

El voto desde el exterior en las elecciones generales de Paraguay

Eduardo Tamayo Belda

Roque Mereles Pintos

Resumen

El trabajo describe el proceso jurídico-político que habilitó el voto de los paraguayos desde el exterior en las elecciones nacionales, proceso que culminó el 8 de noviembre de 2011 con la publicación del decreto 7.671 por el cual se establecía oficialmente la primera enmienda de la Constitución paraguaya en su artículo 120 (tras el referéndum popular de resultado positivo del 9 de noviembre del mismo año). Esta modificación del proceso electoral vía enmienda constitucional pudo ser llevada a la práctica en las elecciones generales del 21 de abril de 2013, cuando los paraguayos y paraguayas residentes en Argentina, España y los Estados Unidos de América tuvieron la posibilidad de votar desde algunas de las principales ciudades de estos tres estados en los que se habilitó el voto. Además, el trabajo analiza el impacto cuantitativo y cualitativo del voto desde el exterior en las elecciones, así como las transformaciones y consecuencias que este hecho tiene sobre el proceso electoral, en un país —Paraguay— con una importante tasa de emigración exterior que podría, eventualmente, influir de forma determinante en los resultados de los comicios. Esta nueva característica del proceso electoral paraguayo tras la implementación del voto desde el exterior, tuvo su primera experiencia en 2013, y tendrá la segunda en las elecciones generales de 2018.

Palabras clave

Voto exterior, Paraguay, ley electoral, reforma constitucional, elecciones generales, 2013.

Introducción

Este trabajo describe en primer lugar el proceso jurídico-político que habilitó el voto de los paraguayos desde el exterior en las elecciones nacionales, proceso que culminó el 8 de noviembre de 2011 con la publicación del Decreto N° 7671 por el cual se establecía oficialmente la primera enmienda de la Constitución paraguaya en su Artículo 120, después del referéndum popular de resultado positivo del 9 de octubre del mismo año. Esta modificación del proceso electoral vía enmienda constitucional pudo ser llevada a la práctica en las elecciones generales del 21 de abril de 2013, cuando los paraguayos y paraguayas residentes en Argentina, España y los Estados Unidos de América pudieron votar desde algunas de las principales ciudades de estos tres países en los que se habilitó el voto. Además, el trabajo valora cuantitativa y cualitativamente el alcance real del voto desde el exterior, e indica y describe las barreras que condicionan dicho alcance. En último término, se valora el impacto del voto desde el exterior en las elecciones, así como las transformaciones y consecuencias que este hecho tiene sobre el proceso electoral nacional.

El objetivo de este trabajo es describir la transformación del sistema electoral paraguayo desde 2011, así como también describir el cambio en el proceso electoral asociado a la introducción del voto desde el exterior. Además, se pretende valorar cuantitativa y cualitativamente el alcance real o efectivo de la participación electoral ciudadana desde el exterior en las elecciones generales paraguayas de 2013, y analizar el impacto de este voto exterior en los resultados de los comicios en comparación con elecciones anteriores. Por último, se indican las últimas modificaciones que ha habido desde 2013 en la reglamentación sobre voto desde el exterior y se plantean las posibles consecuencias electorales por efecto de dichas modificaciones.

El estudio es pertinente por la novedad del objeto analizado y su influencia en el voto paraguayo, habiendo una sola experiencia (en 2013), y por la proximidad de las siguientes elecciones generales (en 2018), y en las que por segunda vez tendrá lugar el voto desde el exterior.

Análisis del tema

Serán analizados cuatro cuestiones en torno al objeto de investigación:

- 1) La importancia de la migración paraguaya en términos electorales.
- 2) La reforma constitucional y el proceso de voto exterior tras la modificación.
- 3) El alcance real del voto desde el exterior en las elecciones presidenciales de 2013.
- 4) Limitaciones, modificaciones y proyección de 2018 en el voto desde el exterior.

1) La importancia de la migración paraguaya en término electorales.

La importancia de la migración paraguaya para el país es sustancial, y las dificultades familiares y las estrecheces de los servicios del Estado son la principal causa de esta migración. Estas dificultades económicas se deben sobre todo a las crisis económicas internas y regionales de la década de los noventa y de los primeros años del siglo XXI, y condicionaron el arranque de un país que se incorporó tarde al proceso de democratización iniciado en los años setenta en varias regiones del mundo.

Estas circunstancias impulsaron a muchos paraguayos y paraguayas a salir al exterior en busca de los empleos o de las remuneraciones que el país no ofrecía. Argentina, por su proximidad, siempre fue el destino mayormente escogido para emigrar. Pero en la primera década del siglo XXI la emigración paraguaya no se circunscribe al ámbito regional, y prueba de ello es que de los 2.113 paraguayos censados en España en el año 2001 se pasa a 135.517 en 2010 (Oddone, 2011: 35), un aumento desproporcionado que evidencia tanto el mal estado de la economía nacional paraguaya como la tendencia de la ciudadanía a explorar nuevos destinos más lejanos, impulsados por el buen momento económico que atravesaban países de otras regiones (como era el caso de España).

Las listas de censos de la migración paraguaya son principalmente de la migración formal, no reflejando la emigración informal que pueda haber sobre todo en países cercanos, casos de Argentina, Brasil, etc. No obstante, los datos resultan particularmente útiles para convenir que la emigración con posibilidades de votar sería elevada, y también para observar la proporcionalidad de la emigración: qué países reciben más migrantes y dónde, por tanto, es conveniente priorizar el proceso de voto desde el exterior.

EMIGRACIÓN PARAGUAYA	POBLACIÓN	PORCENTAJE
ARGENTINA	550.713	70,79 %
ESPAÑA	135.517	17,42 %
BRASIL	40.000	5,14 %
ESTADOS UNIDOS	20.023	2,57 %
CANADÁ	7.680	0,99 %
BOLIVIA	4.500	0,58 %
CHILE	3.500	0,45 %
ALEMANIA	3.500	0,45 %
JAPÓN	2.548	0,33 %
ITALIA	2.022	0,26 %
URUGUAY	2.000	0,26%
OTROS	5.898	0,76%
TOTAL	777.901	

Fuente: Oddone, 2011.

El derecho al sufragio no sólo era una cuestión de derechos jurídicos, políticos o civiles cercenados, sino también un asunto de justicia político-económica, ya que muchos de esos emigrantes lo eran de carácter económico, y sus remesas durante años constituyeron un importante aporte —e incluso impulso— para decenas de miles de familias paraguayas, muchas de ellas empobrecidas. Con estas remesas, las familias pudieron sobrevivir dignamente gracias a los envíos regulares de los trabajadores y trabajadoras emigradas. Según datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de 2010, el número de hogares favorecidos por envíos de dinero periódicos de los familiares desplazados pasó de unos 60.000 hogares en 2001 a alrededor de 186.000 en 2009; un incremento muy significativo, constituyendo el alcance en 2010 alrededor del 12% de los hogares del país. (Oddone, 2011: 46)

Algunas estimaciones indican que el número de paraguayos o descendientes de paraguayos (y que podrían tener por tanto la posibilidad de votar) residiendo en Argentina, asciende a casi 2.000.000 de personas.

En 2009, el total de remesas recibidas por Paraguay varía, según las fuentes, entre 363 millones USD (según la EPH 2009 paraguaya), los 377 millones USD (según el BCP) y

la elevada cifra de 691 millones USD (según datos del BID/FOMIN). Estas remesas significaron en 2009 alrededor del 2,6% del PIB paraguayo. (Oddone, 2011: 46)

Para concluir el análisis del carácter económico de la emigración paraguaya, referir que estos aportes desde el exterior provinieron, en 2009, de los siguientes países: un 57% desde España, en segundo lugar un 34% desde Argentina, y en tercer lugar un 3,2% desde Estados Unidos. (Oddone, 2011: 47)

No obstante, aunque el voto fue concedido constitucionalmente a toda la población paraguaya emigrada, las reglamentaciones posteriores lo habilitaron (para 2013), sólo para tres países: Argentina, España y Estados Unidos.

Las razones de esta decisión tienen que ver con la distribución demográfica de esa emigración, que puede verse en la tabla, y con las estadísticas económicas; parece evidente la necesidad de conceder el voto desde el exterior a los residentes en Argentina y España, donde se concentraba hacia 2010 casi el 90% de la emigración paraguaya con carácter formal. Más discutibles serían, por porcentaje, los casos de Brasil y Estados Unidos, y difícilmente justificables los demás casos, que rondan o ni siquiera alcanzan el 1% de la emigración de la ciudadanía paraguaya.

Sobre la decisión de incluir a Estados Unidos entre los países donde se pudo votar, dejando fuera a Brasil (que concentra más del doble de población formal emigrada), convendría aclarar que las razones fueron —probablemente— políticas más que demográficas o jurídicas. No obstante, en el curso de esta investigación no se ha ahondado en la cuestión lo suficiente como para esgrimirse una clara conclusión al respecto. En una noticia de diciembre de 2011, los paraguayos residentes en Brasil denunciaban haber sido ignorados en su derecho al voto desde el exterior.¹

La población paraguaya emigrada tenía el derecho al voto negado hasta 2011, y esta circunstancia era la primera que debía salvarse, aunque lamentablemente fuera sólo en tres países, privando del derecho político al voto a una parte de la población paraguaya emigrada, que sin embargo, constitucionalmente, ya lo tenía concedido. En todo caso, los países donde fue habilitado el voto concentraban alrededor del 90% de la emigración formal hacia 2010 entre los tres.

¹ Noticia del diario ABC Color del 29 de diciembre de 2011.

<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/tsje-excluyo-a-40000-compatriotas-residentes-en-el-brasil-denuncian-350231.html>

2) La reforma constitucional y el proceso de voto exterior tras la modificación.

La necesidad y demanda ciudadana de reforma del Artículo 120 de la Constitución se origina prácticamente en el momento en que ese artículo fue redactado en 1992; el artículo quedó finalmente aprobado por los constituyentes de tal forma que excluía de la calidad de electores a los paraguayos que no residieran en el territorio nacional. La aprobación de ese artículo se convirtió en un hito para los de “extramuros” puesto que, en 1992, se los consideró como “ciudadanos de segunda”. Halpern (2011)

Para que este artículo constitucional quedara redactado y aprobado de esa forma, tuvo una importante cuota de responsabilidad el entonces gobernante Partido Colorado, puesto que existía desde este grupo político dominante un “temor respecto de una posible oleada electoral anticolorada desde la Argentina”. Ese temor se fundaba en que, implícitamente, el Partido Colorado asumía su responsabilidad en los procesos de emigración forzada desde el Paraguay. Halpern (2011)

La escalada de conflictos económicos y desequilibrios políticos durante la década de los años noventa afectaron al Estado en su capacidad de consensuar políticas públicas y de crear planes y programas referidos a la emigración. Igualmente, una debilidad de las organizaciones sociales y los sindicatos dentro del país condujo a la inexistencia de grupos de presión que pusieran el tema de la emigración en la mesa de negociaciones gubernamentales. López (2009)

El debate público sobre la modificación del Artículo 120 cobró fuerza recién en 2008, cuando el Partido Colorado pierde el poder del Ejecutivo. De hecho, ya en el Primer Congreso de la Migración Paraguaya —realizado en Asunción en julio de 2008— una de las conclusiones principales fue el pedido de convocar una Asamblea Nacional Constituyente que permitiera reformar el Artículo 120.

En el informe *Derechos Humanos en Paraguay 2010* se indica que el debate sobre el derecho al voto de las personas emigrantes se reinstaló en la agenda social y política principalmente gracias a la presión de las organizaciones de paraguayas y paraguayos que militan en los países de destino. Fue en junio de ese año cuando se dio entrada en el Congreso a un proyecto de enmienda constitucional para modificar el Artículo 120, propuesta que fue aprobada en octubre de 2010 en la Cámara de Diputados, posteriormente en abril de 2011 en la Cámara de Senadores, y finalmente el 9 de octubre de ese año se realizó el referéndum nacional para validar la modificación constitucional.

El referéndum constituyó un mecanismo de democracia directa de tipo legislativo que permitió que los paraguayos residentes en el exterior puedan votar en las elecciones, gracias al voto favorable del 78,41% de los votantes, votación que tuvo un carácter vinculante más allá de que sólo el 12,5% de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral participó de esas elecciones, de acuerdo con datos de la Justicia Electoral. Villalba (2016)

El aspecto que generó mayor debate fue el referido al mecanismo para llegar a esta modificación constitucional, el de emplear el recurso de la enmienda en lugar de aplicar el procedimiento de la reforma. Finalmente, salvados todos los escollos políticos, el 8 de noviembre de 2011 quedaba promulgado el Decreto N° 7671, que constituía la primera enmienda a la Constitución nacional paraguaya de 1992, y por el cual se enmendaba el Artículo 120 de la misma, denominado “De los electores”.

Tras la resolución afirmativa del referéndum, el Artículo 120 de la Constitución fue enmendado, quedando de la siguiente manera: “son electores los ciudadanos paraguayos, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. Los paraguayos residentes en el extranjero son electores. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la Ley. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales”.

Esta nueva formulación habilitaba el voto a los paraguayos y paraguayas que residían en el exterior y tuvieran más de diez y ocho años, igualando sus derechos políticos con los de la ciudadanía residente en el país, al menos sobre el papel.

Una vez consumada a reforma constitucional fue preciso revisar lo estipulado en la Ley N° 834/86, que establece el Código Electoral Paraguayo, y en cuyo Libro III, titulado “Proceso Electoral”, aparece reflejado el procedimiento por el cual los electores ejercen su derecho a voto (incluidos los electores radicados fuera del país).

Para ello, el Código establece —para todos los electores— que éstos deben estar inscritos en el Registro Cívico Permanente, y así poder ejercer el derecho a sufragio, tal y como se recoge en el Artículo 90. Esto implica un trámite previo al ejercicio del voto, que los electores en el extranjero habrían de tener resuelto en tiempo y forma debidos. Ese mismo año se iniciaron las tareas de inscripción en el registro para los residentes en el exterior, para lo cual Justicia Electoral dictó la Resolución TSJE N° 74/2011, que “aprueba el procedimiento para la inscripción de los paraguayos residentes en el extranjero y estableció como prueba piloto arrancar las inscripciones en los países que

son mayormente destino de los emigrantes paraguayos, Argentina, España y Estados Unidos”. (González y von Streber, 2014: 52).

Según la Memoria que publicó Justicia Electoral en 2014 (González y von Streber), es destacable que el proceso de inscripción en el extranjero se realizó “conforme a lo establecido en el Código Electoral, del 24 de octubre al 20 diciembre de 2011 y estuvo abierto en todo momento al control por parte de los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados ante la Justicia Electoral”. Asimismo, el desarrollo de las tareas de registro contó con el apoyo y colaboración de las embajadas y consulados paraguayos en estos países, los cuales facilitaron la difusión de la información sobre el registro y proceso electoral a todas las asociaciones u organizaciones connacionales.

De igual manera, medios de comunicación locales y la página web del Tribunal Superior de Justicia Electoral realizaron también difusiones sobre el calendario de inscripciones en el extranjero.

Para el registro de electores, la Justicia Electoral cuenta con la Dirección General del Registro Electoral que se halla dentro de la estructura del Tribunal Superior de Justicia Electoral y constituye una dirección ejecutiva encargada de la elaboración del Registro Cívico Permanente (RCP) y del padrón para las elecciones. Esta actividad la desarrolla a través de las oficinas distritales del Registro Electoral, distribuidas por todo el territorio nacional, y habilitadas también en el extranjero.

El procedimiento para la inscripción está determinado en la ley y es facultad exclusiva de Justicia Electoral, a través de las oficinas dependientes de la Dirección General del Registro Electoral. El procedimiento establecido en la ley electoral exige que el trámite de inscripción sea personal y presencial. Este procedimiento era el mismo para los residentes en el exterior, lo que dificultaba su adscripción al registro.

En Argentina se habilitaron cinco lugares dentro de Buenos Aires, que recibían a las personas de lunes a viernes, en horarios alternados que comprendían entre las 09:00 y las 21:00 horas. En España, las inscripciones se realizaron en los consulados de Madrid, Málaga, Barcelona y Valencia, en horarios de lunes a viernes de 08:30 a 13:30 horas. Mientras que en Estados Unidos los trabajos de inscripción se centraron en las localidades de New York, Westchester, New Jersey, Washington, Miami, Queen, y Connecticut.

El procedimiento fue posteriormente suspendido debido a la falta de recursos financieros que permitieran sufragar los costes de viaje de los funcionarios del Tribunal Superior de Justicia Electoral que estaban a cargo de la realización de las inscripciones.

Para la inscripción en el Registro Cívico Permanente en estos tres países se solicitaba la presentación de la cédula de identidad paraguaya, lo que acabó siendo un problema añadido, debido a la carencia de los migrantes, en numerosos casos, de este documento. Posteriormente, ya en julio de 2012, y respondiendo a un reclamo de las comunidades de migrantes, el Congreso Nacional habilitó la posibilidad de inscripción utilizando el pasaporte.

No obstante, con la promulgación de la Ley 4559, del 16 de enero de 2012 (que “establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente” a partir de la entrada en vigor de la ley), los ciudadanos paraguayos que cumplan dieciocho años y que reúnan los requisitos para votar y cuenten con cédula de identidad civil quedan automáticamente inscritos; dicha ley señala que los datos requeridos para la inscripción se extraerán de los registros del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, sirviendo como domicilio el que haya sido declarado por el afectado al tiempo de solicitar su última cédula de identidad civil o la renovación de la misma. Las personas que no tengan registrado un domicilio distritalmente en el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, ingresarán al RCP en forma condicional, es decir, que estas personas son incluidas efectivamente, de pleno derecho y con carácter permanente, cuando se presenten ante los inscriptores de las oficinas de la Dirección del Registro Electoral a declarar el domicilio en el que viven.

El Registro Electoral paraguayo es dinámico, la ley establece el período de las inscripciones, que va del 1 de marzo al 30 de diciembre de cada año, y desde el primer día hábil de enero de cada año hasta el 20 del mismo mes, todas las oficinas distritales del Registro Electoral ponen a disposición de los electores la publicación del pliego de las inscripciones del año respectivo y de los anteriores para quienes deseen examinarlos a los efectos de tachas y reclamos. No obstante, la depuración del Registro Electoral es permanente, excepto durante el período comprendido entre noventa días anteriores y treinta días posteriores a la fecha de las elecciones.

Existen, además, una serie de condicionantes en el Artículo 91 que impiden el voto (tanto en el país como desde el exterior), que son las siguientes: a) los interdictos

declarados tales en juicios; b) los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito o por otros medios; c) los soldados conscriptos y clases de las Fuerzas Armadas y Policiales y los alumnos de institutos de enseñanza militar y policial; d) los detenidos o privados de su libertad por orden de juez competente; e) los condenados a penas privativas de libertad o de inhabilitación electoral; y f) los declarados rebeldes en causa penal común o militar. Todos estos impedimentos al voto son comunes a todos los electores, y no constituyen una barrera mayor al voto para los electores internos o en el exterior.

Para la recepción de los votos de los paraguayos residentes en España, Argentina y Estados Unidos, se estableció una jornada electoral simultánea el 21 de abril de 2013, aunque con distintos horarios de apertura y cierre de las mesas receptoras. En Estados Unidos y en Argentina el horario establecido fue de 07:00 a 16:00 horas, mientras que en España fue de 10:00 a 19:00 horas.

Los paraguayos residentes en esos países que estuvieran inscritos en el Registro Cívico Permanente, pudieron emitir sus votos presentando como documento válido la cédula de identidad o el pasaporte. La votación se realizó con papeletas, que debían estar debidamente firmadas al dorso por los miembros de la mesa, en las que el elector podía marcar los candidatos de su preferencia para depositarlas posteriormente en las urnas dispuestas para el efecto. Una vez emitido el voto, el elector debía entintar su dedo índice para recibir posteriormente el certificado de votación y que le fuera devuelto su documento de identidad, según el procedimiento establecido por la Justicia Electoral.

Este procedimiento de votación no se diferencia prácticamente en nada del empleado dentro del territorio paraguayo, salvo por la posibilidad de acreditar la identidad del votante con el pasaporte, algo que por entonces no era posible para los electores en territorio nacional.

3) El alcance real del voto desde el exterior en las elecciones presidenciales de 2013

En la tabla se presenta un detalle del padrón electoral de 2013, que recoge los datos de los electores inscritos en el RCP, y que al no haber otro impedimento, podían votar:

PADRÓN 2013	DEPARTAMENTOS	DISTRITOS	LOCALES	MESAS	ELECTORES
NACIONAL	18	246	1.046	17.467	3.494.292
EXTERIOR	1	3	14	60	21.981
TOTAL	19	249	1.060	17.527	3.516.273

Fuente: sitio web del Tribunal Superior de Justicia Electoral

Como se observa, los electores en el exterior constituyeron en estas elecciones generales una parte exigua del electorado nacional; apenas un 0,62% de la ciudadanía llamada a las urnas en 2013 estaba registrada para votar desde el extranjero. Este dato contrasta bastante con el hecho de que Paraguay es un país con un carácter migratorio fuerte, con unas 780.000 personas residiendo en el exterior en 2010, lo que constituye alrededor del 12% de la población total del país en esas fechas. (Oddone, 2011) Cabe señalar que estos datos se refieren a migración exclusivamente formal; probablemente, la migración paraguaya real fuera de varios cientos de miles de personas más.

Debe recordarse que el porcentaje de electores desde el exterior (21.981 personas) constituye menos del 1% de los electores totales (para un país cuya población emigrada estaba entonces entre el 12%-15% del total), y que la amplia mayoría de esta población es población activa (apta para trabajar, la mayoría adultos con derecho a voto). Este hecho, en realidad, arroja un dato interesante: existe un enorme potencial electoral en el voto desde el exterior que en 2013 no fue canalizado.

Para las anteriores elecciones generales en Paraguay (2008), el número de electores en el padrón fue de 2.861.940, lo que son 654.333 electores menos que en los comicios de 2013, cuando ya se contempló el voto desde el exterior. Sin embargo, este aumento del número de electores no se debe nada más que en una pequeña parte a los electores en el extranjero que se añaden en 2013 al padrón (21.981), ya que éstos constituyen apenas el 3,36% de ese aumento de electores entre 2008 y 2013, un incremento que fácilmente podemos calificar de escaso. No obstante, como ya ha sido indicado, el porcentaje de

potenciales electores en el extranjero es mayor incluso (en total) que el propio incremento en electores entre 2008 y 2013.

Si bien es cierto que —por muchas razones— el voto desde el exterior siempre suele ser un voto con un porcentaje de participación considerablemente menor que el del voto en territorio nacional, es indiscutible que el voto exterior en Paraguay debió de tener muy poca repercusión en los resultados a la vista del escaso número de electores que aportaba y del margen de victoria del candidato que salió elegido Presidente (Horacio Cartes, del partido Colorado, salió elegido con un margen de más de 200.000 votos con respecto al segundo más votado, Efraín Alegre, candidato por el Partido Liberal). No obstante, la poca importancia del voto desde el exterior se debió a la fragmentación de las candidaturas de oposición a la ANR (Partido Colorado), ya que de haberse reeditado una alianza electoral similar a la que ascendió a Fernando Lugo al poder en 2008, los resultados de la votación probablemente habrían estado mucho más ajustados, y el voto desde el exterior podría haber sido mucho más trascendental en el balance final de votos.

A continuación, se observa el padrón electoral distribuido por países donde se habilitó el voto desde el exterior para las elecciones paraguayas de 2013.

PADRÓN EXTERIOR	DISTRITOS	ZONAS	LOCALES	MESAS	ELECTORES
ARGENTINA	1	5	5	43	16.149
ESPAÑA	1	4	4	11	4.037
ESTADOS UNIDOS A.	1	4	5	6	1.795
TOTAL	3	13	14	60	21.981

Fuente: sitio web del Tribunal Superior de Justicia Electoral

Como se observa en la tabla anterior, la mayor parte de los electores reflejados en el padrón de 2013 se concentraban en la vecina Argentina (16.149 personas, el 73,5%); una parte relevante pero mucho menor residía en España (4.037 personas, el 18,4%), mientras en Estados Unidos había muy pocos inscritos (1.795 personas, 8,2%). Sin embargo, como veremos, el índice de participación real (voto efectivo) de los emigrantes residentes en Estados Unidos es bastante mayor que el de los de España y muchísimo más elevado que el de los emigrantes a Argentina.

A la luz de estas cifras, y teniendo en cuenta la distribución general de la emigración paraguaya, parece claro que el mayor peso del voto desde el exterior se concentra en Argentina, con bastante diferencia; en este país, no es sólo que se concentre la mayor parte del número de electores del padrón, sino que el potencial de nuevos inscritos en el Registro Cívico Permanente es inmenso.

Sin embargo, también es considerable la influencia que puede tener el voto desde España, donde más de cien mil paraguayos y paraguayas mayores de dieciocho años, que podrían inscribirse en el registro y votar, no lo hicieron. La relevancia del voto desde Estados Unidos o desde otros países —caso de Brasil, de habilitarse mesas— es escasa, pero en todo caso la concesión de la oportunidad del voto en estos territorios amplía el acceso a los derechos políticos de la ciudadanía paraguaya residente en el extranjero, y por tanto redundan en el proceso de democratización del país, mejorando las perspectivas de pertenencia nacional y la confianza en sus instituciones, pese a la distancia.

A continuación, se presentan los datos de los resultados electorales por partido dados en el exterior en las elecciones de 2013:

RESULTADOS DESDE EL EXTERIOR	ARGENTINA	ESPAÑA	EE.UU.	TOTAL
PA (ALIANZA PARAGUAY ALEGRE)	2.264	721	421	3.406
ANR (PARTIDO COLORADO)	2.094	610	632	3.336
FG (FRENTE GUASÚ)	803	28	19	850
AP (AVANZA PAÍS)	327	156	62	545
PPQ (PARTIDO PATRIA QUERIDA)	73	27	9	109
UNACE	58	26	4	88
MKP	20	16	8	44
PHP	40	1	2	43
PT	37	4	2	43
PB	22	4	1	27
PPL	11	0	0	11
VOTOS BLANCOS	253	28	17	298
VOTOS NULOS	164	39	10	213
TOTAL	6.166	1.660	1.187	9.013

Fuente: sitio web del Tribunal Superior de Justicia Electoral

Para extraer más conclusiones sobre las características del electorado paraguayo en el exterior, es conveniente la presentación de otra tabla de datos: la relativa a la participación efectiva desde el exterior. Así, si cruzamos los datos de votos emitidos en los tres países con los datos del registro del padrón (donde figuran los electores habilitados para cada uno de esos estados), se obtiene la siguiente tabla, que refleja la participación porcentual real que se dio entre los electores de cada uno de los tres países donde se habilitó el voto desde el exterior:

PARTICIPACIÓN EXTERIOR	ELECTORES R.C.P.	VOTOS EMITIDOS	ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN
ARGENTINA	16.149	6.166	38,18 %
ESPAÑA	4.037	1.660	41,11 %
ESTADOS UNIDOS	1.795	1.187	66,13 %
TOTAL	21.981	9.013	41,00 %

Fuente: sitio web del Tribunal Superior de Justicia Electoral

De esta tabla podemos extraer algunas conclusiones rápidas:

Primero, que la participación desde el exterior (en general) es baja, teniendo en cuenta que la participación de los electores en territorio nacional es de 68,52% y en el exterior es del 41,00%. Nótese que esta participación no es sobre la población total, sino sobre quienes ya habían realizado los pasos burocráticos más lentos e incómodos, relativos a la inscripción en el Registro Cívico Permanente y, por tanto, sólo les quedaba acudir en los días de votación a las urnas, en un proceso mucho más sencillo.

Segundo, que esta participación se produce en orden inverso al número de electores, siendo Argentina, con el 73,5% de electores, la que menos participación registra (38,2%), seguida de España con un 18,4% de inscritos en el RCP (41,1% de participación), y por último Estados Unidos, donde sólo se concentraba el 8,2% del padrón electoral (y donde sin embargo hubo una notable participación, un 66,1%).

Y tercero, que como se puede observar en la tabla de resultados desde el exterior, en Estados Unidos el partido más votado fue la ANR (con más votos que la suma total del resto de partidos), mientras que en España y Argentina se dieron pequeñas ventajas a favor de la Alianza Paraguay Alegre sobre la ANR (sin tener en cuenta la suma de otros partidos); esto invita a la reflexión sobre dichos datos, pudiéndose destacar algunos

aspectos que podrían determinar las particularidades del electorado paraguayo en Estados Unidos: a) la emigración paraguaya en Estados Unidos puede tener características genuinas diferentes a las de la emigración a Argentina o a España; b) los residentes en Estados Unidos perciben la realidad política, económica y social paraguaya de diferente manera a través de los medios y las redes de contacto exterior; c) que el partido ANR está mejor organizado en este país y es capaz de movilizar más a sus votantes que el resto de partidos tanto en Estados Unidos como en los otros dos países, pero sobre todo en Estados Unidos; y d) lo más probable, que se haya dado una mezcla de las tres características anteriores.

Finalmente, retomando la tabla de resultados desde el exterior y enlazando con este último párrafo, se presenta la principal conclusión política que ofrece la interpretación de estos datos: que el Partido Colorado no goza del apoyo ni la simpatía mayoritaria de los emigrados (con la excepción de la emigración a Estados Unidos, donde ese apoyo electoral sí parece mantener las proporciones que se dan en el territorio nacional).

La ANR, con Horacio Cartes como candidato, alcanzó la Presidencia del país con un amplio apoyo electoral a nivel nacional del 45,83%, frente a un 36,92% de la Alianza Paraguay Alegre (les seguían, muy alejados, Avanza País con un 5,88% y Frente Guasú con un 3,30%). Sin embargo, este apoyo no se reeditó en el exterior, donde las votaciones arrojaron un resultado electoral para la ANR del 37,01%, superado por el 37,79% del candidato de la Alianza Paraguay Alegre. En los inmediatos perseguidores, Frente Guasú, con un 9,43% de apoyo electoral —y a diferencia de lo que había ocurrido a nivel nacional— superaba a Avanza País, que obtuvo un 6,05% de votos en el exterior.

Otras dos conclusiones son que el candidato liberal mantuvo similares cuotas de apoyo en el global de las elecciones y en el particular del exterior (36,92% nacional – 37,79% exterior), y que el Frente Guasú casi triplicó sus resultados electorales nacionales en el cómputo de apoyo electoral desde el extranjero (3,30% nacional – 9,43% exterior), lo que denota mayor simpatía o preferencia de la emigración por este grupo político, y/o una cierta implantación de la estructura o una red importante de apoyo de la concertación en el exterior.

4) Limitaciones, modificaciones y proyección de 2018 en el voto desde el exterior.

Se enumeran a continuación cuatro de las causas que se considera dificultaron y limitaron de forma significativa el ejercicio del derecho al voto desde el exterior para la ciudadanía paraguaya en las elecciones de 2013.

Por una parte, la inexistencia de mesas electorales en todas las ciudades o países con emigración paraguaya constituye una primera limitación a la participación en el exterior, al recortar las posibilidades de varias decenas de miles de paraguayos que viven en países donde no se habilitó el voto o en ciudades distanciadas de las mesas de votación pese a estar dentro de los países con mesas habilitadas. Es posible que éste no sea el factor de mayor impacto en el reducido voto emigrado, pero tampoco es desdeñable su incidencia vista la escasa participación de los paraguayos residentes en el extranjero.

En segundo lugar, se apunta a la emigración informal como otra circunstancia que contrae la participación electoral desde el exterior, debido a que mucha de la población paraguaya emigrada (principalmente en el ámbito regional) lo hace o lo hizo de forma irregular, y por tanto carece de los registros administrativos necesarios para ejercer el voto en el exterior. Existe también la posibilidad de que entre estos sectores pueda haber un cierto miedo o desconfianza a hacer visiblemente pública su situación irregular de residencia, por lo que prefieren mantenerse en el anonimato electoral para evitar otro tipo de penalizaciones o perjuicios tanto por parte de la Administración paraguaya como por parte de los gobiernos de sus países de residencia.

Un tercer elemento a tener en cuenta es el tiempo que requiere el desplazamiento hasta las mesas de votación en los días habilitados para las elecciones en el exterior. Si bien esta circunstancia parecería poco relevante en la decisión de acudir o no a las urnas por parte de los desplazados, debe tenerse en cuenta que la amplia mayoría de los emigrados son de carácter económico, y por tanto su nivel de vida y su capacidad para tomarse ciertas licencias personales pueden estar bastante más limitadas en sus respectivos países de acogida, más aún cuando en 2013 muchos países se encontraban en plena crisis económica, con una fuerte recesión que estaba provocando una acusada precarización del mercado laboral, lo que también pudo incidir en que muchos emigrantes no tuvieran todas las facilidades que se presuponen para acudir a realizar los trámites previos y la votación.

Por último, se considera como el elemento más importante en el freno a la participación electoral de los paraguayos y paraguayas residentes en el exterior al

complejo y dilatado proceso de inscripción en el Registro Cívico Permanente para la población emigrada. Este proceso puede considerarse con toda certeza la principal barrera para el ejercicio del derecho a voto desde el exterior de la población paraguaya emigrada, al menos así lo fue en la primera experiencia de 2013.

Una de las reformas introducidas en la legislación electoral con posterioridad a las elecciones de 2013 (a fin de facilitar la participación de los paraguayos residentes en el exterior en las elecciones nacionales), fue la promulgación de la Ley 5583, en abril de 2016, mediante la cual “se implementa la inscripción por medios tecnológicos en el Registro Cívico Permanente a los paraguayos residentes en el extranjero”. Las inscripciones mediante este mecanismo, que se iniciaron en agosto de 2016, podrían incrementar la cantidad de ciudadanos migrantes inscritos en el registro, y por tanto aumentar el número de electores en el exterior para las elecciones generales de 2018.

No obstante, el procedimiento de inscripción telemática en el RCP conlleva una serie de pasos de introducción de datos personales, de habilitación de la cuenta en el sistema, además de una entrevista virtual obligatoria para la validación final de la inscripción de la persona en el registro. Este procedimiento, si bien facilita el proceso para quienes se hallan más alejados de las mesas de inscripción que habilita Justicia Electoral, no deja de ser un sistema algo complejo para quienes puedan tener dificultades en el manejo de las herramientas informáticas y no dispongan de ayuda para realizar el procedimiento.

Otra modificación que apunta a facilitar la inscripción en el RCP es que la que se incluye tras la Resolución TSJE N° 246/2015, mediante la cual el TSJE dispuso que las jornadas de inscripción se realicen en las sedes de los Consulados, de martes a viernes, en el horario de atención de los mismos, y que además, los sábados, domingos y feriados se instalen mesas itinerantes en lugares públicos que son frecuentados habitualmente por la comunidad paraguaya de las ciudades donde están estos consulados. Esta circunstancia puede favorecer el alcance de la campaña de inscripción, y facilitar asimismo la posibilidad real de inscribirse.

No obstante, el TSJE dejó bien claro en su resolución que no podrán ser realizadas inscripciones en domicilios particulares.

Otra de las modificaciones con respecto a las circunstancias en que se produjo la votación en el exterior en 2013 es que para 2018 se prevé la instalación de mesas electorales también en dos ciudades de Brasil (Sao Paulo y Foz de Iguazú), además de

mantenerse ciudades de los otros tres países en los que ya se pudo votar en 2013 (Argentina, España y Estados Unidos), aunque con pequeñas variaciones en cuanto a las ciudades con habilitación de mesa. Durante el proceso de inscripción en el RCP ya fueron incluidas mesas de registro en las dos ciudades brasileñas mencionadas.

En cuanto a las proyecciones de cara al voto desde el exterior en 2018, cabe destacar que a fecha de diciembre de 2016 la cifra de inscritos en el RCP ascendía a 34.161 personas, lo cual representa un incremento de 12.180 nuevos inscritos con respecto a las elecciones de 2013 (un aumento del 55%), hasta esa fecha. El proceso de inscripción en el RCP para los comicios de 2018 ha finalizado recientemente (30 de junio de 2017); sin embargo, aún no han sido publicados de forma oficial los datos definitivos de electores inscritos, que probablemente sea algo superior a los 34.161 antes mencionados.

Las proyecciones, atendiendo a esa cifra, no son especialmente halagüeñas de cara a una valoración positiva de la participación, en tanto que esta cifra continúa aun siendo muy baja en comparación con el número de residentes paraguayos en el exterior. A pesar de esto, el aumento en el RCP puede considerarse positivo, aunque debe seguir incidiéndose en las campañas inscripción.

En consecuencia, a la vista de estas cifras, las posibilidades de incidencia real en los resultados presidenciales del voto desde el extranjero son muy bajas. No obstante, de darse la circunstancia de que las elecciones presidenciales contienda un candidato único por parte de la oposición, la posibilidad de un resultado parejo en los comicios es más elevada, lo cual podría dotar de un mayor valor a los varios miles de votos que se emitirán desde el exterior. Esta misma consideración ha de tenerse en caso de que el partido mayoritario y actualmente en el gobierno (ANR) no llegue unificado a las elecciones, reduciéndose por tanto el apoyo social a este partido, lo que podría ajustar también los resultados en las elecciones.

Reflexiones finales

El derecho —y deber— al ejercicio del voto es uno de los que recoge la Constitución Nacional paraguaya de 1992; en consecuencia, la posibilidad de cumplimiento de ese derecho y deber desde el exterior es una justa reivindicación de la ciudadanía paraguaya, y constituye un importante signo del alcance de la democratización de un país.

Esta cuestión, que quedó irresoluta en la redacción del texto constitucional en 1992, y que fue aplazada por más de una década por conveniencias políticas partidarias, fue puesta de forma definitiva en la agenda política a partir de 2006, y al fin tomada en seria cuenta durante el período de gobierno del Presidente Fernando Lugo, período en el cual se realiza el referéndum de aprobación y se enmienda la Constitución para abarcar con su nuevo texto el derecho al voto desde el exterior.

Sin embargo, la primera puesta en práctica de este derecho tuvo muy poca incidencia en la participación electoral (los residentes en el extranjero que estaban registrados en el padrón electoral en 2013 —21.981 electores— no alcanzaban el 3% de la ciudadanía total desplazada estimada). Una cantidad muy baja, sobre todo si se tiene en cuenta que Paraguay es un país con una fuerte tendencia migratoria en las últimas décadas, lo que ha llevado a que alrededor del 12-15% de su población en 2013 —año de las elecciones— residiera en el exterior, lo que da cuenta de la potencial importancia electoral de este sector desplazado de la población. Esos 21.981 electores correspondían tan sólo al 0,62% de las personas que podían votar en 2013, y los 9.013 ciudadanos que finalmente votaron desde el exterior constituyeron tan sólo el 0,37% del número total de votos a nivel nacional.

La principal barrera detectada al ejercicio del voto desde el exterior —entre otras, menos importantes— es el incómodo procedimiento de inscripción en el Registro Cívico Permanente, que de hecho se constituye en una de las principales recomendaciones de este análisis para la mejora de este sistema y para la extensión del derecho al sufragio. En concreto, esta cuestión ya está siendo abordada por el TSJE, que ha realizado algunas modificaciones en este sentido, que en cualquier caso en nuestra consideración siguen siendo insuficientes para estimular la participación desde el exterior.

Una de las medidas implementadas por el TSJE ha sido habilitar a través de la Ley 5583 de abril de ese año, la posibilidad para la ciudadanía paraguaya de inscribirse en el

Registro Cívico Permanente vía telemática (“por medios informáticos”, dice la ley). Esto, presumiblemente, ha facilitado la inscripción.

El proceso iniciado con las elecciones de 2013 es, sin duda, un camino conveniente y necesario en la democratización del país; sin embargo, las fallas y falencias del sistema y de sus procedimientos invitan a seguir ahondando en la cuestión, a fin de avanzar en paralelo en la concesión real de derechos a la población paraguaya sin ampliar las estructuras clientelares y las posibilidades de corrupción y falseamiento de los resultados electorales por medios no democráticos o poco éticos.

Como ya se ha dicho, la incidencia del voto desde el exterior en los resultados finales de las elecciones de 2013 fue muy baja; no obstante, el gran número de paraguayos y paraguayas residentes fuera del país invita a pensar que el potencial de incidencia de este voto exterior en los resultados finales puede ser mucho más elevado en caso de darse ciertas condiciones en la configuración de las candidaturas en disputa.

Bibliografía

Publicaciones:

- Dobrée, Patricio (2010). “Ciudadanía sin fronteras. El derecho a voto de las paraguayas y los paraguayos emigrantes”, en Codehupy (2010) *Derechos humanos en Paraguay 2010*. Codehupy: Asunción, pp. 311-319.
- Ellis, Andrew; Navarro, Carlos; Morales, Isabel; Gratschew, Maria; y Braun, Nadja (2008). *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*. International IDEA – Instituto Federal Electoral de México: México D.F.
- Emmerich, Norberto (2012). “El sufragio transnacional en el mundo”, en *Más poder local*, nro. 11, pp. 20-21.
- Erben, Peter; Goldsmith, Ben; y Shujaat, Aysha (2012). *Voto en el extranjero: Breve descripción*. International Foundation for Electoral Systems: Whashington D.C.
- Halpern, Gerardo (Comp.) (2011). *Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios del Paraguay*. Ape Paraguay: Asunción.
- Harlpen, Gerardo (2012). “Historia de un hecho histórico: referéndum constitucional y migración paraguaya”, en *Razón y Palabra*, nro. 79, may-jun 2012.
- González, Marizol (Coord.) (2013). *Reseña Informativa Elecciones Generales 2013*. Dirección de Estadística Electoral del Tribunal Superior de Justicia Electoral: Asunción.
- González, Marizol y von Streber, Fausto J. (Coords.) (2014). *Memoria y Estadísticas Electorales. Elecciones Generales 2013*. Tribunal Superior de Justicia Electoral: Asunción.
- Ljubetic, Carlos María (Coord. Gral.) (2013). *Elecciones Generales 2013. Normas electorales*. Justicia Electoral de la República del Paraguay: Asunción.
- López, Magdalena (2009). “Tras llovido, mojado para los migrantes paraguayos: paraguayos en Argentina en la década del '90, legislación y políticas públicas”, en *Informe UNFPA y ADEPO, A 15 años del Cairo: avance y expectativas en el Paraguay*. Asunción, pp. 7-21.
- Navarro Fierro, Carlos M. (Coord.) (2001). *El voto en el extranjero. Estudio comparado*. Instituto Federal Electoral: México D.F.
- Navarro Fierro, Carlos M. (2016). *El voto en el extranjero en 18 países de América Latina*. Instituto Nacional Electoral: México D.F.
- Oddone, Hugo (Coord) (2011). *Perfil Migratorio de Paraguay 2011*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM): Buenos Aires.
- Rodríguez, Fátima (2011). “El Estado paraguayo que excluye ‘a los de afuera’”, en *Acción*, nro. 311, Feb 2011. CEPAG: Asunción.
- Villalba, Sara Mabel (2016). “Mecanismos de democracia directa en Paraguay. Contexto legal e institucional”, en *IX Taller: “Paraguay desde las Ciencias Sociales”*, organizado por GESP y Universidad Católica Asunción, celebrado en Asunción: 2, 3 y 4 de junio de 2016.

Sitios web:

Sitio web del Tribunal Superior de Justicia Electoral para las Elecciones Generales 2013. <https://tsje.gov.py/e2013/>

Documentos oficiales del Estado paraguayo:

Decreto 7671, Presidencia de la República del Paraguay, Ministerio del Interior.

Ley 5583, de 15 abril de 2016. Congreso de la Nación Paraguaya.

Noticias de prensa:

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/opinion/enmienda-y-voto-de-paraguayos-en-el-extranjero-260888.html>

<http://argentina.indymedia.org/news/2008/08/618867.php>

<http://www.paraguay.com/nacionales/paraguay-tiene-el-mayor-nivel-de-emigracion-118992>

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/tsje-excluyo-a-40000-compatriotas-residentes-en-el-brasil-denuncian-350231.html>

<http://ea.com.py/v2/golpe-al-voto-migrante/>

<http://tsje.gov.py/noticias/leer/4914-tsje-resuelve-instalar-mesas-de-inscripcion-en-lugares-publicos-en-el-exterior.html>

Asunción, a 12 de julio de 2017.