

Capítulo 4

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

Jacques Ramírez Gallegos*

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Revisión crítica de la literatura⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 En esta dirección ver Ramírez (2013).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9 Son estos problemas de índole más operativo y de recursos los que obligaron al gobierno de Bolivia a realizar el voto en el exterior solamente en 4 países: Argentina, Brasil, Estados Unidos y España. El Estado Ecuatoriano, a través del CNE, asignó para los cuatro primeros procesos electorales en el exterior la cifra de 4’668,478,68 (Fuente: CNE en Bassante 2010). Solo

2. Derechos políticos para las personas en movilidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al hacer nuevamente un análisis comparativo a nivel mundial, el caso ecuatoriano resulta *sui generis*, y es digno de resaltar por algunos aspectos. Navarro y sus colegas (2007) señalan 4 tipos diferentes de elecciones: presidenciales, legislativas, referéndums y elecciones sub (añadiría supra) nacionales dependiendo del caso. Ecuador es de los pocos países que faculta para todos los tipos de elecciones señalados. Como indicamos se faculta el voto para elegir a Presidente y Vicepresidente; se permite que haya representantes de los emigrantes (6 asambleístas), se crearon circunscripciones en el exterior¹² y también votan para asambleístas nacionales. Los ecuatorianos en el exterior han participado en referéndums y consulta popular, como ocurrió en el 2011, y también eligen a los representantes para el parlamento andino. Como el caso ecuatoriano, existen seis países más: “Argelia, Bielorrusia, Irlanda, Rusia, Togo y Estados Unidos” (Navarro, et. al, 2007:17).

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

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

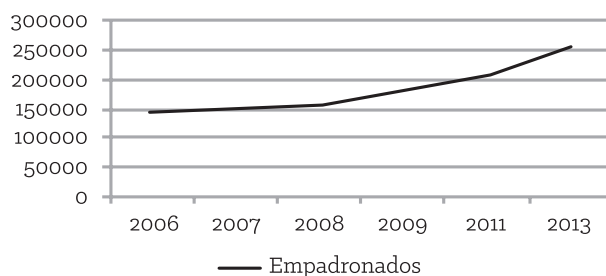
13 Para elecciones a nivel local o parlamentario hay más, tales como Nueva Zelanda, Malawi, Noruega, Cabo Verde. De la región Venezuela, Argentina, Bolivia. Brasil tiene políticas de reciprocidad con Portugal (tratado de casi-ciudadanía de 1971) que les otorga los mismos derechos tanto a brasileños en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

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

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

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

Gráfica 1.
Ecuatorianos Empadronados en el exterior



Fuente: Elaboración: Propia con datos de la CNE.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mapa electoral de ecuatorianos empadronados en el exterior. Elecciones 2013



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

Población ecuatoriana empadronada según principales países 2006-2012.

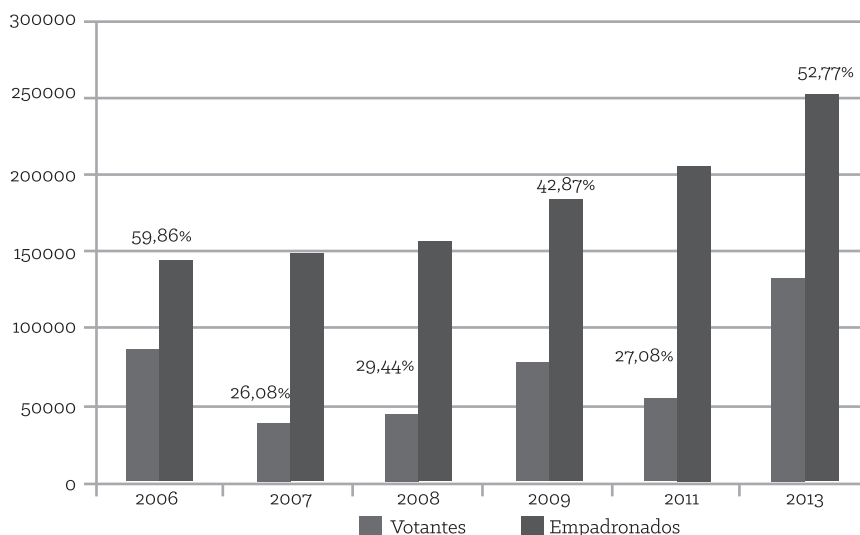
País	2006	2012
España	90.476	134.438
Estados Unidos	16.538	67.563
Italia	24.807	43.664
Venezuela	3.875	9.749

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE.

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

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

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

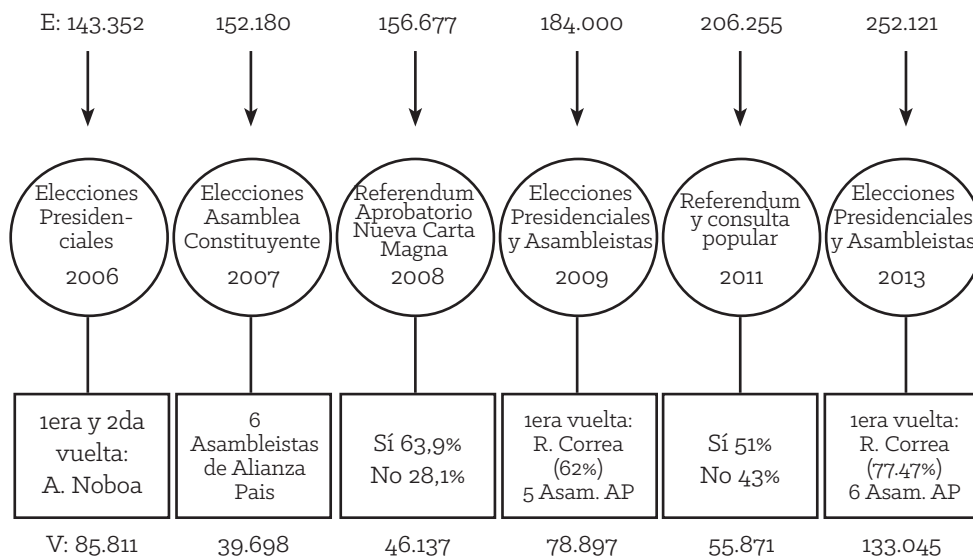


Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE.

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

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

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



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE.

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

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

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

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

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

Bibliografía

- BAUBÖCK R. (2003): "Toward a political theory of migrant transnationalism", en *International Migration Review*, núm.37, 3.
- _____, (2005): "Expansive citizenship: Voting beyond territory and membership", en *Political Science and Politics*, No.38, 4.
- _____, (2007): "Stakeholder citizenship and transnational political participation: A normative evaluation of external voting", en *Fordham Law Review*, No.75.
- BASSANTE, G, (2010): *El voto en el exterior. La experiencia Ecuatoriana*, Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
- BERG, U. y C. Tamagno (2006): "El quintosuyo from above and from below: State agency and transnational political practices among Peruvian migrants in the US and Europe", en *Latino Studies*, No.4.
- BOCCAGNI P. (2008): "Migrants' social protection as a multi-actor process: Public policies and emigrants' own initiative in the case of Ecuador", ponencia presentada en la conferencia *Migration and Social Protection: Exploring Issues of Portability and Access*, University of Sussex, November.
- BOCCAGNI P y J. Ramírez (2013): "Building Democracy or Reproducing 'Ecuadorianness'? A Transnational Exploration of Ecuadorian Migrants' External Voting" en *Journal of Latin American Studies*.
- CALDERÓN, L. (2007): "Algunas coordenadas de análisis para comprender el voto en el exterior de 2006", en Peschard, Jacqueline, 2 de Julio, reflexiones y Alternativas, México: UNAM.
- COLLYER, M. y V. Zana (2007): *Patterns of extra-territorial voting*, WP T22, Sussex Centre for Migration Research.

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

- MARTINIELLO, M. (2005): "Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe", *ImerWorking Paper* No.1/05.
- ____, y Lafleur J-M. (2008): *Towards a transatlantic dialogue in the study of immigrant political transnationalism*, en "Ethnic and Racial Studies", No. 31, 4.
- MONCAYO, M. (2011) El Plan "Bievenid@saCasa": estudio sobre la experiencia del fondo Cucayo. Quito: FLACSO- Fundación Carolina.
- NAVARRO C., Morales, I. y Gretschem, M. (2007) "External voting: a comparative overview", en *Voting from Abroad. The International Idea Handbook*. Estocolmo y México D.F: IDEA
- Østergaard-Nielsen, E. (2003), "The politics of migrant transnational practices", en *International Migration Review*, 37, 3.
- PORTES, A., L. Guarnizo y P. Landolt (2003) *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México, D.F.: FLACSO-México / Porrúa.
- RAMÍREZ J (2013): *La política migratoria en Ecuador: rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*, Quito: IAEN.
- ____, (2011): "Repensando el Estado-Nación en clave migratoria: del enfoque de control al enfoque de derechos" en *Revista Línea Sur*, No.1, diciembre, 2011.
- ____, y G. Quezada (2010), "Política migratoria y avances en movilidad humana en la nueva Constitución del Ecuador" en Ramírez J. *Con o Sin Pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*, Quito: IAEN.
- ____, y P. Bocagni (2010): "Construyendo la quinta región: voto a la distancia y análisis de la participación política de los ecuatorianos en el exterior" en Ramírez J. *Con o Sin Pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*, Quito: IAEN.
- SMITH, R. (2003): "Diasporic Memberships in Historical Perspective: Comparative Insights from the Mexican, Italian and Polish Cases", en *International Migration Review*. Vol. 37. No. 3
- WALDINGER, R. y Fitzgerald, D. (2004): "Transnationalism in Question" en *American Journal of Sociology*. Vol. 109, No. 5.