

## CIUDADANÍA Y MIGRACIÓN. ¿SON COMPATIBLES? CITIZENSHIP AND MIGRATION. ARE THEY COMPATIBLE?

JUAN PABLO BECA F.\*  
Universidad Católica de Temuco  
jbeca@uct.cl

*RESUMEN: Los derechos políticos de los migrantes son un tema poco explorado, limitándose el desarrollo legislativo y jurisprudencial al derecho a sufragio, que es sólo un aspecto de los derechos ciudadanos. Existe la tendencia a reconocer este derecho a extranjeros en elecciones de carácter local (con obvias diferencias entre los diversos países), pero no se ha avanzado en su verdadera integración al cuerpo político. Se hace necesario repensar los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, como un imperativo para mejorar la calidad de la democracia, respetar los derechos humanos y terminar con legislaciones y políticas discriminatorias. De este modo, se puede aportar a una integración de los migrantes a la comunidad nacional. Para ello, se propone conceder la ciudadanía, separada de la nacionalidad, a inmigrantes que cumplan con ciertos requisitos.*

*ABSTRACT: Migrants' political rights is an issue not well examined; legislation and precedents are limited to the right to vote, which is only one aspect of citizen rights. There is a trend in order to award right to vote to foreigners in local elections (with obvious differences among countries), but no progress has been made towards a true integration to the body politics. It is necessary to rethink concepts of nationality and citizenship, as a way to foster the quality of democracy, respect human rights and put an end to discriminatory legislations and public policies. In this way is possible to contribute towards an integration of migrants to the national community. For doing so, we suggest awarding citizenship, separated from nationality, to immigrants that fulfill given requisites.*

*PALABRAS CLAVES: Inmigración - Sufragio - Ciudadanía.*

*KEY WORDS: Immigration - Vote - Citizenship.*

### I. INTRODUCCIÓN

Los derechos civiles de los extranjeros son un tema que podríamos calificar de pacífico. En razón del principio de igualdad ante la ley éstos se reconocen por igual a nacionales y extranjeros, sin discriminación alguna.

---

\* Magíster en Derecho, Universidad de Génova. Magíster en Derecho mención Derecho Constitucional, Universidad Católica de Temuco.

Artículo recibido el 20 de marzo de 2018 y aprobado el 7 de agosto de 2019.

Si miramos los derechos sociales, la realidad es un tanto disímil. Aun siendo derechos humanos, y por tanto de carácter universal, los propios pactos de Naciones Unidas autorizan hacer distinciones. El Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, autoriza a los países en desarrollo a hacer diferencias en favor de los nacionales, por consideraciones económicas, al disponer que “podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”<sup>1</sup>. Esta disposición entonces autoriza a los Estados, de forma excepcional, a hacer algunas diferencias, pero únicamente respecto de los derechos económicos, no así de los derechos políticos que es el tema que nos convoca.

A diferencia de lo que ocurre con los derechos civiles, los derechos sociales no son necesariamente para todas las personas, toda vez que respecto de estos últimos “No se ha producido un avance paralelo en el reconocimiento de los derechos políticos, aunque se hayan dado algunos pasos en las últimas décadas”<sup>2</sup>, por lo que sobre este punto centraremos el presente trabajo. Estos se limitan para los extranjeros al considerarse tradicionalmente que “son prerrogativas específicas que ostenta el ser humano cuando posee la calidad de ciudadano de un Estado”<sup>3</sup> y la ciudadanía se entiende, a su vez, vinculada a la nacionalidad<sup>4</sup>. La escasa discusión sobre derechos políticos de los migrantes se ha restringido prácticamente al derecho a sufragio, tanto activo como pasivo, pero no a otras manifestaciones de la ciudadanía. Entendemos como sufragio activo la emisión del voto, mientras que el pasivo es la capacidad de recibir los votos, en otras palabras, el derecho a sufragio activo habilita para votar y el derecho a sufragio activo para ser candidato a cargos de elección popular.

Si consideramos que los derechos humanos constituyen uno de los “principios del orden internacional”<sup>5</sup>, que son indivisibles<sup>6</sup>, y que no hay derechos más importantes que otros, entonces estas distinciones, tan tradicionales y arraigadas, debiesen comenzar a cuestionarse. La titularidad de derechos políticos pasa a ser una condición de la existencia digna, al ser la participación política un derecho

---

<sup>1</sup> Art. 2.3 Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales.

<sup>2</sup> AJA y MOYA (2008), p. 65.

<sup>3</sup> FRANCO (2016), p. 15.

<sup>4</sup> MÉNDEZ (2005), p. 126.

<sup>5</sup> DE LUCAS (2000), p. 57.

<sup>6</sup> BECA (2018), p. 106.

fundamental. En un sentido similar, debemos considerar que no debiese haber contradicción entre derechos humanos transnacionales y derechos constitucionales; por el contrario, deben ser comprendidos desde una hermenéutica reflexiva e iterativa, comprendiendo que el derecho internacional no se opone a la soberanía popular, sino que más bien la refuerza<sup>7</sup>; “en esta relación de tensión creativa, la universalidad ha ido ganando terreno a la nacionalidad”<sup>8</sup>. Por ello resultaría incomprensible que el derecho interno limitase derechos establecidos en instrumentos internacionales. La migración puede ser vista con un enfoque “securitista” o “utilitarista”, que esconde una mirada racista, discriminatoria y xenófoba<sup>9-10</sup>, o con una mirada de derechos humanos.

La migración puede ser nacional o internacional, pues hay fenómenos migratorios que se dan dentro de las fronteras de un mismo Estado. Probablemente los problemas de desarraigo y otros de índole psicológico o sociológico no sean muy distintos, pero las consecuencias jurídicas sí son radicalmente diferentes. Mientras que la migración internacional supone las más de las veces la pérdida de derechos ciudadanos, no ocurre lo mismo con la migración nacional. Entonces resulta indispensable preguntarse qué ocurre con la ciudadanía ante el fenómeno de la migración. ¿Ciudadanía y migración son compatibles? Al migrar, conforme a la regulación vigente que revisaremos a lo largo del trabajo, se pierden derechos ciudadanos. Cabe entonces preguntarse si ello debe ser así, si es posible mantener los derechos ciudadanos al migrar. Ponce sostiene que la migración pone en cuestión el concepto de ciudadanía<sup>11</sup>.

En primer lugar abordaremos los derechos ciudadanos o políticos vinculados al sufragio<sup>12</sup>. Al respecto, podemos advertir que Chile cuenta con una de las normativas más favorables para el sufragio activo de los extranjeros. Si bien se trata de una disposición con largos años de historia, como veremos más adelante, el creciente flujo migratorio le da un nuevo sentido a la normativa actualmente vigente.

---

<sup>7</sup> BENHABIB (2016), p. 112.

<sup>8</sup> RODRÍGUEZ (2016), p. 43.

<sup>9</sup> ACEVEDO *et al.* (2018), p. 9.

<sup>10</sup> DE LUCA (2000), p. 65.

<sup>11</sup> PONCE (2003), p. 2.

<sup>12</sup> Este aspecto del trabajo fue presentado en las XLVII Jornadas Chilenas de Derecho Público celebradas en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso los días 16 y 17 de noviembre de 2017.

Si bien se ha hablado del “derecho humano al voto”<sup>13</sup>, esta es una idea que podemos cuestionar, ya que no es un derecho que se reconozca a todas las personas por el sólo hecho de ser tales, sino que se reserva para cierta categoría de personas, normalmente los ciudadanos, con las excepciones que analizaremos. Estas excepciones abren de algún modo la puerta de los derechos políticos a los extranjeros, reconociéndoles derecho a sufragio; pero este derecho no es al único de carácter político, por lo que cabe preguntarse por otros derechos, lo que nos lleva a cuestionar la idea tradicional de ciudadanía, excesivamente vinculada a la nacionalidad y al sufragio.

Si bien respecto del derecho a sufragio, especialmente en su vertiente activa (vale decir, la emisión del sufragio, y no la posibilidad de ser candidato y por ende recibir votos), observaremos que hay normativas dispares, pero que podría advertirse una tímida tendencia a reconocerlo para los extranjeros. Los derechos ciudadanos que van más allá del sufragio son prácticamente tierra ignota.

## II. DERECHO A SUFRAGIO DE LOS INMIGRANTES

### *1. Evolución de la regulación constitucional chilena*

Los extranjeros avecindados por más de cinco años en Chile, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución, tienen derecho a sufragio, en las mismas condiciones en que lo tienen los chilenos (vale decir, se les exige haber cumplido 18 años de edad y no haber sido condenados a pena aflictiva), pero su derecho se limita al sufragio activo, pueden votar pero no pueden ser votados, es decir, no pueden ser candidatos, lo que sin duda los pone en una posición desmejorada respecto de los ciudadanos chilenos.

Llegar a esta regulación fue fruto de un largo proceso de evolución, que cristaliza en el referido artículo 14 de la actual Constitución, el que cabe señalar se encuentra intacto desde su entrada en vigencia.

No había grandes diferencias entre chilenos y extranjeros en los primeros ordenamientos electorales y constitucionales chilenos, ya que estos conceptos no eran claros ni determinantes en la época de la independencia. Si bien el Reglamento Electoral de 1810 expresamente negaba el derecho a sufragio a los

---

<sup>13</sup> FRANCO (2016), p. 16.

extranjeros, se consideraba como tales a quienes no hablaban castellano<sup>14</sup>. El propio reglamento fue redactado por un ciudadano argentino nacido en Madrid, Antonio Álvarez Jonte<sup>15</sup>, quien en razón de lo señalado no se consideraba extranjero y por ende tenía derecho a sufragio. En definitiva, la circunstancia relevante para poder votar era hablar el idioma propio de quienes organizaban la naciente república, sin ser necesario haber nacido en ella ni tan siquiera tener alguna relación con la misma o con el territorio.

El reglamento de 1813, además de los requisitos propios del discriminador derecho a voto masculino y censitario vigente en la época, para poder tener derecho a sufragio exigía ser americano y tener un año de residencia en Chile<sup>16</sup>. Comienzan a aparecer así, ya desde épocas tempranas, algunas restricciones, las que podemos comprender desde el contexto histórico de lucha por la independencia, que lleva a excluir a los peninsulares, reservando el sufragio como derecho propio de los americanos, mas nuevamente advertimos que no se requiere ser chileno, haber nacido en el territorio de Chile ni tener vínculo alguno con el país. Es decir, las ideas de nacionalidad y ciudadanía no se advierten en estos primeros ordenamientos electorales.

Una vez consolidada la independencia, a partir de la Constitución de 1822 se comienza a regular el ejercicio del derecho a sufragio, y aparece la idea de ciudadanía en los ordenamientos constitucionales, vinculándose desde allí en adelante a la nacionalidad. Por ello son ciudadanos los chilenos, con las excepciones propias del sufragio censitario y masculino<sup>17</sup>. En el texto de 1823 se señala nuevamente que los ciudadanos son los chilenos, sean estos naturales o legales<sup>18</sup>, abriendo así la posibilidad de que existan chilenos que no hayan nacido necesariamente dentro del territorio nacional. En estos textos advertimos que se vinculan los conceptos de ciudadanía, nacionalidad y sufragio, pero no se excluye necesariamente a los migrantes, siempre y cuando adquieran previamente la calidad de nacionales chilenos.

En el texto de 1828 observamos una curiosa figura de extranjeros que pueden ser ciudadanos. Conforme a este texto, la calidad de “ciudadanos activos”

---

<sup>14</sup> CAMPOS (1983), p. 337.

<sup>15</sup> CAMPOS (1983), p. 95.

<sup>16</sup> CAMPOS (1983), pp. 337-338.

<sup>17</sup> VALENCIA (1986), p. 84.

<sup>18</sup> VALENCIA (1986), p. 117.

(categoría que no se había observado con anterioridad en los ordenamientos electorales y constitucionales) la adquieren tanto los chilenos, sean estos naturales o legales, así como quienes hubieren servido durante cuatro años como oficiales en los ejércitos de la república<sup>19</sup>, sin importar entonces la nacionalidad. Se rompe así, aunque de modo transitorio, el vínculo entre nacionalidad y ciudadanía.

Algunos extranjeros entran en la categoría de “chilenos legales”, vale decir, quienes adquieren la nacionalidad mediante una fuente derivada. Por ello el vínculo para obtener la nacionalidad puede ser alguno diverso al hecho de haber nacido dentro del territorio nacional. Se consideran así, chilenos, los extranjeros casados con chilena y que tengan dos años de residencia en el país; los extranjeros casados con extranjera avecindados por más de seis años, y los extranjeros solteros avecindados por más de ocho años, siempre y cuando profesaren alguna ciencia, arte o industria, o contaren con un capital en giro o propiedad raíz<sup>20</sup>. Se advierte la existencia de una nacionalidad censitaria pues, en todos los casos, a los extranjeros se les exige contar con bienes (capital o propiedad inmobiliaria) para acceder a la ciudadanía. En el contexto de la existencia del voto censitario, podemos advertir que el constituyente se cuida de no otorgar la nacionalidad a quien no podrá luego ejercer el derecho a sufragio, mostrando así la concepción de ciudadanía vinculada a la nacionalidad.

Además, resulta interesante observar el rol que juegan el matrimonio y la residencia, ambos elementos que denotan un vínculo entre la persona y el territorio. Si bien en todos los casos se exige algún tiempo de residencia para acceder a la nacionalidad, este tiempo es menor cuando el extranjero está casado con una chilena, y mayor cuando se trata de una persona soltera. Vale decir, se puede colegir que el constituyente considera que quien está casado con una chilena tiene un fuerte vínculo con el territorio, mientras que quien no lo está tiene un vínculo de menor entidad. Incluso, entre quienes no lo están, habría que distinguir si se trata de personas casadas (con extranjera) o solteras, presumiendo que quien está casado tenderá a formar un vínculo con el país al establecer en éste a su familia, a diferencia del soltero respecto del cual puede presumirse la intención de permanecer sólo de modo transitorio, y por ello se le exige un plazo mayor de residencia para acceder a la nacionalidad.

---

<sup>19</sup> VALENCIA (1986), p. 154.

<sup>20</sup> VALENCIA (1986), p. 154.

La calidad de ciudadanos activos se observa nuevamente en la Constitución de 1833, pero en esta oportunidad dicha calidad se reserva únicamente para los chilenos (con las limitantes propias del voto masculino y censitario)<sup>21</sup>, desapareciendo la posibilidad de que algunos extranjeros pudieran acceder a la ciudadanía.

En este texto se restringe la posibilidad de que los extranjeros adquieran la nacionalidad chilena (a partir de ahora requisito indispensable para la ciudadanía y para el derecho a sufragio). Además de la exigencia de profesar alguna ciencia, arte o industria, o tener capital en giro o un bien raíz, se exigen diez años de residencia en el país, y una declaración expresa de la intención de avecindarse en Chile, reforzando así, mediante la extensión del plazo y la necesidad de la declaración expresa referida, el vínculo con el territorio, aunque el plazo de residencia se mantiene en dos años para quienes estuvieren casados con chilena<sup>22</sup>.

La modificación constitucional de 1874 implicó la reducción del plazo de residencia a tan sólo un año<sup>23</sup>, sin distinciones basadas en el matrimonio o nacionalidad de la cónyuge. Se advierte así una excepción a la tendencia que se venía observando en el sentido de restringir cada vez más el acceso a la ciudadanía (y por ende al sufragio) a personas no nacidas en Chile. La reducción del plazo no fue un hecho casual ni aislado, las reformas liberales a la Constitución de 1833 buscaron “aumentar el margen de libertad electoral y crecimiento del electorado”<sup>24</sup>.

La entrada en vigencia de la Constitución de 1925 implicó que los requisitos para que los extranjeros accedan a la nacionalidad y a la ciudadanía pasaran a ser materia de ley, saliendo su regulación del texto constitucional. En éste tan sólo se exige la renuncia a la nacionalidad anterior<sup>25</sup>, la que a partir de 1957 dejará de exigirse a personas nacidas en España con al menos diez años de residencia en Chile, siempre y cuando la nacionalidad extranjera que mantengan sea precisamente la española<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> VALENCIA (1986), p. 174.

<sup>22</sup> VALENCIA (1986), p. 174.

<sup>23</sup> VALENCIA (1986), p. 199.

<sup>24</sup> CARRASCO (2003), p. 130.

<sup>25</sup> VALENCIA (1986), p. 215.

<sup>26</sup> VALENCIA (1986), p. 241.

Revisando este panorama histórico podemos advertir que, luego de mucha apertura al sufragio de los extranjeros, ya desde 1813 este comienza a limitarse (con unas poquísimas excepciones en 1828 y 1874). Esta tendencia se rompe en 1971 al reconocer el derecho a sufragio activo, sólo para las elecciones de regidores, es decir, a nivel comunal, a extranjeros que hubieren residido en el país durante al menos cinco años. La Constitución de 1980 sigue con esta tendencia, al ampliar el derecho, bajo la misma condición de residencia, a todo tipo de elecciones, sin limitarlo a aquellas de carácter local<sup>27</sup>.

## *2. Una mirada comparada: Latinoamérica, Europa y Nueva Zelanda*

Paraguay, Uruguay, Ecuador y Chile son los únicos países latinoamericanos que reconocen a los extranjeros el derecho a votar en todo tipo de elecciones. Mientras que Paraguay exige residencia definitiva, sin necesidad de cumplir plazo alguno<sup>28</sup>, y Ecuador exige cinco años de residencia<sup>29</sup>, Uruguay exige quince años de residencia, además de buena conducta, tener familia constituida en el país, y capital en giro, propiedad raíz o el ejercicio de alguna ciencia arte o industria<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Si bien en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se produjo algún grado de discusión sobre la conveniencia o no de mantener el voto universal, particularmente en la sesión 27, celebrada el 28 de marzo de 1974 (Actas Oficiales de la Comisión Constituyente Tomo I, pp. 1036-1064), habiéndose resuelto su mantención, se procede a debatir la inclusión de los extranjeros entre los titulares del derecho a sufragio, excluyéndose la posibilidad de que puedan ser candidatos.

La idea surgió en una subcomisión de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, y se justificó aduciendo a que los extranjeros, particularmente europeos, que han hecho grandes aportes al país, mantienen su nacionalidad de origen, por lo que una forma de agradecer dicho aporte sería permitirles participar en los asuntos públicos si es que ello les interesa (Historia de la Constitución Política. Art. 14, p. 7), aun cuando ello pudiere romper la armonía de la doctrina tradicional (Historia de la Constitución Política. Art. 14, p. 8). Se dejó constancia que no se les otorgaría la ciudadanía, sino sólo parte de los derechos propios de la misma (Historia de la Constitución Política. Art. 14, p. 9).

Tanto la Comisión Ortúzar (Historia de la Constitución Política. Art. 14, p. 16) como el Consejo de Estado (Historia de la Constitución Política. Art. 14, p. 52) fueron partidarios de exigir una residencia de al menos diez años para acceder a este derecho, y finalmente la Junta de Gobierno, en el texto sometido a plebiscito, estableció el plazo de cinco años actualmente vigente (Historia de la Constitución Política. Art. 14, p. 53).

<sup>28</sup> *Código Electoral Paraguayo*, Ley N° 834/96, 1996.

<sup>29</sup> *Constitución de Ecuador*, 2008, art. 63.

<sup>30</sup> *Constitución de la República de Uruguay*, 1967.



Colombia<sup>31</sup>, El Salvador<sup>32</sup>, Guatemala<sup>33</sup>, Honduras<sup>34</sup>, México<sup>35</sup>, Nicaragua<sup>36</sup>, Panamá<sup>37</sup> ni Venezuela<sup>38</sup> reconocen el derecho a sufragio a los extranjeros. Más aún, en los casos de Costa Rica<sup>39</sup> y Brasil<sup>40</sup> se prohíbe expresamente, a nivel constitucional, que ellos puedan sufragar. Argentina, si bien no reconoce el derecho a sufragio en el ordenamiento federal<sup>41</sup>, algunos ordenamientos estatales sí lo hacen<sup>42</sup>.

Perú<sup>43</sup> y Bolivia<sup>44</sup> reconocen el derecho que analizamos limitado a elecciones municipales, exigiéndose, en el caso de Bolivia, una residencia de dos años para poder ejercerlo.

El Tratado de Maastricht, en Europa, dispone que “todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”<sup>45</sup>. Creemos que esta disposición no significa que los extranjeros tengan derecho a sufragio, pues se enmarca en el contexto de la creación de la “Ciudadanía de la Unión”, la que va más allá de aspectos electorales, e incluye “el derecho a la libertad de circulación y residencia en el territorio de la Unión, el derecho a protección diplomática en terceros países, el derecho de petición ante el parlamento europeo,

<sup>31</sup> *Constitución Política de Colombia*, 1991.

<sup>32</sup> *Código Electoral* (El Salvador), 2013.

<sup>33</sup> *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Decreto 1-85 (Guatemala), 1985.

<sup>34</sup> *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas* Decreto núm. 44-2004 (Honduras), 2004.

<sup>35</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917.

<sup>36</sup> *Ley Electoral* (Nicaragua), 2012.

<sup>37</sup> *Código Electoral* (Panamá), 1997.

<sup>38</sup> *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 1999.

<sup>39</sup> *Constitución Política* de 7 de noviembre de 1949 y sus reformas (Costa Rica), 1949.

<sup>40</sup> *República Federativa de Brasil*. Constitución Política de 1988, 1988.

<sup>41</sup> *Comisión Nacional Electoral* (Argentina), 2018.

<sup>42</sup> FERNÁNDEZ (2017), p. 309.

<sup>43</sup> *Ley Orgánica de Elecciones* (Perú), 1997.

<sup>44</sup> *Ley de Régimen Electoral* (Bolivia), 2010.

<sup>45</sup> *Tratado de la Unión Europea*, 1992.

y ante el ombudsman”<sup>46</sup>. Las personas a las que se refiere la disposición, en consecuencia, no son extranjeros en sentido estricto. Estas personas son titulares tanto del sufragio pasivo como del activo, situación que no habíamos observado en ninguno de los casos previamente analizados, incluyendo el análisis de la normativa nacional. Si bien son ciudadanos, por las razones señaladas, no por ello dejan de ser inmigrantes. A pesar de tener derecho a residir libremente en cualquier país de la Unión Europea, estas personas pasan a insertarse en una cultura diferente a aquella en la que nacieron.

Sin considerar entonces la reglamentación propia del Tratado de Maastricht, podemos señalar que entre los países integrantes de la Unión Europea, la mitad reconoce el derecho a sufragio a los extranjeros, limitado a las elecciones locales<sup>47</sup>. Así, Irlanda lo reconoce para todos los extranjeros residentes en elecciones locales; Suecia lo reconoce exigiendo tres años y Dinamarca cuatro años de residencia, tratando en ambos casos a los ciudadanos noruegos como nacionales; Bélgica, Luxemburgo y Holanda lo hacen exigiendo una residencia de cinco años<sup>48</sup>, al igual que Islandia (aunque en este último caso, para los ciudadanos de otros países nórdicos, es decir, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia la exigencia se reduce a tres años)<sup>49</sup>. En el caso de Finlandia la exigencia de residencia es de dos años<sup>50</sup>; mientras que en Suiza el plazo de residencia depende de cada cantón<sup>51</sup>, pudiendo llegar a ser de hasta diez años<sup>52</sup>.

En la península ibérica, tanto España como Portugal, se rigen por el denominado principio de reciprocidad, en virtud del cual se reconoce el derecho a sufragio a ciudadanos de Estados que a su vez lo reconozcan a españoles o portugueses respectivamente<sup>53</sup>. Cabe hacer presente que en el caso de España esto alcanza únicamente a elecciones municipales<sup>54</sup>, mientras que en el caso

---

<sup>46</sup> MÉNDEZ (2005), p. 132.

<sup>47</sup> AJA y MOYA (2008), p. 65.

<sup>48</sup> *Pote@Pote: Le Journal des Quartiers* (2014).

<sup>49</sup> FJÖLMENNINGARSETUR CENTRO MULTICULTURAL (2014).

<sup>50</sup> INFOPANKKI (2015).

<sup>51</sup> *Pote@Pote: Le Journal des Quartiers* (2014).

<sup>52</sup> AJA y MOYA (2008), p. 70.

<sup>53</sup> *Pote@Pote: Le Journal des Quartiers* (2014).

<sup>54</sup> *Constitución Española*, 1978.

portugués es para todo tipo de elecciones. En este último además, de quienes accedan al sufragio en virtud del referido principio de reciprocidad, el sufragio se concede a ciudadanos de países de lengua portuguesa, como son Brasil y Cabo Verde<sup>55</sup>. Dada la normativa chilena, en virtud de la cual todos los extranjeros pueden sufragar, y por ello obviamente pueden hacerlo españoles y portugueses, los ciudadanos chilenos también gozan de este derecho tanto en España<sup>56</sup> como en Portugal<sup>57</sup>. Debemos sí tener presente que el requisito de reciprocidad es cuestionado por parte de la doctrina, porque dificulta el reconocimiento del derecho a sufragio y porque se contradice con la intención de integrar a los migrantes a la comunidad local<sup>58</sup>.

Siguiendo con el contexto europeo, entre los Estados que no reconocen el derecho a sufragio de los extranjeros, encontramos a Alemania<sup>59</sup>, Francia<sup>60</sup> e Italia<sup>61</sup>.

En consecuencia, en Europa parece haber una tendencia hacia el reconocimiento del derecho a sufragio activo en elecciones de carácter local, pero no así en las de carácter nacional, siendo Portugal el único país que así lo hace.

Nueva Zelandia es un caso digno de ser mencionado. Este Estado fue el primero a nivel mundial en reconocer, sin ningún tipo de restricciones, el derecho a sufragio de las mujeres, en el año 1893<sup>62</sup>, dando inicio a una tradición de apertura en el ejercicio de los derechos políticos. En ese contexto no es de extrañar que se reconozca así el derecho a sufragio para los extranjeros en todo tipo de elecciones.

En definitiva, podemos observar que el derecho a sufragio de los extranjeros sigue siendo excepcional<sup>63</sup>, pero se advierte una tendencia a permitirlo en elecciones de carácter local, lo que se está transformando en la regla más que en la

<sup>55</sup> COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES (2017).

<sup>56</sup> *El País* (2011).

<sup>57</sup> CÁMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (2018).

<sup>58</sup> DIPUTACIÓ BARCELONA (2010), p. 8.

<sup>59</sup> MELLINGHOFF, p. 3.

<sup>60</sup> EMBAJADA DE FRANCIA EN MADRID (2018).

<sup>61</sup> EMBAJADA DE FRANCIA EN MADRID (2018).

<sup>62</sup> NOLAN (2000).

<sup>63</sup> WALDRAUCH (2003), p. 26.

excepción<sup>64</sup>. Si bien es una tendencia que difícilmente podría revertirse<sup>65</sup>, se debe tener presente que este avance constitucional puede verse limitado por disposiciones de rango inferior, legales e incluso administrativas, que pongan trabas a la regularización de la residencia; así como por prácticas de órganos electorales<sup>66</sup>. Debe advertirse que “leyes de nacionalidad muy restrictivas pueden convivir con regímenes electorales muy generosos para los extranjeros y viceversa. Lo mismo puede decirse respecto a la obtención de la residencia legal”<sup>67</sup>.

### III. REPENSANDO CONCEPTOS TRADICIONALES

Marshall sostiene que la “ciudadanía comprende tres aspectos: (i) una relación política entre un individuo y una comunidad estatal, (ii) cuya función es la de afirmar la pertenencia del individuo y (iii) cuyo contenido puede ser descrito como un estatuto de participación”<sup>68</sup>. De estos elementos queremos destacar el sentido de pertenencia, pero no como elemento separado de la participación, pues es precisamente al participar de las decisiones del cuerpo político cuando la pertenencia adquiere sentido democrático. En esto radica precisamente la importancia de reconocer derechos ciudadanos a los migrantes, ya que favorece su integración a la comunidad nacional, y de ese modo se puede efectivamente afirmar que se respeta el principio de igualdad ante la ley, sin distinciones de raza o nacionalidad, entre otras.

Los inmigrantes son marginados de los procesos de toma de decisiones cuando no tienen derecho a sufragar. A lo largo de la historia han existido otros sectores que, si bien formaban parte de la comunidad política, se encontraban de todos modos excluidos, los que fueron adquiriendo el derecho a sufragio al introducirse, primero, el sufragio universal masculino en lugar del sufragio censitario, y luego el sufragio femenino<sup>69</sup>.

---

<sup>64</sup> WALDRAUCH (2003), p. 14.

<sup>65</sup> WALDRAUCH (2003), p. 30.

<sup>66</sup> A modo de ejemplo, prácticas del Tribunal Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (FERNÁNDEZ (2017), p. 296).

<sup>67</sup> MODOLO (2013), p. 367.

<sup>68</sup> MARSHALL (2012), p. 123.

<sup>69</sup> MÉNDEZ (2005), p. 125.

Si entendemos que son ciudadanos quienes pueden ejercer derechos políticos, vale decir, elegir y ser elegidos, podemos advertir que históricamente el alcance de la ciudadanía ha ido aumentando, al ir desapareciendo algunas exclusiones. La ciudadanía nace vinculada a los varones y a la propiedad, sólo los hombres pudientes eran ciudadanos. En Atenas, por ejemplo, los esclavos y las mujeres se encontraban excluidas de la ciudadanía<sup>70</sup>, teniendo esta en consecuencia un carácter sumamente restringido, tal como ocurría también en la república romana y en las ciudades medievales<sup>71</sup>. En los primeros años de vida republicana chilena (lo que ocurrió también en muchas latitudes) la ciudadanía se reservaba para los varones que demostraran tener alguna propiedad o algún nivel de ingreso, requisito que con el correr de los años desaparece. Luego se incorpora a las mujeres, desaparece el requisito de saber leer y escribir y se rebaja la edad necesaria para acceder a ella.

“La evolución de la ciudadanía en los últimos tres siglos ha consistido en avanzar hacia la idea de tratar a cada uno de los individuos como un miembro pleno en una sociedad de iguales, lo que se logra otorgando a los individuos un grupo importante de derechos”<sup>72</sup>. Las discriminaciones de todo tipo han ido desapareciendo, al menos en lo normativo, a lo largo del tiempo; y observamos cómo se cuestionan otras restricciones, por ejemplo, la que afecta a personas privadas de libertad<sup>73</sup>.

Si bien en alguna época el foco principal de la discusión sobre el alcance de la ciudadanía estaba puesto en las exclusiones internas, tales como el sexo, la edad, la capacidad económica, entre otros aspectos, “las exclusiones externas, históricamente menos problemáticas, se han vuelto hoy, con la inmigración masiva y la globalización, el principal desafío”<sup>74</sup>.

La democracia, como institución diacrónica, va evolucionando, “es un régimen político en constante vía de autosuperación y perfeccionamiento”<sup>75</sup>. Ello

<sup>70</sup> MARSHALL (2012), p. 125.

<sup>71</sup> MARSHALL (2012), p. 130.

<sup>72</sup> MARSHALL (2012), p. 130.

<sup>73</sup> El año 2015, en el caso *McHugh y otros versus Reino Unido*, la Corte Europea de Derechos condenó a dicho Estado porque 1.050 personas condenadas a penas privativas de libertad, como consecuencia de dicha condena, no podían votar. (BENHABIB (2016), 132). En Chile han existido fallos contradictorios de la Corte Suprema sobre la materia. Ver roles N°s. 40179-2017, 40190-2017, 40318-2017 y 40816-2017.

<sup>74</sup> MARSHALL (2012), p. 131.

<sup>75</sup> NOGUEIRA (1993), p. 23.

explica que el alcance de la ciudadanía se haya ido ampliando. “No puede entenderse que existan clases de ciudadanía, o que se discrimine entre rangos de ciudadanos”<sup>76</sup>. Se debe evitar excluir a una parte numéricamente relevante de la población del ejercicio del derecho de participación política, y para ello se deben reconocer derechos ciudadanos a los extranjeros<sup>77</sup>. “La exclusión de grupos de inmigrantes de la vida política conllevaría una inadecuada representación del grupo, y por lo tanto, una insuficiencia en la satisfacción de sus intereses”<sup>78</sup>, así, “una ciudadanía abierta, inclusiva y flexible resulta más coherente con un verdadero orden democrático”<sup>79</sup>.

Méndez sostiene que el reconocimiento del derecho a voto para los ciudadanos europeos en elecciones locales, se justifica para facilitar una mejor integración en los países de acogida<sup>80</sup>. Ello es cierto no sólo en el contexto europeo, por lo que el reconocimiento del derecho a sufragio a los migrantes adquiere importancia para su real integración a la comunidad nacional. “La integración social de la inmigración, tanto para los extranjeros como para la sociedad de acogida, pasa por su incorporación al cuerpo electoral”<sup>81</sup>. Es evidente que la integración social es un proceso complejo, que excede con mucho a la regulación electoral y probablemente al propio derecho, y que el sólo reconocimiento del derecho a sufragio, sólo en su aspecto activo o también en el pasivo, no bastaría para lograrla, pero desde la regulación del sufragio puede haber un aporte en este sentido.

Así como el reconocimiento de derechos ciudadanos ayuda a la integración, la negación de los mismos la dificulta. Si la ciudadanía implica pertenencia a una comunidad, la negación de la misma implica por ello exclusión,<sup>82</sup> transformándose así en un criterio para distinguir entre quienes pertenecen a la comunidad política y quienes no son parte de ella. Por ello se ha propuesto que la concesión de la residencia se vincule a la concesión de la ciudadanía<sup>83</sup>.

---

<sup>76</sup> BARRIONUEVO (2017), p. 25.

<sup>77</sup> WALDRAUCH (2003), p. 30 (*traducción del autor*).

<sup>78</sup> MODOLO (2013), pp. 356-357.

<sup>79</sup> MODOLO (2013), p. 367.

<sup>80</sup> MÉNDEZ (2005), p. 133.

<sup>81</sup> AJA y MOYA (2008), p. 78.

<sup>82</sup> MARSHALL (2012), p. 130.

<sup>83</sup> MARSHALL (2012), p. 140.

La defensa de los derechos humanos, tomando como base los tratados sobre la materia, puede ser un referente para ampliar el alcance del concepto de ciudadanía. “El derecho a migrar implica que todos los Estados de origen, tránsito y residencia sean responsables de la protección de los derechos humanos de los migrantes”<sup>84</sup>, vale decir, tratar a los migrantes como auténticos sujetos de derecho, “en igualdad de condiciones con los nacionales”<sup>85</sup>, y no como personas sospechosas. Si se mira la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, “pese a su retórica universalista las referencias a la dignidad no aluden a la persona en su naturaleza humana, sino a su condición de sujeto de derecho y titular de derechos”<sup>86</sup>, mirada que no es exclusiva de la magistratura que se ha señalado, por lo que resulta relevante considerar a los migrantes como sujetos de derecho para sostener los argumentos que hemos ido desarrollando a lo largo de este trabajo. Más aún, “la dignidad a que se refiere [... el] Tribunal Constitucional [español] se traduce, en definitiva, en aquello que en democracia nos convierte en ciudadanas/os autónomas/os”<sup>87</sup>, por lo que es insoslayable pensar en la ciudadanía para los migrantes para resguardar su dignidad.

Los principales instrumentos internacionales de derechos humanos “establecen el contenido y base jurídica del derecho a migrar o derecho a la migración (derecho de tercera o cuarta generación), constituido en la libertad de circulación o movimiento, el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y el derecho a entrar en su propio país (derechos de la primera generación”, resultando lógico “que puedan entrar a terceros Estados con el fin de hacer efectivo su derecho a salir del suyo; por tanto, así se van fundando las bases del derecho a migrar”<sup>88</sup>. El sistema universal derechos humanos contempla el derecho a participación política en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, señalando que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país; frente a lo cual cabría preguntarse si quien vive en un país no lo hace suyo, independientemente de su nacionalidad. A su vez, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos refiere el derecho a los ciudadanos (en términos similares al artículo 23 de la Convención

---

<sup>84</sup> FERNÁNDEZ (2017), p. 275.

<sup>85</sup> ACEVEDO *et al.* (2018), p. 20.

<sup>86</sup> RODRÍGUEZ (2016), p. 60.

<sup>87</sup> RODRÍGUEZ (2016), p. 60.

<sup>88</sup> ACEVEDO *et al.* (2018), p. 12.

Americana de Derechos Humanos), por lo que la definición del alcance que demos al concepto será determinante a su vez del alcance de este derecho. Más claro resulta el artículo 5c de la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que prohíbe discriminaciones basadas en el origen nacional a la hora de consagrar derechos políticos.

Benhabib sostiene que el pueblo incluye no sólo ciudadanos activos o los habilitados para participar formalmente del sistema democrático, sino también a quienes no tienen ni voz ni representación, o la tienen de forma limitada, como los extranjeros, los migrantes, los solicitantes de asilo o las personas privadas de libertad. Propone reconstituir reflexivamente la idea de soberanía popular, expandiendo derechos humanos y ciudadanos. La misma autora sostiene que al identificar soberanía popular con la mayoría electoral, se traiciona el poder regulatorio de la soberanía popular que siempre ha incluido la voz de quienes no la tienen<sup>89</sup>.

Los ciudadanos, en perspectiva histórica, son aquellos cuyos derechos han sido reconocidos, fruto normalmente de procesos políticos. Los excluidos de estos procesos, como durante siglos fueron las mujeres y hoy son los inmigrantes, vienen a ser el espacio de cambio democrático que puede transformar las sociedades<sup>90</sup>. Este fenómeno se vincula con la separación entre sociedad civil y sociedad política (Estado), que ocurre a partir del siglo XIX, en que los conceptos incluso se contraponen entre sí<sup>91</sup>.

En este continuo histórico, se cuestiona hoy que la ciudadanía se limite a los nacionales. Mantenerlos vinculados, e incluso llegar a confundir los conceptos<sup>92</sup>, puede esconder una suerte de nacionalismo<sup>93</sup>. El Estado así viene a profundizar la discriminación de la que suelen ser objeto las personas de origen extranjero<sup>94</sup>, en lugar de enfrentarla, y “sacrificar el pluralismo y la democracia inclusiva, dos rasgos que ha proclamado Dahl como condición *sine qua non* de la democracia”<sup>95</sup>. De Luca estima que mientras no se reconozca igualdad de

---

<sup>89</sup> BENHABIB (2016), p. 135.

<sup>90</sup> BARRIONUEVO (2017), p. 30.

<sup>91</sup> GRACIA (2018), p. 5.

<sup>92</sup> BARRIONUEVO (2017), pp. 21; 27.

<sup>93</sup> FERNÁNDEZ (2017), p. 309.

<sup>94</sup> FERNÁNDEZ (2017), p. 311.

<sup>95</sup> DE LUCA (2000), p. 59.



derechos a personas diferentes, y sólo se les ofrezca tolerancia, el imperativo de la universalidad de los derechos humanos se encuentra en cuestión<sup>96</sup>. Sacrificar el pluralismo, “una de las condiciones de legitimidad democrática que menos hemos tomado en serio”<sup>97</sup>, no puede ser pasado por alto con ligereza, pues estaríamos poniendo en riesgo el sistema democrático en sí.

Una solución podría ser que quienes deseen insertarse completamente en una sociedad se nacionalicen, manteniendo así la vinculación entre nacionalidad y ciudadanía. Waldrauch advierte el peligro en esta solución, la que se basa en la lógica perversa de perpetuar normas discriminatorias<sup>98</sup>.

La migración no es un fenómeno nuevo; siempre ha existido en la historia de la humanidad, pero encontró un freno con el surgimiento del Estado-Nación<sup>99</sup>, freno que la realidad actual desafía fuertemente. El territorio nacional se ha convertido en un ciberespacio desterritorializado,<sup>100</sup> pero esta desafiante realidad parece no penetrar en el mundo del derecho, y menos de los derechos políticos. Somos testigos de una mezcla amorfa de poderes transnacionales, tanto públicos como privados, difíciles de identificar y de hacer responsables de sus actos, que coexisten con modelos tradicionales de estados westphalianos<sup>101</sup>.

Se produce una tensión entre ciudadanía y nacionalidad, al aparecer nuevas formas de pertenencia a un cuerpo político, surgiendo la necesidad de desterritorializar la ciudadanía y territorializar la pertenencia. Aparecen así ideas como la ciudadanía transnacional o la ciudadanía posnacional<sup>102 103</sup>.

Las regulaciones mencionadas, así como la nueva realidad de la globalización y de la migración, especialmente en nuestro medio, nos obliga a repensar algunos conceptos. ¿Cómo justificar la exclusión de personas que pagan impuestos y viven en una determinada comunidad? La respuesta es política antes que jurídica, vinculada con el deseo por parte de quienes detentan el poder de mantenerlo y compartirlo con la menor cantidad posible de personas. El reconocimiento

---

<sup>96</sup> DE LUCA (2000), p. 64.

<sup>97</sup> DE LUCA (2000), p. 65.

<sup>98</sup> WALDRAUCH (2003), p. 4.

<sup>99</sup> IDROVO (2018), p. 15.

<sup>100</sup> BENHABIB (2016), p. 125.

<sup>101</sup> BENHABIB (2016), p. 125.

<sup>102</sup> FERNÁNDEZ (2017), p. 277.

<sup>103</sup> MÉNDEZ (2005), p. 129.

de derechos políticos ha sido un proceso histórico largo, no sólo respecto de los extranjeros<sup>104</sup>. Como sostienen Aja y Moya, “la resistencia se entiende porque el voto es el instrumento de mayor poder para que las personas puedan incidir en las decisiones que afectan a toda la sociedad”<sup>105</sup>. Ampliar por tanto el sufragio y/o los derechos ciudadanos en general, implica poner “en crisis a los Estados-Nación al facilitar la permeabilidad de las decisiones políticas y económicas”<sup>106</sup>. Debe cuidarse entonces que el reconocimiento de derechos no sea instrumentalizado por sectores políticos cuyos cálculos electorales les indique que sería beneficioso para ellos que votasen o no votasen los extranjeros y/o los nacionales residentes fuera del territorio nacional. Las reformas deben hacerse desde los principios y no con calculadora en mano.

La concesión del derecho a sufragio a extranjeros restringido al nivel local, vetando su participación a nivel nacional, se justifica señalando que mientras el primero de los niveles mencionados corresponde a instancias administrativas, el segundo implica el ejercicio del “poder político soberano que solo corresponde al pueblo, del que no forman parte los extranjeros”<sup>107</sup>. En Chile tal restricción para el derecho a sufragio no existe, pero sí hay diferencias respecto de otros derechos de carácter político, por lo que no podemos sostener que a los extranjeros se les reconozcan los mismos derechos que a los ciudadanos, ni mucho menos que se están separando los conceptos de ciudadanía y nacionalidad. A modo de ilustración, la ciudadanía sigue siendo requisito para ingresar a la administración pública<sup>108</sup>; para ser apoderado en procesos electorales se exige también ser ciudadano<sup>109</sup>. Existe por ello el riesgo de que la ciudadanía sea devaluada, si los extranjeros recurren a ella de modo instrumental<sup>110</sup> (como relata Bermúdez en el caso de latinoamericanos emigrados a España<sup>111</sup>), o los partidos políticos buscan atraer militantes nacionalizando a extranjeros (lo que

---

<sup>104</sup> AJA y MOYA (2008), p. 66.

<sup>105</sup> AJA y MOYA (2008), p. 66.

<sup>106</sup> BARRIONUEVO (2017), p. 2.

<sup>107</sup> AJA y MOYA (2008), p. 81.

<sup>108</sup> Art. 12 letra a) Ley N° 18.834.

<sup>109</sup> Art. 160 Ley N° 18.700.

<sup>110</sup> WALDRAUCH (2003), p. 4.

<sup>111</sup> BERMÚDEZ (2011), p. 6.

también refiere Bermúdez<sup>112</sup>). La normativa chilena, que la exige para ciertos efectos, implica también el riesgo de extranjeros que accedan a la ciudadanía chilena, sin la real intención de ser ciudadanos, sino como medio para cumplir un fin diverso<sup>113</sup>.

No sólo debemos considerar una forma diferente de repartir y ejercer el poder político que podría presentarse al reconocer el derecho a participación, también se debe tener en cuenta que el tema se relaciona con la identidad nacional. La ciudadanía también juega un rol simbólico, y por ello es bastante común en derecho comparado permitir el ejercicio del derecho a sufragio, como expresión de la ciudadanía, a los nacionales que viven en el extranjero. Esta fuerza simbólica de la institución es mucho más fuerte que la posibilidad real que tienen quienes viven en el extranjero de incidir en los resultados electorales. A modo de ejemplo, en la segunda votación de la elección presidencial chilena del año 2017, la diferencia entre los dos candidatos fue de 636.290 votos<sup>114</sup>, mientras que la cantidad de personas que votaron en el extranjero fue de 21.037<sup>115</sup>. Aun cuando entre quienes votaron en el exterior el candidato que en definitiva perdió obtuvo el 60% de la votación<sup>116</sup> (comparado con el 45,38% de los votos emitidos en Chile que le fueron favorables<sup>117</sup>), ello no tuvo incidencia en el resultado, pero sí la tuvo en lo simbólico de ser la primera elección en la que se implementó el voto de chilenos emigrantes.

Chile, como se ha visto, reconoce tardíamente el derecho a sufragio a nacionales que viven en el extranjero. Uruguay, por su parte, no lo reconoce<sup>118</sup>.

<sup>112</sup> BERMÚDEZ (2011), p. 7.

<sup>113</sup> En el marco de la presente investigación, se solicitó a la Contraloría General de la República la información del número de extranjeros que han obtenido la nacionalidad chilena y que se encuentran trabajando en la administración pública. Dicho organismo ofició al Ministerio del Interior para que entregara la información, señalando con fecha 15 de mayo de 2018, que carecía de la misma. Hasta la fecha, el Ministerio del Interior no ha remitido la información solicitada. Asimismo, con fecha 22 de mayo se requirió la información directamente al Ministerio del Interior, y tampoco se ha recibido respuesta.

<sup>114</sup> Datos disponibles en <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=216>.

<sup>115</sup> Datos disponibles en <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico/Default/Extranjero&id=216>.

<sup>116</sup> Datos disponibles en <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico/Default/Extranjero&id=216>.

<sup>117</sup> Datos disponibles en <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=216&chile=1>.

<sup>118</sup> MODOLO (2013), p. 363.

Curiosamente, en ambos casos se trata de los Estados más abiertos a la participación electoral de extranjeros, lo que podría indicar una tendencia a vincular, aunque no la ciudadanía, al menos el sufragio, con la residencia antes que con la nacionalidad.

La idea de ciudadanía no podemos limitarla a la participación electoral, activa o pasiva, especialmente desde una perspectiva de democracia deliberativa. Hablar entonces de ciudadanía no puede limitarse a un análisis de aspectos electorales; “limitar la participación política al voto constituye una concepción errónea y restrictiva”<sup>119</sup>. Existen experiencias de movimientos sociales y políticos impulsados por extranjeros<sup>120</sup>, por menores de edad, y en el pasado por mujeres sin derecho a votar, como el importante movimiento de las sufragistas. Son sin duda formas de participación política, aunque no electoral ni necesariamente por canales formales, pero no por ello debiésemos considerar que no son experiencias de ejercicio de derechos ciudadanos, si al mirar sus resultados vemos que han incidido en transformaciones sociales y del propio sistema político. Bermúdez, al estudiar actividades de migrantes en España, refiere que “algunas de las agrupaciones investigadas, reivindicaban duramente su condición política”<sup>121</sup>.

El reconocimiento de los migrantes como actor político es un hecho reciente<sup>122</sup>. “La política no reside únicamente en las instituciones formales, sino también en la trama informal al alcance de la experiencia concreta de cada ciudadano”<sup>123</sup>. Los derechos ciudadanos entonces son bastante más que el *ius honorum* y el *ius suffragi* propios de la antigua Roma. “Los migrantes transforman las sociedades a donde llegan”<sup>124</sup>, sin embargo, estas transformaciones sociales, como suele ocurrir, son más rápidas que las transformaciones jurídicas; “nuestra disciplina va detrás de la sociedad”<sup>125</sup>.

---

<sup>119</sup> MODOLO (2013), p. 353.

<sup>120</sup> FERNÁNDEZ (2017).

<sup>121</sup> BERMÚDEZ (2011), p. 6.

<sup>122</sup> BERMÚDEZ (2011), p. 1.

<sup>123</sup> FERNÁNDEZ (2017), p. 324.

<sup>124</sup> BARRIONUEVO (2017), p. 30.

<sup>125</sup> BECA (2018), p. 107.

El único país que considera en su constitución derechos y garantías para personas en situación de movilidad humana es actualmente Ecuador<sup>126</sup>. En dicho sentido, se ha introducido la idea de ciudadanía universal<sup>127</sup>, idea que “no tiene nada que ver con los criterios de pertenencia”<sup>128</sup>, y que se opone a la idea tradicional de ciudadanía nacional. Si bien se introduce con miras a “la libre movilidad de todos los habitantes del planeta”<sup>129</sup>, evitando así los problemas derivados de eventuales ilegalidades en procesos migratorios, no es menos cierto que la introducción de esta categoría tiene un potencial insospechado respecto de los derechos ciudadanos de extranjeros, toda vez que la propia norma constitucional señala luego que se busca “el progresivo fin de la condición de extranjero”<sup>130</sup>, en una disposición que por ahora parece no tener más que un carácter programático. Un avance en este sentido implica dejar de ver al migrante como “una presencia provisoria y ligada exclusivamente al mundo del trabajo”<sup>131</sup>.

Esta novedosa idea viene a ser consecuencia de la fase de evolución de la sociedad civil caracterizada por el surgimiento de normas de justicia cosmopolitas<sup>132</sup>, y el correlato de afianzarel pluralismo constitucional<sup>133</sup>. El “cosmopolitalismo considera a cada individuo como una persona legal con derecho a la protección de derechos humanos básicos en virtud de su personalidad moral y no debido a su nacionalidad u otro estatus de membresía”<sup>134</sup>. Para Marshall el “reconocimiento de derechos humanos a un nivel supranacional, con contenido similar o idéntico al garantizado localmente, es un argumento para colocar a la ciudadanía en ese nivel”<sup>135</sup>. Sin embargo, el que cada Estado decida “quiénes son sus nacionales y quiénes dejan de serlo según sus propios criterios (...) no

<sup>126</sup> BARRIONUEVO (2017), p. 69.

<sup>127</sup> *Constitución de Ecuador*, 2008, art. 416 N° 6.

<sup>128</sup> BARRIONUEVO (2017), p. 1.

<sup>129</sup> *Constitución de Ecuador*, 2008, art. 416 N° 6.

<sup>130</sup> *Constitución de Ecuador*, 2008, art. 416 N° 6.

<sup>131</sup> FERNÁNDEZ (2017), pp. 275-276.

<sup>132</sup> BENHABIB (2016), p. 113.

<sup>133</sup> BECA (2014), p. 492.

<sup>134</sup> BENHABIB (2016), p. 113 (*traducción del autor*).

<sup>135</sup> MARSHALL (2012), p. 135.

contribuye a avanzar en el debate acerca de criterios normativos comunes”<sup>136</sup>. Se debiera avanzar hacia “la eliminación de la base arbitraria conforme a la cual el modelo de la ciudadanía nacional definió que es lo que contaba como una comunidad política”<sup>137</sup>.

“El tercer informe sobre migración e integración de la Comisión Europea (2007) señala la necesidad de que los migrantes participen activamente en los procesos democráticos y formulación de políticas en las sociedades de acogida”<sup>138</sup>.

En Chile, recién a partir del año 2016 se permite la afiliación de extranjeros con derecho a sufragio en partidos políticos chilenos,<sup>139</sup> lo que podría interpretarse como una primera aproximación para ir separando los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, y que a la vez implica reconocer la existencia de un “principio de igualdad connatural” al equiparar a chilenos y extranjeros en su condición de “ciudadanos”<sup>140</sup>. La participación, en calidad de afiliado, en un partido político es un derecho ciudadano, reservado normalmente para quienes ostentan precisamente esta calidad, pero que actualmente en Chile se abre a extranjeros —es decir no ciudadanos— con derecho a sufragio. Al 30 de abril de 2018, 2.813 personas extranjeras se encontraban afiliadas a partidos políticos chilenos<sup>141</sup>, lo que indica que es un derecho que comienza a ejercerse.

En Europa los fenómenos migratorios son de larga data, pasando por períodos de gran emigración como otros (como es el actual) de una fuerte inmigración<sup>142</sup>, fenómeno que en Latinoamérica apenas comenzamos a vislumbrar. Por ello, el debate sobre el derecho a sufragio, o sobre los derechos políticos en general de los extranjeros, se encuentra instalado en esas latitudes<sup>143</sup>. En el contexto latinoamericano, en Unasur se ha introducido la idea de “ciudadanía suramericana”, pero, a pesar de su denominación, apunta sólo a aspectos laborales<sup>144</sup>.

---

<sup>136</sup> MÉNDEZ (2005), p. 127.

<sup>137</sup> MARSHALL (2012), p. 134.

<sup>138</sup> BERMÚDEZ (2011), p. 1.

<sup>139</sup> Ley N° 20.915, 2016 art. 1° N° 16.

<sup>140</sup> MARSHALL (2017), p. 380.

<sup>141</sup> Información entregada por el Servicio Electoral en virtud de una solicitud formulada en el contexto de la presente investigación.

<sup>142</sup> BUNDY (2016), pp. 5-6.

<sup>143</sup> AJA y MOYA (2008).

<sup>144</sup> BARRIONUEVO (2017), p. 5.

El derecho a migrar o derecho a la migración<sup>145</sup> queda incompleto si los migrantes no se integran efectivamente al cuerpo político del que llegan a formar parte. La pregunta crucial es quién debe participar en la toma de decisiones democráticas; ¿quiénes mantiene un vínculo jurídico con el Estado, es decir, nacionales y ciudadanos de un Estado, aunque no residan en éste, o quiénes efectivamente residen allí y por tanto se ven directamente afectados por las decisiones que se tomen? Se ha llegado a plantear una idea de ciudadanía vinculada a la residencia más que a la nacionalidad,<sup>146-147</sup> o al menos el derecho a voto escindido de la nacionalidad<sup>148</sup>. ¿Se podría entonces reconocer derechos políticos a quienes no son ciudadanos? ¿Se puede separar la ciudadanía de la nacionalidad? ¿Se debieran perder derechos humanos, como lo son los derechos ciudadanos, al cruzar las fronteras? Barrionuevo sostiene que resulta oportuno plantear “la evolución del concepto de ciudadanía tradicional o nacional a uno más integrador y menos excluyente”<sup>149</sup>, que vendría a restituir “la dimensión política de la vecindad”<sup>150</sup>.

La Constitución chilena otorga derecho a sufragio, en todo tipo de elecciones, a un grupo de personas que no son ciudadanos, pero que comparten la vida cotidiana con quienes sí lo son, y que sin duda son parte de la población del Estado. Pareciera ser entonces que el criterio para otorgar el derecho a sufragio es el pertenecer a la comunidad política, entendida esta no como una cuestión de estatus jurídico como sería la ciudadanía, sino como un hecho, al habitar en territorio chileno durante cinco años al menos. Pero el reconocimiento de pertenencia es parcial si se limita al sufragio activo.

Los chilenos residentes en el exterior siempre han tenido derecho a sufragio, pues se vincula a la ciudadanía más que a la residencia, pero el hecho de no estar en Chile el día de la elección hacía imposible ejercerlo. Como ya señalamos, desde el 2014 se puede ejercer el derecho sin necesidad de trasladarse a Chile, lo que ocurrió por primera vez en las primarias del mes de julio de 2017, ocasión

<sup>145</sup> ACEVEDO *et al.* (2018), p. 13.

<sup>146</sup> AJA y MOYA (2008), p. 70.

<sup>147</sup> MODOLO (2013).

<sup>148</sup> WALDRAUCH (2003), p. 4.

<sup>149</sup> BARRIONUEVO (2017), p. 4.

<sup>150</sup> FERNÁNDEZ (2017), p. 278.

en la que votaron 6.593 personas<sup>151</sup>. Luego, en la primera votación de la elección presidencial votaron 23.306 personas<sup>152</sup>, y 21.320 en la segunda votación<sup>153</sup>. No se puede pasar por alto que en este caso sólo pueden votar en elecciones presidenciales, sean estas primarias o regulares, y plebiscitos nacionales, por lo que la posibilidad de ejercicio del derecho es sólo parcial, desvalorándose por parte del constituyente la importancia de la democracia a nivel local y de la representación local en un órgano del nivel central como es el Congreso Nacional. Consistente con la fuerte tradición centralista de nuestro país, se reconoce el vínculo de los ciudadanos con el Estado como tal, pero no con regiones o comunas determinadas, cuestión que no estaría de más revisar para dar relevancia a las futuras elecciones regionales.

## V. CONCLUSIÓN

Así como el posibilitar el voto de los chilenos residentes en el extranjero busca que éstos se sientan efectivamente parte de la comunidad política del país del cual son nacionales, la incorporación de los inmigrantes a la sociedad chilena es un problema a considerar. Si bien es un tema que excede con mucho al derecho, nuestra disciplina no puede quedar ajena a este desafío que enfrenta la sociedad chilena. La normativa vigente en el país, sin duda creada en un contexto muy distinto, puede servir como un importante vehículo coadyuvante a esta integración y a la reconfiguración de la comunidad política, así como lo hace la Unión Europea para facilitar la integración en los países de acogida de los ciudadanos de la Unión. La razón de reconocer derecho a sufragio activo a los extranjeros residentes, hoy no es agradecer el aporte de los europeos, o bien, no es sólo eso. La migración de los últimos años no es mayoritariamente europea, pero los migrantes constituyen un aporte al país, y una forma de integrarlos efectivamente a la comunidad nacional es el reconocimiento de derechos ciudadanos, no sólo el derecho a sufragio, de tal modo que puedan participar de los asuntos públicos.

<sup>151</sup> [https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2018/03/Participacion\\_Primarias2017\\_JE\\_Extranjero\\_Porcentaje\\_Final.pdf](https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2018/03/Participacion_Primarias2017_JE_Extranjero_Porcentaje_Final.pdf). Consulta 25 de junio de 2018.

<sup>152</sup> <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico/Default/Extranjero&id=187>. Consulta 25 de junio de 2018.

<sup>153</sup> <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico/Default/Extranjero&id=216>. Consulta 25 de junio de 2018.



Ciudadanía y nacionalidad son conceptos que tradicionalmente han estado unidos, pero que hoy puede pensarse en separarlos. Sin embargo, no ocurre lo mismo con ciudadanía y democracia. Estos dos conceptos siguen siendo inseparables. No es dable pensar en una democracia sin ciudadanos, y por ende, en ciudadanos en regímenes no democráticos. Si la humanidad ha avanzado en la consolidación de la democracia como el régimen de gobierno por antonomasia respetuoso de la dignidad y de los derechos humanos, debe pensarse que una forma de mejorar la calidad de las democracias, y resguardar la democracia como sistema de gobierno, es precisamente la ampliación del concepto de ciudadanía. De ese modo dejaremos de tener personas que comparten el mismo territorio, pero que no comparten los mismos derechos, cuestión que pone en riesgo el sistema democrático.

La participación en los asuntos públicos va más allá de lo electoral, como advertimos que ocurre con la ciudadanía de la Unión, que otorga una serie de derechos, además del sufragio activo y pasivo. Si restringimos la ciudadanía al sufragio, tanto activo como pasivo, y este a su vez se reserva sólo para los nacionales (contemplando algunas excepciones que favorecerían a los extranjeros), estaríamos entonces limitando el derecho de participación.

“Los derechos de quienes son diferentes del canon de normalidad son también derechos de todos los seres humanos. Por eso creo que si hay alguna esperanza de recuperar el mensaje universalista y emancipador de los derechos, el camino comienza por destruir esos condicionamientos y en particular el que liga ciudadanía y derechos”<sup>154</sup>. La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada el año 2016 en el seno de Naciones Unidas, “destaca la protección de la seguridad, dignidad y los derechos humanos y libertades fundamentales de todos los migrantes”<sup>155</sup>. Si no apartamos los derechos políticos de la categoría de los derechos esenciales, resulta entonces indispensable su reconocimiento para asegurar la dignidad de los migrantes. En palabras de De Luca, es necesario “reexaminar las condiciones que hoy habría que tener en cuenta si pretendemos tener en serio el imperativo de universalidad de los derechos”, y dejar de lado “la vinculación entre derechos humanos y Estado nacional”<sup>156</sup>. Los migrantes no suelen ser agentes de mercado, en el sentido de

---

<sup>154</sup> DE LUCA (2000), p. 64.

<sup>155</sup> ACEVEDO *et al.* (2018), p. 16.

<sup>156</sup> DE LUCA (2000), p. 59.

aportar el desarrollo económico, pero que queden fuera del juego económico no implica que deban quedar fuera de la ciudadanía o del goce de otros derechos.

Los derechos ciudadanos van más allá del sufragio, sea este activo o pasivo. Implica, entre otros aspectos, en el caso chileno, el acceso a los cargos públicos (derecho por lo demás garantizado en la Constitución a todas las personas), el control de las elecciones al desempeñarse como vocal de mesa o apoderado ante las mismas mesas y otras instancias electorales, y el derecho a militar en partidos políticos, que ya se reconoce a los extranjeros, y que puede ser leído como un primer paso en este sentido.

Proponemos que los extranjeros, manteniendo la calidad de tales y por ende sin necesidad de nacionalizarse, puedan optar a la ciudadanía chilena. Existió ya una experiencia, aunque breve y limitada por cierto, en 1828, lo que muestra que es perfectamente factible hacerlo, separando así los conceptos de nacionalidad y ciudadanía. Aunque estos conceptos hayan estado históricamente vinculados, es posible separarlos manteniendo la esencia de ambos.

La opción debiera estar abierta a todos los extranjeros, sin restricciones vinculadas a la nacionalidad de origen. Si el tema se asume con un enfoque de derechos humanos, principios como el de reciprocidad no tienen cabida.

No se trata del reconocimiento del derecho a sufragio o de algunos derechos ciudadanos. La propuesta es conceder ciudadanía plena, con todos los derechos que correspondan. Los requisitos para acceder a ella debiesen vincularse a la verificación de un efectivo arraigo en la comunidad política. La ciudadanía no debiese ser un derecho para personas recién llegadas, sino para quienes desarrollan su vida en Chile, con independencia de su nacionalidad, lo que las convierte en parte del cuerpo político.

#### BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Paulina; COBOS, Mabel, y DIDIER, Marcel (2018), *Derecho de las y los trabajadores migrantes: Estándares internacionales, legislación comparada y perspectivas en Chile* (Santiago de Chile, Observatorio Ciudadano).

“Actas Oficiales de la Comisión Constituyente. Tomo I” [Fecha de consulta 14 de diciembre de 2018]. [Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/constitucion-1980/antecedentes-constitucionales/>].

AJA, Eliseo y MOYA, David (2008): “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes”, en CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs), *La*

- inmigración en la encrucijada. Anuario de la Inmigración en España 2007* (Barcelona, 2008), pp. 54-81.
- BARRIONUEVO, María Georgina (2017): “El reconocimiento de la ciudadanía universal en la Constitución de la República del Ecuador, tratados y convenios internacionales frente al derecho a la libre movilidad y progresividad de los derechos”, [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/7286>].
- BECA, Juan Pablo (2018): “Pobreza: Un problema de Derechos Humanos ¿Qué hacer cuando la legislación profundiza la pobreza?”, en *Revista Dikaion* (Vol. 27 N° 1), pp. 101-126.
- BECA, Juan Pablo (2014): “El uso de tratados internacionales por parte del Tribunal Constitucional al resolver recursos de inaplicabilidad en el período 2011-2012”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (Vol. XLIII 2° sem.), pp. 467-493.
- BENHABIB, Seyla (2016): “The new sovereigntism and transnational law: Legal utopianism, democratic skepticism and stasis realism”, en *Global Constitutionalism* (Vol. 5 N° 1), pp. 109-144.
- BERMÚDEZ, Anastasia (2011): “La integración política de los migrantes latinoamericanos en Andalucía, Madrid y Cataluña”, en García, Francisco Javier y Kressova, Nina (coordinadores) (Granada, Instituto Nacional de Migraciones), pp. 1149-1158.
- BUNDY, Colin (2016): “Migrants, refugees, history and precedents”, en *Forced Migration Review* (51), pp. 5-6.
- CÁMARA MUNICIPAL DE CASCAIS, *Empadronamiento de ciudadanos extranjeros con derecho a voto en Portugal. Quiénes pueden votar*, [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://www.cm-cascais.pt/sub-area/empadronamiento-de-ciudadanos-extranjeros-con-derecho-voto-en-portugal-quienes-pueden-votar>].
- CAMPOS HARRIET, Fernando (1983), *Historia Constitucional de Chile*, 6ª edición (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- CARRASCO DELGADO, Sergio (2003), *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos* 3ª edición (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- COMISIÓN NACIONAL ELECTORAL (Argentina), *Preguntas Frecuentes*, [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: <https://www.electoral.gov.ar/pf.php>].

- COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES, *Legislação aplicável-AL 2017*, [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://www.cne.pt/content/legislacao-aplicavel-al-2017>].
- DE LUCAS, Javier (2000): “Multiculturalismo y Derechos Humanos”, en Soriano, Ramón (Dir); Alarcón, Carlos (coord.), y Mora, Juan (coord.), *Diccionario Crítico de Derechos Humanos* (Andalucía, Universidad Internacional de Andalucía).
- DIPUTACIÓ BARCELONA (2010): “Dret de sufragi actiu i passiu de les persones estrangeres”, en *Migrainfo* (33), [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Disponible en: <https://www.diba.cat/web/butlletins/butlleti/-/butlletidigital/detallRevista/MIGRAINFO/33/13911>].
- EL PAÍS, *Los extranjeros con derecho a voto en las elecciones municipales, entre la ilusión y el desencanto*, [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2011/01/25/actualidad/1295947035\\_850215.html](https://elpais.com/elpais/2011/01/25/actualidad/1295947035_850215.html)].
- EMBAJADA DE FRANCIA EN MADRID, *El derecho electoral francés*, [Fecha de consulta 26 de junio de 2018]. [Disponible en: <https://es.ambafrance.org/El-derecho-electoral-frances>].
- FERNÁNDEZ, Ezequiel (2017): “¿Quién es ciudadano? Restricciones y demandas en el acceso a derechos políticos de migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en Burbano, Harold et al., *Lat.Ma Maestría en Derechos Humanos y Democratización para América Latina. Tesis destacadas del año académico 2015-2016* (San Martín, Unsam Edita), pp. 268-340.
- FJÖLMENNINGARSETUR CENTRO MULTICULTURAL, *Procedimiento e instrucciones de votación para ciudadanos extranjeros sobre las elecciones municipales del 31 de mayo de 2014 en Islandia*, [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://www.mcc.is/spanish/frettir/nr/2557>].
- FRANCO, Juan José (2016), *El Derecho Humano al Voto* (México, DF, Comisión Nacional de los Derechos Humanos).
- GRACIA, Diego (2018): “Ética civil y ciudadanía”, en *Bioética Complutense* (33), pp. 4-6.
- “Historia de la ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 14” [Fecha de consulta 14 de diciembre de 2018]. [Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/modificaciones/2422/aHR0cDovL2hpc3RvcmlhZGVsYWxleS5iY24uY2wvbmMvbGl>

- zdGEtZGUtcmVzdWx0YWRvLWRLWJ1c3F1ZWRhL2NvbnN0aXR1Y2lvbi8%3D/#tab-3&pagina-1.
- IDROVO, Fernando (2018): “El migrante cómic”. Tesis previa a la obtención del título de Diseñador Gráfico, Universidad de Cuenca, Facultad de Artes, Carrera de Diseño Gráfico, [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/30411>].
- IMMIGRATION NEW ZEALAND, *Who can vote in NZ elections?*, [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://kb.immigration.govt.nz/item/5121>].
- INFOPANKKI, *Elecciones y Derecho a voto en Finlandia*, [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://www.infopankki.fi/es/informacion-sobre-finlandia/sociedad-finlandesa/elecciones-en-finlandia>].
- MARSHALL, Pablo (2012): “Notas sobre los modelos para la extensión de la ciudadanía”, en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte* (Año 19 N° 2).
- MARSHALL, Pablo (2017): “¿Qué derechos incluye la ciudadanía constitucional? (Tribunal Constitucional)”, en *Revista de Derecho (Valdivia)* (Vol. XXX N° 1).
- MELLINGHOFF, Rudolf (2014): “El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias”, en *Revista Derecho Electoral* (17).
- MÉNDEZ, Mónica (2005): “Los Derechos Políticos de los inmigrantes”, en Andrés Pedreño, Andrés y Hernández, Manuel (coordinadores), *La Condición Inmigrante. Exploración e investigaciones desde la Región de Murcia* (Murcia, Universidad de Murcia. Aula de Debate).
- MODOLO, Vanina (2014): “Participación política de los migrantes. Reflexiones sobre la extensión de la ciudadanía en Argentina”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (año LIX N° 220).
- NOGUEIRA, Humberto (1993): *Regímenes Políticos Contemporáneos* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile).
- NOLAN, Melanie (2000): *Breadwinning: New Zealand Women and the State* (Christchurch, Canterbury University Press).
- PONCE, Fernando (2003): “La ciudadanía en tiempos de migración y globalización. Una aproximación desde la ética”, en *Revista Aportes Andinos* (N° 7).
- POTE@POTE: LE JOURNAL DES QUARTIERS, *El Derecho a Voto de los Extranjeros en Europa: Algunos Ejemplos*, [Fecha de consulta 24 de julio de 2017]. [<http://www.poteapote.com/Europe/EL-DERECHO-DE-VOTO-DE-LOS-EXTRANJEROS-EN-EUROPA-ALGUNOS-EJEMPLOS>].
- RODRÍGUEZ, Blanca (2016), *Los Derechos Fundamentales ante el Tribunal Constitucional. Un recorrido jurisprudencial* (Valencia, Tirant lo Blanch).

VALENCIA, Luis (1986), *Anales de la República*, 2ª edición, (Santiago, Editorial Andrés Bello).

WALDRAUCH, Harald (2003), *Electoral Rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries. Paper presented to conference entitled The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia 18-20 February 2003, University of Sydney*, [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Disponible en: [https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/3/waldrauch\\_paper.pdf](https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/3/waldrauch_paper.pdf)].

#### NORMAS JURÍDICAS CITADAS

*Código Electoral* (El Salvador), [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/LAIP-MarcoNormativoRelacionado/Leyes/22.CE.pdf>].

*Código Electoral* (Panamá), [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Panama/pancode.html>].

*Constitución de Ecuador*, [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Disponible en: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)].

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Disponible en: <https://venezuela.justia.com/federales/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/titulo-iii/capitulo-iv/>].

*Constitución de la República de Uruguay*, [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Disponible en: <https://uruguay.justia.com/nacionales/constitucion-de-la-republica-de-uruguay/seccion-iii/capitulo-ii/#articulo-78>].

*Constitución española*, [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Disponible en: [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion\\_es1.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf)].

*Constitución Política de Colombia*, [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Visible en internet: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-9/capitulo-1>].

*Constitución Política de Costa Rica*, [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>].

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>].

- Convención Americana de Derechos Humanos*, [Fecha de consulta 6 de julio]. [Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)].
- Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, [Fecha de consulta 6 de julio]. [Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>].
- Declaración Universal de Derechos Humanos*, [Fecha de consulta 6 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights>].
- Ley de Régimen Electoral* (Bolivia), [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-N26.xhtml>].
- Ley Electoral* (Nicaragua), [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/d0c69e2c91d9955906256a400077164a/6d1110fe212b035d062570a10057c380?OpenDocument>].
- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas Decreto núm 44-2004* (Honduras), [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Visible en internet: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Honduras/Leyes/LeyElectoral.pdf>].
- Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85 Asamblea Nacional Constituyente* (Guatemala), [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Disponible en internet: <http://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf>].
- Ley N° 834/96. Código Electoral Paraguayo*, [Fecha de consulta 26 de julio de 2018]. [Disponible en: [https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO\\_ELECTORAL.pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf)].
- Ley Orgánica de Elecciones* (Perú), [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Visible en internet: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/peruelec.html>].
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, [Fecha de consulta 6 de julio de 2018]. [Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>].
- República Federativa de Brasil. Constitución Política de 1988*, [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Disponible en: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>].
- Tratado de la Unión Europa*, [Fecha de consulta 27 de julio de 2018]. [Disponible en: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_es.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf)].

