

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Distrito electoral en el exterior: creación y elección de sus representantes

Resumen ejecutivo

Es considerable la cantidad de ciudadanos argentinos radicados en el extranjero. Siguiendo la figura que varios países han implementado, el presente trabajo propone atribuir mayor representatividad a dicho grupo de ciudadanos, mediante la creación de un distrito electoral en el exterior para la elección de sus propios Diputados Nacionales.

I) Introducción

El presente trabajo se focaliza en el estado de situación de los ciudadanos argentinos residentes en el extranjero y la posibilidad de que elijan a sus propios representantes en el Congreso de la Nación. En la actualidad, las leyes electorales de nuestro país permiten a los ciudadanos residentes en el exterior la posibilidad de votar en los comicios nacionales para la elección del Presidente y vicepresidente de la República. En los últimos tiempos algunos países, entre ellos varios de América Latina, han agregado un derecho más a los ciudadanos gracias a la incorporación de la figura de los Diputados de Ultramar, entendiendo por tales a aquellos miembros de la Cámara Baja elegidos por y en representación de los ciudadanos con residencia fuera de su país.

Así, tomando como referencia las disposiciones de otros países, mediante el presente trabajo se propone la creación del distrito electoral en el exterior para que estén representados en la Cámara de Diputados de la Nación los ciudadanos argentinos que viven en el exterior y que se hubiesen inscripto en el registro establecido por el Poder Ejecutivo Nacional para emitir su voto en el distrito correspondiente.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

II) Emigración argentina

La migración de ciudadanos argentinos hacia el exterior, se inicia alrededor del año 1960 y, desde entonces, ha tenido una continuidad que alcanzando en tiempos recientes una significativa magnitud.

La primera etapa de la emigración argentina se extiende a lo largo del período 1960-1975 y es habitualmente conocida como “fuga de cerebros”. Su ocurrencia tuvo lugar en el inicio de un ciclo de inestabilidad política y económica y de cruda conflictividad social, durante el cual se sucedieron las interrupciones democráticas a los gobiernos de los presidentes Frondizi (1962) e Illia (1966). A raíz de ello, muchos científicos e investigadores argentinos se vieron obligados a dejar el país. Venezuela, Méjico, Francia y Chile fueron los destinos elegidos por gran cantidad de estos profesionales e intelectuales argentinos.

La segunda etapa de la emigración está asociada al exilio motivado en cuestiones políticas y se extiende a lo largo del período 1976-1983, iniciándose con el golpe militar del 24 de marzo de 1976 y concluyendo con el restablecimiento del sistema democrático. La emigración de este período quedó ajustadamente signada por la figura del exilio político aunque también fue acompañada por factores económicos.

La tercera etapa de la emigración (1989-1992), se ubica durante la generalización del clima de caos económico y disolución nacional en 1989. Miles de argentinos sintieron la necesidad de “huir” hacia el exterior en lo que fue una fuerte movida emigratoria que se extendió incluso más allá de 1990 y que se dio como una “fuga” de la realidad hiperinflacionaria. La oleada emigratoria se dirigió a Europa y también a Estados Unidos, Canadá y Australia.

Por último, una cuarta etapa de emigración se produjo a partir de 1998. Este último éxodo fue motivado por la monumental crisis institucional que azotó al país durante ese período y cuyo epicentro se dio a fines de 2001, crisis que signó esta última etapa de la emigración hasta nuestros

días. Más que en las anteriores etapas, el gran desarrollo de los medios de comunicación masiva contribuyó a multiplicar el arrastre del flujo emigratorio fortaleciendo la idea del “éxodo masivo”.

Resulta difícil establecer el número de argentinos que han emigrado al exterior, pero algunos autores señalan que el balance del período 1960-1969 habría estado entre 100 mil y 110 mil personas (Gurrieri, 1982; Schkolnik, 1986; y Lattes, 2003); el balance de 1970 a 1979 habría oscilado entre 200 mil y 250 mil (Lattes y Bertoncetto, 1986; Lattes, 2003); el de 1980 a 1989, 170 mil a 180 mil (Lattes, 2003); y el de 1990 a 1999 se habría colocado alrededor de 205 mil argentinos emigrantes (Lattes, 2003).

Los destinos de migración más populares en el continente son: Estados Unidos, Paraguay, Chile, Brasil, Uruguay, Bolivia y Canadá, y en menor medida Venezuela, México, Perú, Colombia, Panamá, Ecuador y Costa Rica. En el caso del continente europeo, España e Italia son los países más receptivos de argentinos. Además hay importantes comunidades en Israel y Australia. Según estimaciones de la Organización Internacional para las Migraciones son unos 806.369 los argentinos que desde 2001 viven fuera del país.

III) Voto argentino en el exterior

A partir del año 1991, con la sanción de la ley 24.007, reglamentada dos años después, los argentinos residentes en el exterior son considerados electores con capacidad para votar en las elecciones nacionales, con excepción del voto pasivo (ser candidato) y el voto en categorías subnacionales (provincias, municipios y comunas).

Para acceder a la votación es requisito la previa inscripción voluntaria en el Registro de Electores Residentes en el Exterior (creado por el artículo 2° de la ley 24.007). Esta facultad les confiere el derecho a seguir participando, siempre y cuando lo deseen, de las elecciones nacionales de la Argentina.

1. Estadísticas de votación

Distintas organizaciones internacionales señalan que en el año 2005 eran 806.369 los ciudadanos argentinos viviendo en el exterior², un número relevante para tener en cuenta a la hora de la representación. Es importante resaltar que entre aquellos argentinos radicados en el extranjero, hay quienes optan por seguir ejerciendo su voto y quiénes no. En las elecciones legislativas del año 2009, 46.258 electores residentes en el exterior se registraron para votar. De ellos sólo votaron 4.283, es decir un 9.2% del cuerpo de electores residentes en el exterior³. Para esas elecciones se habilitaron en 69 países 174 mesas mixtas en 113 representaciones diplomáticas (62 embajadas, 21 consulados y 30 consulados generales). Del total de 46.258 electores registrados, más del 70%, exactamente 31.555, corresponden a Capital Federal (16.562) y provincia de Buenos Aires (14.993)⁴ Casi el 80% de electores registrados se encuentra distribuida tan sólo entre diez países de la siguiente manera: 1° Estados Unidos con 13.615; 2° España con 5.319; 3° Uruguay con 3.021; 4° Francia con 2.604; 5° Brasil con 2.503; 6° Alemania con 2.487; 7° Italia con 2.060; 8° Chile con 1.979; 9° Paraguay con 1.733 y 10° México con 1.193..

El siguiente cuadro ilustra el voto argentino en el exterior durante el período 1993-2005:

Año	Tipo de elección	Cantidad Inscriptos	Votos emitidos	% Concurrencia
1993	Legislativa	8.814	5.337	60.55%
1995	Presidencial	18.118	9.576	52.85%
1997	Legislativa	23.405	5.737	24.51%
1999	Presidencial	26.013	8.824	33.92%
1999	Legislativa	25.138	7.862	31.28%
2001	Legislativa	28.158	3.589	12.75%
2003	Presidencial	29.293	6.420	21.92%

² Datos obtenidos del informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) titulado Perfil migratorio de Argentina.

³ Santiago Hernán Corcuera, Poder Judicial de la Nación, Cámara Nacional Electoral, Evaluación del proceso electoral 2009, Memoria y conclusiones del seminario celebrado el 22 y 23 de octubre de 2009, Buenos Aires, pág. 10.

⁴ Instituto Nacional Electoral, Las elecciones en números, <http://www.pjn.gov.ar/cne/documentos/seminario/Laseleccionesennumeros.pdf>

2005	Legislativa	35.704	2.992	8.38%
2007	Presidencial	44.452	8.290	18.66%
2009	Legislativa	46.258	4.283	9.20%

Fuente: de todos los años, excepto 2007 y 2009: Ministerio del Interior, resolución 452/2007.

Año 2007: elaboración propia en base a datos de la Secretaría Nacional Electoral.

Año 2009: <http://www.pjn.gov.ar/cne/documentos/seminario/Las%20elecciones%20en%20numeros.pdf>

Lamentablemente, podemos observar que la cifra de votantes efectivos dista mucho de las personas que viven en el exterior y de las que se inscriben para votar. Es importante poner el foco en ese punto para incentivar el voto de los argentinos residentes en el extranjero. Una manera de motivar una mayor participación en el voto por parte de los argentinos en el exterior se puede lograr si se les da la opción de elegir a sus representantes por el distrito en el que residen.

2. Diputados por distritos del extranjero

Lo que se propone a través de la iniciativa que estamos presentando, va un paso más allá de lo que actualmente establece la legislación argentina, ya que no solo permite a sus ciudadanos residentes en el extranjero participar activamente en algunos de sus procesos electorarios, sino que además les confiere la capacidad de elegir y contar con sus propios representantes en el parlamento nacional. Ello apunta al logro de ciertos objetivos como los de reforzar los términos de su vinculación con la comunidad política nacional, aumentar el caudal de votos de residentes argentinos en el exterior, promover su propia agenda legislativa e intervenir directamente en los debates y procesos de toma de decisión política sobre los temas de interés nacional.

Así, con la creación del distrito electoral en el exterior se busca ampliar el derecho a voto de los residentes en el exterior. Dicho distrito debería ser dividido en secciones por las cuales serán electos diputados nacionales. Es importante aclarar que en este sentido el Distrito electoral en el exterior no tiene carácter de Estado o Provincia, ya que no deriva de su reconocimiento ninguna forma de organización jurídica, administrativa, política o económica. Por otra parte, las secciones en las que se debería dividir el distrito deberían ser conformadas en función a la proporcionalidad

de argentinos en el exterior, a partir de los datos obtenidos por la Cancillería Argentina y diferentes organismos involucrados en el tema.

3. Legislación comparada

En el último tiempo la figura de “Diputados de Ultramar” ha sido receptada por varios países. En la actualidad son Croacia, Francia, Italia, Portugal, Argelia, Cabo Verde, Mozambique, Colombia, Ecuador y República Dominicana los países que confieren a sus ciudadanos en el extranjero la capacidad de contar con sus propios representantes en la legislatura o parlamento nacional. Aquí se presenta una breve reseña de cómo es el funcionamiento en algunos países:

La Constitución de Cabo Verde adoptada en 1992 previó que, para efectos de la integración de la Asamblea Nacional, se creasen tres distritos en el extranjero en cada uno de los cuales se pudieran elegir dos representantes: un distrito para los electores residentes en África, otro para los residentes en América y otro para los de Europa y el resto del mundo. Este precepto se concretó por vez primera en el marco de las elecciones legislativas realizadas en diciembre de 1995.

En Francia los ciudadanos residentes fuera del país cuentan con una representación en el Senado de 12 escaños. Esos senadores son elegidos por un Colegio formado por los 150 miembros elegidos de entre los 183 que integran el denominado Consejo Superior de Franceses en el Extranjero (CSFE), creado en 1948, el cual funge como una instancia de representación ante los poderes públicos franceses de los casi dos millones que residen en el exterior.

En el caso italiano, desde el año 2001, a través de la ley N° 459 los ciudadanos en el extranjero cuentan con representación en ambas cámaras del Parlamento: 12 escaños en la Cámara de Diputados y 6 en la de Senadores. A su vez la ley previó la creación de cuatro circunscripciones en el exterior divididas por regiones: (1) América del Norte, (2) América Central y del Sur, (3) Europa y (4) el resto del mundo. En cada circunscripción se asigna por lo menos un escaño de diputado y uno de senador y los restantes se distribuyen conforme al número de electores.

En Portugal los ciudadanos en el extranjero cuentan con representación en la Cámara de Diputados desde 1976. Para estos efectos, los electores en el extranjero también conforman dos distritos, uno para Europa y otro para el resto del mundo. Por cada uno de estos distritos se eligen dos diputados.

En América Latina también se han realizado avances en el mismo sentido, siendo Colombia el primer país en crear la circunscripción exterior tal lo estipulado por el art. 176 de su Constitución. Ecuador también introdujo la "circunscripción especial exterior", conformada por cinco escaños en la Cámara de Representantes. República Dominicana en el año 2011 con la sanción de la ley 136 otorgó a los ciudadanos residentes en el exterior el derecho a votar la categoría de "diputados de ultramar", esos diputados son electos en cada distrito en función a la proporcionalidad de votantes inscriptos en cada uno de ellos.

IV) Recomendaciones

Para implementar esta nueva categoría electoral, y que la misma se pueda aplicar de una manera efectiva, el presente informe considera importante tener en cuenta los siguientes puntos:

- Conocer con la mayor exactitud posible la cantidad de ciudadanos argentinos que se encuentran viviendo en el extranjero que están habilitados para votar.
- Contabilizar cuál es su proporción en el universo de los ciudadanos que viven en el exterior.
- Destacar que proporción del electorado general representan.
- Informar al electorado a la hora de votar acerca de la nueva categoría parlamentaria.
- Reforzar el rol de las embajadas en las elecciones.
- Brindar mayor información a través de las páginas web de los consulados y las embajadas, acerca de todo lo concerniente a los procesos electorales y poniendo énfasis en lo atinente al voto del Distrito en el Exterior.
- Generar incentivos para generar interés en los electores.

Consideramos que nuestro país no debe quedar al margen del dictado de las normas necesarias para la modernización de su sistema electoral y para el cambio en la forma de ver la política más

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

allá de las fronteras. Crear este distrito surge de la necesidad de incrementar los derechos políticos de nuestros compatriotas viviendo fuera del país y de la justicia que implica velar por su bien.

Consideramos que la representación de los argentinos residentes en el exterior debe darse en la Cámara de Diputados de la Nación, ya que en ella descansa la representatividad del Pueblo de la Nación como entidad única y total.

Desde nuestra visión, la creación de la figura de diputados en el distrito del exterior fortalece la vida política de los ciudadanos. La participación y representación política constituyen pilares fundamentales de la vida en democracia. Sobre la base del sistema representativo funcionan las instituciones de nuestro país y descansan las bases de la gobernabilidad. La presente iniciativa tiene como objetivo la creación del Distrito electoral en el Exterior a fin de dar representación legislativa a los argentinos que viven de forma permanente fuera del territorio de la Republica. Así, con iniciativas concretas, propendemos al fortalecimiento de los mecanismos de una democracia plural que beneficie a la sociedad en su conjunto.

VII) Texto normativo

CAPITULO I

OBJETO DE LA LEY

Artículo 1°.- La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo para regular el voto de los argentinos residentes en el exterior para la elección de diputados nacionales representantes de la comunidad argentina en el exterior.

CAPITULO II

DISTRITO EN EL EXTERIOR

Artículo 2°.- Créase el Distrito electoral en el exterior.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Artículo 3°.- Agréguese al punto 1 del artículo 39 del Código Electoral Nacional, Ley 19.945, lo siguiente:

“Los continentes de América, Europa, Asia, Oceanía y África, constituyen el distrito electoral en el exterior.”

Artículo 4°.- El Distrito electoral en el exterior tendrá representación en la Cámara de Diputados de la Nación en los límites y formas previstos en la presente ley.

CAPÍTULO III SECCIONES ELECTORALES

Artículo 5°.- El Distrito electoral en el exterior se dividirá en 4 (cuatro) secciones electorales:

- Primera Sección: compuesta por América del Norte.
- Segunda Sección: compuesta por América Central y del Sur, con exclusión de la República Argentina.
- Tercera Sección: compuesta por Europa.
- Cuarta Sección: compuesta por el resto del mundo.

Artículo 6°.- Será electo un diputado por cada sección electoral.

Artículo 7°.- Los diputados del Distrito electoral en el exterior serán elegidos cada 4 (cuatro) años en las mismas elecciones que se establezcan para los recambios legislativos correspondientes a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

CAPÍTULO IV ELECTORES

Artículo 8°. - Serán electores habilitados los ciudadanos argentinos que, residiendo en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral Nacional se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior establecido por la ley 24.007 y sus decretos reglamentarios. Los electores solo podrán elegir a los candidatos de la sección electoral en la que estuviesen inscriptos.

CAPITULO V REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DE LA NACIÓN

Artículo 9°. - Los diputados a ocupar las bancas por el Distrito Electoral en el Exterior serán electos por los ciudadanos argentinos residentes en el exterior para ser representados en la Cámara de Diputados de la Nación.

CAPITULO VI CANDIDATURAS

Artículo 10°. - Los partidos políticos que cumplan con los requisitos que establece la ley 23.298 podrán presentar candidaturas a diputados nacionales por el distrito en el exterior.

Artículo 11°. - De forma.

Artículo 12°. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.