

## I. La experiencia internacional

Existen diferentes referencias acerca de cuándo se registró la primera experiencia de sufragio extraterritorial. Por ejemplo, Andrew Ellis señala:

Parece que la primera aplicación del voto en el extranjero la impulsó el emperador romano Augusto. Se dice que él inventó una nueva forma de sufragio bajo la cual los miembros del Senado local de las 28 colonias recién establecidas estaban facultados para votar por los candidatos a cargos públicos en la ciudad de Roma, para lo cual enviaban sus votos sellados a la ciudad, indudablemente, un acto impulsado por motivos políticos más que democráticos [...] En épocas más recientes, la primera experiencia conocida de voto en el extranjero se llevó a cabo en 1862, cuando Wisconsin se convirtió en el primero de los estados de la Unión Americana que aprobó disposiciones para permitir el denominado ‘voto ausente’ de los soldados que peleaban en el ejército de la Unión durante la Guerra Civil (en los Estados Unidos el derecho al voto se determina a nivel estatal). Desde un principio, la competencia política ha sido un factor determinante: los republicanos

respaldaron la legislación a favor del voto en el extranjero pues era probable que los soldados apoyaran al presidente republicano Abraham Lincoln, mientras que los demócratas que simpatizaban con los movimientos pacifistas y la causa de la Confederación se oponían a ella. Fuera del contexto militar, Nueva Zelanda introdujo el voto en el extranjero para los marineros en 1890 y Australia en 1902, aunque para esta última los procedimientos hacían prácticamente imposible su aplicación fuera de Australia.<sup>5</sup>

Otras fuentes establecen que el primer país en reglamentar el voto en el exterior fue Inglaterra en 1951.<sup>6</sup> Desde entonces, este derecho se ha extendido:

Actualmente hay 111 países y territorios del mundo que cuentan con algún (hasta abril de 2008) dispositivo de voto en el extranjero. Esta cifra representa más de 50 por ciento de las democracias del mundo, tomando en cuenta como ‘míni-

<sup>5</sup> Andrew Ellis, “Historia y política del voto en el extranjero”, en *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional...*, op. cit., p. 50.

<sup>6</sup> Leticia Calderón Chelius, “Votar en la distancia...”, op. cit., p. 33.

mo común denominador<sup>7</sup> que se celebran elecciones multipartidistas y se garantiza el sufragio universal. De estos 111 países y territorios, cerca de dos terceras partes permiten que todos sus ciudadanos en el extranjero estén facultados para votar, en tanto que un tercio restringe el derecho al voto fuera del país a ciertos grupos. En la lista figuran países de todo el mundo: en África suman 27, en América 14, en Asia 20, en Europa 40 y en Oceanía 10.<sup>7</sup>

Es conveniente mencionar también que algunos países han considerado la posibilidad de suprimir el derecho de sus connacionales a sufragar a distancia, con el argumento de que muy pocos acuden al llamado del voto, y en tal virtud la trascendencia del sufragio desde fuera es mínima. Recientemente en Armenia, a partir de una reforma electoral en 2007 —que paradójicamente incluyó el reconocimiento de la ciudadanía múltiple— se suprimió el voto desde el exterior. “Se argumentó que los armenios en el extranjero no estaban en posición de decidir sobre el gobierno y el destino del país y que esto debía ser derecho exclusivo de los ciudadanos que viven dentro del país”.<sup>8</sup>

Cabe destacar que 15 países han incluido en su reglamentación restricciones de temporalidad para el ejercicio del sufragio extraterritorial. Con ello intentan evitar que aquellos que se han asentado de manera permanente en otro país determinen la representación política en su lugar de origen. Algunos ejemplos son Alemania (después de los 10 años en el exterior sus emigrantes ya no pueden ejercer el sufragio a distancia), Australia (después de seis años), Canadá (cinco años), Nueva Zelanda (tres años), Reino Unido (15 años) y Senegal (seis meses).

Respecto a las modalidades del ejercicio del voto encontramos cuatro formas básicas: voto personal —a través de urnas instaladas en los países de recepción—, voto postal, sufragio por delegación de poder y formas combinadas. Los 111 países se distribuyen de la siguiente manera, según el tipo de voto: personal, 52 países (entre otros Argentina, Bulgaria, Honduras, Hungría, Perú, República Dominicana, Israel y Venezuela); postal, 25 (entre ellos Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, Italia, México, Noruega, Panamá y Suiza); voto por delegación de poder, cinco (Ghana, Mauricio, Nauru, Togo y Vanuatu); combinadas, 28 (de manera destacada Argelia, Australia, Bélgica,

<sup>7</sup> Nadja Braun y María Gratschew, “Introducción”, en *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional...*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>8</sup> Carlos Navarro, Isabel Morales y María Gratschew, “Panorama comparado del voto en el extranjero”, *op. cit.*, p. 13.

España, Estados Unidos,<sup>9</sup> Estonia, Japón, Indonesia, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia y Tailandia).<sup>10</sup>

Finalmente, entre el grupo de 111 países es de destacar que en nueve de ellos, “cuatro en Europa (Croacia, Francia, Italia y Portugal), tres en África (Argelia, Cabo Verde y Mozambique) y otros dos en América (Colombia y Ecuador) [...] no sólo permiten a sus ciudadanos en el extranjero participar activamente en algunos de sus procesos electorarios o consultas populares, sino que además les confieren la capacidad de elegir y contar con sus propios representantes en la legislatura o parlamento nacional”.<sup>11</sup> Finalmente, la creciente incorporación de nuevas comunidades a procesos de elección a distancia se encuentra en función de

la movilidad demográfica. El fenómeno migratorio ha obligado a asumir nuevas formas de participación tanto en los países receptores como en los expulsores. Estados Unidos representa un buen ejemplo de los procesos de inmigración y de sus repercusiones políticas, sobre todo en el caso de la población procedente de América Latina.

#### LATINOAMÉRICA EN ESTADOS UNIDOS.

#### LA MAGNITUD DEL FENÓMENO

Para valorar las dimensiones del fenómeno de la participación política a distancia podemos hacerlo desde la situación latinoamericana en este ámbito. Se trata de pensar la relación entre los movimientos de personas y la democracia ejercida en la extraterritorialidad. Para ello, el ejemplo de la inmigración latina o hispana<sup>12</sup> en Estados Unidos nos proporciona un contexto enriquecedor. Estados Unidos se ha convertido probablemente en el caso más significativo de recepción de migrantes en el mundo occidental. En efecto, si revisamos las cifras oficiales de la composición demográfica podemos darnos idea de la magnitud del fenómeno. Según el

<sup>9</sup> En el caso de Estados Unidos los ciudadanos pueden votar en ausencia por dos vías: en persona por adelantado o por correo enviando su boleta electoral desde el extranjero o desde el interior del país de manera previa a la jornada electoral. Si el ciudadano considera que el día de las elecciones no podrá acudir a emitir su voto, tiene la opción de enviar por correo su boleta o presentarse con anticipación a una oficina electoral a depositar su sufragio. Muchos norteamericanos prefieren el voto adelantado pues las elecciones son en días hábiles y no en fin de semana como en otros países. A esa doble modalidad también se le conoce como “voto en ausencia” (*Absentee voting*).

<sup>10</sup> Carlos Navarro, Isabel Morales y María Gratschew, “Panorama comparado del voto en el extranjero”, *op. cit.*, pp. 22 y 25.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>12</sup> La denominación oficial en Estados Unidos es *población hispana*; en este trabajo utilizo los términos *latinos* o *hispanos* de manera indistinta, tal como ellos se identifican.

censo del año 2000, la población total de Estados Unidos en 1990 fue de 248 millones de personas, de las cuales 22 millones eran población hispana y representaban el 9% del total; una década después el porcentaje se incrementó hasta 12.5%, al llegar el número de hispanos a 35.3 millones, de un total de 281 millones de habitantes. De esa cifra, 20.6 millones eran de origen mexicano, 3.4 millones de Puerto Rico, 1.2 millones de Cuba y el resto (10 millones) de otras nacionalidades.<sup>13</sup> Según las proyecciones oficiales, para el año 2010 los hispanos serían el 13% de la población (41 millones), para 2020 llegarían al 16.3% (52 millones) y para el 2030 al 18.9% (65 millones).<sup>14</sup> En la actualidad el total de mexicanos en Estados Unidos (31.7 millones) casi duplica a la población de Chile (16.9 millones) y supera a la de Perú, que es de 28.2 millones de personas. Como vemos, la realidad superó todas las proyecciones.

Según el censo de 2010, los latinos representan la primera minoría en Estados Unidos, con casi 50.5 millones, es decir, el 16.3% de la población total.<sup>15</sup>

Son dos los factores que explican su rápido crecimiento: la inmigración y las altas tasas de fertilidad. En un estudio elaborado por el Pew Hispanic Center en 2007 y retomado posteriormente en un documento del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, se encontró que la tasa de fertilidad es de 84 nacimientos por cada mil mujeres latinas, comparada con 63 que registran otros grupos étnicos. Es interesante resaltar que dentro de la población latina, el colectivo más numeroso es el de los mexicanos con el 64%, seguido por los puertorriqueños con el 9%, y los cubanos con el 3.5%. Pero el problema mayor de los latinos es que sus números crecientes no se reflejan en su peso político. Ello debido a dos factores básicos: se trata de una población muy joven –se calcula que el 34% son menores de 18 años–, y las tasas de naturalización y, por ende, de empadronamiento, son muy bajas. Adicionalmente, los niveles educativos son desfavorables comparados con los de otros grupos étnicos.<sup>16</sup>

---

Briefs, U.S. Census Bureau, Census 2010, mayo de 2011 (disponible en <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs>).

<sup>16</sup> Las cifras pueden consultarse en Hilda Dávila Chávez, “Alcances y desafíos del voto latino para las elecciones presidenciales del 2008”, en *Mexicanos en el exterior*, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, julio de 2008 (disponible en [http://www.ime.gob.mx/noticias/boletines\\_tematicos](http://www.ime.gob.mx/noticias/boletines_tematicos)), y en *The Latino Electorate: An Analysis of the 2006 Election* (disponible en <http://pewhispanic.org/factsheets/factsheet.php?FactsheetID=34>).

---

<sup>13</sup> U.S. Census Bureau, Census 2000 Summary File 1, 1990 Census of Population, *General Population Characteristics* (CP-1-1).

<sup>14</sup> U.S. Census Bureau 1999, The Research Data Center (RDC) Program, Washington, 1999.

<sup>15</sup> Sharon R. Ennis, Merarys Ríos-Vargas y Nora G. Albert, *The Hispanic Population: 2010*, Census

Los hispanos han crecido numéricamente hasta convertirse en la primera minoría nacional: hasta 2010, los datos de la Oficina del Censo de Estados Unidos arrojaban que los latinos eran ya 50.5 millones de personas, equivalente al 16.3% del total nacional (308.7 millones). En el censo de 2000 su porcentaje era de 12.6%. Por su parte, los afroamericanos son casi 39 millones y los asiáticos 14.6 millones. Dentro del grupo de hispanos, sin duda la población de origen mexicano es mayoritaria. Según cálculos de Andrew Selee,<sup>17</sup> cerca de 27 millones son de origen mexicano –9% del total nacional–, de los cuales 12 millones nacieron en México. Sin embargo, las cifras generales empequeñecen cuando se observa su participación política. Por varias razones los latinos no votan o no pueden ser votados para cargos de representación popular, lo que les limita potenciar su presencia y beneficios de todo tipo. Se trata de una población joven y con un porcentaje muy bajo de adquisición o posesión de la ciudadanía (26.8%),<sup>18</sup> que

es el único estatus que permite votar. Pero además, quienes están en posibilidad de participar no lo hacen: en las elecciones presidenciales de 2004 en Estados Unidos, de los 16 millones de latinos que podían votar, sólo lo hicieron 7.6 millones, es decir, el 47.5%. Comparado con otros grupos étnicos los datos son contrastantes: de la comunidad blanca participó el 76% de quienes podían hacerlo, mientras que en el caso de los afroamericanos la cifra fue del 65%.<sup>19</sup> Comparando las cifras con las observadas en 2008, no se registran cambios substanciales en la participación. De los 19.537 millones de hispanos que podían votar, 9.745 millones sufragaron, lo que representa el 49.9%. La comunidad blanca tuvo una participación del 66.1%, mientras que los afroamericanos lo hicieron en 64.7%.<sup>20</sup>

Ahora bien, respecto a las cifras sobre los mexicanos en Estados Unidos, podemos observar que varían ligeramente, situándose entre 11.2 y 12 millones

<sup>17</sup> Andrew Selee, *More Than Neighbors: An Overview of Mexico and U.S.-Mexico Relations*, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2007, p. 5.

<sup>18</sup> Otras fuentes establecen que la cifra es 39%. Véase Kelly Holder, *Voting and Registration in the Election of November 2004*, Current Population Report, U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, U.S. Census Bureau, Washington, D.C., 2002, p. 4.

<sup>19</sup> Puede verse al respecto Rodrigo Chávez, “El poder latino en Estados Unidos”, en *El Diario de Hoy*, 7 de febrero de 2006, <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/02/07/editoriales/edi3.asp>

<sup>20</sup> Thom File y Sarah Crissey, *Voting and Registration in the Election of November 2008*, Current Population Report, U.S. Department of Commerce, Economic and Statistics Administration, U.S. Census Bureau, Washington, D.C., 2010, p. 4.

quienes nacieron en México (11.376, calculados a partir de los datos del Pew Hispanic Center, PHC). De ese universo, 5.9 millones (es decir, el 53%) son indocumentados y sólo 1.6 millones (14%) han obtenido la ciudadanía estadounidense (2.785,753 millones, para otras fuentes).<sup>21</sup> Esto significa que de los 11.2 millones de mexicanos nacidos en México, 1.6 millones ya adquirieron la ciudadanía estadounidense, 3.7 millones son residentes legales (con *Green Card*) y 5.9 millones son indocumentados. A ellos habría que agregar 8.2 millones nacidos en Estados Unidos.<sup>22</sup> Eso hace un universo de 19.4 millones de mexicanos, de los cuales casi 10 millones serían mayores de 18 años<sup>23</sup> y por lo tanto potenciales votantes desde el exterior.<sup>24</sup>

En total, de todos los latinos el colectivo mayor es el de la población de origen mexicano (64%), cuyos números absolutos van de 24 a 27 millones (30.746 millones, según el PHC).<sup>25</sup> Sin embargo, registran muy bajas tasas de adquisición de ciudadanía (14%), sobre todo comparado con el resto de la población latina, que como vimos presenta una pobre tasa de adquisición de la ciudadanía norteamericana, del 26.8%.

Lo anterior significa que no hay correspondencia entre el volumen total de la población de origen mexicano y el impacto político en la sociedad receptora debido, entre otras cosas, a las bajas tasas de naturalización y sus implicaciones en términos de participación y representación política. Por ejemplo, se calcula que la población nacida en México que

---

el extranjero, aunque de ese total no se hacía distinción entre los que podían votar. Puede verse Érika González Aguirre, "El voto civil en el exterior: un paso más en el fortalecimiento de la democracia electoral estadounidense", en Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia*, op. cit., p. 553.

<sup>25</sup> Para el Pew Hispanic Center, el total de la población de origen mexicano en Estados Unidos es de 30.746 millones, de los cuales 37% nacieron en México (11.376 millones) y 63% (19.369,980 millones) son ciudadanos estadounidenses (esta cifra incluye a los naturalizados y a quienes nacieron en Estados Unidos, siendo hijos o nietos de mexicanos, nota del autor). Véase *Latinos by Country of Origin*, en <http://pewhispanic.org>, página consultada el 29/11/2010.

<sup>21</sup> Alberto Aguirre M., Marco A. Martínez y Antonio Trejo, "Los migrantes están de moda", en *Enfoque*, núm. 528, suplemento del periódico *Reforma*, 11 de abril del 2004, p. 9. (Los autores toman la cifra de un estudio de El Colegio de la Frontera Norte).

<sup>22</sup> Véase Jonathan Fox, "Introducción", en Xóchitl Bada, Jonathan Fox y Andrew Selee (coords.), *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en Estados Unidos/Invisible No More. Mexican Migrant Civic Participation in the United States*, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2006, p. 3.

<sup>23</sup> Alberto Aguirre M., Marco A. Martínez y Antonio Trejo, op. cit. Los autores refieren que la cifra es de 9.966,875 habitantes.

<sup>24</sup> Otro país con una población significativa en el exterior es Estados Unidos. Pero comparada con los mexicanos en el exterior la cifra se relativiza. Según una fuente, para 1999 había 4.988,789 millones de personas en

arribó a Estados Unidos después de 1990 es de 6.04 millones de personas, mismas que representan el 54% del total (11.2 millones). Según el Buró del Censo de Estados Unidos, los nacidos en México y sus descendientes que llegaron a Estados Unidos en la década 1990-2000 fueron 4.4 millones, mientras que en la década anterior habían sido 2.5 millones. Sin embargo, el dato a resaltar es que de esos más de 4 millones que ingresaron en la década señalada, ni siquiera el 10% de ellos obtuvieron la ciudadanía estadounidense; en términos absolutos la cifra se situó en 309 mil personas. Preocupa aún más, pues

comparada con la década anterior, la cifra tendió a la baja en términos absolutos y relativos, ya que en la década comprendida entre 1980 y 1990, de los 2.5 millones de mexicanos que llegaron a Estados Unidos, 634 mil obtuvieron la naturalización, es decir, más del 25%.<sup>26</sup>

La importancia de los datos anteriores resulta evidente al analizar los temas de migración, ciudadanía, nacionalidad y democracia y sus interacciones, los cuales desarrollo en los siguientes capítulos.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.