

EL SUFRAGIO EN AMÉRICA LATINA: UN DEBER CONVERTIDO EN DERECHO

Lucía MIRANDA LEIBE
Investigadora FLACSO-Chile
lucia.miranda@flacsochile.org

I. Introducción

Luego de la tercera ola de democratización, los ciudadanos de la mayoría de los países de América Latina recuperan el derecho al sufragio. El sufragio en su carácter obligatorio (predominante en América Latina¹) es definido como un deber, mientras que el sufragio en su carácter voluntario es entendido como un derecho². El voto como derecho sólo puede ser asociado al régimen democrático cuando es concebido como un derecho universal (Aragón 2007: 163). El derecho al sufragio comprende dos dimensiones, una en su faceta activa que se manifiesta en el ejercicio del voto el día de las elecciones y otra en su faceta pasiva, la cual hacen efectiva los ciudadanos al postularse como candidatos posibles de ser electos a través de la celebración de elecciones.

La identificación las tendencias en las reformas al voto requiere analizar en perspectiva varias de las dimensiones que contempla el sufragio a partir de la identificación de una serie de preguntas de investigación: ¿Quiénes pueden votar? ¿Qué requisitos existen para ejercitar el derecho al voto? ¿Es el voto un derecho o un deber? ¿Dónde se puede votar y dónde no? ¿Qué mecanismos existen para votar? ¿El derecho al voto se ejerce mediante un proceso automatizado? En lo que refiere a las tendencias identificadas a partir de la normativa adoptada

¹ Frente a quienes interpretan la presencia del voto obligatorio como predominante en América Latina, Fernández y Thompson (2007: 253) identifican tres vertientes en el reconocimiento del derecho al sufragio: el voto consagrado exclusivamente como un derecho; el voto como un deber sin sanción por su ejercicio y el voto obligatorio con sanción en caso de incumplimiento.

² Aragón (2007: 162) especifica que "sólo cabe hablar de derecho de sufragio cuando está atribuido a ciudadanos, esto es, a miembros de una comunidad política para adoptar mediante él decisiones también de naturaleza política". El autor precisa a su vez que si bien no hay democracia sin sufragio universal, puede en cambio existir sufragio universal sin democracia y que en todo caso para poder hablarse de derecho al sufragio ha de estar acompañado de otras libertades a expresión, asociación, reunión, manifestación y derecho pasivo a presentarse como candidato/a (Aragón 2007: 163).

por los países se busca inferir si las medidas han sido adoptadas con el objetivo de restringir o expandir los ámbitos y la ciudadanía con posibilidad de sufragar.

En este artículo se analiza la evolución y principales tendencias registradas en la reforma a la normativa electoral de los países de América Latina en lo referido al ejercicio activo del sufragio. El argumento de este análisis es que las reformas han ido dirigidas a ampliar la edad mínima para votar, extender la capacidad de votar fuera del territorio nacional y a los extranjeros en territorio nacional, al mismo tiempo que se enfatiza el carácter de derecho al sufragio en lugar de deber (y por tanto sanción por incumplimiento) del ejercicio del mismo.

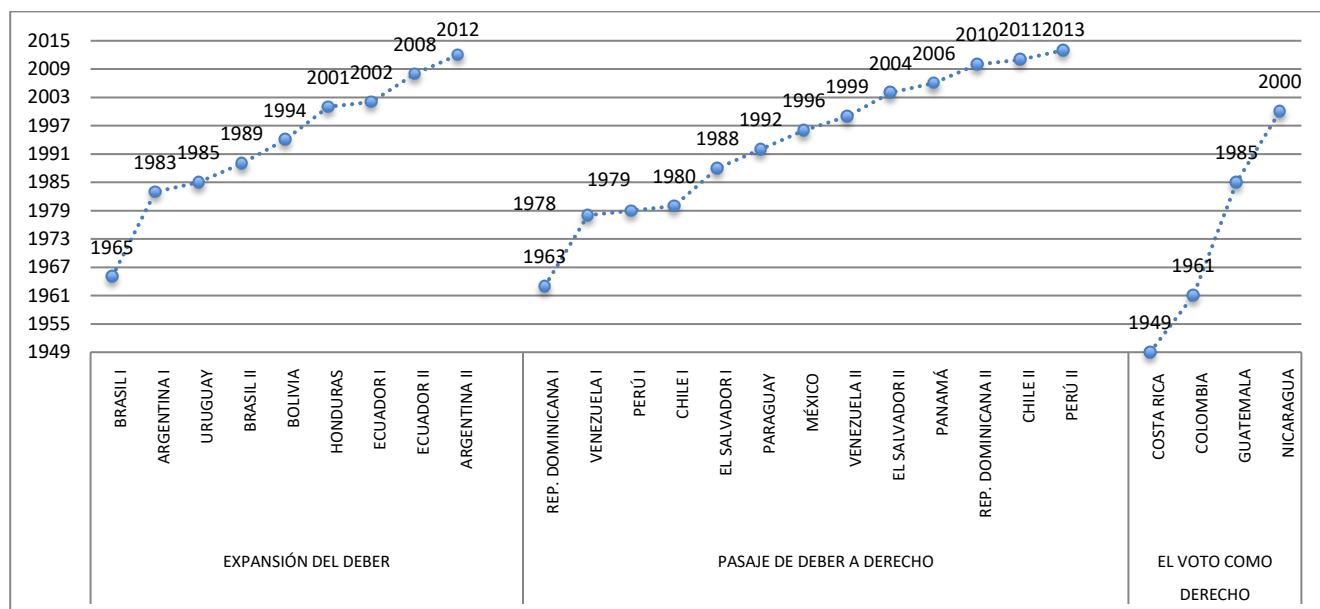
La estructura de este texto es la siguiente: en el primer apartado se define e identifica por países la presencia del voto obligatorio y voluntario. Se describen las tendencias principales que han seguido las reformas generalmente expansionistas del sufragio concebido como derecho. En el segundo apartado se describen las tendencias de las reformas tendentes a ampliar el ámbito territorial del ejercicio del derecho por parte de los nacionales. En el tercer apartado se identifica la tendencia a una mayor la inclusión (de los jóvenes y de los extranjeros) en la celebración de las elecciones nacionales.

II. Voto obligatorio o voluntario

En el análisis del estado de la obligatoriedad del voto en América Latina es preciso comenzar con una serie de precisiones conceptuales. Cuando se indica que en un país el voto es obligatorio se está haciendo referencia a que es reconocido como un deber (con la consecuente obligación que acarrea su ejercicio); mientras que cuando se reconoce que el voto es voluntario implica el reconocimiento de dicha práctica como un derecho (cuyo ejercicio queda a consideración del ciudadano). El reconocimiento del ejercicio del voto como un deber, la obligatoriedad de su ejercicio puede ir (o no) acompañada de sanciones frente a su incumplimiento (Fernández y Thompson 2007: 253). A continuación se describe de manera gráfica los años y países de la región en los que se implementó el voto y sus modalidades (como deber, como deber sancionado por su incumplimiento y como derecho).

GRÁFICO N° I

OLAS DE TENDENCIAS POR AÑOS Y GRUPOS DE PAÍSES EN EL RECONOCIMIENTO DEL VOTO



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015).

Las tendencias de reformas al sufragio observadas en la región son dos: 1) Una tendencia de ampliación que se refiere a los países que incluyeron en sus normativas la posibilidad de que los jóvenes puedan comenzar a ejercer su derecho al sufragio activo desde los 16 años (Brasil en 1989 -pionero en la región-, Nicaragua en 2000, Ecuador en 2008 y Argentina en 2012). Otra tendencia, 2) de pasaje de la obligatoriedad a la voluntariedad del voto (Venezuela en 1999; El Salvador en 2004; República Dominicana en 2010; Chile en 2012 y Perú más recientemente en 2013).

Entre los países que reconocen el voto como un deber sancionado por su incumplimiento, una serie de países no hacen efectivas las sanciones, por lo que en dichos casos se reconoce finalmente el voto como un derecho a ser efectivo en función de la voluntad del ciudadano. La revisión de la jurisprudencia de cada país da cuenta de que sólo Ecuador, Uruguay y Perú (hasta

Lucía Miranda Liebe. El sufragio en América Latina: un deber convertido en un derecho. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), ni la de las instituciones colaboradoras

2013) hacían efectivas las sanciones por incumplimiento del deber de votar³. Luego de la reforma incorporada por Perú recientemente, sólo Ecuador y Uruguay pueden considerarse que constan de voto obligatorio en sus normativas (Fernández y Thompson 2007).

III. Voto de los nacionales desde el extranjero

El voto desde el extranjero hace referencia a la posibilidad que algunos países reconocen, de que sus nacionales ejerzan el derecho al sufragio activo desde fuera del territorio nacional. En este apartado también se enumeran y describen los mecanismos que en cada caso se reconocen para hacer válido el voto desde fuera del territorio nacional. La habilitación del derecho al voto en el extranjero o de los extranjeros implica la redefinición de varias de las dimensiones inherentes al derecho político como la ciudadanía, titularidad y ejercicio de los derechos políticos o los criterios de pertenencia a la comunidad política nacional (Navarro 2007: 225).

El reconocimiento del derecho al voto de los nacionales desde el extranjero, va en general acompañado de una toma de conciencia por parte de los líderes gubernamentales de la presencia de una diáspora de nacionales fuera del territorio de nacimiento o residencia habitual. En el caso de México, existen autores que identifican el reconocimiento del derecho al voto desde el extranjero a partir de una voluntad política de dotar de capacidad de decisión (en materia de selección de autoridades) a aquellos ciudadanos que por medio del envío de remesas estaban también contribuyendo al desarrollo económico del país (Beltrán Miranda 2014). En todo caso, más allá de las particularidades del porqué de la migración de cada nación, la adopción normativa de la posibilidad de votar desde el exterior se debe a la evaluación hecha por los gobernantes del grado de repercusión de la migración internacional de sus ciudadanos (Navarro 2007: 227).

³ Mateo Díaz y Payne (2006: 269) especifican que sólo en cinco países se implementó el voto obligatorio (Bolivia, Chile –sólo para los inscritos-, Ecuador, Perú y Uruguay) ya que hay sanciones para quienes incumplan con la obligación de sufragar y se dispone de mecanismo efectivos que se aplican en la práctica a quienes no votan (...) en el resto de los países aparecen regímenes mixtos donde o bien no existen las sanciones o es imposible aplicarlas en la práctica.

Lucía Miranda Liebe. El sufragio en América Latina: un deber convertido en un derecho. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA).

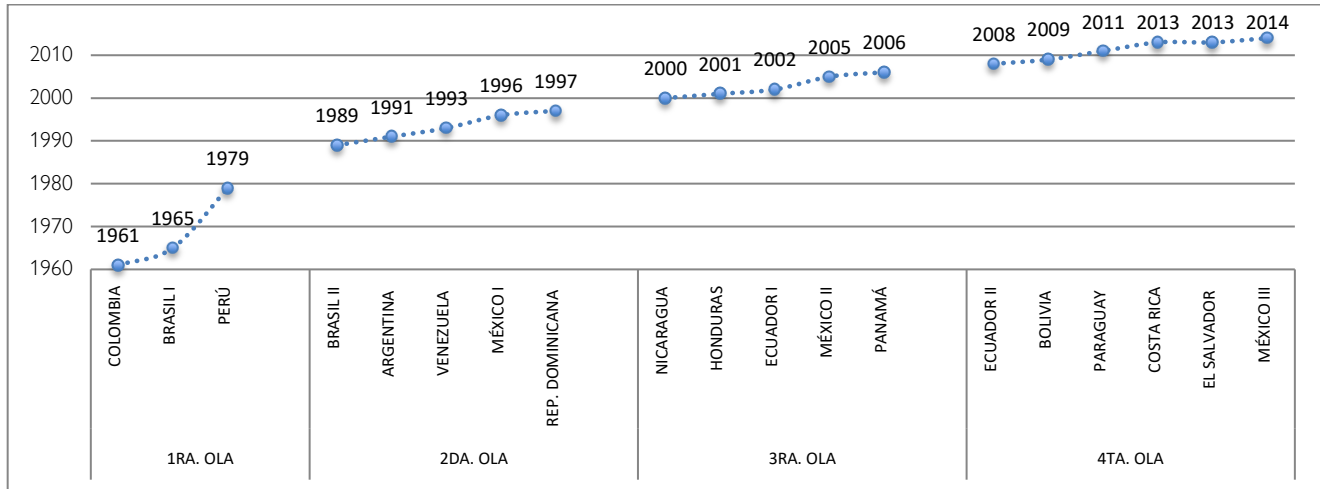
Los países que han vivido regímenes autoritarios o fuertes crisis económicas (y en varios casos ambas), es de esperar que reconozcan el derecho al voto de esos ciudadanos exiliados⁴. La jurisdicción estatal soberana es otra variable que debe ser tomada en cuenta a la hora de valorar las limitaciones que un país puede tener para hacer cumplir la normativa fuera de su territorio. En este sentido, los países con menor capacidad económica o con menor injerencia internacional, tendrán menos posibilidades de poner a disposición de los ciudadanos, las herramientas necesarias para que voten los residentes fuera del territorio nacional.

Al observar los años en que los países incorporan el derecho al voto desde el extranjero, se observa que sólo Perú incorpora en su normativa este principio desde el retorno a la democracia en 1979. Se identifican cuatro olas de tendencias en la instauración del voto desde el extranjero, graficadas a continuación. La primera ola de reformas incluye a Colombia, Brasil y Perú. Colombia y Brasil pueden ser llamados los precursores en el reconocimiento de este principio, pues son los dos países que incluyen en sus normativas este principio a partir de la década de 1960. Es de destacar que Colombia en su reconocimiento del voto desde el extranjero, incorpora también la representación de este sector de la población a nivel de la cámara baja estableciendo una circunscripción; es decir, reconociendo el derecho al sufragio tanto en su versión activa como pasiva (Navarro 2007: 231) (esto se hará finalmente efectivo a partir de 2002).

⁴ Como lo expresa Lupoli (2008: III) "en sociedades posbélicas, con un gran número de refugiados y desplazados, se organizan en el extranjero operativos de votación a gran escala para posibilitar su inclusión en los procesos políticos y electorales nacionales, con lo que se trata de contribuir a la reconciliación nacional y la paz duradera".

GRÁFICO N° II

OLAS DE TENDENCIAS POR AÑOS Y GRUPOS DE PAÍSES EN LA INSTAURACIÓN DEL VOTO DESDE EL EXTRANJERO



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015).

La segunda ola de reformas corresponde a la década de 1990 e incluye a Argentina, Venezuela, México y República Dominicana que reconocen por primera vez el derecho a votar desde el extranjero, en contextos de países que han pasado una fuerte crisis económica o la están viviendo en esos momentos. Además se incluye Brasil, que modifica en 1989 el derecho ya reconocido al incorporar la posibilidad de que se vote desde el extranjero de forma electrónica. Se debe aclarar que en 1996 México reconoce en la normativa nacional la posibilidad de votar desde el extranjero sin regular aún las condiciones o requisitos.

En la primera y segunda ola de reconocimiento del derecho al voto desde el extranjero, todos los países de la región coinciden en que debe ser ejercido de forma personal en las oficinas (generalmente consulares o diplomáticas) que los países dispongan en cada país extranjero. La normativa referida al derecho al voto desde el extranjero y de los extranjeros en territorio nacional, coincide también en reconocer el derecho al voto de forma voluntaria previa inscripción en la oficina consular en el padrón de votantes residiendo en el extranjero.

En la tercera ola de incorporación del derecho al voto desde el extranjero, México regula por primera vez los requisitos para que sus ciudadanos lo puedan hacer efectivo. Tanto México

Lucía Miranda Liebe. El sufragio en América Latina: un deber convertido en un derecho. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), ni la de las instituciones colaboradoras

como Panamá reconocen la posibilidad de ejercer el derecho al voto por medio postal (el tercer país que reconoce el voto por este medio es El Salvador); se piensa en esta opción para que ciudadanos que se encuentren en situación irregular en el país extranjero puedan evitar pasar por oficinas de la administración para inscribirse en los padrones de votantes en el extranjero. Nicaragua, Honduras y Ecuador son los otros tres países que incorporan el derecho al voto en esta tercera ola.

La cuarta ola de reconocimiento del derecho al voto desde el extranjero puede ser definida como expansionista pues incluye dos países (México y Ecuador) que incluyen reformas tendentes a expandir los comicios regionales o locales en los que se puede participar votando desde el exterior. Otros dos países (Bolivia y Paraguay), si bien reconocen el derecho al voto desde el exterior por primera vez, lo hacen reconociendo la posibilidad de votar tanto para elecciones nacionales como regionales (Bolivia) o al Parlamento regional (al Parlasur en Paraguay). Costa Rica y El Salvador (ambos países en 2013) reconocen el derecho al voto desde el extranjero sólo para elecciones presidenciales (y de vicepresidente).

IV. Voto de los extranjeros en las elecciones nacionales

En la región latinoamericana se identifican diez países que contemplan la posibilidad de que los extranjeros voten en las elecciones nacionales. De estos diez países se puede hacer una clasificación entre los que incluyen la posibilidad de votar en elecciones locales y municipales y aquellos que reconocen la posibilidad de votar a los extranjeros en elecciones nacionales o de todo tipo. En el primer grupo se encuentran Argentina (1987), Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela. En el segundo grupo se encuentran Argentina (1989), Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay.

Entre los países que reconocen el derecho al voto a los extranjeros se puede hacer una clasificación por años de residencia exigidos para poder acceder al derecho al voto. En grado descendente se puede posicionar a Uruguay como el más exigente cuya normativa reconoce el derecho al voto de los extranjeros luego de haber residido 15 años; le sigue Venezuela con una

condición de 10 años de residencia y finalmente Chile y Ecuador, países cuya normativa exige 5 años de residencia.

TABLA N° I

PAÍSES QUE RECONOCEN EL DERECHO AL VOTO DE LOS EXTRANJEROS EN ELECCIONES NACIONALES

Argentina I	1987	Sí, municipales en CABA
Argentina II	1989	Sí, todo tipo de elecciones en CABA
Bolivia	1994	Sí, elecciones municipales
Chile	1989	Sí, para elecciones municipales (luego de 5 años residiendo)
Colombia	1991	Sí, en elecciones municipales y distritales
Ecuador	2008	Sí (luego de 5 años residiendo)
México	1996	Sí, en elecciones presidenciales
Panamá	2006	Sí, en elecciones presidenciales
Perú	1979	Sí, sin especificar
Uruguay	1985	Sí, (luego de 15 años residiendo)
Venezuela	1999	Sí, elecciones parroquiales, municipales, estatales (luego de 10 años residiendo)

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015).

Las reformas en esta materia ha ido en la dirección de expandir los niveles institucionales en que pueden participar los ciudadanos extranjeros. A su vez, en los países con sistema federal de distribución territorial (como México y Argentina), en función del poder estadual o provincial, se han ido incorporando variantes y posibilidades de participación en función de la normativa federal.

V. Tendencias identificadas, conclusiones tentativas

En contextos democráticos el sufragio como derecho debe a su vez ser libre, igual, directo y secreto (Aragón 2007: 163). La tendencia predominante de las reformas al sufragio han ido en la dirección de concebirlo como un derecho que los ciudadanos puedan ejercer a partir de su libre decisión, extensible a la mayor parte del electorado y por tanto universal.

Las reformas aplicadas al sufragio en los países de América Latina pueden agruparse en función de dos grandes tendencias. Una tendencia puede ser definida como técnica, pues incluye a los países que han realizado reformas al derecho al sufragio con el objetivo de especificar las condiciones y requerimientos para su ejercicio (Brasil, Chile, México, Ecuador, Perú y Venezuela entrarían en este grupo).

La tendencia que incluye las reformas aplicadas con el objetivo de expandir las condiciones de ejercicio del derecho al voto puede definirse como expansionista, al reconocer tanto el sufragio facultativo (derecho no exigible en su cumplimiento) como el voto desde el extranjero y de los extranjeros en territorio nacional (en este grupo entrarían Panamá, Colombia y Bolivia).

VI. Bibliografía

ARAGÓN, Manuel. 2007. "Derecho de sufragio: principio y función". En Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José. Comps. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

BELTRÁN MIRANDA, Yuri. 2014. "Pasado, presente y futuro del voto migrante". *Este País* 282: 30-34.

MATEO DÍAZ, Mercedes y Payne, Mark. 2006. "Tendencias de participación electoral". En Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Mateo Díaz, Mercedes. *La Política importa, Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible on line [http://www.idea.int/publications/dem_dev/upload/La_pol%C3%ADtica_importa_2006_content-2.pdf]

NAVARRO, Carlos. 2007. "El voto en el extranjero". En Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José. Comps. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

FERNÁNDEZ, Mario y THOMPSON, José. 2007. "El voto obligatorio". En Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José. Comps. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.