

Introducción

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

Salvador Romero Ballivián*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Tendencias y lecciones del voto en el exterior

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Las nuevas orientaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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