

DOSSIER CENTRAL

Estado y voto migrante: una radiografía de la Región Andina

Lorena Araujo



Fuente: <http://argentina.indymedia.org/news/2009/12/710677.php>

La inclusión política de los migrantes a los Estados de origen no es un tema nuevo; existe una amplia gama de países que, en un afán por incluir electoralmente a sus “expatriados”, han incentivado la participación política a través del voto incluso desde mediados del siglo pasado¹. No obstante, esta forma de inclusión adopta una tendencia creciente a nivel global durante las dos últimas décadas como uno de los fenómenos que también ha traído consigo la intensificación de las migraciones internacionales. Por ejemplo, en el continente americano, catorce países reconocen este derecho, y de ellos, ocho empezaron a aplicarlo o han elaborado reformas en la regulación del voto en el exterior desde inicios de los años noventa.

La vinculación política diáspora-Estado a través del voto es un tema que también ha despertado interés durante los últimos años en los estudios sobre migraciones internacionales. En términos generales, este campo de reflexión busca analizar, por un lado, cómo los estados —especialmente los de origen— abren canales jurídico-institucionales para la incorporación de la diáspora² al Estado y/o a la nación a través del voto. Por otro, se ha examinado cómo reaccionan o participan los migrantes al abrir, mantener o cerrar este vínculo.

La literatura que aborda la temática puede ubicarse en tres vertientes de análisis. La primera aborda el tema desde una perspectiva política, reflexionando sobre cómo esta incorporación demanda

transformaciones en la ciudadanía, el Estado y la soberanía (Hazán, 2002; Bauböck, 2006; Domech, 2008; Gamlen, 2009; Calderón, 2003; Escobar, 2007). La segunda vertiente analiza, desde el transnacionalismo, cómo el voto se convierte en un campo de acción transnacional tanto por la participación de los migrantes como por las acciones que ejecuta el Estado más allá de sus fronteras. (Guarnizo, 1999; 2006; Tamagno y Berg, 2003; Østergaard-Nielsen, 2009; Bermúdez, 2009; Escrivá, 2007). Una tercera línea reflexiona sobre las tendencias, mecanismos y dispositivos de aplicación del voto en el exterior a partir de la comparación de la normativa que lo regula (IDEA-IFE, 2007; Collyer y Vathi, 2007; Navarro, 2007).

En las siguientes líneas se pretende aportar al debate en torno al Estado, la migración y la participación política a partir de un análisis comparativo de las distintas acciones que han llevado a cabo los estados de la región andina para otorgar y organizar la participación política de los migrantes a través del voto.

Para comprender estas dinámicas de incorporación por parte de los estados de origen se tomará en cuenta la interacción entre procesos globales y nacionales en tres secciones. Una primera parte examina cómo ciertos factores del escenario global y nacional confluyen para que los estados de origen amplíen derechos políticos a sus diásporas. Más adelante, se indaga sobre las coyunturas de cada

país de la región, que hicieron posible posicionar el tema en las agendas políticas y electorales. En la última sección, se analiza las cifras de la participación política de los migrantes en los cuatro países de la región, así como las tendencias que estas evidencian.

Escenarios globales y nacionales

La visibilidad de la migración internacional ha sido un factor catalizador para la politización del tema. Como señala Navarro, "hasta la década de 1970 las cuestiones relativas a la titularidad y ejercicio de derechos políticos por parte de los migrantes, y específicamente de los trabajadores migrantes, no ocupaban un sitio de importancia ni en la producción intelectual ni en la agenda política internacional" (2007: 185). Esta tendencia parece cambiar con el aumento significativo del volumen de la migración internacional de los países de la región, que empieza en la década de 1960 y se incrementa vertiginosamente desde inicios de los años noventa.

En este escenario, la tendencia global para la ampliación de los derechos políticos, entre ellos el voto, se ubica en la confluencia de procesos de creciente inclusión por parte de los estados de origen, intentos por abrir accesos electorales a los migrantes en las elecciones locales de los países —especialmente en países de la Unión Europea— y las políticas restrictivas aplicadas por varios estados de destino. En consecuencia, esta diversidad de respuestas de los estados marca asimetrías en cuanto al acceso a derechos políticos en varios grupos de migrantes³.

En segundo lugar, la ampliación de derechos políticos para los migrantes está relacionada con procesos político-institucionales específicos de los países de origen. Cambios en los marcos normativos como producto del retorno a la democracia, o dinámicas de conflictos por el poder estatal, así como demandas de otros sectores sociales, son algunos de los factores que se convierten en plataformas claves para posicionar el tema de la participación de los migrantes en la política nacional. Por otro lado, las acciones de los estados para la aplicación e institucionalización del voto están determinadas también por factores que se desprenden de las dinámicas migratorias, tales como su historia, la composición y el tamaño de los flujos (Morales et al., 2009).

Coyunturas nacionales

Bolivia

Al rastrear en la normativa que reconoce el derecho al voto de los bolivianos en el exterior, se encuentra que este derecho estuvo contemplado por primera vez en la Ley Electoral N° 1246 en 1991, y ratificado en 1999, en la reforma a la Ley de Elecciones de 1991 (ley vigente hasta hoy). Años más tarde, el voto para los migrantes también fue incluido en la Constitución mediante la reforma

que se hiciera en 2004. No obstante, durante este período ningún proyecto de ley fue presentado ante el legislativo para su regulación, ni por la comunidad de migrantes y mucho menos por las fuerzas políticas internas. Es decir que pasaron 18 años desde su inicial promulgación hasta su aplicación, el 6 de diciembre de 2009, la cual se basó en la normativa de la Ley de Elecciones Transitorias (Ley N° 4021).

Como se analiza a continuación, el rol activo de la diáspora boliviana y la coyuntura política con la llegada al poder del Movimiento al Socialismo (MAS), son los factores que permitieron la aplicación de este derecho en 2009. En el año 2005, tiene lugar una de las primeras acciones de la diáspora para demandar la participación política a través del voto. Representantes legales de los residentes bolivianos en Argentina presentaron un recurso de amparo al presidente del congreso, exigiendo la reglamentación del voto en el exterior para los bolivianos migrantes. No obstante, aunque el fallo estuvo a favor, "el Tribunal Constitucional determinó que era improcedente y canceló (...) toda posibilidad de que el voto en el exterior se concretara para esas elecciones" (Navarro, 2007). Pese a que esta acción no estuvo acompañada por manifestaciones, sí contó con el respaldo de organizaciones de migrantes como la Comisión Internacional de Emigrantes Bolivianos-Filial Argentina, que demostró su apoyo por medio de varios comunicados y boletines de prensa.

Para 2006, Bolivia atravesaba una coyuntura política de reconfiguración de las dinámicas internas del poder, las mismas que demandaban transformaciones en los marcos normativos, entre las que se cuenta la incorporación del tema de la migración como parte de las agendas de planificación



Fuente: <http://www.aler.org/produccioninformativa/multimedia/img/erbol.com.bo.gif>

nacional (Domenech, 2009). Una de las acciones frente a la diáspora que empieza a aparecer en la agenda del gobierno, es otorgar el derecho al voto para los/as bolivianas domiciliadas en el exterior. Este derecho fue contemplado entonces, tanto en la Constitución de 2008, como en el Plan Nacional de Acción de los Derechos Humanos “Bolivia para Vivir Bien” 2009-2013 y en otros instrumentos⁴.

A mediados de 2008, la Cámara de Diputados, con mayoría oficialista, aprobó el proyecto que permite a los ciudadanos bolivianos mayores de 18 años que viven en el exterior, ejercer su derecho al voto para la elección de presidente y vicepresidente de Bolivia en elecciones generales y referéndum. Sin embargo, el proyecto fue retenido en el Senado, de mayoría opositora. Como resultado, los bolivianos en el exterior no tendrían la opción de participar en el referendo revocatorio programado para el 10 de agosto de 2008 o en futuras elecciones, hasta que el proyecto fuera debatido y aprobado en el Senado. Este hecho generó dos reacciones inmediatas de rechazo a la acción de los senadores. Por un lado, el presidente Evo Morales solicitó que los senadores oficialistas realizaran una huelga de hambre para lograr que la Cámara Alta sancionara la ley y la remitiera al ejecutivo para su publicación en el registro oficial. Por otro, los residentes bolivianos en Argentina, especialmente de la provincia de Buenos Aires, realizaron la llamada “votación simbólica”, como un mecanismo de presión para que el Senado aprobara y regulara este derecho⁵.

La convocatoria para el voto simbólico estuvo liderada por el “Comité de Defensa del Proceso de Cambio y la Soberanía Popular Originaria de Bolivia en Argentina”, y contó con el apoyo de aproximadamente 30 organizaciones de distinto tipo –indígenas, derechos humanos, sociales culturales y políticos– de Argentina. Para el evento se instalaron 100 mesas en la ciudad de Buenos Aires y otras localidades del centro urbano y la provincia bonaerense⁶. Los resultados de este proceso evidenciaron un apoyo rotundo al proyecto del MAS. De acuerdo a Domenech, luego de estas jornadas de voto simbólico, el gobierno del MAS encontraría en la diáspora boliviana un potencial electoral de apoyo a su proyecto y, así mismo, la oposición vería con temor el peso político de la diáspora, de allí su motivación para detenerlo (2009:13).

A pesar de la oposición, en 2009 el voto en el exterior se hizo efectivo a través de Ley de Elecciones Transitorias (Ley N° 4021). Esta ley impone un techo de empadronamiento de un máximo del 6% del padrón nacional y estipula que un solo país no podrá concentrar más del 50% del registro⁷. La restricción en el padrón generó reacciones en varias

organizaciones de bolivianos en el exterior, quienes a través de comunicados hicieron un llamado a la abstención y al voto nulo (la organización Alternativa Boliviana emprendió esta campaña en Buenos Aires). Por otro lado, en las ciudades en las que no se instalaron recintos electorales, como en Córdoba (Argentina), se realizó por tercera vez un voto simbólico, ahora rechazando la restricción del empadronamiento.

El 6 de diciembre de 2009 en Buenos Aires, Mendoza, Jujuy (Argentina); Madrid, Barcelona y Valencia (España); Maryland, Washington y Virginia (EEUU) y Sao Paulo (Brasil) se llevó a cabo por primera vez el voto de los bolivianos en el exterior. El padrón no llegó siquiera al 6% permitido⁸.

Al mirar los resultados del voto en el exterior, se evidencia que el proceso fue exitoso, pues contó con el 73,98% de participación, porcentaje que es el más alto de la región andina (Ver Tabla 1). En el caso de Bolivia, es significativo el rol que juegan las elecciones en el exterior. Si se realiza una comparación con otros departamentos de Bolivia, se encuentra que el padrón ideal del 6% es similar al padrón del Departamento de Chuquisaca –267 701 empadronados–; e incluso, mayor al padrón del Departamento del Pando, de 40 912 personas. En este sentido, es necesario tomar en cuenta que la alta participación electoral en el exterior podría influir en los resultados electorales en el caso de que éstos fueran muy ajustados.

Finalmente, se ha encontrado los siguientes resultados respecto de las tendencias políticas de la diáspora: el MAS gana en Argentina con el 92,13%; en Brasil con el 94,95%; en España con el 48,21%, seguido de la alianza representante de la oposición, Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional (PPB-CONVERGENCIA), que obtiene 43,04%. Por el contrario, en Estados Unidos la tenencia ganadora es aquella representada por la alianza Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional, que gana con el 61,04%, seguido del 31,05% que obtuvo el MAS.

Colombia

El derecho al voto para los colombianos migrantes entró en vigencia en 1961 y su seguida aplicación en 1962, acciones que lo posicionan como el primer país de Sudamérica en aplicar este derecho y el segundo en todo el continente luego de Canadá (1944). De acuerdo a Restrepo (2007), “el fundamento para que se tomara esta decisión fue el éxodo provocado por el clima de violencia e inesta-

Tabla 1: Cifras de participación electoral. Bolivia 2009

Padrón nacional	Voto nacional	Máximo alcance del padrón en el exterior establecido por ley (6%)	Padrón en el exterior	Votación en el exterior	% participación	% relación padrón nacional/ extranjero
4 979 458	4 734 339	298 227	169 098	125 101	73,98	3,4

Fuente: Corte Nacional Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia
Elaboración: Araujo, 2010

bilidad política que padeció el país (...) durante el periodo de 1953 a 1957" (2007: 87). El derecho al voto para los migrantes, por tanto, estuvo relacionado con la coyuntura específica que atravesó el país en las décadas de 1960 y 1970: luego de un largo periodo de violencia política y después de una dictadura militar, el retorno a la democracia demandó la construcción de bases normativas distintas que se tradujeron en la inclusión política de los migrantes y los analfabetos.

A inicios de la década de 1990, el Estado genera una serie de acciones orientadas a la protección de los colombianos residentes en el exterior, que resultan en un fortalecimiento y ampliación de los derechos políticos (Guarnizo *et al.* en Hazán, 2002). Esto se enmarca en un contexto de transformación institucional, el cual parece ser determinante para completar la participación política de los migrantes (Hazán, 2002). En la Constitución política de 1991 se ratifica el derecho al voto para los colombianos domiciliados en el extranjero, se reconoce la doble ciudadanía y se establece el derecho a la representación de los migrantes en el legislativo a través de la creación del distrito electoral especial –que otorga representación en la Cámara de Representantes a las minorías políticas, los grupos étnicos y los migrantes– (art. 176).

No obstante, fue en 2000, nueve años más tarde de su promulgación, cuando a través de un proyecto de ley denominado "Ley de Minorías", se reglamenta la representación del distrito electoral especial, a través de la cual los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior contarían con representación legislativa. Según la ley, "esta circunscripción constará de cinco curules distribuidas de la siguiente manera: dos para las comunidades negras, una para las comunidades indígenas, una para las minorías políticas y una para los colombianos residentes en el exterior" (Ley 649). Este proyecto fue posicionado por y tuvo el seguimiento del sector afro e indígena, más que del sector migrante (Boletín Congreso N7, 2001). Nuevamente, el momento histórico y las dinámicas de poder internas son las que abren la ventana de oportunidad política para que los migrantes tengan el derecho de elegir y ser elegidos.

Es así que desde 1962, año en el que participaron por primera vez los migrantes colombianos para elegir presidente y vicepresidente, pasaron cuarenta años hasta su primera participación en las elecciones legislativas, realizadas el 10 de marzo de 2002. Para esta elección los migrantes no solo contaron con la opción de elegir a los miembros del Senado, sino que por primera vez tuvieron la opción de elegir a un representante del sector migrante en la Cámara Baja, así como de participar en las elecciones primarias de los partidos políticos. Finalmente, en 2007, a través de la Ley 1157 se permite que los colombianos en el exterior puedan elegir a los cinco representantes de Colombia al Parlamento Andino.

Para comprender la dinámica de la participación electoral de los migrantes en Colombia, se debe señalar dos elementos del sistema político colombiano que distan de los otros tres países de la región y que permiten ilustrar mejor ciertos com-

Tabla 2: Evolución padrón y participación en elecciones. Colombia (2002-2010)

Año de elección	Evolución del padrón en elecciones legislativas	Evolución de la participación %	Evolución del padrón en elecciones presidenciales	Evolución de la participación %
2002	94 296	43,15	165 631	64,6
2006	273 385	15,58	319 045	37,97
2010	410 657	5,61	*	*

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

Elaboración: Araujo, 2010

*No existían los datos hasta la fecha de edición de este boletín.

Tabla 3: Cifras de participación electoral. Colombia (2006)

Padrón nacional	Voto nacional	% participación nacional	Padrón exterior	Voto en el exterior	% participación	% relación padrón nacional/ extranjero
26 731 700	12 041 737	45,05	319 045	121 155	37,97	1,19

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

Elaboración: Araujo, 2010

portamientos de esta participación. En primer lugar, el voto es facultativo tanto en territorio nacional como en el exterior; segundo, las elecciones legislativas y presidenciales no se realizan en la misma fecha y varían en promedio entre una y otra elección, por tanto el padrón levantado para las elecciones legislativas no es el mismo que el de las elecciones presidenciales.

Respecto del padrón, se evidencia que, según los datos del pre-censo levantado por la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia hasta el 19 de abril de 2010, los países con mayor potencial electoral son: EEUU con 152 989 ciudadanos, seguido de Venezuela con 115 582, España con 54 225, Ecuador con 15 816 y Canadá con 9 236 ciudadanos inscritos. El potencial padrón en el exterior para las elecciones de 2010 alcanzará un poco más de 410 657 personas; cifra que aumenta en 91 612 electores del padrón para elecciones presidenciales en 2006⁹. Sin embargo, el padrón en el exterior representa tan sólo el 1,19% del padrón nacional.

Respecto a la participación política de los migrantes colombianos, al comparar las cifras para las elecciones presidenciales y legislativas (ver Tabla 2), se identifica una mayor tendencia a empadronarse y participar en las elecciones presidenciales.

Por último, al mirar los resultados electorales de la última elección presidencial en 2006 se encuentra que Álvaro Uribe Vélez, candidato del Movimiento Primero Colombia, gana con un porcentaje del 84,17% en el exterior. Esta tendencia tiene un significativo consenso y se mantiene en los países en los que reside una comunidad colombiana relativamente grande: Estados Unidos, con el 90,65%; Inglaterra con 74,68%; España con 77,67%; en Ecuador, el 81,54% y en Venezuela el 79,09%.

Ecuador

El derecho al voto para los ecuatorianos domiciliados en el exterior fue un tema que apareció por primera vez en los debates de la reforma constitucional en 1998. El tema fue movilizado a través de un proyecto de ley presentado por la Federación de Ecuatorianos Domiciliados en el Exterior (FEDEE), radicada principalmente en Estados Unidos¹⁰. Este proyecto pasó a los debates sin mayores modificaciones. Esto se explica al considerar que la transformación institucional que estaba en juego en esa época, permitió que algunos derechos sociales, civiles y políticos sean ampliados para varios sectores sociales, entre los cuales aparecían los migrantes.

En 1999, el partido político Izquierda Democrática presentó al congreso un proyecto para modificar la Ley de Elecciones y reglamentar el derecho al voto de los ecuatorianos domiciliados en el exterior. Pasaron tres años desde que este proyecto fue presentado antes de su final aprobación en 2002 y su aplicación en 2006.

Uno de los argumentos que en el caso ecuatoriano permite comprender el interés para la inclusión política de los migrantes, es que a partir de 1999, la dinámica migratoria internacional se incrementa considerablemente¹¹, salida que fue atribuida a la crisis político-económica que afrontó el país en aquellos años. En este escenario, la migración internacional de ecuatorianos se convierte en un tema socialmente visible y de urgente intervención. Como resultado, a partir de 2000, se empieza a configurar una institucionalidad encargada de las políticas hacia los ecuatorianos en el exterior. Una de las acciones que evidencian esta etapa es la aprobación en 2002 de la Ley Orgánica para el Ejercicio del Derecho al Voto de los Ecuatorianos/as Domiciliados en el Exterior. Esta ley permitió que en las elecciones presidenciales de 2006, los ecuatorianos domiciliados en el exterior asistieran a votar por primera vez.

A mediados de 2007, a través del Decreto Ejecutivo N° 148, el gobierno del presidente Correa declara que los migrantes ya no solo podrán elegir a las más altas dignidades del país, sino que por

primera vez tendrán la posibilidad de participar en elecciones plurinominales, a la vez que podrán contar con seis representantes de sus intereses en la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de redactar una nueva carta constitucional. La nueva participación electoral de los migrantes dio paso a una representación dividida de la siguiente manera: dos representantes de América Latina, dos representantes de Europa y dos representantes de Canadá y Estados Unidos. Esta medida se retoma en la convocatoria a elecciones generales de 2008.

De los cuatro países de la región andina analizados, Ecuador es el que mayor cantidad de elecciones en el exterior ha realizado, en el menor tiempo. De 2006 a 2009, los ecuatorianos domiciliados en el exterior votaron para cinco elecciones distintas.

Para las tres primeras elecciones, la organización de los procesos electorales en el exterior se centró en los consulados de 43 países. No obstante, en los países donde la diáspora es significativamente más amplia, se optó por abrir más de un recinto electoral. Por ejemplo en el caso de España, se habilitaron recintos en Madrid, Valencia, Barcelona y Murcia. Para las dos últimas elecciones la organización del voto en el exterior cambia, pues se identifican 41 países y se los distribuye en tres regiones, de la siguiente manera: Europa, Asia y Oceanía con 31 consulados; Estados Unidos y Canadá con 12 consulados; América Latina, el Caribe y África con 23 consulados. Para 2006 los emigrantes ecuatorianos empadronados representan cerca del 1,56% del padrón nacional, y la cifra no varía significativamente para las siguientes elecciones.

Respecto a la participación política, la tendencia cambia entre una elección y otra. Por ejemplo, para las elecciones de 2007, en las que por primera vez los migrantes ecuatorianos contarían con seis escaños en la Asamblea Nacional Constitucional, el porcentaje de participación es el más bajo de todas las elecciones, con un 26,09%. Por el contrario, la elección que cuenta con la mayor participación es la primera, realizada en 2006, con un 61,05%.

Al mirar la distribución de escaños a nivel nacional, se encuentra que los migrantes en el exte-

Tabla 4: Cifras de participación electoral en Ecuador (2006-2009)

	Padrón nacional	Voto nacional	% participación nacional	Padrón exterior	Voto en el exterior	% participación voto en el exterior	% relación padrón nacional/ extranjero
Elección presidencial 2006	9 165 125	6 617 242	72,20	143 352	87 513	61,05	1,56
Segunda vuelta presidencial 2006	9 165 125	6 966 145	76,01	143 352	84 110	58,67	1,56
Constituyente 2007	9 371 232	6 857 466	73,18	152 180	39 698	26,09	1,62
Referéndum 2008	9 754 883	7 395 360	75,81	156 678	46 137	29,45	1,61
Elecciones generales 2009	10 532 234	7 928 748	75,28	184 584	78 897	42,74	1,75

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional Electoral del Ecuador
Elaboración: Araujo, 2010.

rior cuentan con más escaños de los asignados a casi todas las provincias del país. Las excepciones son Guayas (18 escaños), Pichincha (14) y Manabí (8). Es decir que si se consideran el porcentaje del padrón y el nivel de ausentismo en relación al número de escaños asignados, existe un peso desproporcionado en la representación, pues los candidatos representantes de los migrantes alcanzarán una curul con menos votos que un candidato representante de provincias internas.

Perú

Para comprender la dinámica de incorporación de los migrantes peruanos al Estado a través del voto, es necesario revisar algunos procesos que captaron la atención durante mucho tiempo en el escenario político peruano. Tras doce años de dictadura militar, el Estado peruano retorna a la democracia en 1979, cuando se redacta una Carta política que contempla, por primera vez, el derecho al voto para los peruanos domiciliados en el extranjero. En 1980 se convoca a elecciones generales, en las que los migrantes peruanos votaron por primera vez. A inicios de la década de 1990, se plantea realizar una reforma constitucional respecto del tema, la misma que se concreta finalmente en 1993. En esta reforma se ratifica el derecho al voto, con carácter de obligatorio, para los peruanos en el exterior.

Durante los años siguientes el tema no fue debatido. Sin embargo, como señalan Tamagno y Berg (2003), en 2001 aparecen acciones que muestran un interés creciente por parte del Estado para vincularse con su diáspora. Estas acciones se traducen, por un lado, en los discursos del gobierno, en los que la diáspora es incluida como parte del territorio nacional a través de la metáfora del "Quinto Suyu" (Tamagno y Berg, 2003); por otro, en la implementación de medidas de fortalecimiento consular e institucional. En este escenario, donde se presentan acciones dirigidas a construir políticas frente a los emigrados, la participación política a través del voto también empieza a ser considerada.

Actualmente, los migrantes y varios sectores políticos están demandando ampliar estos derechos para postular candidaturas en el legislativo. El argumento que se plantea al respecto tiene que ver con el actual mecanismo de representación de los migrantes en el legislativo: hasta el momento el voto de los migrantes en las elecciones legislativas se suma al voto nacional para la elección de los 35 escaños correspondientes a los congresistas de Lima. Por esta razón, se argumenta que los migrantes estarían eligiendo a congresistas que no son representantes de sus intereses.

Desde 2006 algunas agrupaciones de migrantes han presentado varios proyectos de ley para regular la representación electoral en el legislativo. No obstante, este proceso ha quedado retenido en el Congreso, sin que se logre su aprobación.

Al mirar la trayectoria histórica de participación de los peruanos en el exterior, se reconoce un crecimiento progresivo en el padrón para cada una de las elecciones realizadas, pero así mismo, el ausentismo es importante. La última elección se llevó a cabo en 2006 en 64 países de los cinco continen-



Fuente: <http://www.ociolatino.com/2009/11/peruanos-reclaman-circunscripcion-electoral.html>

tes, con un total de 457 891 empadronados. América es el continente que cuenta con el mayor número de empadronados (293 356), Estados Unidos a la cabeza, con 140 147. Por otro lado, Europa es el segundo continente con mayor cantidad de empadronados, con un total de 139 790, de los cuales España registra 70 818 e Italia 47 391 personas.

Tabla 5: Participación electoral de migrantes peruanos. Evolución histórica (1980-2006)

Año	Padrón exterior	% Ausentismo
1980	39 450	47,3
1985	50 888	25,7
1990	89 263	58,5
2000	227 298	54,5
2001	255 683	50,2
2006	457 891	38,2

Fuente: http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/files/488/Elecciones_Presidenciales_1980/1980-Departamento.pdf
Elaboración: Araujo, 2010

Tabla 6: Cifras de participación electoral en Perú (2006)

Padrón nacional	Voto nacional	% promedio participación nacional	Padrón exterior	Voto en el exterior	% participación	% relación padrón nacional/ extranjero
16 494 906	14 632 003	88,71	457 891	290 728	63,49	2,78

Fuente: ONPE
Realización: Araujo, 2010

Reflexiones finales

Reforma del Estado, fuerzas políticas internas

En los cuatro países, el momento en que se empieza a reglamentar la participación de los emigrados, coincide con transformaciones estructurales en los marcos normativos, realizadas sobre todo mediante reformas constitucionales.

Tanto en el caso peruano y como en el colombiano, el retorno a la democracia luego de la instauración de regímenes dictatoriales, fue el escenario que posibilitó configurar una institucionalidad para vincularse con la diáspora. En ambos países el derecho al voto fue una iniciativa de vinculación política dirigida principalmente a las élites y exiliados políticos. En Colombia, el acceso al voto "(...)" se debió en un principio más a los deseos de las élites políticas de salvaguardar sus derechos, por ejemplo, en caso de tener que exiliarse, así como a sus intentos de fortalecer el sistema político en respuesta a la creciente crisis política y social en el país que a la demanda organizada de los migrantes en el exterior" (Guarnizo, 2001; Serrano Carrasco, 2003 en Bermúdez, 2009: 132). En Perú, la pronta incorporación del voto para los emigrados, fue una iniciativa de vinculación principalmente con los exiliados políticos del conflicto interno que afrontó Perú desde inicios de la década de 1980. Posteriormente, en los dos casos estas iniciativas tempranas quedarían de telón de fondo para otros contingentes migratorios con composiciones y características distintas a las de las élites y exiliados políticos.

En Ecuador y Bolivia, son procesos más recientes los que dan paso a la apertura de la participación de diversos sectores sociales, en el marco de iniciativas emprendidas por parte de proyectos políticos que buscan reformas integrales del Estado. En el caso ecuatoriano, la extensión de derechos políticos se convierte también en un mecanismo simbólico de vinculación con la nación y de restauración nacional. Es decir que el gobierno enmarca el voto para los migrantes en su proyecto político de refundación nacional.

Por otro lado, al comparar los casos ecuatoriano y colombiano, se encuentra que tanto el derecho a la representación legislativa como el reconocimiento del derecho al voto en el exterior, fueron alcanzados en medio de dinámicas movilizadas por otros actores sociales que, en las respectivas coyunturas políticas, se disputaron espacios de inclusión y reconocimiento.

Sistema político

El voto de los migrantes es determinado por reglas del juego internas, que dependen de la organización del sistema político, del rol que juega la participación política como componente del sistema democrático y sobre todo del grado de solvencia institucional para sostenerlo.

En el caso colombiano, desde 1991 el derecho al voto para todos los ciudadanos nacionales es facultativo, lo cual se replica para los colombianos en el exterior. Sin embargo, en el caso peruano la tendencia es contraria, pues el derecho al voto en

el territorio nacional es obligatorio, al igual que el voto para los peruanos emigrantes. En el primer caso, existen mecanismos de incentivo al voto, como el descuento del diez por ciento en el valor de cualquier servicio consular, incluida la expedición del pasaporte, mientras que en el segundo caso, existen multas y sanciones para el ausentismo. Ecuador y Bolivia comparten el mismo mecanismo de aplicación, es decir que el voto es obligatorio para los votantes en el territorio nacional y facultativo para los domiciliados en el exterior.

Al tomar en cuenta el tipo de elecciones a las que aplica el voto en el exterior, se encuentra que para Colombia, Ecuador y Perú, los emigrantes tienen la opción de participar en las elecciones presidenciales, legislativas y consultas populares. Cabe resaltar el caso colombiano, pues los migrantes de ese país han conquistado gradualmente su participación política desde 1961 hasta 2002. En la actualidad, los migrantes colombianos participan en elecciones relativas a consultas populares, legislativas (Senado 1998 y Cámara Representantes 2002); y además, Colombia fue el primero de los países de la región (2002) y uno de los 9 a nivel mundial –4 en Europa, 3 en África, 2 en América Latina, (IDEA-IFE, 2007) – que tiene opción de representación en la Cámara Baja. Colombia y Ecuador, en este aspecto, son los únicos que cuentan con representación de los migrantes al legislativo. Colombia incluye el voto de los migrantes en una circunscripción electoral con un representante, mientras que en Ecuador, este sector de la población cuenta con seis escaños en la Asamblea Nacional.

Respecto a la forma de votación, en los cuatro países el voto es personal, directo y se lo realiza en los consulados o en un local habilitado como recinto electoral. En los cuatro casos el voto se realiza el mismo día de las elecciones en territorio nacional, a excepción de los recintos electorales ubicados en lugares distantes como Asia, donde debido al cambio en los husos horarios, las elecciones generalmente se realizan el día anterior.

Participación política de la comunidad emigrada

La participación política de los emigrados en las elecciones nacionales, como regla general, muestra tendencias de empadronamiento y participación bajas, en relación con la tendencia a nivel nacional. Pese a esto, en algunos países, quienes se oponen al acceso de los migrantes al voto, han argumentado que la votación de los domiciliados en el extranjero, en algunos casos, incidiría en las elecciones más que algunas provincias pequeñas¹². Sin embargo, más allá del número de los posibles votantes, lo que está en juego en algunos casos para impedir u oponerse al derecho al voto y a la representación de los migrantes, son las tendencias políticas de los emigrados. Por ejemplo, en Bolivia, donde el 75,77% de los votos emitidos en el exterior fueron a favor del MAS, resultado que coincide con la tendencia ganadora a nivel nacional. Sin embargo, esto es variable, como se ve en el caso de Perú, donde los resultados para la elección de presidente provenientes del exterior, difirieron significativamente

Tabla 7: Características de aplicación del voto en la región andina

País	Año de promulgación del voto	Año de primera aplicación	Instrumento con el que se adopta	Tipo de elecciones a la que se aplica	Representación de los migrantes en el legislativo	Forma de votación	Derecho al voto para extranjeros
Bolivia	1991	2009	Ley de Elecciones	Presidenciales	No	Presencial en Consulados	Sí (2004)
Colombia	1961	1962	Ley N° 39 Función Constitucional del voto	Presidenciales Consultas Legislativas Senado 1998 Cámara de representantes 2002	1 representante a la Cámara Baja	Presencial en Consulados	Sí (2006) Seccionales
Ecuador	1998	2006	Constitución Política	Presidenciales Legislativas (2007) Consultas (2008)	6 representantes a la Asamblea Nacional	Presencial Consulados	Sí (2008) Presidenciales Seccionales
Perú	1979	1980	Constitución Política	Presidenciales Legislativas Consultas populares	No	Presencial La Ley de Elecciones reconoce el voto por correo (pero no ha sido aplicado)	Sí (1979) Seccionales

Fuentes: Corte Nacional Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia; Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia; Consejo Nacional Electoral del Ecuador; Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú; IDEA-IFE, 2007.
Elaboración: Araujo, 2010

Tabla 8: Cifras de participación electoral nacional y extranjera según padrón y voto. Región Andina.

País	Año	Padrón nacional	Voto nacional	% participación	Padrón exterior	Voto exterior	% participación	Relación padrón nacional/ exterior	Relación voto
Bolivia	2009	4 970 458	4 734 339	95,25	169 096	125 101	73,98	3,40	2,64
Colombia	2006	26 731 700	12 041 737	45,05	319 045	121 155	37,97	1,19	1,01
Ecuador	2009	10 532 234	7 928 748	75,28	184 584	78 897	42,74	1,75	1,00
Perú	2006	16 494 906	14 632 003	88,71	457 891	290 728	63,49	2,78	1,99

Fuentes: Corte Nacional Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia; Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia; Consejo Nacional Electoral del Ecuador; Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú.
Elaboración: Araujo, 2010

de la tendencia ganadora en el territorio nacional (en el exterior, para las elecciones del 2006, Lourdes Flores (UN) contó con un total de 58% de los votos y en el territorio nacional alcanzó solo el 23%).

Por otro lado, varios estudios han demostrado que el empadronamiento y la participación siguen siendo bajas incluso cuando los dispositivos del voto llevan tiempo aplicándose y con procedimientos institucionales efectivos (IDEA-IFE, 2007:34). No obstante, cuando la variable temporal es aplicada al asentamiento de la diáspora, parecería incidir en el bajo interés por participar en elecciones o procesos políticos, pues en algunos casos los migrantes no quieren reconstruir ningún tipo de vínculos con el país de origen.

Los estudios han barajado varias hipótesis para comprender el porqué del ausentismo, tanto en el

empadronamiento como en la participación (Calderrón, 2003; Navarro, 2007; IDEA-IFE, 2007). En primer lugar, este se ha atribuido al descontento con la política nacional de su país de origen; pero también se ha afirmado que el interés por participar o no en las elecciones nacionales está atravesado por los distintos proyectos migratorios. Otra explicación es que el número de inmigrantes en situación irregular es bastante alto, por lo que el miedo a que los registros sean interceptados o que al asistir puedan ser detectados, les impide participar en las elecciones nacionales. Otra hipótesis es que muchos migrantes no cuentan con las facilidades para trasladarse hacia los recintos electorales, sea porque ello les implica horas de movilización, y/o por dificultades para conseguir permisos en el trabajo, etc.

Bibliografía:

- Bauböck, Rainer (2006). "Lealtades rivales e inclusión democrática en contextos migratorios". *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 27, junio.
- Bermúdez, Anastasia (2009). "El campo político transnacional de los colombianos en España y Reino Unido". En Ángeles Escrivá; Anastasia Bermúdez y Natalia Moraes (eds.) *Migración y participación política*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Bermúdez, Anastasia, 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". En Ángeles Escrivá; Anastasia Bermúdez y Natalia Moraes (eds.) *Migración y participación política*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Calderón Chelius, L. (ed.) (2003). *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes. Experiencias comparadas*. México: Instituto Mora - Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Collyer, M. y Z. Vathi (2007). *Patterns of Extraterritorial Voting*. Working Paper Series, University of Sussex.
- Consejo Nacional Electoral del Ecuador, 2009. <http://www.cne.gov.ec/>. Visitada: mayo 2010.
- Corte Nacional Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia, 2006. <http://www.cne.org.bo/>. Visitada: mayo 2010.
- Domenech, Eduardo (2009). "Avatares de la política migratoria en Bolivia: el Estado y los emigrantes como nacionales en el exterior". En *Migraciones contemporáneas: contribución al debate*. La Paz: CIDES-UMSA / CAF / Plural.
- Escobar, Cristina (2007). "Migración y derechos ciudadanos: el caso mexicano". En Marina Ariza y Alejandro Portes (coords.) *El País Transnacional. Migración mexicana y cambio social a través de la frontera*. México: UNAM / IIS.
- Escrivá, Ángeles (2007). "Ciudadanía y multiculturalismo de los peruanos y peruanas en España". En Gioconda Herrera e Isabel Yépez (eds.) *Nuevas Migraciones latinoamericanas a Europa: balances y desafíos*. Quito: FLACSO-OBREAL-UCL-UB.
- Gamlen, Alan (2009). "El Estado de emigración y los vínculos con la diáspora". En Ángeles Escrivá; Anastasia Bermúdez y Natalia Moraes (eds.) *Migración y participación política*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Guarnizo, L.E. y M. Smith (1999). "Las localizaciones del transnacionalismo". En G. Mummert (ed.) *Fronteras fragmentadas*. México: El Colegio de Michoacán.
- Hazán, Miryam (2002). "Políticas de incorporación política y actividades de inmigrantes: los casos de colombianos y mexicanos en los Estados Unidos". Ensayo inédito. Universidad de Texas en Austin. Disponible en: http://www.citidep.pt/mexico/mir_gto01.html. Visitado: abril 2010.
- IDEA – IFE (2007). *Voto en el extranjero: El manual de IDEA Internacional*. México DF: International IDEA / Instituto Federal Electoral de México. Disponible en: http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Votex-SPA.pdf. Visitado: abril 2010.
- Navarro, Carlos (2007). "El voto en el extranjero". En *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*. International IDEA / Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Universidad de Heidelberg / Instituto Federal Electoral de México. Disponible en: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/XII.pdf. Visitado: abril 2010.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú. <http://www.web.onpe.gob.pe/>. Visitada: mayo 2010.
- Østergaard-Nielsen, Eva (2009). "La política a través de las fronteras: reflexiones sobre la dimensión transnacional de la participación política de los migrantes". En Ángeles Escrivá; Anastasia Bermúdez y Natalia Moraes (eds.) *Migración y participación política*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. <http://www.registraduria.gov.co/>. Visitada: mayo 2010.
- Restrepo (2007) Colombia estudio de caso. Representación de los emigrantes en el Congreso. En IDEA-IFE (coord.) *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*. Instituto Federal Electoral de México. Disponible en: http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Votex-SPA.pdf. Visitado: abril 2010.
- Tamagno, Carla y Ulla D. Berg (2003). "El Quinto Suyo: Conceptualizando la diáspora peruana" desde abajo y desde arriba". En Carlos Iván Degregori (Ed.) *Comunidades locales y transnacionales: cinco estudios de caso en el Perú*. Lima: IEP.

Notas:

- 1 Canadá es un ejemplo claro de ello pues otorgó este derecho en 1944.
- 2 Para una discusión sobre este tema ver Gamlen (2009).
- 3 Como señala Østergaard-Nielsen, en España los tres colectivos más grandes de migrantes tienen un muy desigual acceso a la política electoral. Por ejemplo, los ecuatorianos pueden votar en las elecciones nacionales de su país de origen y en las elecciones locales de España, luego de dos años; mientras que los marroquíes no votan en su país de origen y deben demostrar al menos diez años de residencia legal para adquirir nacionalidad española (2009: 35).
- 4 Una de las primeras acciones que emprende el gobierno boliviano en 2007 consiste en un proceso de documentación y registro de la población migrante en los principales países de destino. Como señala Domenech (2009), "las acciones dirigidas a favorecer el acceso a la documentación no sólo servirán a los fines de proteger a los ciudadanos bolivianos en el exterior, sino también para habilitar el voto en el exterior" (Domenech, 2009: 12).
- 5 La votación simbólica se replicó también para las elecciones del referéndum aprobatorio a la Constitución Política el 25 de enero de 2009.
- 6 Para mayor información visitar <http://argentina.indymedia.org/news/2008/08/623119.php>
- 7 Se justificó este techo por a las necesidades técnicas del padrón electoral, a levantarse tanto en el territorio nacional como en las ciudades donde se realizaría el voto en el exterior, y cuyas características contemplan huellas dactilares de los diez dedos, fotografía digital y firma.
- 8 Existen dos razones para explicar por qué el padrón no cumplió con su máximo esperado: primero, debido a la complejidad para levantar el padrón biométrico, y segundo, por motivos de tiempo.
- 9 Los migrantes colombianos domiciliados en el exterior, en las elecciones de 2006, votaron en 52 países. En las próximas elecciones presidenciales a realizarse el 30 de mayo de 2010, serán 60 los países habilitados.
- 10 Es importante señalar que la dinámica migratoria en el Ecuador es de larga data, y su principal destino históricamente ha sido Estados Unidos. Es decir que los migrantes de la llamada primera ola migratoria son los que posicionan el tema en la Asamblea Constitucional de 1998.
- 11 Los flujos de emigración ecuatoriana alcanzan su pico históricamente más alto para 2000 y presentan importantes cambios en los patrones migratorios (FLACSO, UNFPA, 2008).
- 12 Este fue el argumento de la oposición en Bolivia para impedir que se ampliara la participación de los bolivianos en el exterior.