Construyendo más democracia.

Análisis del sufragio migrante en Ecuador

Building more democracy: Analysis of the voting migrant in Ecuador

Jacques Ramírez Gallegos

Recepción: 10 de julio de 2013
Aceptación: 30 de agosto de 2013

Resumen

El artículo examina los avances en el otorgamiento de derechos políticos a las personas en movilidad, la mayoría de ellos estipulados en la Constitución de la República del Ecuador. Actualmente los ecuatorianos radicados en el exterior están empadronados y puede sufragar en cuarenta y cinco países y noventa y nueve ciudades alrededor del mundo. El caso ecuatoriano resulta particularmente novedoso porque pueden votar, de manera facultativa, en cuatro tipos diferentes de elecciones: presidenciales, legislativas, referéndums y elecciones supra nacionales. Aparte, se otorga la posibilidad de voto a los extranjeros residentes más de cinco años en el Ecuador. Después de una revisión de la literatura sobre este tema y al presentar algunos resultados de las elecciones, se plantea que el *sufragio migrante* es un elemento central que permite pensar en el surgimiento de un Estado-nación cada vez más de carácter transnacional.

Palabras clave: sufragio migrante, constitución, participación, democracia.

Absract

This article examines the progress made in the granting of political rights to migrants, mostly through the Constitution of the Republic of Ecuador. Currently, Ecuadorian emigrants are registered to vote in 45 countries and 99 cities around the world. The case of Ecuadorian emigrants is particularly interesting because they have the option to vote in four different types of elections: presidential, legislative, referendums, and supra-national elections. Furthermore, foreign residents in Ecuador have the option of voting after five years of residency in the country. After reviewing the literature on this topic and presenting some results of past elections, the author proposes that the concept of the "voting migrant" is a central element of an increasingly transnational nation-state.

Keywords: voting migrant, constitution, participation, democracy

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, más conocida como la Constitución de Montecristi, 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 dieciséis y dieciocho 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 exterior¹.

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 “[l]os ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho” (Art. 27, inciso 3).

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), no se establecieron oportunamente los mecanismos que garantizaran su cumplimiento; ni se observó el surgimiento de

1 Se podría también incluir a las personas con algún tipo de capacidad especial, para quienes también se ha brindado facilidades para que puedan acceder a ejercer su voto el día de las elecciones.

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)².

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 emigrantes 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: veintisiete países en la década de los noventa y veintiocho a partir del 2000. Como señala Lafleur (2012), en la actualidad el voto en el exterior es una norma de ámbito internacional.

2 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), Lafleur (2012).

Está permitido en ciento once países³. En la región andina, 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 Suramérica también se permite en Brasil (1989), Argentina (1993) y Guyana (1993). Chile está en discusión actualmente. Sin embargo, hay ciertas particularidades del caso ecuatoriano que fueron incorporadas en la actual Constitución que merecen ser analizadas más detenidamente. Pero antes, es necesario hacer una lectura de la literatura teórica sobre este tema del *sufragio migrante transnacional*.

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 de 2007, comenzó a dirigirse a los ex patriados como sujetos con derecho propio: por lo tanto el discurso sobre la ‘quinta región’ del 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 el 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 *et. al*, 2003; Levitt y Schiller, 2006), sino también la influencia ejercitada por los Estados de procedencia sobre sus ciudadanos en el exterior (Bauböck, 2003; Ostergaard-Nielsen, 2003).

3 De Europa cuarenta países; veintiocho de África; veinte de Asia y ocho del Pacífico. Al respecto ver Navarro *et. al* (2007). De su análisis solo contabilizamos los países y no los territorios.

4 Parte de esta sección retoma algunos elementos de Ramírez y Boccagni (2010).

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 *et. al*, 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), se focaliza 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 (Guarnizo *et. al*, 2003: 1211).

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

- *Políticas patrióticas (Homeland politics)*: estas son iniciativas políticas de los migrantes, las cuales –aunque desarrolladas en los países anfitriones– están 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 con-

diciones 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 defi-

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

nición 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 quiénes 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): 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, a pesar 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 el 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 relevantes 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). ¿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?, ¿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 *leftbehind* (mucho más cuando son dirigidas a niños), efectivos servicios consulares, retorno de personal calificado, podrían ser todas opciones viables, algunas de las cuales ya ha implementado, el actual Gobierno ecuatoriano.

Transcurrido seis años del Gobierno del Presidente Correa, 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 estudio⁶. Una exploración de este tópico puede inclusive 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 (Martiniello y La-fleur, 2008) sobre el fenómeno de la movilidad, aunque no sean los únicos, son la 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 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).

6 En esta dirección ver Ramírez (2013).

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 (económicos) para hacer campaña en el exterior. En esta fase, el voto a distancia ha resultado por ahora una gran ruptura en términos nacionalistas y simbólicos, mucho más que en un sentido estrictamente electoral: la vuelta de los migrantes y, por consiguiente, su impacto directamente político son por ahora relativamente bajos. De todos modos, esto parece ser el caso para la mayoría de los países de origen (Fox, 2005).

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el pasado donde una falta de interés hacia los expatriados 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 de 2007, se expandió un espacio en la agenda gubernamental impulsando unas fuertes políticas emigratorias de vínculo, con enfoque de derechos y construcción de un Estado-nación cada vez más de carácter transnacional (Ramírez, 2011; Margueritis, 2011)⁷.

- 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 hacen para atraer votos de los emigrantes (aunque relativamente menos en el caso de la administración Correa) y poniendo en un pie de página algunos datos de la primera elección de 2006 —cuando todavía no gobernaba Alianza PAIS— 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 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 la 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 sorpren-

Según Laffleur (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 mecanismo 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 Laffleur, los emigrantes son un recurso potencial para sus países de origen, por lo que las políticas de vinculación fortalecen la lealtad de los emigrantes 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 retorno⁸. Del segundo sentido (políticas de vínculo que sirven a los intereses económicos y políticos), se podría pensar en experiencias como son los estudiantes

dente el silencio de Margueritis que no hace mención sobre las políticas de refugio y el estatuto que ha concedido el Ecuador a miles de personas (aproximadamente cincuenta y cinco mil), principalmente de Colombia, 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.

- 8 El cual se ha producido más por la crisis global, que se sintió y se siente con fuerza en 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).

ecuatorianos que están siendo becados por el Gobierno (a partir de 2008) a quienes se les capacitó y solicitó algún apoyo de tipo simbólico para que promocionen e informen en los lugares donde se encuentran estudiando acerca de la Iniciativa Yasuní-ITT. En todo caso, en el análisis planteado por Lafleur (2012) no se observa la existencia de políticas de vínculo que respondan a ningún otro interés por parte de los Estados que el de otorgar derechos –en este caso políticos– a las y los emigrantes.

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 transnacional⁹.

Derechos políticos para las personas en movilidad

Es a partir de la Constitución de Montecristi (2008), impulsada por el actual gobierno, 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 solo 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

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 cuatro 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. Solo para las elecciones presidenciales de 2009, el monto fue de 2 950 000 USD (en Bassante, 2010).

residentes en el Ecuador tienen el derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años (art. 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 solo se dio al interior de la Asamblea Nacional, sino que también se abrió en otros espacios y, de manera virtual, se consultó a los propios migrantes para que se puedan expresar¹⁰.

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. 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), junto con el reconocimiento a la comunidad de las

10 Se preguntó a través de la página web de la Asamblea Nacional: “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?” (Disponible en: <http://es.groups.yahoo.com/group/migranteseneuropa/message/31>).

y los ecuatorianos en el exterior como circunscripción especial y, con ello, dar lugar a una 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 de 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 solo 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 Ciudadana 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. 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).

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 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 *et. al.* (2007) señala cuatro 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 (seis asambleístas), se crearon circunscripciones en el exterior¹¹ 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 quince años residiendo en la nación austral. Casualmente, ninguno de los dos permite el voto en el extranjero de sus connacionales¹².

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

12 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, e incluye el voto a nivel local. A nivel municipal está permitido entre los países pertenecientes a la Unión Europea. España tiene tratados bilaterales de reciprocidad que les permite votar a nivel local con ciertos países no comunitarios, varios de ellos de Suramérica (incluido Ecuador). El sufragio de los extranjeros ha sido un tema menos estudiado a nivel académico y requiere mayor análisis.

Como se observa, el caso ecuatoriano incorpora varias particularidades que abarcan 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 siete años de que en Ecuador se permitió el *sufragio migrante transnacional*, veamos algunos resultados más relevantes.

Mi voto es crucial para el futuro de la patria

Al analizar los datos sobre el *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 de 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.

Gráfico 1.
Ecuatorianos empadronados en el Exterior

Fuente: CNE. Elaboración propia

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 electoral¹³. 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%¹⁴. 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 doce 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 de los Tsáchilas y Galápagos.

Cabe señalar que el actual padrón no solo 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 cuarenta y dos países y sesenta y un ciudades, para las elecciones de febrero de 2013 el número de empadronados aumentó a cuarenta y cinco países y noventa y nueve ciudades¹⁵. 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 coliseos¹⁶. Esta variedad geográfica alerta no solo sobre la diver-

13 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).

14 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 dieciséis años, que son los que pueden sufragar.

15 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.

16 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.

sidad de destinos de la diáspora ecuatoriana, sino sobre la existencia de un transnacionalismo político multisituado que, si bien requiere de mayor análisis, habla de la implementación de una biopolítica, de una práctica estatal racional en el conjunto de la población migrante¹⁷.

Mapa 1.

Mapa electoral de ecuatorianos empadronados en el exterior. Elecciones 2013

Fuente: CNE. Elaboración propia

Al igual que ocurrió desde el inicio, el mayor número de empadronados y votantes se encuentran en España (y de este país en Madrid, Murcia y Barcelona). Luego le siguen los empadronados en Estados Unidos (sobre todo en New York y New Jersey), Italia (en Milán y Génova) y

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

Venezuela (en Caracas). Donde más ha crecido el padrón es en Estados Unidos que arrancó con una población de 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 (Ver Tabla 1).

Tabla 1.
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: CNE. Elaboración propia.

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 que sea, cada ecuatoriano es una historia por contar y merece que se respeten sus derechos políticos.

Las elecciones de 2013 fueron la sexta en la que participaron los ecuatorianos residentes en el exterior. Como se observa (Ver Gráfico 2), las elecciones que han despertado mayor interés han sido las presidenciales de 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, siguen 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 en 2013 fue el 52,77%. Donde menos participación hubo fue en las elecciones para elegir asambleístas constituyentes en el 2007, al cual acudieron solo el 26% del padrón, seguido de las elecciones del referéndum y la consulta popular de 2011 donde acudió a sufragar el 27%.

Gráfico 2.
Empadronados y votos locales de ecuatorianos en el exterior
2006-2013 y % de participación

Fuente: CNE. Elaboración propia

En cuanto a los resultados electorales, vemos un cambio en la tendencia política desde que inició el proceso. En las elecciones presidenciales de 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 del movimiento PAIS los que han triunfado tanto para

elegir presidente como asambleístas. En el 2007 el movimiento PAIS ocupó las seis curules que se otorgan a los representantes de los ecuatorianos en el exterior; en el 2009 ganaron cinco de las seis curules, y en el 2013 nuevamente ganaron todas las curules.

Gráfico 3.
Empadronados y votantes ecuatorianos en el exterior
2006-2013

Fuente: CNE. Elaboración propia

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 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%)¹⁸.

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

Un hecho significativo adicional, fuera de una perspectiva estrictamente política, merece ser remarcado: 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, patriotismo, reconocimiento y visibilidad en el exterior son aspectos que están presentes en el sufragio migrante.

Sin lugar a duda que este apasionante tema requiere de más análisis que busque nuevas interpretaciones con categorías más sofisticadas y extensas que solamente aquellas de tipo político. No solo por un asunto de interés académico, sino 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 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*. N.º 37 [3].
- (2005). "Expansive citizenship: Voting beyond territory and membership". En *Political Science and Politics*. N.º 38 [4].
- (2007). "Stakeholder citizenship and transnational political participation: A normative evaluation of external voting". En *Fordham Law Review*. N.º 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*. N.º 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 *2 de Julio, reflexiones y alternativas*. Jacqueline Peschard (Coord.). México: UNAM.
- Collyer, M. y V. Zana (2007). *Patterns of extra-territorial voting*. WP T22. Sussex Centre for Migration Research.
- Ellis, A. (2007). "The history and politics of external voting". En *Voting from Abroad. The International Idea Handbook*. Estocolmo y México DF: IDEA
- Escobar, C. (2007). "Extraterritorial political rights and dual citizenship in Latin America", En *Latin American Research Review*. N.º 42 [3].

- Fitzgerald, D. (2000). *Negotiating extra-territorial citizenship: Mexican migration and the transnational politics of community*. Center for Comparative Immigration Studies, Monografía N.º 2.
- (2006). “Rethinking emigrant citizenship”. En *New York University Law Review*. N.º 81: 90-116.
- Fox, J. (2005). “Unpacking “transnational citizenship”. En *Annual Review of Political Science*. N.º 8.
- Gamlén, A. (2008). “The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination”. En *Politica Geography*. Vol. 27. N.º 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*. N.º 108.
- González Gutiérrez, C. (2003). “La diplomacia de México ante su diáspora”. En, *En la frontera del Imperio*. Fernández de Castro (ed.). México: Ariel.
- Kivisto, P. (2001). “Theorizing transnational migration: A critical review of current efforts”. En *Ethnic and Racial Studies*. N.º 24 [4].
- Laffleur, 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, P. y N. Glick Schiller (2006). “Perspectiva internacional sobre migración”. En *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. Portes y DeWind (coord.). México: Porrúa - U. Zacatecas – INM.
- Margueritis, A. (2011). “Todos somos migrantes” (We Are All Migrants): The Paradoxes of Innovative State-led Transnacionalism in Ecuador”. En *International Political Sociology*. N.º 5.
- Martiniello, M. (2005). “Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe”. *Imer Working Paper* N.º 1/05.

- Martiniello M. y Laffleur J-M. (2008). "Towards a transatlantic dialogue in the study of immigrant political transnationalism". En *Ethnic and Racial Studies* N.º 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 DF: IDEA
- Ostergaard-Nielsen, E. (2003). "The politics of migrant transnational practices". En *International Migration Review*. 37, N.º 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 DF: FLACSO-México / Porrúa.
- Ramírez, J. y G. Quezada (2010). "Política migratoria y avances en movilidad humana en la nueva Constitución del Ecuador". En *Con o Sin Pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: IAEN.
- Ramírez, J. y P. Bocagnni (2010). "Construyendo la quinta región: voto a la distancia y análisis de la participación política de los ecuatorianos en el exterior". En *Con o Sin Pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: IAEN.
- Ramírez, J. (2011). "Repensando el Estado-Nación en clave migratoria: del enfoque de control al enfoque de derechos". En *Revista Línea Sur*. N.º1, diciembre, 2011.
- Ramírez, J. (2013). *La política migratoria en Ecuador: rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. 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. N.º 3.
- Waldinger, R. y Fitzgerald, D. (2004). "Transnationalism in Question". En *American Journal of Sociology*. Vol. 109. N.º 5.

Normativa

Constitución de la República del Ecuador (1998). Asamblea Nacional Constituyente. Quito. Decreto Legislativo N.º 000.

Constitución de la República de Ecuador (2008). Asamblea Constituyente. Ciudad Alfaro.