luego de transcurridos varios procesos electorales, existe al menos un ejemplo muy elocuente que da muestras del impacto que ha tenido el voto desde el exterior hasta el momento.

El derrumbe y la transformación del sistema partidario de la Primera República (1948-1992) abrió el camino a inéditas experiencias de gobiernos que contaron con mayorías parlamentarias débiles y fluidas (Saettone, 2006). Desde el estreno en 1994 del nuevo sistema electoral que introdujo distritos uninominales con la intención de estimular la formación de coaliciones o "polos" electorales que redujeran considerablemente la oferta electoral, se sucedieron varios "ajustes" en las leyes electorales, hasta que en diciembre de 2005 Berlusconi apuró la aprobación de una nueva reforma (Ley n. 270), que introdujo un sistema proporcional con "premio de mayoría", que le garantiza el 55% de las bancas en ambas cámaras a la coalición o lista electoral que haya alcanzado la mayor cifra electoral.

Los resultados electorales de 2006 pusieron en evidencia una Italia dividida prácticamente en dos mitades: la coalición de centro izquierda liderada por Romano Prodi logró imponerse por un escasísimo margen de votos. En

52 Original en italiano. La traducción es nuestra.

esa coyuntura de virtual paridad entre las fuerzas políticas, cobra un peso relativo mayor cada escaño especial asignado a los ciudadanos no residentes. La coalición triunfante contó con los apoyos de un senador y dos diputados ítalo-argentinos y el papel jugado por el senador ítalo-argentino Luigi Pallaro, electo por el asociacionismo latinoamericano, es quizás el ejemplo más importante de los "juegos anidados" (Tsebelis, 1990) del transnacionalismo político vinculado a la migración italiana.

Si bien L'Unione obtuvo mayoría en la Cámara, la situación en el Senado pudo definirse recién gracias a los senadores electos en el Exterior. Así, cuando debía conformarse el nuevo gobierno, el Senado contaba con 155 parlamentarios de "Casa delle Libertà" (CdL) y 154 de L'Unione. Con el estreno de la Circunscripción Exterior, los bloques quedaron finalmente distribuidos con 158 para L'Unione (159 si se cuenta a Pallaro, quien siempre argumentó que apoyaría a la mayoría)[53] contra 156 para la CdL,[54] hecho que posibilitó la conformación del nuevo gobierno.[55]

53 No obstante, rápidamente se puso en duda la permanencia de Pallaro en el bloque mayoritario (Diario *La Repubblica*. "Tremaglia: 'Sono senza maggioranza. Un senatore estero non voterà Prodi'. 19 de abril de 2006. Disponible en: <http://www.repubblica.it/2006/04/sezioni/politica/elezioni-2006-11/tremaglia-su-senato/tremaglia-su-senato.html#> [Fecha de consulta: 17 enero 2012]). Al parecer, como resulta de varias fuentes, su situación de "independiente" le permitiría pivotear entre las dos fuerzas mayoritarias obteniendo réditos políticos y económicos. Al respecto, ver por ejemplo, *Blitz Quotidiano* [en línea]: "Luigi Pallaro, 1,2 milioni di € di rimborsi elettorali… 'ad personam'", 18 aprile 2012: <http://www.blitzquotidiano.it/teatro/luigi-pallaro-rimborsi-elettorali-argentina-1197307/> [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2012].

54 Diario *La Repubblica*. "Senato, gli italiani all' estero danno la maggioranza all' Unione". [En línea]. Actualizado: 11 abril 2006. Disponible en: <http://www.repubblica.it/2006/04/sezioni/politica/elezioni-2006-8/senato-estero/senato-estero.html?ref=search#> [Fecha de consulta: 17 enero 2012].

55 En rigor, la mayoría en el Senado se logra con 162 escaños, para lo cual el gobierno de Prodi debió conseguir el apoyo de los senadores vitalicios. No obstante, los números son claros a la hora de sopesar el papel de los senadores electos desde el exterior. En esta línea de reconocimiento, uno de los candidatos de la centro-izquierda recuerda que: "La noche de las elecciones en Italia, cuando concluyó el escrutinio, la Unione había obtenido la mayoría en el Senado (por apenas dos bancas), sólo gracias a los representantes elegidos en el exterior y la acción desarrollada por nosotros en Argentina había permitido la victoria de nuestras listas y, en consecuencia, la formación de un nuevo gobierno sostenible" (Iannuzzi, 2008:21).

Casi un año después de las elecciones, el entonces Primer Ministro Romano Prodi tras sufrir una derrota en el Senado en una votación sobre reformas en materia de política exterior, presentó su renuncia. Ante ello, el presidente Giorgio Napolitano convocó a las diversas fuerzas a una ronda de consultas políticas y a Prodi lo exhortó "a volver al Parlamento para verificar si reunía una mayoría que le permitiera seguir gobernando."[56] Esto es, si obtenía una moción de confianza en el Senado.

Una vez más la votación fue pareja y el papel de los representantes de los italianos en el exterior se hizo notar. El resultado de la votación del 28 de febrero de 2007 fue favorable a Prodi, quien continuó en el cargo tras recibir el voto de confianza del Senado italiano. El ejecutivo logró 162 votos a favor (2 más de la mayoría requerida) y 157 en contra, de la oposición conservadora. Según las fuentes, el voto del "independiente" Pallaro a favor del gobierno de centro-izquierda fue "clave" y lo colocó en el "centro de la tormenta de la política italiana".[57] Sin embargo, días antes de la votación existían dudas sobre cómo se pronunciaría. A tal punto que cuando se conoció su posición, luego de que Prodi se sostuviera en el gobierno, el ex presidente italiano Francesco Cossiga, declaró que en el voto del empresario ítalo-argentino fue "determinante la intervención del jefe de gabinete [Alberto Fernández]" del presidente argentino Néstor Kirchner.[58] Frente a ello, según informa un periódico argentino de la época, "voceros del jefe de gabinete argentino, Alberto Fernández; de la presidencia, de la cancillería y de la vice presidencia, a cargo de Daniel Scioli – con fuertes vínculos con Italia– no confirmaron ni desmintieron la versión. Sin embargo, mostraron su satisfacción por la continuidad de Prodi como primer ministro italiano". La verosimilitud de la versión se asentaba en los evidentes

56 *Diario Popular*: "Prodi salvó su gobierno con ayuda de Argentina". En: *Prensa Cancillería*. 1 de marzo de 2007. Disponible en: <http://prensa.cancilleria.gov.ar/noticia.php?id=14177361> [Fecha de consulta: 17 enero 2012].

57 Julio Algañaraz: "Polémica por el voto a Prodi de un senador italoargentino". *Clarín*. Diario [en línea]. Actualizado: 2 marzo 2007. Disponible en: <http://old.clarin.com/diario/2007/03/02/elmundo/i-03501.htm> [Fecha de consulta: 17 enero 2012].

58 En palabras de Cossiga: "Un muy influyente amigo argentino cercano a la Casa Rosada me dice que en la elección del voto del senador Luigi Pallaro ha sido determinante la intervención sobre él del jefe de gabinete del presidente Kirchner. Le pregunté por qué y no ha querido responderme. Es muy extraño". *Diario Popular*: "Prodi salvó su gobierno con ayuda de Argentina". En: *Prensa Cancillería*. 1 de marzo de 2007. Disponible en: <http://prensa.cancilleria.gov.ar/noticia.php?id=14177361> [Fecha de consulta: 17 enero 2012].

lazos resquebrajados entre el país sudamericano e Italia luego del *default* argentina tras la crisis de 2001. En tal sentido, más allá de las posibles afinidades ideológicas de los gobiernos, debido a la cantidad de tenedores de bonos de la deuda argentina en Italia, un acercamiento al gobierno de Prodi podría augurar un mejor resultado en el pretendido desendeudamiento llevado adelante por la gestión presidencial de Néstor Kirchner. Como sea, el incidente abría el interrogante sobre a *quiénes* representaban los ítalo-argentinos.[59]

Por su parte el senador Pallaro, el verdadero protagonista de la jornada,[60] dijo al término de la votación: "no he recibido presiones y mucho menos del presidente Kirchner"". Y justificó su posición: "Me fastidia ser el fiel de la balanza [...] Voté por Prodi porque no quiero ser la espada que corta la cabeza al gobierno. Tampoco quiero ser una muleta. Decidiré cada vez por quién votar".[61]

59 Muchos políticos de derecha y parte de la prensa italiana comenzó a llamar a Pallaro "el senador" (en español) y no "il senatore" (en italiano), para destacar con ironía su condición de electo en la Argentina. (Aldo Cazzullo, "El Senadòr tiene tutti sulla corda «Ma ora voglio le larghe intese»". Diario *Corriere della Sera*. 1 de marzo de 2007. Disponible en: <http://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2007/03_Marzo/01/cazzullo.shtml> [Fecha de consulta: 17 enero 2012]. También: Julio Algañaraz: "Polémica por el voto a Prodi de un senador italoargentino". Diario *Clarín*. 2 de marzo de 2007. Disponible en: <http://old.clarin.com/diario/2007/03/02/elmundo/i-03501.htm> [Fecha de consulta: 17 enero 2012]. Sobre las dudas existentes sobre las posibles presiones de los gobiernos de origen de los parlamentarios elegidos en el exterior, ver Tarli Barbieri (2007:158-159).

60 Días antes de la votación en el Senado italiano, un periódico argentino confirmaba que "la coalición de centroizquierda también sumó el apoyo del senador independiente argentino, Luigi Pallaro. 'Anuncié a Romano Prodi que votaré la confianza a su Ejecutivo para dar continuidad', sostuvo Pallaro, quien hasta último momento estando de vacaciones en Punta del Este (Uruguay) se había mostrado dudoso de pasarse al oficialismo" (Diario *Página 12*. 28 de febrero de 2007. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-80980-2007-02-28.html> [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2012]). Por ello, "el supuesto giro de Pallaro fue comentado incluso durante el debate del Senado por el jefe del bloque de Forza Italia, Renato Schifani, quien se preguntó '¿que pasó en las últimas horas de su estancia en Argentina que cambió el voto'" (*Diario Popular*: "Prodi salvó su gobierno con ayuda de Argentina". En: *Prensa Cancillería*. 1 de marzo de 2007. Disponible en: <http://prensa.cancilleria.gov.ar/noticia.php?id=14177361> [Fecha de consulta: 17 enero 2012]).

61 Julio Algañaraz: "Polémica por el voto a Prodi de un senador italoargentino". Diario *Clarín*. 2 de marzo de 2007. Disponible en: <http://old.clarin.com/diario/2007/03/02/elmundo/i-03501.htm> [Fecha de consulta: 17 enero 2012]. También: Diario *Clarín*, "Senador Pallaro: 'No es cierto que haya recibido presiones de Kirchner'". 03 de marzo de 2007. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2007/03/03/elmundo/i-03301.htm> [Fecha de consulta: 17

Pallaro era considerado un democristiano conservador, vecino ideológicamente a la alianza de centroderecha liderada por Berlusconi, por lo que la oposición no le perdonó que haya votado varias veces con el gobierno. Así, Cossiga y diversos exponentes de la oposición, entre ellos, el senador del partido centrista católico UDC, Maurizio Eufemi, presentaron pedidos de interpelación para que se aclarara si hubo presiones desde Buenos Aires o directamente de Prodi sobre el senador ítalo-argentino. A Pallaro lo acusaban de haberse reunido con Prodi, almorzado con Berlusconi y hablado por teléfono con el Jefe de Gabinete y el Vicepresidente de Néstor Kirchner.[62]

La crisis de 2007, y en su centro el voto de Pallaro, reabrió las discusiones sobre la introducción del derecho al voto para los italianos residentes en el exterior. Por un lado, a la coalición de centro-izquierda, contraria al voto desde el exterior, se le hizo difícil sostener el discurso debido a que gracias a tal mecanismo fue posible el sostenimiento del gobierno. En tanto, para la derecha se le presentaba ahora políticamente imposible de frenar algún intento de modificación a la Ley Tremaglia (Tarli Barbieri, 2007: 158). Más allá de las posiciones partidarias, luego de la crisis las dudas respecto del voto desde el exterior aumentaron, especialmente con la "enmienda Pallaro", que introdujo en la Ley de Presupuesto para el año 2007 un párrafo separado que destina 52 millones de euros para el período 2007-2009 "para las políticas generales en materia de comunidades italianas en el extranjero, su integración, la información, la actualización y la promoción cultural en su favor, el fortalecimiento del rol de los empresarios italianos en el extranjero, así como la coordinación de las iniciativas sobre el reforzamiento y racionalización de la red consular".[63]

Como corolario de esta historia, casi un año más tarde, en enero de 2008, el jefe de Gobierno italiano, Romano Prodi, renunció a su cargo tras perder la confianza del Senado, con 161 votos en contra (la mayoría requerida era de 160), 156 a favor y una abstención, con cuatro legisladores ausentes. Entre los senadores que no estaban presentes figura el ítalo-argentino Luigi Pallaro,

enero 2012]

62 Julio Algañaraz: "Polémica por el voto a Prodi de un senador italoargentino". Diario *Clarín*. 2 de marzo de 2007. Disponible en: <http://old.clarin.com/diario/2007/03/02/elmundo/i-03501.htm> [Fecha de consulta: 17 de enero de 2012].

63 La traducción desde el italiano es nuestra.

quien se encontraba en Argentina, lo cual –una vez más– generó ciertas suspicacias.[64]

Si bien del relato precedente no puede extraerse evidencia concluyente, no obstante, el ciclo *elecciones 2006-conformación de gobierno Prodi-crisis política de 2007-sostén al gobierno de Prodi-crisis 2008-caída del gobierno de Prodi en 2008-elecciones 2008*, y especialmente el rol jugado por los representantes ítalo-argentinos (en especial el senador Luigi Pallaro), constituye un buen ejemplo del modo en que el sufragio transnacional afecta de manera sustancial los resultados electorales generales o la dinámica del sistema político en el país de origen. En este sentido es que una vez electos los representantes asignados especialmente para los ciudadanos residentes en el exterior, con Tsebelis (1990) podríamos considerar que el comportamiento de estos diputados y senadores es el que se da en un juego en arenas múltiples. De este modo, el juego de alguno de los actores está anidado en otras arenas que alteran la función de pagos en la arena observada (en este caso, el Senado italiano). Apreciar el juego completo permite comprender la racionalidad del representante en las varias intersecciones que se establecen entre el Estado de origen (que otorga derechos políticos a sus emigrados) y el de residencia (donde se vota), ya que uno puede estar observando sólo una parte o un juego que se anida en uno mayor. Esta perspectiva nos permite mejorar la comprensión del fenómeno, aunque quedará pendiente profundizar la indagación en la línea propuesta.

Fuentes consultadas

Bibliografía

Acosta, Marina (2011): "El enfoque de la prensa argentina en la cobertura de las elecciones italianas (2006-2008)". Documento del Proyecto D012: *El voto de los ciudadanos italianos desde el exterior (2006-2008). Un*

64 Diario *Perfil*. "Sin respaldo, Romano Prodi renunció a su cargo". 24-01-2008. <http://www.perfil.com/contenidos/2008/01/24/noticia_0045.html> [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2012]. Diario *La Nación*. "Crisis en Italia: cayó el gobierno de Prodi". 25-01-2008. <http://www.lanacion.com.ar/981702-crisis-en-italia-cayo-el-gobierno-de-prodi> [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2012].

estudio comparado. Departamento de Derecho y Ciencia Política, Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Mimeo.

Bramuglia, Graciela y Mario Santillo (2002); "Un ritorno rinviato: discendenti di italiani in Argentina cercano la via del ritorno in Europa". En: *Altreitalie. Rivista Internazionale Di Studi Sulle Migrazioni Italiane Nel Mondo*. N° 24, gennaio-giugno. Disponible en: <www.altreitalie.it>

Cacopardo, María y José Moreno (2000): "Características regionales, demográficas y ocupacionales de la inmigración italiana a la Argentina (1880-1930)". En: Devoto, Fernando y Gianfausto Rosoli (eds.) (2000): *La inmigración italiana en la Argentina*. Buenos Aires, Biblos, pp. 63-85.

Centro Altreitalie (2005): "L'Osservatorio sul voto degli italiani all'estero". En: *Altreitalie. Rivista Internazionale Di Studi Sulle Migrazioni Italiane Nel Mondo*. N° 31, luglio-dicembre. Disponible en: <www.altreitalie.it> [Fecha de consulta: 4 de febrero de 2012]

Colucci, Michele (2002): "Il voto degli italiani all'estero". En: Bevilacqua, Piero, Andreina De Clementi y Emilio Franzina, *Storia dell'emigrazione italiana. Arrivi.* Roma, Donzelli Editore. pp. 597-609.

Comitato Tricolore Per Gli Italiani Nel Mondo (ctim) – Delegazione Germania (s/f): *Storia del voto all'estero. Una lunga marcia durata quasi un secolo.* En línea. Actualizado 10 noviembre 2010 Disponible en: <http://www.oltreconfine.de/oltralpe/storiavoto.htm> [Fecha de consulta: 3 febrero 2012]

Corrado, Aníbal y María Laura Tagina (2011): "El voto de los sudamericanos en las elecciones generales italianas de 2006 y 2008. Un estudio comparado". Trabajo preparado para el X Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (saap), Córdoba, 27-30 de julio.

Devoto, Fernando (2006): *Historia de los italianos en la Argentina*. Buenos Aires, Cámara de Comercio Italiana en la República Argentina.

Donovan, Mark (1995): "The Politics of Electoral Reform in Italy". In: *International Political Science Review / Revue Internationale De Science Politique*, Vol. 16, N° 1, The Politics of Electoral Reform. La politique de la réforme électorale, enero, pp. 47-64.

Duggan, Christopher (1996): *Historia de Italia*. Cambridge, Cambridge University Press.

Fiumara, Franco (2011): "Rol del asociacionismo a través de la estructura de la colectividad en argentina, y su incidencia en el electorado ítalo-argentino". Documento del Proyecto D012: *El voto de los ciudadanos italianos desde el exterior (2006-2008). Un estudio comparado*. Departamento de Derecho y Ciencia Política, Universidad Nacional de La Matanza (unlam). Mimeo.

Gentile, Emilio (2008): "1900. Inizia il secolo", en Varios autores, *Il novecento italiano*. Bari: Laterza, pp. 3-32.

Iannuzzi, Giovanni (2008): "Introducción", en Ventimiglia, Darío, *Democracia a la italiana. Historias y miserias de las elecciones italianas en Latinoamérica*. Buenos Aires, Corregidor.

Ihl, Olivier (2004): *El voto*. Santiago de Chile, lom.

Kuschnir, Karina (2007): *Antropologia da política*. Río de Janeiro, Zahar.

Marucco, Dora (2001): "Le statistiche dell'emigrazione italiana", en Bevilacqua, Piero, Andreina De Clementi y Emilio Franzina, *Storia dell'emigrazione italiana. Partenze*. Roma, Donzelli Editore, pp. 61-75.

Ministero Dell'interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze (2002): *La Cittadinanza Italiana. La Normativa, Le Procedure, Le Circolari*. Disponible en: <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/cittadinanza/Una_pubblicazione_sulla_cittadinanza.html>

Pedrini, Stefania (2010): *Cittadinanza e pluriappartenenze tra gli italo-discendenti. Esperienze etnografiche a Buenos Aires*. Tesi di laurea in antropologia culturale. "La Sapienza" – Università di Roma.

Rosoli, Gianfausto (1992): "Un quadro globale della diaspora italiana nelle Americhe". En: *Altreitalie. Rivista internazionale di studi sulle migrazioni italiane nel mondo*. N° 8, luglio-dicembre. Disponible en: <www.altreitalie.it>

Saettone, Federico (2006): "La crisis del sistema político italiano". En: *Escenarios Alternativos*. Publicado 02/02/2006. Disponible en: <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=biblioteca&nota=1422> [Consultado: 09 de julio de 2011].

_____ (2009): "El voto exterior de los inmigrantes italianos en Argentina" En: *Revista Contrapunto* 11, vol. 4, año 4, mayo-agosto, pp. 64-81.

Sori, Ercole (2000): "Las causas económicas de la emigración italiana entre los siglos XIX y XX". En: Devoto, Fernando y Gianfausto Rosoli (eds.), *La inmigración italiana en la Argentina*. Buenos Aires, Biblos, pp. 15-43.

Tarantino, Francesco (2006): "L'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero nelle elezioni politiche del 2006: dalle norme alla prassi nel contesto argentino". IX Convegno Internazionale della Società Italiana di Studi Elettorali (S.I.S.E.) *La cittadinanza elettorale*. Firenze, 14-15 de Diciembre.

Tarli BARBIERI, Giovanni (2007): "Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata". En: D'alimonte, Roberto y Alessandro Chiaramonte (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*. Bologna, Il Mulino, pp 121-159.

Tsebelis, George (1990): *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley, University of California Press.

Ventimiglia, Darío (2008): *Democracia a la italiana. Historias y miserias de las elecciones italianas en Latinoamérica*. Buenos Aires, Corregidor.

Legislación

Costituzione della Repubblica Italiana.

Ley Constitucional N° 1/2000: *"Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero"*. Sancionada: 17 de enero de 2000.

Ley Constitucional N° 1/2001: "*Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero*". Sancionada: 23 de enero de 2001.

Ley N° 91/1992: *"Nuove norme sulla cittadinanza"*. Sancionada: 5 de febrero de 1992.

Ley N° 276/1993: *"Norme per l'elezione del Senato della Repubblica"*. Sancionada: 4 agosto de 1993.

Ley N° 459/2001: *"Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero"*. Sancionada: 27 de dicembre de 2001.

Recursos en internet

Archivio Storico delle Elezioni – Ministero dell'Interno: <http://elezionistorico.interno.it/>
Cámara de Comercio Italiana en la República Argentina: <http://www.ccibaires.com.ar/portada/portada.htm>
Camera dei Deputati: <http://www.camera.it>
Centro Altreitalie: <www.altreitalie.it>
Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (cemla): <http://www.cemla.com/home.php>
Club Pyme Italia: <http://www.italoargentina.com.ar/home.html>
Confederación de Federaciones Italianas: <www.feditalia.org.ar>
Forum di Quaderni Costituzionali: <http://www.forumcostituzionale.it>
Instituto Nacional de Estadística y Censos (indec). censo 2010: <http://www.censo2010.indec.gov.ar>
Migranti italiani in Argentina. Progetto per la costituzione di un Laboratorio di Storie di Vita (lasvimia): <http://historiasdevidaitaloargentinas.blogspot.com/>
Ministero degli Affari Steri: <http://www.esteri.it/mae/it>
Ministero dell'Interno: <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/>
Normattiva. Il portale della legge vigente: <http://www.normattiva.it>
Senato della Repubblica: <http://www.senato.it/>

Entrevistas personales

Ricardo Merlo. Entrevista de María Laura Tagina y Aníbal Corrado. 01-09-2009. Proyecto de investigación D012 *"El voto de los ciudadanos italianos desde el exterior (2006-2008). Un estudio comparado"*. Departamento de Derecho y Ciencia Política, Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM).
Luigi Pallaro. Entrevista de Stefania Pedrini y Aníbal Corrado. 15-06-2011. Proyecto *Migranti italiani in Argentina. Progetto per la costituzione di un Laboratorio di Storie di Vita (lasvimia).*

Periódicos

Clarín (Argentina): <http://www.clarin.com/>
Diario Popular (Argentina): <http://www.diariopopular.com.ar>
Il Corriere della Sera (Italia): <http://www.corriere.it/>
La Nación (Argentina): <http://www.lanacion.com.ar/>
La Repubblica (Italia): <http://www.repubblica.it/>
Página 12 (Argentina): <http://www.pagina12.com.ar/>

Otras fuentes

Seminario a cargo del diputado Ricardo Merlo: "El voto de los italianos en el exterior y el sistema político italiano". Università di Bologna – Representación Buenos Aires. 05 de agosto de 2009.

Índice

Presentación
Joseph Thompson y Salvador Romero Ballivián 7

Prefacio
Víctor Alarcón Olguín 9

Introducción
Experiencias, lecciones y orientaciones latinoamericanas alrededor del voto en el exterior
Salvador Romero Ballivián 11
1. Tendencias y lecciones del voto en el exterior 13
2. Las nuevas orientaciones 15

Capítulo 1
El sufragio transnacional y extraterritorial en América Latina. Tendencias recientes y nuevos escenarios
Víctor Alarcón Olguín 19
1. Votar en y desde el exterior. Un derecho político de lenta construcción y asimilación. 21
2. El voto desde el exterior. Panorama latinoamericano. 26
A manera de conclusión 30
Fuentes consultadas. 33

Capítulo 2
Sufragio transnacional: Votantes argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos en México, 2011-2013
Gustavo Ernesto Emmerich y José Antonio Carrera Barroso 37
Introducción 37
1. Sobre el concepto de sufragio transnacional 39
2. Breve panorama mundial del voto desde el exterior. 50
3. La experiencia de los votantes argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos en México, 2011-2013. 54
Conclusión: Pertenencia, sufragio transnacional y espacios transnacionales 65
Bibliografía 67

Capítulo 3
The participation of Colombians in Spain at 'home' and 'host' country elections
Anastasia Bermúdez 71
Introduction 71
1. Historical setting 73
2. The 2006 and 2010 Colombian elections from Spain 75
2.1 Active suffrage 76
2.2 Other types of electoral participation 81
3. Colombian participation in Spanish politics 85
4. Implications for the debate on transnational suffrage and citizenship 87
References 89

Capítulo 4
Democracia y participación más allá de las fronteras: Análisis del sufragio migrante en Ecuador
Jacques Ramírez Gallegos. 93
Introducción 93
1. Revisión crítica de la literatura 95
2. Derechos políticos para las personas en movilidad. 103
3. "Mi voto es crucial para el futuro de la patria" 106
Bibliografía 112

Capítulo 5
The external voting right of Bolivians abroad: What role for emigrants in regime transformation in their homeland?
Alfonso Hinojosa Gordonava, Eduardo E. Domenech y Jean-Michel Lafleur *115*
1. State responses to Bolivian emigration: a historical perspective 116
2. The increasing visibility of "Bolivians abroad" 117
3. Bolivians abroad: The construction of the political project of MAS. 119
4. How was the external voting law passed? 122
5. Lessons from the 2009 Presidential elections. 125
Conclusion: The role of Bolivian emigrants in the political transformation of the home country 128
References 129

Capítulo 6
Sufragio transnacional en Uruguay: Contexto histórico-legal, dimensiones e impacto político-institucional
Amalia Stuhldreher *133*
Introducción 133
1. Sufragio transnacional en Uruguay: Historia y situación legal actual. 137
1.1 El voto desde el extranjero: la recurrencia de una discusión no laudada. 137
1.2 El voto de los extranjeros: particularidades de una tradición 145
2. Dimensiones cuantitativas y cualitativas del sufragio transnacional 149
2.1 Voto desde el exterior 149
2.2 Voto de los extranjeros 152
Conclusiones 154
Bibliografía 158

Capítulo 7
Immigrants' political rights in Portuguese democracy: Brief reflections on the Brazilian case
Isabel Estrada Carvalhais *161*
Introduction 161
1. Political rights of non-national residents in Portugal 162
2. Non-national residents and the Local Elections: from 2001 to 2013. 164
3. Portuguese political parties and non-national residents' political participation 167
4. Political rights of Brazilians in Portuguese politics 170
5. The special status (Estatuto Especial) of Brazilians in Portugal. 171
Conclusion 178
References. 179

Capítulo 8
Experiencias de sufragio extraterritorial en el ámbito local mexicano: Los casos de Michoacán, Distrito Federal y Chiapas
Abel Muñoz Pedraza. *181*
Introducción 181
1. Michoacán: Procesos electorales extraterritoriales de 2007 y 2011 para la elección de Gobernador del Estado 185
2. Distrito Federal: Proceso electoral extraterritorial de 2012 para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 192
3. Chiapas: Proceso electoral extraterritorial de 2012 para la elección de la fórmula especial de Diputados. 195
A manera de conclusión: El futuro de las elecciones extraterritoriales a nivel local en México 205
Bibliografía 208

Capítulo 9
Out-of-country voting. Electoral participation of Romanian diaspora
Bogdan M. Popescu *211*
1. The distribution of Romanian Diaspora 211

2. Legal provisions. 216
3. The dynamics of participation and turnout. 219
4. The typology of the problems affecting the participation in elections of the Romanian voters abroad 220
Final remarks 223
References. 224

Capítulo 10
El voto de los ciudadanos italianos desde el exterior: La experiencia en Argentina
Aníbal Corrado y María Laura Tagina 225
Introducción 225
1. El largo camino hacia el derecho al voto de los italianos residentes en el exterior 226
2. Emigración masiva y la construcción de la ciudadanía italiana. 234
3. Alcances, características y procedimientos del voto desde el exterior 238
4. La experiencia del voto desde el exterior en el contexto argentino 245
4.1 Características del electorado italiano en la Argentina . . . 246
4.2 Las elecciones de 2006 y 2008: Resultados de los comicios, participación electoral y sistemas de partidos. 248
4.2.1. La Cámara de Diputados 248
4.2.2. El Senado 252
4.2.3. La participación electoral 255
4.2.4. El sistema de partidos. 261
4.2.5 Las campañas italianas en los periódicos argentinos . . . 263
5. Políticos, intermediarios y electores italianos en Argentina . . 265
Conclusión. El impacto de la implementación del voto desde el exterior en el sistema político italiano 274
Fuentes consultadas. 279

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Asamblea General 2015-2020

Presidencia Honoraria
Thomas Buergenthal (Estados Unidos)
Pedro Nikken (Venezuela)
Sonia Picado (Costa Rica)

Presidente
Claudio Grossman (Chile)

Vicepresidente
Rodolfo Stavenhagen (México)

Vicepresidenta
Margaret E. Crahan (Estados Unidos)

Mayra Alarcón (Guatemala)
Carlos M. Ayala Corao (Venezuela)
José Antonio Aylwin Oyarzún (Chile)
Lorena Balardini (Argentina)
Line Bareiro (Paraguay)
Lloyd G. Barnett (Jamaica)
César Barros Leal (Brasil)
Eduardo Bertoni (Argentina)
Carlos Basombrío (Perú)
Antonio A. Cançado Trindade (Brasil)
Santiago A. Cantón (Argentina)
Douglass Cassel (Estados Unidos)
Suzana Cavenaghi (Brasil)
Ariel E. Dulitzky (Argentina)
Héctor Fix-Zamudio (México)
Robert K. Goldman (Estados Unidos)
María Elena Martínez Salgueiro (Uruguay)
Juan E. Méndez (Argentina)
Elizabeth Odio Benito (Costa Rica)
Nina Pacari (Ecuador)
Mónica Pinto (Argentina)
Carlos Portales (Chile)
Renato Zerbini Ribeiro Leao (Brasil)
Víctor Manuel Rodríguez Rescia (Costa Rica)
Hernán Salgado Pesantes (Ecuador)
Fabián Salvioli (Argentina)
Mitchell A. Seligson (Estados Unidos)
Wendy Singh (Guyana)
Mark Ungar (Estados Unidos)
José Antonio Viera Gallo (Chile)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Rose-Marie Belle Antonine (Santa Lucía y Trinidad y Tobago)
James L. Cavallaro (Estados Unidos)
José de Jesús Orozco Henríquez (México)
Tracy Robinson (Jamaica)
Felipe González (Chile)
Rosa María Ortiz (Paraguay)
Paulo Vannuchi (Brasil)

Corte Interamericana de Derechos Humanos
Humberto Antonio Sierra Porto (Colombia)
Roberto F. Caldas (Brasil)
Manuel E. Ventura Robles (Costa Rica)
Diego García-Sayán (Perú)
Alberto Pérez Pérez (Uruguay)
Eduardo Vio Grossi (Chile)
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot (México)

Joseph Thompson J., Director Ejecutivo (Costa Rica)

Sufragio Transnacional y Extraterritorial Experiencias Comparadas se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de mayo del año 2016. La edición, en papel de 75 gramos.

ISBN: 978-607-28-0633-7