

August, 2008

Los derechos políticos de los peruanos en el extranjero

Daniel Soria Luján, *Pontificia Universidad Catolica del Peru*



Los derechos políticos de los peruanos en el extranjero

Daniel Soria Luján*

El fenómeno del trasnacionalismo, como fruto de la globalización, ha generado el trastocamiento de concepciones clásicas del Estado-nación, en donde la ciudadanía se entendía en función a la conexión del individuo con el territorio. El autor realiza un examen del tratamiento de los derechos políticos de los migrantes, quienes permanecen en contacto con su país de origen, conservando vínculos económicos y culturales originarios. Además, postula que, en tanto derechos humanos, los derechos políticos de los ciudadanos residentes en el extranjero deben equipararse con los de los que habitan en el territorio nacional, pues este reconocimiento permite que aquéllos aporten la experiencia de vivir en democracias consolidadas -en el caso de los peruanos migrantes- e incentiva su contribución en la economía a través de las remesas.



* Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

I. EL TRANSNACIONALISMO POLÍTICO Y LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO CLÁSICO DE CIUDADANÍA

I.1 El transnacionalismo

Siguiendo a Stephen Castles, podemos afirmar que la globalización ha cambiado el significado del espacio social debido a los avances del transporte y las comunicaciones, los cuales han facilitado a los migrantes el mantenimiento de vínculos con sus países de origen y una movilidad continua. Agrega este autor que esto ha llevado a la emergencia de las *comunidades transnacionales*, las cuales define de esta manera: grupos con actividades regulares y significativas en dos o más países, es decir, personas que viven a través de las fronteras nacionales¹.

¿Qué implica el transnacionalismo? Según explica Miguel Moctezuma, el origen de este término se remonta al campo de la economía política del siglo XIX para describir a las corporaciones privadas que realizaban grandes operaciones financieras y tenían una presencia organizacional y administrativa en varios países. Añade que, consecuentemente, su crecimiento ha estado relacionado con el poder y la propiedad del capital en más de un país, el empleo de trabajadores en otro país a través de sucursales de la empresa matriz y, ciertamente, la migración internacional².

Por su parte, Yerko Castro manifiesta que la teoría transnacional surge ante las respuestas insatisfactorias de los estudios sobre migración hasta la década de los ochenta del siglo pasado que ponían un énfasis excesivo en los aspectos económicos y en la asimilación. Refiere que los orígenes de esta perspectiva se sitúan en el trabajo titulado *"Towards a transnational perspective in migration: race class ethnicity and nationalism reconsidered"*, publicado en 1992 por Nina Glick Schiller y otros, en el cual estudian a los migrantes centroamericanos en Nueva York poniendo el acento en los aspectos culturales, advirtiendo que dichos migrantes, lejos de asimilarse invariablemente a la sociedad huésped, mantenían relaciones económicas, políticas y sociales con sus lugares de origen; estas relaciones llegan a constituir comunidades transnacionales³. Ciertamente que estas comunidades no son nuevas pero en la actualidad la novedad radica en su rápida proliferación en donde haya migrantes⁴.

De otro lado, Stephen Castles indica que existe una distinción entre el transnacionalismo "desde arriba" y "desde abajo". El primero se refiere a actividades dirigidas por poderosos actores institucionales, tales como los Estados o las corporaciones multinacionales. El segundo está relacionado con iniciativas de base (*"grass-roots"*) impulsadas por los migrantes y contrapartes de sus países de origen.⁵

1 CASTLES, Stephen. "Nation and empire: Hierarchies of citizenship in the new global order", en *International Politics*. 2005. 42. p. 207. Artículo publicado en la página electrónica www.migracionydesarrollo.org.

2 MOCTEZUMA L., Miguel. *Transnacionalidad y transnacionalismo (prácticas, compromisos y sujetos migrantes)*. p. 1. Artículo publicado en la página electrónica www.migracionydesarrollo.org.

3 CASTRO NEIRA, Yerko. "Teoría transnacional: revisitando la comunidad de los antropólogos", en *Política y Cultura*. Primavera 2005, N° 23. p. 181. Artículo publicado en la página electrónica www.migracionydesarrollo.org.

4 CASTLES, Stephen. *Ob. Cit.* p. 207.

5 *Loc. Cit.*

Sin embargo, Alejandro Portes -citado por Yerko Castro- hace hincapié en que el transnacionalismo es en sí un fenómeno de base, es decir, “*que en sus ámbitos económicos, políticos y socioculturales, la constitución de las comunidades transnacionales se establece de abajo hacia arriba, desde lo local a lo transnacional, desde las solidaridades populares a las emergencias trans-individuales*”. Menciona además que, pese a ser un fenómeno de base, el transnacionalismo tiene un impacto social mayor, como se aprecia por ejemplo en el caso del envío de remesas a los países de origen⁶.

En suma, el transnacionalismo pone en evidencia que los migrantes no necesariamente son enteramente asimilados por la sociedad de destino de tal manera que rompan definitivamente sus relaciones sociales, políticas, económicas y culturales con su país de origen. Por el contrario, mantienen una o más de estas relaciones con su patria sin dejar de interactuar socialmente en su lugar de residencia, generándose un fenómeno de convivencia entre ambos espacios sociales o, más aún, un espacio vital transnacional.

1.2 El transnacionalismo político

En el ámbito político, la globalización ha erosionado la idea clásica del Estado-nación como comunidad política compuesta por ciudadanos que residen en un territorio determinado. En efecto, como afirman David Held y otros, en la actualidad se asiste a la internacionalización y transnacionalización de la política, a la desterritorialización de los aspectos de la toma de decisiones políticas pertinentes para los Estados. Agregan que la idea de una comunidad política de destino o de una colectividad autónoma ya no se puede ubicar significativamente dentro de las fronteras de un solo Estado-nación⁷.

De esta manera, la migración, como fenómeno de la globalización, ha subvertido la idea moderna de ciudadanía al haber relativizado el elemento espacial, de tal manera que se plantea la cuestión de si ese vínculo jurídico-político de las personas con un Estado determinado puede mantenerse a pesar de que el ciudadano resida permanentemente en un territorio extranjero.

Al respecto, Felipe Reyes⁸ advierte la emergencia de un conjunto de procesos consecutivos que han transformado la noción convencional de ciudadanía en los migrantes. Si bien plantea estos procesos para el caso particular de la migración mexicana a los Estados Unidos de América, es interesante rescatar sus ideas como hipótesis de trabajo. Dichos procesos son los siguientes:

a. Proceso divergente: La definición de una identidad colectiva de los migrantes en el país de acogida.

6 CASTRO NEIRA, Yerko. *Ob. Cit.* p. 185.

7 HELD, David *et al.* “El Estado territorial y la política global”, en *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México D.F: Oxford University Press. 2002. p. 62.

8 REYES ROMO, Felipe. “Las relaciones del Estado Mexicano con la diáspora. Una aproximación sistémica a la noción de ciudadanía transnacional”, en *Congresistas*. N° 157. Febrero del 2008. pp. 6-11. Artículo publicado en la página electrónica www.migracionydesarrollo.org. Los procesos referidos por este autor hacen alusión al caso mexicano.

b. Proceso preclusivo: La generación de membresías traslapadas que disocian la idea de ciudadanía con la residencia y la nacionalidad, iniciándose una lenta transformación hacia la idea y la práctica de una ciudadanía transnacional, siendo una manifestación del transnacionalismo desde abajo.

c. Proceso inclusivo: Los esfuerzos del Estado de origen por redefinir la membresía nacional alentando un nacionalismo transfronterizo e implementando políticas nacionales que refuercen o mantengan el sentido de pertenencia a una comunidad nacional que ha sido ampliada a los espacios sociales transnacionales para incorporar a los emigrantes, siendo por ello una manifestación del transnacionalismo desde arriba.

d. Proceso convergente: La constatación real y efectiva tanto de la integración de los liderazgos y las comunidades de la diáspora como de los derechos políticos de los migrantes -v.gr. doble ciudadanía, derechos a elegir y ser elegidos, etc.-.

Este marco teórico nos permite afirmar que el transnacionalismo político es el resultado de un proceso de ampliación de la ciudadanía territorial, en virtud del cual los migrantes siguen participando en los asuntos públicos de su país de origen a pesar de residir permanentemente en otro país. Si bien puede ser materia de discusión si primero se manifiesta el proceso preclusivo y luego el proceso inclusivo o viceversa (es decir, si el transnacionalismo surge en primer lugar desde abajo o desde arriba), lo cierto es que el derrotero es el reconocimiento efectivo de derechos políticos.

¿Cómo se manifiesta la participación política transnacional respecto del país de origen? Steven Vertovec -citando a Luis Guarnizo, Alejandro Portes y William Haller- nos presenta dos grandes modalidades:⁹

- *Participación electoral transnacional:* membresía en un partido político del país de origen, contribuciones monetarias a estos partidos o participación activa en campañas políticas en el país de origen.

- *Participación no electoral transnacional:* membresía en una asociación civil del pueblo natal ("*hometown civic association*"), contribuciones monetarias para proyectos cívicos en la comunidad de origen o membresía regular en organizaciones benéficas que patrocinen proyectos en el país de origen. Los mencionados autores puntualizan que estas actividades no electorales son políticas porque influyen en las decisiones de los gobiernos regionales y locales del país de origen al determinar qué proyectos públicos recibirán el apoyo financiero de los migrantes.

Aunque los referidos autores no lo mencionan expresamente, consideramos que, como es evidente, el ejercicio de derechos políticos en el país de origen también es una manifestación de la participación electoral transnacional de los migrantes.

En el presente ensayo estudiaremos este aspecto concreto del transnacionalismo político,

9 VERTOVEC, Steven. "*Migrant transnationalism and modes of transformation*". 2003. p. 18. Artículo publicado en la página electrónica www.migracionydesarrollo.org.

con especial referencia al Perú. Ello por cuanto los peruanos en el exterior, al igual que muchas comunidades de migrantes en el mundo, mantienen un interés en participar políticamente en su país de origen, situación que en los tiempos actuales se facilita por los avances de las comunicaciones y los medios de transporte.

II. ALGUNOS ALCANCES DEL VOTO EN EL EXTRANJERO. EL CASO EMBLEMÁTICO DE MEXICO

2. 1 Aspectos conceptuales

De acuerdo a lo señalado por Dieter Nohlen y Florian Grotz, el voto en el extranjero (“*external voting*”) puede ser definido como un procedimiento de votación realizado en territorio extranjero por ciudadanos que viven fuera de su país de origen¹⁰.

Cabe advertir que varios países, desde democracias consolidadas hasta democracias en proceso de consolidación, reconocen en sus respectivos ordenamientos jurídicos la posibilidad de que sus ciudadanos en el extranjero puedan ejercer el derecho al voto. Así, de acuerdo a los datos recopilados por Carlos Navarro al año 2002, un total de 69 países reconocían este derecho político en sus respectivas legislaciones, siendo Europa el continente con el mayor número de estos países (30), seguido por África (17), Asia (10), América (9) y Oceanía (3)¹¹.

Por su parte, Nohlen y Grotz destacan los siguientes aspectos relativos a la regulación de este derecho político desde el punto de vista comparado:

- Algunos países establecen restricciones al ejercicio de este derecho, por ejemplo exigiendo un mínimo de personas que se registren como votantes en una misión diplomática de su país para ejercer el voto (como es el caso de la ley de Senegal) o reconociendo la posibilidad de votar sólo en algunas elecciones (presidenciales, parlamentarias, referendos, etc.)¹². En este último supuesto, Navarro ha verificado que, de las 69 naciones que al año 2002 reconocían el derecho al voto de sus ciudadanos en el extranjero, en más del 60% sólo se permitía la participación en las elecciones nacionales (44 países), mientras que en menor número se podía votar en elecciones nacionales y referendos (10 países) o en elecciones nacionales, locales y referendos (8 países)¹³.

- Existen básicamente tres modalidades principales de ejercicio del voto en el extranjero: el voto en misiones diplomáticas, el voto postal y el voto por representación o procuración (“*voting by proxy*”). Estas tres modalidades tienen ventajas y desventajas. El voto en misiones

10 NOHLEN Dieter y Florian GROTZ. “External voting: legal framework and overview of electoral legislation”. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva serie, Año XXXIII, N° 99. septiembre-diciembre del 2000. p. 1119.

11 NAVARRO FIERRO, Carlos. *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*. México D.F.: Instituto Federal Electoral (IFE). 2002. pp. 25-26.

12 NOHLEN Dieter y Florian GROTZ. *Ob. Cit.* pp. 1125-1126.

13 NAVARRO FIERRO, Carlos. *Ob. Cit.* p. 31. El autor además agrupa a dos países en los que se han realizado sólo consultas relativas a su independencia: Eritrea y Timor Oriental.

diplomáticas tiene la ventaja de una mayor transparencia y la desventaja de un alto costo; el voto postal tiene, a la inversa que el anterior, la ventaja de un costo menor pero la desventaja de una menor transparencia; y finalmente el voto por representación o procuración tiene la ventaja de tener el costo más bajo pero la desventaja de no garantizar que la voluntad del votante se plasme efectivamente en el sufragio y, por el contrario, el apoderado del voto finalmente puede sufragar según sus intereses, por lo que en la práctica emitiría un doble voto, situación que afectaría el principio de igualdad en el ámbito electoral.¹⁴

Navarro refiere en su análisis cuantitativo que, al año 2002, de los 69 países estudiados, en 39 de ellos (más del 50%) se ha consagrado el voto en misiones diplomáticas u otros recintos oficiales (v.gr. embarcaciones nacionales), en 24 países el voto postal, en 1 país (Bélgica) el voto por representación o procuración, y en 5 países existen modalidades mixtas.¹⁵

- En algunos ordenamientos jurídicos los electores residentes en el extranjero son adscritos a un distrito electoral del territorio nacional (p.e. en el caso del Perú, en donde son asignados al distrito electoral de Lima) o, por el contrario, se crea para ellos un distrito electoral especial, “extraterritorial”. A su vez, en esta última modalidad se puede reconocer un número fijo de representantes de dicho distrito electoral extraterritorial (p.e. en Portugal, donde se reconocen dos parlamentarios, uno por los portugueses residentes en Europa y otro por los residentes en el resto del mundo) o un número de representantes producto de la relación entre el número de votantes dentro y fuera del país (v.gr. en el sistema electoral de Croacia).¹⁶

Por último, un tema adicional planteado por los autores reseñados y que es importante resaltar es el siguiente: ¿Deberían los ciudadanos residentes en el extranjero votar por la composición de los órganos representativos de su país de origen, teniendo en cuenta que estos órganos adoptan decisiones que sólo son vinculantes para los ciudadanos que residen en el territorio nacional? Al respecto, Nohlen y Grotz puntualizan que este problema de la conformación de la representación es particularmente relevante en los países que tienen un considerable número de ciudadanos que viven en el extranjero.¹⁷

Sobre el particular, consideramos que cabría plantear dos perspectivas:

- El reconocimiento del sufragio a los ciudadanos residentes en el extranjero debería ser restringido o no debería efectuarse, ya que estas personas no serán afectadas por las decisiones políticas que adopten los órganos de gobierno elegidos por voto popular. Ni siquiera el hecho de que envíen remesas a sus familiares o comunidades en el país de origen sería un fundamento válido para ejercer estos derechos políticos, ya que esto implicaría una suerte de “compra” del voto¹⁸, es decir, otorgar un derecho en función de un aporte económico, más

14 NOHLEN Dieter y Florian GROTZ. *Ob. Cit.* pp. 1127-1130.

15 NAVARRO FIERRO, Carlos. *Ob. Cit.* p. 38.

16 NOHLEN Dieter y Florian GROTZ. *Ob. Cit.* pp. 1130-1132.

17 *Ibidem.* p. 1136.

18 LÓPEZ PORTILLO Alcocer, Catalina y Rodrigo MOLINA MOCTEZUMA. “El voto de los mexicanos en el

o menos en la misma lógica -guardando las distancias- del voto censitario en el siglo XIX.¹⁹ Además, esta situación claramente afecta el principio de igualdad que está a la base de toda democracia.

- El sufragio de los ciudadanos residentes en el extranjero debería ser plenamente reconocido porque los derechos políticos son derechos humanos consagrados por los tratados internacionales y las constituciones nacionales para todas las personas sin distinción. Asimismo, porque los migrantes, en su mayoría asentados en democracias liberales consolidadas, tendrían interés en transplantar sus experiencias de vida en una comunidad democrática a sus países de origen. De esta manera, los migrantes, como potenciales “demócratas transnacionales” (*“transnational democrats”*), buscarán brindar más democracia, menos corrupción e incrementar el respeto por los derechos ciudadanos en el sistema político de sus comunidades de origen, tratando de establecer vínculos entre democracia y desarrollo.²⁰

Estas dos perspectivas serán desarrolladas más extensamente en el acápite III en el caso del sistema electoral peruano.

2.2 El caso mexicano

Existe un espacio transnacional entre México y los Estados Unidos de América que se remonta al siglo XIX y que en la actualidad se manifiesta de una manera vigorosa en diversos ámbitos (social, económico, político, cultural, etc.).

En el ámbito político, en el año 2006 se estimaba una población de migrantes mexicanos superior a los 11 millones, de los cuales el 98% radican en los Estados Unidos de América. Asimismo, a esa fecha ha habido aproximadamente nueve millones de mexicanos en ese país con una edad mayor de 18 años (i.e. en edad de votar), de los cuales no más de cuatro millones contaban con una credencial electoral vigente.²¹ De esta manera, el caso mexicano es importante porque su potencial número de votantes en el extranjero es considerable en comparación con comunidades migrantes de otros países.

México adoptó el voto de sus ciudadanos en el extranjero con una reforma constitucional aprobada en el año 1996 pero que recién se implementó diez años después y sólo para elegir al presidente de la república. Para algunos, esta reforma se trató de un caso de transnacionalismo desde arriba, ya que la iniciativa fue impulsada por el Partido Revolucionario Institucional

extranjero”. En *Agora*, Año 3, N° 4. 2006. p. 84; publicada en la siguiente página electrónica: www.colmex.mx. Asimismo, el argumento referido a las remesas es citado en Parra Barbosa, José Francisco. *Democracia sin fronteras: el voto en el extranjero y la migración*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset – Escuela Electoral del Perú – Jurado Nacional de Elecciones, s/f. p. 14.

19 El voto censitario era ejercido sólo por las personas que gozaban de una propiedad o renta determinada.

20 BAKKER, Matt y Michael METER SMITH. “El Rey del Tomate. Migrant political transnationalism and democratization in Mexico”, en *Migraciones Internacionales*. enero-junio 2003. Año/Volumen 2, N° 1, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México. Publicado en la siguiente página electrónica: www.redalyc.com. La cita se encuentra en el acápite titulado “Perspectives on migrant transnational politics”.

21 LÓPEZ PORTILLO Alcocer, Catalina y Rodrigo MOLINA MOCTEZUMA. *Ob Cit.* p. 81.

(PRI) luego de dejar el poder en el año 2000, al ver atractivos a los millones de potenciales votantes en el extranjero para inclinar la balanza electoral a su favor.²² O también, utilizando las ideas de Parra²³, podríamos afirmar que se trató de un transnacionalismo desde arriba en la medida que las élites políticas permitieron este cambio institucional por la percepción de que el electorado en el extranjero no era lo suficientemente amenazante como para cambiar el *statu quo* político.

Por otra parte, otros señalan que el cambio constitucional del año 1996 y su ulterior implementación en el año 2006 son el resultado del activismo político de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos de América, es decir, se trataría en realidad de un transnacionalismo desde abajo. Al respecto, Jesús Martínez, Presidente de la Comisión de Asuntos Migratorios del Congreso del Estado de Michoacán en el año 2005, afirma que esos migrantes han promovido sus propuestas, haciéndolas llegar a México a través de cartas a las autoridades, elecciones simbólicas, protestas, tomas de consulados, organización de foros y conferencias, notas periodísticas y trabajos académicos, así como mediante relaciones con las diversas fuerzas políticas.²⁴ Agrega este autor que los migrantes desean también ejercer sus derechos políticos eligiendo gobernadores y representantes ante el Congreso de la Unión y los congresos estatales.²⁵

Más allá de esta discusión, lo cierto es que en las elecciones del 2006 sólo se inscribió en el registro de votantes una ínfima parte de migrantes mexicanos: 54,780 personas, de las cuales el Instituto Federal Electoral (IFE) sólo aprobó 40,876 solicitudes. Y de este número, el 81% cumplió con emitir su voto por correo, es decir, sufragaron 32,632 personas.²⁶ Para algunos, estas cifras reflejan el fracaso de esta modalidad de votación en la medida que el universo potencial de votantes era de cuatro millones de personas, situación que habría sido generada por las deficiencias en las campañas de difusión e información y por el escaso tiempo otorgado para efectuar la inscripción de los votantes.²⁷

No obstante, ya sea desde las fuerzas políticas que operan en el espacio estatal o desde las organizaciones de migrantes, a nivel institucional se está avanzando en la ampliación del voto

22 Ibidem, p. 79. Es interesante anotar que los autores refieren que en los años ochenta del siglo pasado los grupos de oposición al PRI (entonces en el gobierno), especialmente el Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentaron sin éxito proyectos de ley a favor del voto a la distancia, puesto que el enorme número de migrantes mexicanos representaban una valiosa fuente de votos para la oposición, más aún si la migración se debió a condiciones laborales y sociales adversas que se producían en México y que serían responsabilidad del partido de gobierno. Nuevamente un intento, aunque fallido, de transnacionalismo desde arriba. Ibidem. p. 78.

23 PARRA BARBOSA, José Francisco. Ibidem. pp. 24-25.

24 MARTÍNEZ SALDAÑA, Jesús. "Los derechos políticos de los migrantes mexicanos: oportunidades y desafíos" Documento presentado en el Seminario "La participación cívica y social de los migrantes mexicanos en Estados Unidos", Washington D.C., 4 y 5 de noviembre del 2005. p. 5. En: www.wilsoncenter.org.

25 Ibidem. p. 8.

26 Instituto Federal Electoral. "Instrumentación y resultados del voto de los mexicanos residentes en el extranjero." México D.F. 2006. p. 11. En: www.ife.org.mx.

27 LÓPEZ PORTILLO Alcocer, Catalina y Rodrigo MOLINA MOCTEZUMA. *Ob. Cit.* p. 85.

de los mexicanos en el extranjero, no sólo con iniciativas en el nivel nacional sino con leyes concretas en el nivel subnacional. Un ejemplo de esta última manifestación es la reforma del 11 de febrero del 2007 del Código Electoral del Estado de Michoacán, en virtud de la cual se ha incorporado a esta ley el Libro Noveno titulado “Del voto de los michoacanos en el extranjero”, cuyo artículo 283° establece que los michoacanos que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio para elegir al Gobernador del Estado.²⁸ Asimismo, en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas del 2003 se regula la “residencia binacional” (artículo 5°), definida como la *“condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero; y al mismo tiempo, domicilio y vecindad en territorio del Estado, manteniendo en él, casa, familia e intereses”*²⁹; de esta manera, los ciudadanos zacatecanos con residencia binacional pueden ser candidatos a diputados (artículo 13°) o a miembros del ayuntamiento (artículo 15°).

III. LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS MIGRANTES PERUANOS

3.1 Marco normativo vigente

Las declaraciones y tratados de derechos humanos suscritos por el Estado peruano reconocen derechos políticos a las personas, entre los que se encuentran los derechos a elegir y ser elegido. Sin embargo, estos instrumentos internacionales no reconocen expresamente los derechos políticos de los ciudadanos que residen en el extranjero, a excepción de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, tratado adoptado en el seno de las Naciones Unidas y que entró en vigor el 1 de julio del 2003 luego de haber sido suscrito por veinte Estados.³⁰ El Perú se adhirió a esta Convención el 10 de septiembre del 2005 y es vinculante para el Estado peruano desde el 1 de enero del 2006.³¹

El artículo 41° del citado tratado establece que los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen, y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, “de conformidad con su legislación”. Asimismo, esta norma señala que los Estados facilitarán, “según corresponda y de conformidad con su legislación”, el ejercicio de esos derechos. De esta manera, la Convención reconoce a los migrantes peruanos de manera expresa el derecho a elegir y ser elegidos en su país de

28 El Código Electoral del Estado de Michoacán puede encontrarse en la página electrónica del Congreso del Estado de Michoacán (www.congresomich.gob.mx). En dicha página se informa que el pasado 11 de julio del 2008 se instaló la Mesa Técnica de Trabajo que llevará a cabo el análisis y adecuación de la legislación estatal en materia electoral, entre la que se encuentra la citada regulación sobre el voto de los michoacanos en el extranjero.

29 La citada ley puede encontrarse en la página electrónica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas: www.congresozac.gob.mx.

30 El texto de esta Convención puede consultarse, entre otras, en las páginas electrónicas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (www.unhcr.ch) y de la Organización Internacional para las Migraciones (www.iom.int).

31 Información consignada en la página electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores (www.rreec.gob.pe).

origen. Sin embargo, permite que el legislador establezca la modalidad y extensión de estos derechos.

Por su parte, la Constitución peruana de 1993 señala que los ciudadanos peruanos tienen el derecho de elegir y ser elegidos, no estableciéndose ningún tipo de distinciones en función del lugar de residencia.³² No obstante, las leyes electorales vigentes sólo reconocen el derecho al voto de los ciudadanos residentes en el extranjero más no el derecho a ser elegido. En efecto, tomando como base el segundo párrafo del artículo 187 de la Constitución que indica que *“la ley contiene disposiciones especiales para facilitar el voto de los peruanos residentes en el extranjero”*, la Ley Orgánica de Elecciones - LOE (Ley 26859 de 1997) refiere que los peruanos residentes en el extranjero sólo pueden votar en las elecciones generales y consultas populares (artículo 224).

Las elecciones generales son aquellas que tienen carácter nacional y son las siguientes:

- Elecciones presidenciales (presidente y vicepresidentes de la república).
- Elecciones parlamentarias (congresistas de la república).
- Elecciones de representantes ante el Parlamento Andino.³³

Cabe señalar que el artículo 6 de la LOE establece que también se encuentran bajo su ámbito las elecciones de jueces según la Constitución. Al respecto, el artículo 152 de la Constitución sólo reconoce la posibilidad de elegir a los jueces de paz (jueces de una comunidad) y jueces de primera instancia (jueces de competencia provincial), y sólo el primer caso ha sido objeto de regulación por la Ley 28545 del 2005, cuyo artículo 2° señala que la elección del juez de paz es realizada por los vecinos de la localidad. En tal sentido, los peruanos residentes en el exterior no podrían participar en estas elecciones.

Por otra parte, ¿en qué tipo de consultas populares podrían participar los migrantes peruanos? Sobre el particular, la LOE refiere en el citado artículo 6 que ella regula el referéndum y la revocatoria de autoridades. No obstante, es importante puntualizar que existe una ley especial que regula el ejercicio de estas y otras formas de participación ciudadana -la Ley 26300 de 1994-, como la iniciativa de reforma constitucional o de creación de normas, la remoción de autoridades, la demanda de rendición de cuentas, etc.

Si bien las normas no ofrecen claridad, somos de la opinión que el espectro de participación es muy limitado para los migrantes peruanos. En efecto, por ejemplo, las iniciativas normativas requieren la firma de los interesados en el padrón correspondiente en señal de apoyo,

32 Cabe precisar que en el Perú, a diferencia de otros países, no hay distinción entre ser nacional y ser ciudadano del país, salvo en el caso de la edad. En efecto, el artículo 30 de la Constitución establece que son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años.

33 En cumplimiento de los tratados suscritos en el marco de la Comunidad Andina de Naciones se ha expedido la Ley 28360 del 2004 que consagra la elección directa, universal, libre y secreta de cinco representantes peruanos ante el Parlamento Andino a través de un distrito electoral único. Por tal motivo, se trata de una elección de carácter nacional y, en consecuencia, los peruanos residentes en el exterior pueden participar en ella.

lo cual sólo podrá realizarse si la persona se encuentra en el país. Asimismo, la revocatoria de autoridades -que consiste en la consulta por la destitución de autoridades elegidas por voto popular- sólo se reduce al ámbito regional y municipal (presidentes regionales, consejeros regionales, alcaldes y regidores), para lo cual la consulta se realiza entre los habitantes de la respectiva circunscripción³⁴. Un caso similar es el de la remoción de autoridades, aplicable sólo a las autoridades designadas por el gobierno central o regional en el ámbito regional, departamental, provincial o distrital (v.gr. el director regional de educación o el gobernador de distrito).

De esta manera, en la actualidad, la posibilidad de que los migrantes peruanos puedan participar en una consulta popular se reduciría a los referéndums relativos a normas de alcance nacional: reforma total o parcial de la Constitución, aprobación o desaprobación de leyes, y desaprobación de normas emitidas por el Poder Ejecutivo -decretos legislativos y decretos de urgencia-. Por las razones expuestas anteriormente, se excluirían los referéndums para la aprobación de normas de carácter regional y municipal, y para la integración de circunscripciones políticas (distritos, provincias o departamentos) en una determinada región.

Es importante agregar algunos detalles adicionales regulados en la LOE:

- Los electores residentes en el extranjero están adscritos al distrito electoral de Lima (artículo 21).

- Estos electores deben inscribirse en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC (artículo 224). En tal medida, el RENIEC elabora un padrón electoral especial de peruanos residentes en el extranjero, el cual debe ser aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones – JNE (artículo 228).

- El voto se realiza en las misiones consulares peruanas o en el local que establezca el respectivo consulado (artículo 226). También se reconoce la posibilidad de emitir el voto por correo sólo en el caso de referéndums o elecciones generales (artículo 239), aunque esta modalidad no ha sido implementada hasta la fecha por la falta de reglamentación.

3.2 ¿Este marco normativo vigente es una expresión del transnacionalismo político desde arriba o desde abajo?

Para responder a esta pregunta, en primer lugar debemos tomar en consideración algunas cifras sobre las últimas elecciones generales del 2006 que nos proporciona la Oficina Nacional de Procesos Electorales.³⁵

Al respecto, para las elecciones generales del año 2006 se registraron 457,891 electores hábiles. Esta cifra representó menos de la quinta parte de la población migrante peruana a ese

34 También se puede solicitar la revocatoria de magistrados elegidos por voto popular pero, como hemos visto, sólo los miembros de una comunidad eligen a los jueces de paz y, en consecuencia, sólo esa comunidad puede impulsar la revocatoria.

35 Oficina Nacional de Procesos Electorales. *Perú: Elecciones Generales 2006*. Lima. 2006. Esta publicación puede encontrarse en la página electrónica www.onpe.gob.pe.

año, teniendo en cuenta que, en el año 2004, esta población se estimaba en dos millones y medio.³⁶ De otro lado, en dichos comicios se registró un ausentismo de poco más del tercio de los electores hábiles (36.51% en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, 36.66% en las elecciones de congresistas y 38.21% en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales). En tal sentido, sólo sufragó poco más del 60% de los electores hábiles.

Por otra parte, no existen expresiones importantes de un transnacionalismo político desde abajo en este tema, ya que si bien encontramos organizaciones de migrantes peruanos con varios años de existencia, estas no son lo suficientemente poderosas hasta ahora como para realizar lobbies o cabildeos efectivos a favor de la ampliación legal de sus derechos políticos hasta la fecha.

Dados todos estos elementos, podríamos inclinarnos a afirmar que la regulación legal del voto en las elecciones generales a favor de los peruanos residentes en el extranjero que se ha desarrollado hasta ahora es básicamente una consecuencia del transnacionalismo desde arriba, manifestado tanto en el interés del Estado por garantizar estos derechos fundamentales³⁷ a sus ciudadanos migrantes, como, por qué no, en el cálculo de las élites políticas que advierten que los votos de los peruanos en el exterior no son significativos para variar el *statu quo* político existente.³⁸

3.3 Una propuesta parlamentaria para ampliar los derechos políticos de los peruanos residentes en el extranjero.

En el presente periodo parlamentario se han presentado cuatro proyectos de ley para reconocer el derecho de los ciudadanos residentes en el extranjero a tener un número de representantes ante el Congreso de la República³⁹. Dos iniciativas legislativas corresponden al Poder Ejecutivo (es decir, al Partido Aprista Peruano - PAP) y dos a sendos grupos parlamentarios de oposición: el Grupo Parlamentario Fujimorista y el Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú.

Es interesante apreciar que la agrupación política de centro-derecha Unidad Nacional no haya presentado una iniciativa de esta naturaleza, a pesar de haber obtenido en las elecciones generales del 2006 el respaldo mayoritario de los peruanos residentes en el extranjero en la primera vuelta de las elecciones presidenciales (58.23%) y casi la mitad de los votos en las elecciones parlamen-

36 ALTAMIRANO RÚA, Teófilo. *Remesas y nueva "fuga de cerebros". Impactos transnacionales*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. 2006. p. 118.

37 Otro ejemplo de este interés podría apreciarse en la creación de la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores en el gobierno anterior.

38 En efecto, en el año 2006, los 457,891 electores que votaron en el extranjero representaron el 2.7% de la población electoral total (16'494,906).

39 Se trata de los proyectos de ley Nos. 506/2006-CR (Grupo Parlamentario Fujimorista), 579/2006-PE y 611/2006-PE (Poder Ejecutivo), y 1302/2006-CR (Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú). Los textos de estas propuestas pueden consultarse en la página electrónica del Congreso de la República: www.congreso.gob.pe.

tarias (47.23%). Y, por el contrario, en los mismos comicios el PAP haya obtenido la segunda ubicación con 16.91% en la primera elección y 18.53% en la segunda, mientras que Unión por el Perú obtuvo la tercera ubicación con 12.58% en la primera elección y 10.77% en la segunda.

¿Estas cifras demostrarían que los mencionados proyectos de ley no responden tanto al interés de los grupos proponentes de captar votos en el extranjero? Al respecto, es importante advertir que en las cuatro propuestas se hace referencia al envío de remesas como una variable a tener en consideración para aprobar la ampliación de los derechos políticos de los migrantes peruanos. Así, el Grupo Parlamentario Fujimorista refiere que, como las remesas son un importante motor del desarrollo para la economía del país, estas se incrementarían *“si logramos generar confianza y participación de nuestros compatriotas en la política nacional”*. Por su parte, el PAP señala que su proyecto se sustenta *“en que los peruanos residentes en el exterior tienen una activa participación económica en nuestro país a través de sus remesas y de su importante número”*. En tercer término, el Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú afirma lo siguiente: *“Los peruanos en el extranjero tienen limitados sus derechos políticos, no pueden influir en la sociedad y en el poder político peruano a pesar de tener una activa participación económica en nuestro país a través de sus remesas enviadas a sus familiares”*.

No dudamos que pueda existir en cierta medida un auténtico interés por ampliar el ejercicio de los derechos políticos de los migrantes peruanos, pero por lo referido en el párrafo precedente no se debería descartar la hipótesis del interés por consolidar y fortalecer su aporte económico a la economía del país a través del envío de remesas y, por qué no, obtener votos de las familias de los migrantes que son receptoras de dichas remesas.

Los cuatro proyectos de ley han sido consolidados en un dictamen en mayoría de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República que propone la creación de un distrito electoral especial para los peruanos residentes en el extranjero en las elecciones parlamentarias, al cual se le asignarían dos escaños: uno para el continente que tenga mayor número de población electoral y el otro para el resto de continentes. Esta pendiente la aprobación del dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento para luego llevar la propuesta al Pleno del Congreso para su aprobación o rechazo.

3.4 ¿Hasta dónde deben extenderse los derechos políticos de los migrantes peruanos?

Estos derechos deben extenderse hasta estar en pie de igualdad con los derechos políticos que gozan los peruanos dentro del territorio nacional, por tres motivos:

- Desde el punto de vista jurídico: Porque los derechos políticos son derechos humanos que gozan todas las personas por igual y los mismos están garantizados por la Constitución y por los tratados suscritos por el Perú.
- Desde el punto de vista político, social y cultural: Porque, en la medida que la gran mayoría de los migrantes peruanos vive en democracias consolidadas, su experiencia en esos países los transforma en potenciales “demócratas transnacionales” que pueden trasplantar a su país de origen sus prácticas democráticas de la vida diaria (respeto a los derechos de las personas, cumplimiento de deberes ciudadanos, etc.).

- Desde el punto de vista económico: La “ampliación de la ciudadanía” podría ser un incentivo para el envío sostenido de remesas, ya sean individuales o colectivas, o monetarias o no monetarias, en beneficio sobre todo de las comunidades de origen de los migrantes.

Finalmente, la extensión de los derechos políticos debería abarcar tanto el nivel nacional como subnacional (regiones y gobiernos locales), debiéndose explorar nuevas fórmulas legales que permitan trascender el clásico requisito de la residencia física para que, por ejemplo, los migrantes puedan seguir ejerciendo estos derechos en el ámbito de su comunidad de origen. Para este propósito, podríamos evaluar la adopción de normas que ya existen en otros países, como por ejemplo la residencia binacional reconocida en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que acoge la idea de la residencia en función a la casa, familia o intereses que sigue teniendo el migrante en su lugar de origen a pesar de su ausencia física.

IV. CONCLUSIONES

1. El transnacionalismo político es el resultado de un proceso de ampliación de la ciudadanía territorial, en virtud del cual los migrantes siguen participando en los asuntos públicos de su país de origen a pesar de residir permanentemente en otro país. Este tipo de transnacionalismo puede manifestarse desde arriba (por el Estado o las élites políticas) o desde abajo (por los migrantes y sus redes sociales organizadas en sus países de origen).

2. La participación de los migrantes en elecciones políticas de su país de origen es una manifestación del transnacionalismo político.

3. Existen dos perspectivas, a favor y en contra, del voto en el extranjero:

- A favor:

- Los derechos políticos son derechos humanos que se reconocen a todas las personas sin distinción.

- Un buen número de migrantes son potenciales “demócratas transnacionales” en la medida que residen en democracias liberales consolidadas, por lo que tendrían interés en transplanter sus experiencias de vida en una comunidad democrática a sus países de origen.

- En contra:

- Los migrantes, a diferencia de los residentes en el país de origen, no se ven afectados por las decisiones políticas que adopten los órganos de gobierno elegidos por voto popular.

- Conceder derechos políticos a los migrantes en atención a las remesas que envían a sus países de origen implicaría, en los hechos, subordinar el ejercicio de estos derechos a un aporte económico, lo cual genera una afectación al principio de igualdad que está a la base de toda democracia.

4. La regulación legal vigente en el Perú sobre el voto en el extranjero -reducida a la posibilidad de sufragar en elecciones generales y consultas populares de alcance nacional- es el resultado de un transnacionalismo desde arriba, en virtud del cual el Estado y las élites políticas tienen interés en garantizar un ejercicio más amplio de los derechos políticos de los migrantes peruanos pero a sabiendas de que su participación no es significativa como para variar el *statu quo* político existente.

5. En la actualidad existe una propuesta multipartidaria que pretende ampliar la participación política de los migrantes otorgándoles dos representantes ante el Congreso de la República. Esta iniciativa tendría como propósito consolidar y fortalecer el aporte de estos peruanos a la economía del país a través de las remesas y, tal vez, captar el voto de las familias de los migrantes que se benefician con estas remesas.

6. Los derechos políticos de los migrantes peruanos deben estar a la par con los de los compatriotas que residen en el país, por las siguientes razones: 1) los derechos políticos son derechos humanos universales; 2) los migrantes pueden aportar su positiva experiencia como “demócratas transnacionales”; y 3) incentivar aportes económicos de los migrantes al país de origen.

7. La extensión de los derechos políticos de los migrantes debería abarcar tanto el nivel nacional como subnacional (regiones y gobiernos locales).

V. BIBLIOGRAFÍA

ALTAMIRANO RÚA, Teófilo. *Remesas y nueva “fuga de cerebros”. Impactos transnacionales*. Lima. Fondo Editorial de la PUCP. 2006.

BAKKER, Matt y Michael METER SMITH. “El Rey del Tomate. Migrant political transnationalism and democratization in Mexico”, en *Migraciones Internacionales*, enero-junio 2003. Año/Volumen 2, N° 1. Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México. Publicado en la siguiente página electrónica: www.redalyc.com.

CASTLES, Stephen. “Nation and empire: Hierarchies of citizenship in the new global order”. En *International Politics*. 2005. 42. pp. 203-224. En: www.migracionydesarrollo.org.

CASTRO NEIRA, Yerko. “Teoría transnacional: revisitando la comunidad de los antropólogos”. En *Política y Cultura*. primavera 2005. N° 23. pp. 181-194. En: www.migracionydesarrollo.org.

Congreso del Estado de Michoacán. *Código Electoral del Estado de Michoacán*, en www.congresomich.gob.mx.

HELD, David et al. *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México D.F. Oxford University Press. 2002. p. 62.

Instituto Federal Electoral. *Instrumentación y resultados del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. México D.F. 2006. En: www.ife.org.mx.

LÓPEZ PORTILLO Alcoçer, Catalina y Rodrigo MOLINA MOCTEZUMA. “El voto de los mexicanos en el extranjero”. En *Agora*. Año 3, N° 4. 2006. pp. 77-85. Publicada en www.colmex.mx.

MARTÍNEZ SALDAÑA, Jesus. *Los derechos políticos de los migrantes mexicanos: oportunidades y desafíos*, documento presentado en el Seminario “La participación cívica y social de los migrantes mexicanos en Estados Unidos”, Washington D.C., 4 y 5 de noviembre del 2005. En: www.wilsoncenter.org.

MOCTEZUMA L., Miguel. *Transnacionalidad y transnacionalismo (prácticas, compromisos y sujetos migrantes)*. En: www.migracionydesarrollo.org.

Naciones Unidas. *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. En: www.unhchr.ch y www.iom.int.

NAVARRO FIERRO, Carlos. *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*. México D.F. Instituto Federal Electoral (IFE). 2002.

NOHLEN Dieter y Florian GROTZ. "External voting: legal framework and overview of electoral legislation", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva serie, Año XXXIII, N° 99. septiembre-diciembre del 2000. pp. 1115-1145.

Oficina Nacional de Procesos Electorales. *Perú: Elecciones Generales 2006*. Lima. 2006. En: www.onpe.gob.pe.

PARRA BARBOSA, José Francisco. *Democracia sin fronteras: el voto en el extranjero y la migración*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset – Escuela Electoral del Perú – Jurado Nacional de Elecciones, s/f.

Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. *Ley Electoral del Estado de Zacatecas*. En www.congresozaac.gob.mx.

REYES ROMO, Felipe. "Las relaciones del Estado Mexicano con la diáspora. Una aproximación sistémica a la noción de ciudadanía transnacional", en *Congresistas*, N° 157. febrero del 2008. pp. 1-17. En: www.migracionydesarrollo.org.

VERTOVEC, Steven. *Migrant transnationalism and modes of transformation*. 2003. pp. 1-37. En: www.migracionydesarrollo.org.