

IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo

Crisis global y estrategias migratorias:

hacia la redefinición de
las políticas de movilidad

18,19 y 20 de mayo de 2011 - FLACSO - Quito, Ecuador



SUFRAGIO TRANSNACIONAL. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS DE VOTO DESDE EL EXTERIOR Y VOTO DE LOS EXTRANJEROS

Gustavo Ernesto Emmerich y Xiomara Peraza Torres¹

Introducción

Cerca de 200 millones de personas viven actualmente fuera de su país de origen, cifra que se incrementa año con año. Muchas carecen de derechos políticos: en sus países de procedencia debido a que ya no viven ahí, y en sus países de recepción porque en muchos casos no han adquirido una nueva nacionalidad o ciudadanía. Para remediar en parte esta situación, 115 países y territorios han aprobado –en diversas modalidades y en algunos casos con muchas limitaciones- el derecho al sufragio de sus connacionales residentes fuera de sus fronteras; en este capítulo, esta práctica será llamada *voto desde el exterior*. Por otro lado, unos 40 países han otorgado derecho al sufragio en sus elecciones internas a extranjeros residentes en ellos, frecuentemente limitado a los niveles municipal o local; el presente estudio se referirá a esta práctica como *voto de los extranjeros*. La doble o múltiple nacionalidad o ciudadanía, los esquemas transnacionales de integración, y sobre todo una nueva concepción de los derechos políticos que va más allá de las fronteras territoriales, son elementos integrales para entender la tendencia hacia la inclusión de las poblaciones migrantes en procesos electorales, ya sea en sus naciones de procedencia o en las de destino. Tal inclusión crea un nuevo espacio democrático que trasciende fronteras, y que en este capítulo se ha bautizado como *sufragio transnacional*.

La primera sección de este capítulo revisa el debate teórico en torno a los conceptos tradicionales de Estado-nación y ciudadanía en un mundo en el que la

¹Emmerich es doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (1988). Desde 1985 ha trabajado como profesor de ciencia política en la Universidad Autónoma Metropolitana en Iztapalapa (UAM-I), Ciudad de México, donde es coordinador general del posgrado en Estudios Sociales. Además, desde 1988 pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, donde es Investigador Nacional Nivel II. Peraza es maestra en Comunicación y Cultura por la Universidad de York, Toronto, Canadá, y doctorante en Estudios Sociales en la UAM-I. Los autores agradecen la colaboración de Susana Yanet Cuéllar, quien es licenciada en Ciencia Política por la UAM-I.

movilidad poblacional transfronteriza sigue aumentando. La segunda y tercera secciones describen respectivamente cómo el sufragio transnacional, o sea tanto el voto desde el exterior como el voto de los extranjeros, está reglamentado en el mundo. La cuarta sección, más detallada, se centra en las formas en que ambas vertientes del sufragio transnacional están reguladas en Latinoamérica. La quinta sección contiene consideraciones finales e incluye algunas sugerencias para ulterior investigación sobre el tema.

Cambios en la concepción del Estado-nación y la ciudadanía

La perspectiva transnacional sobre la migración internacional sostiene que las formas tradicionales de entender a los Estados-nación no son ya adecuadas para describir este fenómeno. Un examen de las formas históricas adoptadas por la migración internacional hecho por David Held y Anthony McGrew concluyó que la autonomía de los Estados-nación está siendo redefinida no sólo por las “migraciones legales del pasado” sino también por la influencia de “la continua migración ilegal”². No obstante, pese a la existencia de una descomposición de la nación, el territorio y la ciudadanía en el contexto de la migración, José Itzigsohn afirma que el Estado sigue “territorialmente afincado como el principal lugar para el ejercicio de los derechos ciudadanos y la participación en procesos políticos”³. En el mismo sentido, Peggy Levitt y Nina Glick Schiller sostienen que el Estado-nación sigue conservando un lugar muy importante incluso para los ciudadanos que deciden residir por largos periodos o sólo temporalmente en otro país, por lo que prefieren hablar de la reformulación del Estado-nación, más que de su decadencia. Su argumento es que éste ha asumido nuevos papeles y abandonado algunos otros, mientras ha redefinido quiénes son sus miembros en medio de un proceso en el cual muchos ciudadanos se vuelven transnacionales en distintos grados. Por esta razón, insisten en la idea de “simultaneidad”: las migraciones no son procesos de una sola vía, sino que los protagonistas crean formas de vida que les permiten participar en lo que

² David Held y Anthony McGrew, *Globalization/Anti-globalization*, Polity Press, Cambridge, 2002, p. 399.

³ José Itzigsohn, “Immigration and the boundaries of citizenship: the institutions of immigrants’ political transnationalism”, en *International Migration Review*, vol. 3, núm. 4, 2000, p. 1148.

ocurre en sus lugares de origen a la vez que incorporarse de diversas maneras al país receptor⁴.

Estas nuevas visiones han contribuido a una mejor comprensión de las experiencias de los migrantes. Glick Schiller y sus colegas⁵, por ejemplo, han observado que han surgido actores como los “transmigrantes”, a quienes definen como “inmigrantes cuyas vidas cotidianas dependen de múltiples y constantes interconexiones a través de fronteras internacionales y cuyas identidades públicas son configuradas en relación a más de un Estado-nación”⁶. Estas personas han sido capaces de construir intrincadas redes y relaciones sociales, que las conectan al mismo tiempo con los países de origen y de recepción. Robert Courtney Smith⁷ ha elaborado más al respecto, encontrando que existen diferentes formas de pertenecer a una comunidad política nacional y que el Estado tiene un papel importante en tales formas; en sus palabras:

“La mayoría de teorías de la membresía definen la membresía estatal como la principal forma de pertenencia a una comunidad política... La mayoría de teorías de la globalización o transnacionalización se centran principalmente en los procesos económicos, culturales o políticos que trascienden el Estado y lo teorizan para hacerlo menos poderoso o relevante, o se enfocan en ‘la membresía posnacional’ o en los movimientos sociales transnacionales... Estas teorías capturan importantes y persistentes aspectos de la realidad, pero también oscurecen la cada vez más interesante realidad de la membresía de los migrantes y sus prácticas, así como el papel del Estado en crearlas⁸.”

Según Smith, la participación política de los migrantes puede ser estudiada en términos de ciudadanía o membresía, siendo esta última un concepto más inclusivo. Argumenta que el Estado, como una estructura política, tiene un papel esencial en lo que

⁴ Peggy Levitt y Nina Glick Schiller, "Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad", en *Migración y Desarrollo*, segundo semestre, 2004, p. 61.

⁵ Nina Glick Schiller, Linda Basch y Cristina Szanton Blanc, "From immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration", en *Anthropological Quarterly*, vol. 68, núm. 1, 1995.

⁶ *Ibidem*, p. 48.

⁷ Robert C. Smith, "Migrant membership as an instituted process: transnationalization, the State and the extra-territorial conduct of Mexican politics", en *International Migration Review*, vol. 37, núm. 2, 2003.

⁸ *Ibidem*, p. 326.

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 semi-autónoma de los migrantes y el contexto de incorporación en Estados Unidos”⁹.

En la misma línea, Jonathan Fox ha propuesto la adopción de una nueva terminología en el estudio de las prácticas transnacionales cívicas y políticas¹⁰. En lugar de referirnos a la ciudadanía transnacional, dual o múltiple, escribe Fox, deberíamos usar palabras como “membresía, estatus o derechos humanos” para hablar de esas actividades, cuyos límites, derechos y responsabilidades no están claramente definidos aún. El hecho es que, aunque por lo general los inmigrantes no han sido reconocidos como participantes plenos, es decir como ciudadanos, algunas naciones les han otorgado derechos políticos limitados. Fox, por ejemplo, ha analizado las actividades políticas de los migrantes y ha observado la existencia de cuatro formas de extenderles derecho al voto: 1) sufragio en el exterior; 2) sufragio de los no ciudadanos; 3) representación legislativa de las poblaciones expatriadas; y 4) elección de autoridades transnacionales como el Parlamento Europeo. Como se verá, este capítulo aborda las tres primeras de estas formas.

Diversos estudios subrayan el renovado interés de los países expulsores de mano de obra en crear vínculos entre los emigrantes y sus naciones de origen¹¹, entre otros medios mediante la concesión a sus ciudadanos del derecho a votar desde el exterior. De hecho, la historia reciente (y no tan reciente) ha mostrado cómo los emigrantes se han convertido en actores políticos de importancia en algunas regiones en que han sido parte

⁹ *Ibidem*, p. 332.

¹⁰ Jonathan Fox, "Unpacking 'transnational citizenship'", en *Annual Review of Political Science*, vol. 8., 2005, p. 194.

¹¹ Ver, entre otros, Carlos González Gutiérrez, *Relaciones Estado-díaspóra: aproximaciones desde cuatro continentes*, Tomo I y II, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006; Levitt y Glick Schiller, *op. cit.*; Erick Popkin, "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. 51, núm. 3-4, 2003; Luis Guarnizo, "El surgimiento de formaciones transnacionales. Las respuestas de los Estados mexicano y dominicano a la migración transnacional", en Mario Lungo (comp.), *Migración Internacional y Desarrollo*, FUNDE, El Salvador, vol. II, 1997; Douglas Massey, "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State", en *Population and Development Review*, vol. 25, núm. 2, 1999; y Barbara Schmitter Heisler, "Sending Countries and the Politics of Emigration and Destination", en *International Migration Review*, vol. 19, núm. 3, 1985.

de procesos de creación, construcción y hasta destrucción de algunos Estados-nación¹². El potencial político de estos grupos ha sido significativo en muchas naciones de emigración como Irak, Turquía, Argelia, Indonesia y Croacia, entre otras¹³.

Los derechos políticos de los inmigrantes son igualmente relevantes. Sobre los países industrializados con más altos índices de inmigración, la literatura es bastante extensa¹⁴. El énfasis de la mayoría de esos estudios está en las regulaciones diseñadas por los Estados para administrar la inmigración o para contener su expansión. Wayne Cornelius y sus colegas¹⁵, por ejemplo, investigaron las agendas de los gobiernos en torno a los controles sobre los inmigrantes y subrayaron su fracaso en detener la movilidad de trabajadores no calificados. Identificaron tres elementos principales en las agendas anti-inmigratorias: primero, el acceso de los inmigrantes ilegales a servicios públicos (educación y salud, por ejemplo) está siendo progresivamente reducido; segundo, no abundan programas que incentiven a los residentes permanentes a incorporarse a la sociedad receptora; y tercero, muchos países receptores han adoptado estrategias que dificultan el establecimiento permanente de los inmigrantes legales (por ejemplo, complicando los requisitos para acceder a la nacionalidad y/o la ciudadanía). Cornelius *et al.* sostienen la necesidad de estudiar el fenómeno de la inmigración más allá de los factores micro y macroeconómicos para pasar al análisis del tema en términos de ciudadanía, membresía en comunidades nacionales y locales, y derechos humanos básicos.

Basados en estudios de países de inmigración, algunos investigadores han propuesto la idea de una “ciudadanía posnacional”, en oposición a la “ciudadanía nacional”. Según Yasemin Soysal, la propuesta de una ciudadanía posnacional reconoce la existencia de derechos y beneficios conferidos a seres humanos, independientemente

¹² Steven Vertovec, "The political importance of diasporas", en Migration Information Source (Migration Policy Institute), disponible en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=313>, consultado el 17 de enero de 2007, publicado en 2005.

¹³ Stephen Castles y Mark Miller, *La era de la migración*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, y Sveven Vertovec, *op. cit.*

¹⁴ Ver entre otros, Wayne Cornelius, Philip Martin y James Hollifield, *Controlling Immigration. A global perspective*, Stanford University Press, California, 1994; Douglas Massey, *op. cit.*; Lydia Morris, "Globalization, Migration and the Nation-State: The Path to a Post-National Europe?", en *The British Journal of Sociology*, vol. 48, núm. 2, 1997; y Barbara Schmitter, *op. cit.*

¹⁵ Wayne Cornelius *et al.*, *op. cit.*

de su estatus en un territorio determinado regido por las leyes de un Estado-nación. Soysal expresa lo siguiente:

“La experiencia de los trabajadores huéspedes prueba que ha habido un cambio en el discurso global y en los modelos de ciudadanía en dos fases de inmigración del siglo XX. El modelo de ciudadanía nacional, cimentado en nociones territorializadas de pertenencia cultural, fue dominante durante el período de migración masiva al principio del siglo, cuando se esperaba moldear a los inmigrantes como ciudadanos nacionales. La reciente experiencia de los trabajadores huéspedes refleja una era en la que la ciudadanía nacional está perdiendo terreno hacia un modelo más universal de membresía, fundamentado en nociones desterritorializadas de los derechos de las personas¹⁶.”

Cambios conceptuales como éste se han cristalizado en las leyes de algunos países así como en tratados internacionales y en las prácticas de poder en algunas regiones. Para Soysal, esto constituye parte de la especificidad de los movimientos poblacionales ocurridos después de la segunda guerra mundial. Según la autora, una nueva relación se ha establecido entre “el otro” o “el extranjero” y el país de acogida, un buen ejemplo de las transformaciones y reestructuraciones experimentadas por el Estado-nación¹⁷. Lo que permite a los inmigrantes convertirse en miembros de una *polis* es “un espacio social compartido; una serie de principios y responsabilidades abstractas; y la organización racionalizada de las prácticas diarias, rutinarias, independientemente de las especificidades del lugar en el que viven”¹⁸.

La complejidad de estudiar los derechos políticos de los migrantes transnacionales se refleja en parte en los debates teóricos que se han derivado y que, en cierta forma, se han centrado en la redefinición de los derechos de ciudadanía o de membresía que se atribuyen tanto a los emigrantes como a los inmigrantes¹⁹. Para contribuir a este campo

¹⁶ Yasemin Soysal, *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1994, p. 3.

¹⁷ *Ibid.*, p. 14.

¹⁸ *Ibid.*, p. 166.

¹⁹ Ver, entre otros, Rainer Bauböck, "Towards a political theory on migrant transnationalism", en *International Migration Review*, vol. 37, núm. 3, 2003; Rainer Bauböck, "Expansive citizenship – Voting

de investigación, las siguientes dos secciones de este capítulo comentan experiencias concretas de voto desde el exterior y de voto de los extranjeros en el mundo.

Voto desde el exterior

El voto desde el exterior consiste en que los ciudadanos de un dado país puedan ejercer su derecho al sufragio mientras se encuentran en el exterior del país en cuestión. Con el ejercicio de este derecho, se crea un espacio social transnacional en que acciones (campañas, emisión del voto) realizadas en países de residencia afectan a la elección de gobernantes y la toma de decisiones en los países de origen.

De los 115 países y territorios que en 2007 lo permitían, 41 se localizaban en Europa, 28 en África, 20 en Asia, 16 en las Américas, y 10 en Oceanía²⁰. Contrario a lo que se podría presumir, no todos ellos se caracterizan por tener altas tasas de emigración.

El voto desde el exterior puede ser analizado por su alcance, su modalidad, las categorías de ciudadanos que incluye, los procedimientos para registrarse, y los tipos de sufragio permitidos. Respecto al alcance, puede estar limitado a elecciones y consultas ciudadanas nacionales (lo más usual), o puede también incluir elecciones y consultas subnacionales (mucho menos frecuente, pues conlleva dificultades técnicas para ligar los votos recibidos desde el exterior con lugares específicos dentro del país; adicionalmente, como no siempre las elecciones locales ocurren en las mismas fechas, la falta de simultaneidad entre ellas llevaría a realizar frecuentes procesos electorales en el exterior.) Sobre la modalidad, el sufragio puede ser enviado mediante correo, teléfono, fax o internet, o bien depositado personalmente en mesas de votación establecidas en el exterior (esto último usualmente involucra el uso de las embajadas y consulados del país en cuestión). Los ciudadanos a quienes se les permite votar pueden ser todos: a) los que están en el exterior el día de los comicios, o bien b) los que residen permanentemente en el exterior, o finalmente c) sólo algunos grupos tales como personal gubernamental o

beyond territory and membership”, en *PS: Political Science and Politics*, vol. 38, núm. 4, 2005; David Earnest, “Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm”, disponible en www.odu.edu/~dearnest/pdfs/earnest_apsa_2003.pdf, consultado el 21 de julio de 2008, publicado en 2003; y Kim Barry, “Home and away: the construction of citizenship in an emigration context”, en *New York University Law Review*, vol. 81, núm. 11, 2006.

²⁰ IDEA, *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, IDEA/IFE, Estocolmo y México, 2007, pp. 234-245.

estudiantes. El registro de votantes en el exterior puede ser conducido fuera de las fronteras o depender de un registro previo en el país de origen. El tipo de sufragio puede ser activo (el derecho a votar, caso más frecuente) o también pasivo (el derecho a aspirar a un cargo electivo, menos habitual debido a la dificultad de hacer campaña electoral en el exterior); el sufragio pasivo trae aparejada la posibilidad de que ciudadanos residentes en el exterior elijan representantes ante los órganos de gobierno de su país de origen.

Los datos sugieren que, independientemente de sus variantes, muy pocas personas votan desde el exterior, aunque existen excepciones. Países que antes fueron fuentes de emigrantes, como España e Italia, reciben importantes cifras de votos de expatriados, que en ocasiones han sido decisivos en sus procesos electorales. Estados Unidos, posiblemente debido a la significativa presencia fuera de sus fronteras de personal militar y gubernamental así como de empresarios y personas en retiro, unido a la simplicidad del proceso para registrarse como votante desde el exterior, recibe muchos votos de esta índole. Países que han sido afectados por guerras y por tanto con un buen número de refugiados dispersos en otras naciones, como Bosnia, Irak y Afganistán, han registrado altos niveles de participación electoral de sus expatriados.

Voto de los extranjeros

El voto de los extranjeros consiste en que extranjeros residentes en un dado país puedan sufragar en elecciones internas del país en cuestión. Con el ejercicio de este derecho, se crea un espacio social transnacional en que acciones (campañas, emisión del voto) realizadas en países de residencia afectan a la elección de gobernantes y la toma de decisiones en éstos, a la vez que los extranjeros habilitados para votar mantienen la ciudadanía de sus países de origen, y por ende la posibilidad de que otras de sus acciones afecten la elección de gobernantes y la toma de decisiones en estos últimos.

En 2003, Earnest contó 22 países en los cuales los extranjeros tenían derecho al voto, con distintas modalidades y limitaciones²¹. Por su lado, el *Immigrant Voting Project* identificó 40 países, o jurisdicciones subnacionales dentro de éstos, que admitían el voto

²¹ David Earnest, *op. cit.* Además, encontró dos naciones (Bolivia y Colombia), cuyas constituciones permiten a sus respectivas legislaturas conceder el voto a los extranjeros residentes, pero que aún no lo habían concretado (desde entonces, Colombia aprobó una ley que implementó el voto de los extranjeros).

de los extranjeros²². En 2005, Bauböck identificó 45 países que han previsto, aunque no todos implementado, esta práctica²³. Contrariamente a lo que podría esperarse, no todos estos países tienen altas tasas de inmigración.

El voto de los extranjeros puede ser analizado según su alcance, escala, requisito de residencia, y tipos de sufragio²⁴. En cuanto al alcance, los extranjeros habilitados para votar pueden ser de cualquier nacionalidad (derecho no discriminatorio al sufragio de los extranjeros) o solamente de algunas nacionalidades (derecho discriminatorio al sufragio de los extranjeros). En escala, el derecho al voto puede estar restringido a elecciones municipales o locales (el caso más frecuente) o incluir también comicios nacionales y referenda. Usualmente, un número de años de residencia legal en el país de acogida (y a veces en el municipio o demarcación específicos en que el extranjero solicitante va a ejercer el derecho al sufragio) es necesario para acceder a este derecho; puede oscilar entre los seis meses en Irlanda (para elecciones locales), pasando por un año en Nueva Zelanda (para todas las elecciones), hasta llegar a 15 años en Uruguay (para todo tipo de comicios). El tipo de sufragio puede ser activo (emitir un voto), y en algunos países también pasivo (el extranjero puede ser candidato a un cargo de elección, y ocuparlo si lo gana).

El sufragio de los extranjeros tiende a ser predominante como medida recíproca entre Estados miembros de esquemas de integración, tales como el Consejo Europeo, la Unión Europea y la *Commonwealth*. Por ejemplo, en 1992 el Consejo Europeo, que reúne a 42 naciones, aprobó la “Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local”, diseñada para incentivar el voto de los inmigrantes en los países miembros; Estados no europeos pueden adherirse también a esta convención, que entró en vigor en 1997, pero hasta 2005 había sido ratificada sólo por cinco Estados²⁵. El preámbulo de la Convención señala que “la residencia de los extranjeros en un territorio nacional es ahora una figura permanente de las sociedades europeas”, reconoce “la activa participación de los residentes extranjeros en la vida de la comunidad local y el desarrollo de su prosperidad”, y menciona “la necesidad de fortalecer su integración en la

²² Immigrant Voting Project, “Global Resident Voting Timeline”, disponible en www.immigrantvoting.org/material/TIMELINE.html, consultado el 21 de julio de 2008, publicado en 2008.

²³ Rainer Bauböck, *op. cit.*, 2005, p. 684.

²⁴ David Earnest, *op. cit.*, pp. 3-5.

²⁵ Rainer Bauböck, *op. cit.*, 2005, p. 685.

comunidad local, especialmente por medio del ensanchamiento de las posibilidades de su participación en los asuntos públicos locales”. Basado en estas consideraciones, el artículo 6 de la Convención estipula:

“Cada parte se compromete... a garantizar a cada residente extranjero el derecho a votar y a ser candidato en las elecciones de autoridades locales, siempre y cuando la persona cumpla los mismos requisitos legales aplicados a los nacionales y, además, haya sido residente legal y habitual en el Estado concerniente durante los cinco años previos a las elecciones.”

La Unión Europea (UE) tiene sus propias disposiciones para conceder el voto a los no ciudadanos, en este caso limitado a ciudadanos de sus países miembros. El Tratado de Maastricht de 1992 estableció una “ciudadanía europea”, y el Tratado de Amsterdam de 1997 garantizó el derecho al sufragio en elecciones municipales y europeas a los ciudadanos de cualquier Estado miembro residentes en cualquier otro Estado miembro. Como consecuencia, el Tratado Constitutivo de la Unión Europea ahora establece:

“Artículo 17 (antiguo artículo 8):

1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional...”

“Artículo 19 (antiguo artículo 8 B):

1. Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado....

2. ... todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado...”

Por su lado, el Reino Unido permite votar y ser votados en sus elecciones parlamentarias a los extranjeros residentes que sean ciudadanos de algún Estado de la *Commonwealth* o de la República de Irlanda. En reciprocidad, los ciudadanos británicos que viven en Irlanda pueden votar en el mismo tipo de comicios. Curiosamente, no todos los Estados de la *Commonwealth* han sido recíprocos al respecto con los ciudadanos británicos que residen en ellos (o, para el caso, con ciudadanos de otros países de la *Commonwealth*).

Otras naciones o jurisdicciones subnacionales también han otorgado el derecho al voto a los extranjeros residentes, entre ellos, Australia, Islandia, Suiza y varios países latinoamericanos que se comentan a continuación. Un estudio detallado puede verse en Earnest²⁶.

El voto desde el exterior y el voto de los extranjeros en América Latina

Latinoamérica es una región con niveles significativos de emigración e inmigración, tanto extra como intraregional. Este fenómeno demográfico, combinado con repetidos intentos de democratización, ha llevado a muchos países de la región a ser pioneros en el voto desde el exterior y en el voto de los extranjeros, como acertadamente se señala en Calderón Chelius²⁷. La figura 1 provee un panorama de las experiencias de dieciséis naciones latinoamericanas (de las veintiuna en la región)²⁸ con el voto desde el exterior y el de los extranjeros. A continuación se incluye una descripción de los países contenidos en la figura 1 y sus avances en una y otra materias.

Figura 1: Voto desde el exterior y de los extranjeros en América Latina		
País	Voto desde el exterior	Voto de los extranjeros

²⁶ David Earnest, *op. cit.*

²⁷ Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, D.F., 2003.

²⁸ Cinco países carecen de provisión alguna para el voto desde el exterior o el voto de los extranjeros: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, y Haití.

	Año de aprobación; detalles	Alcance por tipo de elección	Año de aprobación; detalles	Alcance por tipo de elección
Argentina	1993; en persona	Elecciones presidenciales y legislativas	Desde 1997, previa obtención de documento de identidad argentino	Algunas elecciones municipales y/o locales
Bolivia	1991; implementado en 2009	Presidenciales	1994; no se implementa aún	Municipales
Brasil	1985; en persona	Presidenciales	2001; exclusivo para ciudadanos portugueses con 3 años de residencia	Nacionales
Chile	Rechazado en 2007	-----	1989; 5 años de residencia	Todas las elecciones y consultas
Colombia	1961; en persona	Presidenciales, legislativas y consultas nacionales. Hay representación legislativa para ciudadanos en el exterior.	Aprobado en 1991, implementado en 2006; 5 años de residencia	Municipales, distritales y consultas
Ecuador	2006; en persona	Presidenciales, legislativas y consultas nacionales. Hay representación legislativa para ciudadanos en el exterior.	Aprobado en 2008, implementado en 2009; 5 años de residencia	Todas las elecciones.
Honduras	2001; en persona	Presidenciales	No establecido en la Constitución	-----
México	2006; por correo	Presidenciales (y de gobernador en el estado de Michoacán desde 2007)	No establecido en la Constitución	-----
Nicaragua	Sin implementar	Presidenciales y legislativas	No establecido en la Constitución	-----

Panamá	2006; por correo, obligatorio, se implementó en 2009	Presidenciales	No establecido en la Constitución	-----
Paraguay	Aprobado en 1990, rechazado en 1992.	-----	Sólo los extranjeros con residencia definitiva	Municipales
Perú	1980; en persona, obligatorio	Elecciones generales y consultas	No establecido en la Constitución	-----
Puerto Rico	1996; por correo, limitado a ciertas categorías	Todas las elecciones, incluyendo primarias de partidos	No establecido en la Constitución	-----
República Dominicana	2004; en persona	Presidenciales	No establecido en la Constitución	-----
Uruguay	Rechazado en octubre de 2009 en consulta nacional	-----	1917; 3 a 15 años de residencia	Todas las elecciones y consultas
Venezuela	1998; en persona	Presidencial y referéndum para remover presidente	1983. Desde 1999, 10 años de residencia	Estatales y municipales
	Fuentes: IDEA (2007, pp. 234-245) e investigación propia		Fuentes: <i>Immigrant Voting Project</i> (2008), Earnest (2003), e investigación propia	

Argentina

Argentina permite el voto desde el exterior en elecciones nacionales: presidente y vicepresidente, senadores y diputados²⁹. Además, algunas provincias y la ciudad capital permiten el voto de los extranjeros en sus comicios locales.

El sufragio es obligatorio para los ciudadanos argentinos residentes en su país,³⁰ pero no para aquellos que han registrado (ante un consulado o embajada) su domicilio en

²⁹ Gustavo Ernesto Emmerich, “El voto en el extranjero: antecedentes en México y experiencias internacionales”, en *Iniciativa*, 20, Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México, julio-septiembre, 2003, pp. 124-126.

el exterior. Desde 1993 estos últimos pueden solicitar ser incluidos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior, para ejercer su derecho al sufragio desde su lugar de residencia³¹. El día de los comicios, los consulados argentinos establecen mesas de votación en sus mismas sedes o algunas veces en otros lugares. Ciudadanos argentinos allí residentes son escogidos para presidir tales mesas y –cuando los hay disponibles– representantes de los partidos políticos argentinos pueden vigilar el proceso. Tras un conteo provisional, las urnas y los votos son enviados a Argentina para su cómputo final. Tanto registro como participación son bastante bajos, como lo muestra la figura 2 respecto a las elecciones presidenciales y legislativas de 2003.

Figura 2: Argentina. Registro y participación en los comicios presidenciales y legislativos del 27 de abril de 2003

Lugar	Registro de electores en el exterior	Participación
Totales	29,283	n/d
Ciudad de México	1,300 c.	700 c.
Washington, DC	632	257
Brasilia	110	40%
Sao Paulo	600	36%
Madrid, Barcelona y Vigo	1,800	199
París	n/d	500 c.
Roma	n/d	82
Milán	n/d	70
Israel	136	9
Londres	550	160

Fuentes: para totales, Navarro (2007, 244); para la Ciudad de México, Consulado de Argentina en ella; para el resto: *Clarín*, disponible en www.old.clarin.com/diario/2003/04/28/p_02702htm.

Para las elecciones presidenciales y legislativas de 2007, el Registro de Electores Residentes en el Exterior creció a 42,533 electores (un aumento de 45% respecto a 2003), de los cuales votaron 8,127; los lugares con mayor concentración de electores registrados fueron: Los Ángeles con 6,500 votantes, Nueva York y Madrid con 3,200 cada una, París con 2,500, Barcelona, Miami, Montevideo y Milán con 1000 cada una, y Vigo (España)

³⁰ Sólo hay una excepción: los ancianos. Ciudadanos que están fuera de sus distritos o tienen malas condiciones de salud el día de la elección deben justificar su ausencia.

³¹ Según la Ley 24007, de 1991, y su Decreto Reglamentario 1138, de 1993.

con 500. Al 17 de junio de 2009, el Registro había llegado a 46,258³². Estas cifras significan muy poco para los casi dos millones de argentinos que viven en el extranjero. Algunos reportes de prensa sugieren que muchos de los inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior son empleados del gobierno argentino destacados fuera de su país.

Para mejorar el registro y la participación, y en definitiva la participación democrática de los argentinos expatriados, el Ministerio del Interior (encargado de organizar las elecciones) ha propuesto varias iniciativas en la actual administración. Algunas son técnicas, como facilitar el registro de electores en el exterior y permitirles el sufragio por correo postal o electrónico. Otras son abiertamente políticas, como la que implica crear la “Provincia 25”³³ como un distrito especial en el exterior que daría representación política a los emigrantes.

Los extranjeros residentes no pueden votar en elecciones nacionales, pero sí pueden hacerlo en elecciones locales en casi todo el país, y en algunos casos incluso pueden ser elegidos como autoridades municipales. La provincia de Buenos Aires, con una significativa población de inmigrantes extranjeros, fue en 1997 la primera en otorgarles derecho al sufragio: a gobernador, senadores y diputados provinciales, autoridades municipales (alcaldes y concejales), y consejeros escolares; desde entonces más de un cuarto de millón de extranjeros se han registrado para votar en esa provincia. Otras provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³⁴ siguieron el ejemplo, aunque con cantidades mucho menores de extranjeros inscritos, y en la mayoría de los casos con derecho al sufragio limitado a elecciones municipales (es decir, excluyendo las de ejecutivo y legislativo provinciales). A inicios de 2009, sólo dos provincias no tenían ninguna disposición en ese sentido (Formosa y La Rioja)³⁵. Corresponde a cada una de las provincias y a la capital federal administrar su respectivo padrón de votantes extranjeros. En todos los casos, la inscripción electoral de los extranjeros es voluntaria.

³² Cámara Nacional Electoral, “Las Elecciones en Números. Comicios Legislativos 2009”, disponible en www.pjn.gov.ar/cne/documentos/seminario/Las%20elecciones%20en%20numeros.pdf consultado el 23 de octubre de 2009.

³³ Argentina se divide en 23 provincias y la capital federal, que constituyen 24 distritos electorales para elegir senadores y diputados nacionales.

³⁴ Esta es la capital federal y no debe confundirse con la provincia del mismo nombre.

³⁵ Cfr. “¿Pueden votar los extranjeros en las elecciones nacionales?”, en Fiscal de Mesa, disponible en www.fiscaldemesa.org.ar, al 23 de abril de 2009.

Requisito fundamental para inscribirse es contar con Documento Nacional de Identidad (DNI); a su vez, de acuerdo a la Ley Nacional de Migraciones 25871, todos los extranjeros que sean residentes permanentes o temporales pueden obtener un DNI. Usualmente se añaden otros requisitos, como: un tiempo mínimo de residencia en la municipalidad en que se va a ejercer el voto, ser contribuyente de impuestos, saber leer y escribir en español, y a veces tener cónyuge o hijos argentinos.

Bolivia

Bolivia aprobó el voto desde el exterior en 1991³⁶ y lo implementó en las elecciones presidenciales del 9 de diciembre de 2009 en cuatro países³⁷. En esta ocasión el Consejo Nacional Electoral estrenó un nuevo padrón electoral biométrico, tanto para las elecciones en el país como en los diferentes consulados donde se efectuaron las votaciones desde el exterior. Por otro lado, la legislación boliviana incorpora desde 1994 una disposición que autoriza el voto de los extranjeros en elecciones municipales, que aún no ha sido implementado.

Brasil

Brasil permite tanto el voto desde el exterior como el de los portugueses residentes en su territorio. Desde 1965, la ley³⁸ concedió el derecho al voto a los brasileños residentes en el exterior, aunque éste se aplicó apenas en 1985, al final de la dictadura militar que predominó en el país desde 1964. Los brasileños pueden inscribirse como votantes extraterritoriales en los consulados y embajadas de su país. Ni el registro ni la participación son obligatorios. Ambos son bastante bajos: para los comicios presidenciales de 2002, de los casi 1.6 millones de brasileños en el exterior, sólo 69,937 se inscribieron y apenas 38,618 (55%) votaron; en 2006, se registraron 86,085 brasileños y votaron 40,883 (47%)³⁹.

³⁶ Código Electoral Art. 97 y la Ley 4021 en sus Art. 7, 19 y del 43 al 62.

³⁷ Argentina (específicamente en Buenos Aires, Jujuy y Mendoza), Brasil (San Pablo), Estados Unidos (Virginia, Maryland y Nueva York) y España (Madrid, Barcelona y Valencia).

³⁸ Ley electoral 4737 de 1965, Capítulo VII.

³⁹ Justiça Eleitoral, “Votação de Candidatos”, disponible en www.tse.gov.br/eleicoes/2006/est_eleicoes.htm consultado el 14 de julio de 2009.

Desde 2001, en reciprocidad a una disposición similar en Portugal para los brasileños (y para ciudadanos de otras naciones que fueron parte del antiguo imperio portugués), Brasil permite votar a los ciudadanos portugueses con tres años de residencia en Brasil. Éstos pueden solicitar el “estatuto de igualdad”, que les da oportunidad –pero no obligación- de votar en las elecciones nacionales de este país sudamericano.

Chile

Chile no permite a sus ciudadanos votar desde el exterior, pero sí lo permite a los extranjeros en todas sus elecciones. Una propuesta para permitir el voto desde el exterior fue enviada al Congreso en 1991. Luego de larga discusión, el proyecto fue finalmente rechazado en mayo de 2007. Los partidos reunidos en la gobernante coalición de centro-izquierda votaron a favor, pero eso no fue suficiente para aprobar la ley, que recibió la negativa de la derechista Unión Independiente Democrática y la abstención del también derechista partido Renovación Nacional. Por tanto, los 857,000 chilenos expatriados registrados en un censo conducido entre 2003 y 2005 por el Ministerio de Relaciones Exteriores, continuarán sin ejercer el voto desde el exterior. Por otro lado, de acuerdo a la constitución de 1980, los extranjeros con más de cinco años de residencia en Chile pueden inscribirse en el padrón de votantes y, por tanto, votar en todas las elecciones y consultas que se realicen en este país⁴⁰. En las elecciones de alcaldes y concejales de 2008, estaban en condiciones de votar 14,025 extranjeros.

Colombia

Colombia permite que sus ciudadanos voten desde el exterior, y les otorga también representación legislativa. Además, permite que los extranjeros voten en sus elecciones municipales y distritales.

Actualmente, los colombianos que residen en el exterior pueden votar en comicios presidenciales y legislativos, así como en consultas nacionales. El derecho al voto desde el exterior fue instituido en 1961⁴¹, únicamente para la elección presidencial. Con el tiempo, esta facultad se expandió: desde 1991 se permitió a los expatriados votar para la

⁴⁰ Constitución, art. 14, y el Ley Constitucional Orgánica sobre Voto Popular y Escrutinio, art. 60.

⁴¹ Ley 39 de 1961, después complementada por el Código Electoral de 1986 (art. 116) en lo que respecta a las elecciones presidenciales y por la Constitución (arts. 171 y 176) en lo referente a las legislativas.

Asamblea Constituyente electa ese año y también para el Senado; y desde 2002 para la Cámara de Representantes; además, en 2003 pudieron votar en un referéndum. Desde 2002 tienen el derecho de ser postulados a cargos públicos y a representación en la Cámara de Representantes (eligen uno de los cinco escaños de ese órgano legislativo reservados para “minorías políticas”). El registro y la participación de electores en el exterior son bastante bajos: en la elección presidencial de 2002, de los tres millones de colombianos expatriados, únicamente 69,937 se inscribieron y sólo 38,618 (65%) votó; en los comicios de 2006, las cifras aumentaron significativamente: se registraron 319,045 personas y votaron 121,155 (38%)⁴².

La Constitución de 1991 incluye una disposición para que los extranjeros voten en comicios locales. Se implementó en 2006, cuando se aprobó una ley que permite votar en elecciones y consultas municipales y distritales a los extranjeros con cinco años de residencia⁴³.

Ecuador

Ecuador permite votar a sus ciudadanos desde el exterior, quienes también tienen representantes en la Asamblea Nacional; además, ha concedido derecho facultativo al sufragio a los extranjeros residentes en su territorio.

Los ecuatorianos residentes en el exterior pueden votar por presidente de su país desde 2006. En 2007, también eligieron sus propios representantes en la Asamblea Constituyente: dos provinieron de América Latina, dos de Estados Unidos y Canadá, y dos de Europa. En 2008, participaron en el referéndum para aprobar la nueva constitución, que contempla disposiciones para un amplio ejercicio de derechos políticos tanto de los expatriados como de los extranjeros. Textualmente, dice:

“Art. 63. Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo... Las personas extranjeras residentes en el Ecuador

⁴³ Ley 1070 que regula el voto de los extranjeros residentes en Colombia.

tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años”.

En las elecciones generales del 26 de abril de 2009, se registraron 184,584 ecuatorianos residentes en el exterior y votaron 78,897 (42%); además, eligieron seis representantes ante la Asamblea Nacional. El voto de los extranjeros se implementó por primera vez en esos mismos comicios, con un total de 88,657 extranjeros habilitados, que representaron 0.84% de un total de 10,532,005 electores⁴⁴.

Honduras

El derecho de los hondureños a votar desde el exterior en elecciones presidenciales fue aprobado en 2001⁴⁵, y se implementó ese año sólo en un pequeño grupo de ciudades estadounidenses: Houston, Los Ángeles, Miami, Nueva Orleans, Nueva York y Washington, DC, por la alta concentración de hondureños en esos lugares. El registro de votantes fue bajo: de los 600 mil hondureños fuera de su país, solamente 10,826 se inscribieron, de los cuales 4,541 votaron (42%); el número de votantes en el exterior (11,510) fue casi igual en 2005 y, por diferentes razones, sólo los votos provenientes de Houston y Los Ángeles fueron contabilizados, para un total de 464 sufragios⁴⁶.

México

México permite el voto desde el exterior, pero no el de los extranjeros. Años después de aprobar la llamada ley de “no pérdida de la nacionalidad” (una enmienda a la Constitución que garantiza a mexicanos por nacimiento conservar su nacionalidad mexicana aun si adoptan otra u otras), se aprobó el voto desde el exterior⁴⁷.

⁴⁴ Cfr. “Resultados Preliminares Elecciones 2009 Primera Vuelta” disponible en www.app.cne.gov.ec/resultados2009/, consultado el 30 de junio de 2009.

⁴⁵ Decreto 72 de 2001, o Ley Especial sobre el Ejercicio del Sufragio de los Hondureños en el Exterior.

⁴⁶ IDEA, *op. cit.*, p. 135.

⁴⁷ Luis Guarnizo, *op. cit.*; Luin Goldring, "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation", en *Latin American Research Review*, vol. 37, núm. 3, 2002; Carlos González Gutiérrez, "Fostering identities: Mexico's relations with its diaspora", en *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2., 1999; y Jorge Durand, “De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder”, en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr (comps.),

En efecto, desde 2006 los mexicanos que residen fuera de su país pueden votar por correo en elecciones presidenciales⁴⁸. Para ejercer ese derecho, tienen que poseer una credencial de elector vigente, la cual sólo puede ser obtenida dentro de México. Su posesión les permite inscribirse en el padrón de electores en el exterior, siempre y cuando lo soliciten también por correo. Ni el registro ni el voto son obligatorios. Pese a los muchos esfuerzos del Instituto Federal Electoral (IFE) dirigidos a registrar electores en el exterior, los resultados fueron escasos: de los casi 11.5 millones de mexicanos fuera de su país, para las elecciones de 2006 se registraron sólo 54,780, de los cuales 40,876 votaron, emitiendo 32,632 votos válidos⁴⁹.

Por su parte, el estado de Michoacán aprobó en 2007 reformas electorales que permiten a los michoacanos votar desde el exterior para el cargo de gobernador; 992 michoacanos en el exterior lo solicitaron, 671 fueron aceptados y 349 votaron⁵⁰. Zacatecas es otro estado que ha concedido algunos derechos políticos a los expatriados: desde 2003, con la aprobación de la “Ley Migrante”, permite que los emigrantes con residencia binacional o simultánea tengan representación en la Cámara de Diputados estatal⁵¹. Dicha ley obliga a los partidos políticos que compiten en los comicios legislativos estatales a incluir candidatos que residan o hayan residido en el exterior, en forma tal que garantiza que algunos de estos candidatos obtengan diputaciones. La ley también permite que los emigrantes con residencia binacional o simultánea compitan por cargos como presidentes municipales, síndicos y regidores.

Respecto del posible voto de los extranjeros en elecciones mexicanas, algunas noticias emergieron en 2008, luego de una visita de la vicepresidenta de España al presidente Felipe Calderón. En la ocasión, la vicepresidenta, María Teresa Fernández de la Vega, mencionó una propuesta que analiza el Congreso español que permitiría el voto de los extranjeros en los comicios españoles de 2011; debido a que la iniciativa incluiría a

Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

⁴⁸ Reformas de 2005 al Código Federal de Instituciones Electorales y Procedimientos, Libro VI. Previamente, la misma Constitución había sido reformada para permitir el voto desde el exterior.

⁴⁹ IFE, *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, 2006, p. 12.

⁵⁰ Unidad Técnica del Voto de los Michoacanos en el Extranjero, “Sistema Estadístico de Consulta del Voto de los Michoacanos en el Extranjero”, disponible en www.iem.org.mx/SistemaConsulta/ consultado el 5 de julio de 2009

⁵¹ Miguel Moctezuma, “La voz de los actores. Ley migrante y Zacatecas”, en *Migración y Desarrollo*, octubre, número 001, 2003.

13 mil mexicanos residentes en España, Fernández de la Vega pidió reciprocidad. Calderón respondió que su administración estudiaría “profundamente” el asunto⁵².

Nicaragua

Aunque las leyes electorales de 1995 y 2000 contemplan el voto desde el exterior, éste aún no ha sido implementado. La Ley Electoral de 2000 establece “el derecho al sufragio de todos los ciudadanos nicaragüenses”, incluyendo a aquellos que se encuentren temporalmente o residan fuera del país. El sufragio desde el exterior incluiría elecciones presidenciales, de diputados nacionales y de diputados al Parlamento Centroamericano⁵³.

Panamá

Una enmienda al Código Electoral (art. 6) concede a los panameños en el exterior el derecho al voto por correo en las elecciones para presidente y vicepresidente. En 2007, la Corte Electoral reguló que el registro y el voto fuesen obligatorios para los panameños en el exterior, aunque limitado a aquellos que no han adoptado ninguna otra nacionalidad (con la excepción de quienes la hayan adquirido por nacimiento). El registro se hace por correo, Internet o -cuando el interesado se encuentre en Panamá- personalmente ante la Corte Electoral. Los votos pueden ser enviados también por correo, aunque en el caso de que la persona se encuentre en Panamá, puede votar en el lugar correspondiente a su último domicilio registrado en el país. El voto desde el exterior fue implementado en las elecciones del 3 de mayo de 2009, cuando se registraron 1,706 panameños y votaron 530 (31%)⁵⁴.

Paraguay

⁵² El Mexicano, disponible en www.el-mexicano.info/nota.aspx?idNota=314270+&esSecc=trae, consultado el 7 de agosto de 2008, publicado el 17 de agosto de 2008.

⁵³ Ley Electoral de Nicaragua de 2000 (art. 122), disponible en <http://www.resdal.org/Archivo/d000017a.htm>

⁵⁴ Tribunal Electoral, “Cuadro No. 1 Centros de Votación, Mesas Escrutadas, Padrón Electoral, Votos Emitidos, Participación Electoral, Panameños Residentes en el Exterior: Elecciones Populares para Presidente del 3 de mayo de 2009”, disponible en <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/elecciones/elecciones-2009/resultados/cuadro01-presidente.xls>, consultado el 23 de septiembre de 2009.

Una ley de 1990 concedió el derecho al voto a los paraguayos residentes en el exterior, pero la constitución de 1992 canceló esa disposición. Sin embargo, los extranjeros residentes en Paraguay sí pueden votar en elecciones municipales. En efecto, el artículo 120 constitucional establece que “son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional” y agrega que “los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales”.

Perú

Los peruanos en el exterior *deben* votar en elecciones presidenciales y legislativas así como en consultas populares (referéndum y revocatorias)⁵⁵. Incumplir con el registro y el voto puede ser castigado con multa y otras penas. Por tanto, la inscripción y participación de los peruanos expatriados alcanzan porcentajes más altos que en el resto de América Latina: para 2001 se registraron 248,790 peruanos de los dos millones residentes en el exterior y 132,406 (53%) efectivamente votaron; para 2006, el padrón casi se duplicó con 457,891 registrados, de los cuales votaron 290,728 (63%) en la primera vuelta, que se redujeron a 282,944 (61%) en la segunda vuelta⁵⁶. Aunque está contemplado, el sufragio por correo no ha sido aplicado, y por tanto se ejerce en persona en mesas de votación establecidas en representaciones diplomáticas peruanas.

Puerto Rico⁵⁷

Sólo ciudadanos puertorriqueños de ciertas categorías pueden votar mientras residen en el exterior⁵⁸. Lo hacen por correo en los comicios para gobernador, representante residente, legisladores y autoridades municipales, así como en las elecciones primarias de los partidos políticos. Los ciudadanos que pueden votar desde el exterior incluyen a los enlistados en las fuerzas armadas estadounidenses o en la Guardia Nacional puertorriqueña con responsabilidades en otros países del mundo. También se aplica a los diplomáticos y otros funcionarios públicos, estudiantes, y trabajadores agrícolas con contratos administrados por el Departamento de Trabajo. Para acceder al

⁵⁵ Cfr. la Constitución de 1979 y el Ley Orgánica sobre Elecciones de 1996, Título X.

⁵⁶ Oficina Nacional de Procesos Electorales, “Resultados de las Elecciones Presidenciales 2006”, disponible en www.onpe.gob.pe/Elecciones.php?c_tipo=0&c_texto=0 consultado el 28 de junio de 2009

⁵⁷ Puerto Rico no es un estado soberano, sino un “Estado Libre Asociado” a Estados Unidos de América.

⁵⁸ Según la Ley Electoral de 1996, arts. 5.035 al 5.041.

voto, tienen que registrarse dentro de Puerto Rico y sustentar su solicitud con documentos certificados por una autoridad competente y en los que se establezca la necesidad de ejercer sus actividades en el exterior. Para la elección general de 2008, fueron presentadas 1,975 solicitudes en este sentido, de las cuales 1,669 fueron aceptadas⁵⁹.

República Dominicana

Desde 2004⁶⁰, los dominicanos en el exterior pueden votar en elecciones presidenciales. En ese año, ese derecho pudo ser ejercido exclusivamente en algunos países como Canadá, España, Estados Unidos, Puerto Rico y Venezuela. Los datos de 2004 señalan que 52,431 dominicanos se inscribieron para votar y lo hicieron efectivamente 35,042 (66.83%)⁶¹. En 2008, se registraron 154,789 personas y votaron 76,713 (49.56%). El aumento de inscritos en el padrón se atribuye, entre otros aspectos, a que para 2008 se amplió el número de países en los que se podía votar (se añadieron a la lista Panamá, Suiza, Holanda, Italia, San Martín y Curazao)⁶² y a que se empezó a emitir el documento para sufragar en oficinas de registro en el exterior.

Uruguay

Uruguay tiene leyes muy flexibles para el voto de los extranjeros y la adquisición de la ciudadanía, pero las iniciativas para el voto desde el exterior han fracasado en dos ocasiones. Una iniciativa de ley para permitir el voto de los uruguayos desde el exterior fue rechazada por el Senado en junio de 2004. En octubre de 2009, el tema se sometió a plebiscito, pero también fue rechazado⁶³.

⁵⁹ De éstas, 804 fueron de estudiantes, 489 de miembros de las fuerzas armadas y el resto, de otras categorías.

⁶⁰ Según la Ley Electoral de 1996 (Capítulo X), la Regulación del Registro de Votantes Residentes en el Exterior de 2001 y la Regulación del Sufragio de los Dominicanos en el Exterior de 2004.

⁶¹ IDEA, *op. cit.*

⁶² Junta Central Electoral, “Elecciones Ordinarias Generales Presidenciales del 16 de mayo de 2008. Boletín # 9” disponible en www.jce.do/jce2/DETALLEBOLETINES/Boletín9/tabid/87/Default.aspx consultado el 22 de julio de 2009

⁶³ Resultados de las elecciones del 25 de octubre de 2009 disponibles en <https://elecciones.corteelectoral.gub.uy/20091025/SSPMMain.asp>, consultado el 2 de noviembre de 2009. Sólo el 36.93% de los votantes estuvo a favor de que se implementara el voto epistolar.

De acuerdo al artículo 75 de la constitución, los extranjeros con tres (si tienen una familia) o cinco (si no la tienen) años de “residencia habitual en el país” pueden obtener la “ciudadanía legal” y, por tanto, votar y ser elegidos⁶⁴ en cada elección. Adicionalmente, según el artículo 78, los extranjeros con quince años de residencia y que tengan una familia pueden registrarse para ejercer el sufragio en cualquier elección sin solicitar la ciudadanía. En 2003, había 690 así registrados, frente a un total de 2,584,329 nacionales empadronados.

Venezuela

Desde 1998⁶⁵, los venezolanos expatriados pueden votar en elecciones presidenciales así como en consultas nacionales. Para los comicios de 2000, de los 200 mil venezolanos fuera de su país, se registraron para votar 15,269 y 7,959 lo hicieron (52%); para el referéndum revocatorio de 2004, el número de inscritos se duplicó y alcanzó casi 31,000; en las elecciones presidenciales de 2006, el número de inscritos ascendió a 57,325 de los cuales votaron 34,216 (59%)⁶⁶.

Una enmienda de 1983 a la Constitución de 1961 introdujo una disposición para que “el voto sea extensivo a los extranjeros en las elecciones municipales, dependiendo de las condiciones de residencia y otras que la ley establezca” (art. 111). La Constitución de 1999 (art. 64) clarificó el requisito de residencia y lo fijó en diez años, además de ampliar el derecho al voto a las elecciones de nivel estatal. En 2003, se registraron para votar 76,756 extranjeros.

Consideraciones finales

Desde la creación de los Estados-nación, temas como la nacionalidad, la ciudadanía, la participación y la representación políticas han estado relacionadas a espacios políticos determinados por las fronteras nacionales. En la actualidad, los debates

⁶⁴ Algunos puestos de elección sólo pueden ser ocupados por “ciudadanos naturales”: aquellos nacidos en el país, o nacidos en el extranjero de padres uruguayos.

⁶⁵ Según la Ley Orgánica para el Sufragio y la Participación Política de 1997, arts. 90 y 99.

⁶⁶ Consejo Nacional Electoral “Elección Presidencial-3 de diciembre de 2006”, disponible en http://www.cne.gov.ve/divulgacionPresidencial/resultado_nacional.php?color=&c2=0&e=99, consultado el 30 de julio de 2009.

conceptuales en torno a los Estados-nación en el contexto de los continuos movimientos de personas que se establecen temporal o permanentemente fuera de sus países de origen, han generado la reformulación de esas nociones tradicionales. El presente estudio –tan preliminar como puede ser– confirma lo que algunos académicos han señalado sobre cómo las actividades transfronterizas de los migrantes están induciendo cambios importantes en lo conceptual y lo jurídico para llevar los temas mencionados arriba más allá de los límites territoriales del Estado-nación. Al mismo tiempo, muchos académicos han demostrado que, pese a la globalización, se ha desarrollado un fenómeno paralelo que ha derivado en que los Estados-nación conservan una autonomía considerable para definir quiénes son los miembros de sus respectivas *polis*⁶⁷.

Al respecto, entre los países latinoamericanos se observan las siguientes tendencias, que implican un efectivo transnacionalismo en tanto que fenómenos pluri-localizados que involucran a más de un Estado- nacional:

1. Predominio de la doble nacionalidad y/o ciudadanía: muchos Estados permiten que sus nacionales ostenten también la nacionalidad o ciudadanía de otro Estado.
2. Desconexión entre derecho al sufragio de los nacionales y su país de residencia: doce países han tenido ya experiencias con el sufragio desde el exterior, y algunos más están por implementarlo. Como muestra la figura 1, para fines de 2009 doce países latinoamericanos ya han implementado el voto desde el exterior (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela). Uno (Nicaragua) ha aprobado leyes para permitirlo, pero no lo ha implementado aún. Otros tres (Chile, Paraguay y Uruguay) han discutido el tema, para luego rechazarlo.
3. Desconexión entre representación política y país de residencia: dos países (Colombia y Ecuador) y un estado mexicano (Zacatecas) han concedido a sus diásporas representación legislativa, así como el derecho a postularse como candidatos en sus elecciones. Argentina está estudiando el tema.
4. Desconexión entre el derecho al sufragio y nacionalidad: ocho naciones (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela) permiten votar a los extranjeros, y algunas les permiten incluso ocupar cargos de elección. Otra más (Bolivia)

⁶⁷ David Earnest, *op. cit.*; Robert C. Smith, *op. cit.*; e Itzigsohn, *op. cit.*

adoptó una disposición para el voto de los extranjeros que no ha sido todavía implementada.

5. Desconexión entre ciudadanía y nacionalidad: éste es el caso de Uruguay y su modalidad de “ciudadanía legal”, que puede obtenerse sin previamente obtener la nacionalidad uruguaya.

6. Sólo cinco de los países objeto de estudio tienen vigentes ambos, el voto desde el exterior y el de los extranjeros (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela).

Es necesario profundizar en la investigación a fin de explicar las diferencias entre unas y otras naciones respecto del voto desde el exterior y del voto de los extranjeros, y entender así la lógica que opera en las leyes y políticas al respecto. En general, los Estados latinoamericanos que ya han adoptado uno o ambos de estos derechos, lo han hecho en el marco político de una búsqueda de profundizar sus democracias, combinado con el marco demográfico derivado de importantes movimientos emigratorios e inmigratorios.

Asimismo, merecen investigación adicional otras dos áreas que este capítulo no pudo abordar debidamente por la escasez de información disponible. Una es la determinación de los porcentajes de participación de electores desde el exterior, así como de electores extranjeros en comicios internos. Si la participación de unos y/o otros es baja, los costos de organizar elecciones en el exterior y/o de registrar electores extranjeros podrían ser considerados demasiado altos en comparación con sus beneficios. Por otro lado, si la participación desde el exterior o de los extranjeros residentes alcanzase altas tasas, podría ser evaluada como una interferencia excesiva de los expatriados y/o de los extranjeros en los asuntos políticos internos. Cualquiera de esos escenarios podría conducir eventualmente a la supresión o restricción del voto desde el exterior y/o de los extranjeros –como ya ha sucedido en algunos países africanos. Como se desprende de las páginas precedentes, en América Latina las cifras de votantes desde el exterior y de extranjeros votantes han venido en aumento en los últimos años, alcanzando en algunos países cuantía importante.

La segunda área que amerita mayor examen es la comparación de las tendencias políticas de los votantes desde el exterior y de los extranjeros residentes, con las tendencias observadas entre los electores nativos dentro de cada país. Si los primeros

difieren demasiado de los segundos, nuevamente, esa posibilidad podría ser considerada como una interferencia en la arena política nacional por parte de los ciudadanos en el exterior y/o de los extranjeros residentes en el país. De hecho en 2006, los brasileños en el exterior votaron contra la reelección del presidente Luiz Inácio Lula da Silva y en el mismo año los venezolanos hicieron lo propio contra el presidente Hugo Chávez⁶⁸. Es con base en consideraciones como éstas que muchos han rechazado la extensión de derechos políticos para las diásporas. Tal rechazo implica un doble riesgo para el novedoso fenómeno del sufragio transnacional: por un lado, que los emigrantes corten lazos políticos con sus países de origen, y por el otro que los extranjeros residentes no puedan incorporarse plenamente a las sociedades en que residen.

Referencias y fuentes

Argentina: Cámara Nacional Electoral, en www.pjn.gov.ar, , consultado el 16 de noviembre de 2009.

Barry, Kim, 2006, "Home and away: the construction of citizenship in an emigration context," en *New York University Law Review*, vol. 81, núm. 11.

Bauböck, Rainer, 2003, "Towards a political theory on migrant transnationalism," en *International Migration Review*, vol. 37, núm. 3.

Bauböck, Rainer, 2005, "Expansive citizenship – Voting beyond territory and membership", en *PS: Political Science & Politics*, vol. 38, núm. 4, pp.683-687.

Bolivia: Corte Nacional Electoral, en www.cne.org.bo, consultado el 16 de noviembre de 2009.

⁶⁸ Ambos presidentes obtuvieron amplísimas victorias entre sus conciudadanos dentro de sus respectivos países.

Brasil: Tribunal Superior Electoral, en www.tse.gov.br/internet/index, consultado el 16 de noviembre de 2009.

Calderón Chelius, Leticia (coord.), 2003, *Votar en la distancia. La extensión de derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto de Investigación José María Luis Mora, México, D.F.

Castles, Stephen, y Mark Miller, 2004, *La era de la migración*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Chile: Elecciones de 2008, en www.elecciones.gob.cl/Sitio2008/index.html, consultado el 16 de noviembre de 2009.

Colombia: Consejo Nacional Electoral, en www.cne.gov.co, consultado el 16 de noviembre de 2009.

Consejo Europeo, 1992, Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/144.htm> consultado el 21 de julio de 2008.

Cornelius, Wayne, Philip Martin y James Hollifield, 1994, *Controlling Immigration. A global perspective*, Stanford University Press, California.

Dirección Nacional Electoral, 2008, “Voto de extranjeros”, disponible en www.mininterior.gov.ar/elecciones/electores/voto_ce.asp, consultado el 8 de agosto de 2008.

Durand, Jorge, 2005, “De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder”, en Raúl Delgado Wise and Beatrice Knerr (eds.), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Earnest, David, 2003: "Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm", disponible en www.odu.edu/~dearnest/pdfs/earnest_apsa_2003.pdf, consultado el 21 de julio de 2008.

Earnest, David, 2006, "Neither citizen nor stranger. Why States enfranchise resident aliens," en *World Politics*, 58.

Ecuador: Consejo Nacional Electoral, en www.cne.gov.ec, consultado el 16 de noviembre de 2009.

El Mexicano, 17 de agosto de 2008, disponible en www.el-mexicano.info/nota.aspx?idNota=314270+&esSecc=trae, consultado el 27 de agosto de 2008.

Emmerich, Gustavo Ernesto, 2003, "El voto en el extranjero: antecedentes en México y experiencias internacionales", en *Iniciativa*, 20, Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México, julio-septiembre.

Fiscal de Mesa, "¿Pueden votar los extranjeros en las elecciones nacionales?", disponible en: www.fiscaldemesa.org.ar, al 23 de abril de 2009.

Fox, Jonathan, 2005, "Unpacking 'transnational citizenship'", en *Annual Review of Political Science*, vol. 8.

Glick Schiller, Nina, Linda Basch y Cristina Szanton Blanc, 1995, "From immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration", en *Anthropological Quarterly*, vol. 68, núm. 1.

Goldring, Luin, 2002, "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation", en *Latin American Research Review*, vol. 37, núm. 3.

González Gutiérrez, Carlos, 1999, "Fostering identities: Mexico's relations with its diaspora", en *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2.

González Gutiérrez, Carlos, 2006, *Relaciones Estado-díáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, Tomo I y II, Miguel Ángel Porrúa, México.

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

Held, David and Anthony McGrew, 2002, *Globalization/Anti-globalization*. Polity Press, Cambridge.

Honduras: Tribunal Superior Electoral, en www.tse.hn, consultado el 16 de noviembre de 2009.

IDEA, 2007, *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, IDEA/IFE, Estocolmo y México.

IFE, 2006, Instituto Federal Electoral, *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México.

Immigrant Voting Project, 2008, "Global Resident Voting Timeline", disponible en www.immigrantvoting.org/material/TIMELINE.html consultado el 21 de julio de 2008.

Itzigsohn, José, 2000, "Immigration and the boundaries of citizenship: the institutions of immigrants' political transnationalism", in *International Migration Review*, vol. 34, núm. 4.

Levitt, Peggy y Nina Glick Schiller, 2004, "Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad", en *Migración y Desarrollo*, segundo semestre.

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, núm. 2.

Morris, Lydia, 1997, "Globalization, Migration and the Nation-State: The Path to a Post-National Europe?", en *The British Journal of Sociology*, vol. 48, núm. 2.

Navarro, Carlos, 2007, "El voto en el extranjero", en Dieter Nohlen et alii, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

Panamá: Tribunal Electoral, en www.tribunal-electoral.gob.pa/home.asp, consultado el 16 de noviembre de 2009.

Perú: Oficina Nacional de Procesos Electorales, en www.onpe.gob.pe, consultado el 16 de noviembre de 2009.

Popkin, Erick, 2003, "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. 51, núm. 3-4.

Republica Dominicana: Junta Central Electoral, en www.jce.do/web, consultado el 16 de noviembre de 2009.

Schmitter Heisler, Barbara, 1985, "Sending Countries and the Politics of Emigration and Destination", en *International Migration Review*, vol. 19, núm. 3.

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, núm. 2.

Soysal, Yasemin, 1994, *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.

Venezuela: Consejo Nacional Electoral, en www.cne.gov.ve, consultado el 16 de noviembre de 2009.

Vertovec, Steven, 2005, "The political importance of diasporas", publicado en Migration Information Source (Migration Policy Institute), disponible en: www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=313, consultado el 17 de enero de 2007.