



A

pesar de que el voto exterior es un derecho recogido por la

Constitución Española de 1978, a pesar de haber crecido de forma muy significativa, tanto el número de españoles residentes en el extranjero, como su interés por la vida política del país, la participación electoral del voto exterior ha caído de forma considerable desde 2011. El origen de este descenso se sitúa en la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General realizada en 2011 y a su desarrollo normativo. Esta modificación un intento de extinguir el voto exterior, haciendo del proceso un laberinto de complicaciones, tanto para los propios electores (plazos imposibles, burocracia innecesaria y compleja), como para las administraciones encargadas de garantizar el derecho de sufragio. Las administraciones, en especial los consulados, se ven carentes de directrices claras y recursos para cumplir las exigencias legales. La aplicación de la ley, lejos de acabar con las irregularidades del voto en el exterior, las han visto aumentar con creces, al despojar a un número más que considerable de electores de su elemental y constitucional derecho al voto, sin que existan mecanismos de control que permitan atajar las irregularidades ni iniciativa política efectiva para corregir las múltiples deficiencias de un sistema inoperativo.

El voto exterior fue instaurado en un acto simbólico de la consolidación de una democracia incipiente. De la misma manera que su instauración fue la expresión de una voluntad o apariencia de voluntad democrática, el deterioro al que se ha visto sometido es síntoma del estado de enfermedad de la democracia en nuestro país. El voto exterior tiene un significado especialmente importante en el caso español y es por ello que se hace urgente una reforma del proceso de voto en el exterior que devuelva la credibilidad y la democracia a las urnas españolas, que muestre realmente la voluntad política de gobernar desde el consenso y la participación de la ciudadanía, y no desde el sabotaje al que se ve sometida esta. La evidente ausencia de dedicación de recursos económicos y administrativos para la consecución de las labores relativas al voto exterior, así como la absoluta pasividad de las formaciones políticas en el poder ante la caída drástica de la participación electoral en el exterior inmediatamente después de la



aplicación de la reforma ponen en evidencia la falta de interés político por atender la demanda legítima de la comunidad de españoles y españolas en el extranjero de contar con procesos electorales eficaces y eficientes en el exterior.



0. Metodología

El presente estudio es el resultado de la labor de investigación llevada a cabo por el Grupo de Trabajo de Voto de Marea Granate entre los meses de agosto de 2014 y mayo de 2015.

Se abrió con una evaluación previa de las necesidades de análisis y la confección de un cuestionario, que fue publicado el 20 de octubre de 2014 y cerrado el 24 de octubre, con un total de 456 respuestas válidas, cuyos resultados pueden consultarse en el Anexo I de este informe.

Se ha tomado como referencia el análisis de variables cuantitativa, al tiempo que dicho análisis ha sido complementado y contrastado con metodología cualitativa (etnográfica) con el objetivo de confirmar o refutar hipótesis sugeridas por las cifras así como recoger experiencias en torno tanto al proceso de registro y voto como a los significados que guarda la participación en la vida democrática de nuestro país para los españoles residentes en el extranjero. Con base en los análisis cuantitativos y cualitativos, el Grupo de Trabajo de Voto ha realizado una exhaustiva labor documental, consultando diversas fuentes nacionales e internacionales.

Marea Granate es una plataforma ciudadana, autogestionada, apartidista e independiente que lucha por los derechos de los emigrantes españoles. <http://mareagranate.org/>



1. Introducción

El derecho de los españoles residentes en el extranjero a participar en la vida política del país está explícitamente recogido en el artículo 68.5 de la Constitución Española:

"Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España."

Así como en El Estatuto de Ciudadanía de los Españoles en el Exterior.

Los índices de participación del electorado exterior han caído hasta niveles cercanos a la nulidad desde la aplicación de la Reforma de la Ley Electoral, aprobada por el PSOE y PP y con el respaldo de CiU y PNV en enero de 2011. El efecto del voto rogado en la participación era ya algo conocido ya que era un proceso aplicado al voto municipal, tal y como recoge el Informe de la Junta Electoral de 2008, se sitúa en el 5.75%, algo similar al impacto en la participación electoral tras la implementación de dicho sistema.

Gráfico : Inscripción en el CERA y participación electoral

INSCRIPCIÓN EN EL CERA Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

ELECCIONES GENERALES 1986-2011

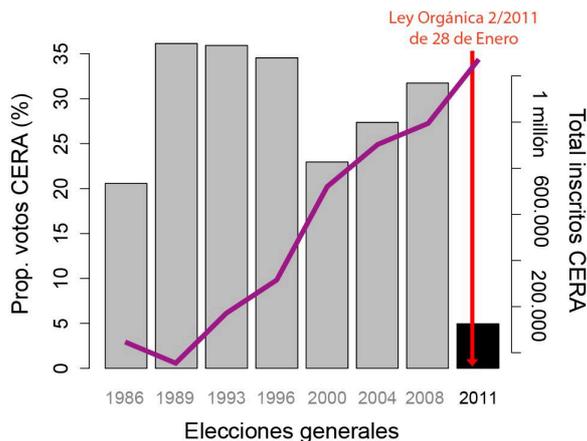
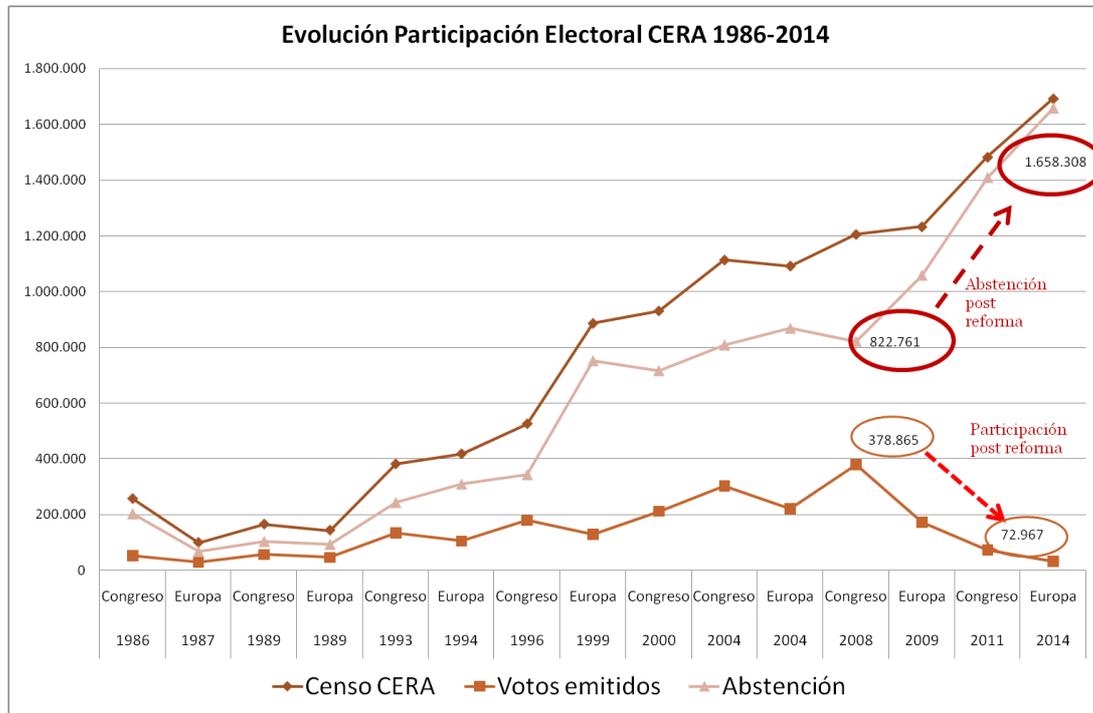


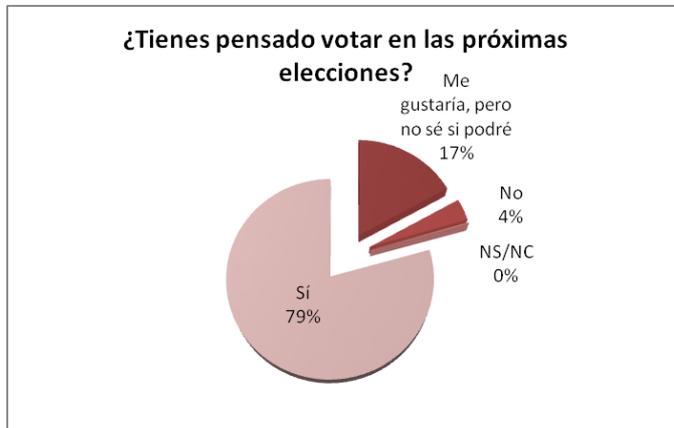
Gráfico 2 Evolución de la participación electoral CERA 1986.2014



Fuente: Ministerio del Interior <http://www.infoelectoral.mir.es/min/busquedaAvanzadaAction.html>
Extraído: febrero 2015.

La participación electoral cae a pesar del abultado incremento de la población española residente en el exterior y de haber apuntado ésta un creciente interés en la participación en la vida política del país (transnacionalización política), como puede observarse tanto en el gráfico de participación, como en la reacción de los distintos colectivos de españoles en el exterior ante la amenaza de la retirada del derecho al voto, y la constitución de movimientos de activismo político, tales como la Marea Granate y otras agrupaciones de carácter partidista. La práctica totalidad de los encuestados por Marea Granate afirmaron querer participar en las próximas elecciones:

Gráfico 3 Manifestación de la intención de votar en las siguientes elecciones



Fuente: Marea Granate, Encuesta Octubre 2014

Esto ocurre en contraste con lo expresado en el informe IDEA (IDEA, 2008), que proyecta una imagen general de un migrante carente de interés en las políticas de su país. Si bien, el interés de los emigrantes a participar en las elecciones de su país de origen está recogido en diversos trabajos: como Portes y Rumbaut (2010): "Las primeras inquietudes políticas de los extranjeros de hoy, rara vez tienen que ver con asuntos de América [donde emigraron]. Por el contrario, suelen centrarse en cuestiones y problemas de sus países de origen. Éste es especialmente el caso de los residentes temporales -aquellos cuya estancia en Estados Unidos se define como un instrumento para el logro de objetivos en sus propias comunidades y países." (p. 104) El crecimiento del fenómeno de transnacionalización provoca un paralelo incremento en el interés por la participación política de los migrantes en sus países de origen, y cada vez más colectivos migrantes del mundo reclaman su derecho a participar en las elecciones de su país de origen¹-Portes y Rumbaut (2010); Landolt (2003).

Y así, la Junta Electoral Central, en su informe (2009) contaba con que la implantación del voto rogado provocaría reacciones entre el colectivo

¹ Como los artículos citados: salvadoreños, mexicanos, colombianos (Portes y Rumbaut: 2010; Landolt: 2003); o el movimiento ciudadano de chilenos en el exilio, Chile Somos Todos. O el movimiento de emigrantes irlandeses, que reclaman mantener su derecho al voto más allá de los 18 meses de permanencia en el extranjero; o el movimiento de la diáspora griega que reclama su derecho al voto en Grecia. Hay innumerables ejemplos.

² http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/galicia/2014/04/03/junta-electoral-lamenta-gobierno-siga-dar-garantias-voto-emigrante/0003_201404G3P11992.htm

³ La complejidad del fenómeno demográfico no es el objeto principal de este informe; no



migrante español: "Sin embargo, esta opción tiene otros inconvenientes que también deben ser tenidos en cuenta: supone una vuelta atrás de la reforma implantada en 1995, recibirá la crítica de los afectados y quizás provocará una disminución de la participación electoral." (p. 6). Como veremos, la diferencia en las tasas de participación en procesos con y sin ruego de voto era ya conocida, dado que el proceso del voto municipal requería ruego, pero fueron ignoradas en el diseño de la reforma electoral.

El porcentaje de participación cuando el ruego es un requisito es invariablemente inferior al 5% se trate de las elecciones que se trate: se ha mantenido en valores similares en elecciones autonómicas, al parlamento europeo, incluso ese mismo porcentaje afecta a los votantes que residen de forma temporal en el extranjero, y por tanto pueden votar en las elecciones municipales, eso sí, tras rogar el voto. La causalidad entre ruego y descenso de la participación es clara.

Las razones de la caída de la participación electoral de los emigrantes españoles, por tanto, no deben buscarse en un repentino desinterés político sino en los cambios en el procedimiento del voto exterior impuestos tras la reforma de la ley electoral.

Unos procedimientos de difícil ejecución tanto para electores como administraciones, que se enfrentan a unos plazos tan ajustados que rayan en la imposibilidad. Por ejemplo, en caso de producirse impugnaciones a las listas electorales, y según los plazos marcados por la ley, los sobres que contienen las papeletas disponen de 7 días para viajar desde la Oficina del Censo hasta el destinatario en el extranjero y ser de nuevo enviados por correo ya sea al consulado correspondiente (en el caso de los residentes permanentes) o a la mesa electoral correspondiente en España (en el caso de los residentes temporales).

El propio procedimiento es muy burocrático, hasta el punto de que las propias delegaciones consulares son incapaces de aclarar a los votantes los procedimientos adecuados,

Marea Granate ha recibido testimonios de personas presentes en el escrutinio la noche del 24 de mayo de 2015, donde los miembros de las mesas electorales, e incluso los representantes de la Junta Electoral, confundidos por el formato de las papeletas procedentes del voto exterior (que es diferente de las papeletas destinadas a los votantes locales) anulaban dichos votos.

Por un lado, los funcionarios consulares no son dotados de unas directrices claras, y del mismo modo, se da una falta de unificación de



critérios en los distintos consulados del mundo sobre los requisitos a cumplir por parte de los ciudadanos y ciudadanas para efectuar su registro como residente, ya sea permanente o temporal.

Y por último, la ausencia de mecanismos de control y transparencia por lo que se refiere al cumplimiento riguroso de los derechos de los electores en el exterior; la solicitud de voto se pierde en un complejo proceso de difícil navegación. ¿Qué ocurre con las reclamaciones de usuarios que legítimamente han solicitado el voto y jamás recibieron la documentación necesaria o si quiera la aclaración de por qué dicho derecho les ha sido denegado? ¿Llega el voto del migrante a la urna o al recuento de la Junta Electoral? No existe ningún mecanismo que permita su comprobación. La propia Junta Electoral Central ha expresado su descontento con esta situación².

Esta ausencia de transparencia y mecanismos de control parece contradecir el presunto espíritu regulador de la reforma.

La importancia del voto exterior en el caso español hace referencia su significado en la memoria colectiva de los más veteranos, como un hito en la consolidación democrática del país en un momento clave del desmantelamiento de la dictadura, de reconocimiento de la pluralidad y de pago de la deuda con quienes tuvieron que abandonar el país por motivos políticos durante el régimen franquista. Hace referencia también a la deuda para con quienes en los años recientes han tenido que marcharse por motivos económicos, pero no han perdido la esperanza de poder retornar en unas condiciones aceptables, y éstas son sólo posibles con un cambio político del que se sienten parte. Sin olvidar las generaciones intermedias, que han crecido con el valor sagrado de la Constitución y los Derechos contenidos en ella: y así, con la idea de que el voto posee un carácter incondicional, sacro, intocable.

No menos importante es el deterioro de la confianza en las instituciones y en general en la democracia en España. El voto exterior puede ser visto como un síntoma más (o acaso, el más significativo) de este derrumbamiento.

Es por ello que urge exigir una reforma que garantice de forma real que quienes así lo deseen, puedan ejercer su participación democrática, con dos ejes fundamentales: la facilitación del registro consular y la derogación del voto rogado. Y no menos importante, la instauración de

² http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/galicia/2014/04/03/junta-electoral-lamenta-gobierno-siga-dar-garantias-voto-emigrante/0003_201404G3P11992.htm



medidas de control que hagan que el propio sistema garantice su cumplimiento, y no quede a expensas de la voluntad de los ejecutores de la ley.



2. La Diáspora y su importancia en la cronología de la ley reforma de la ley electoral_____

La diáspora ha sido histórica, cultural y económicamente importante³ para España. Ya en 1888 existían Juntas de la Emigración⁴. El reconocimiento a la importancia de la migración para el país así como el reconocimiento de la deuda del estado español para con sus ciudadanos represaliados durante la dictadura de Franco, se consolida con la aprobación del Estatuto de Ciudadanía española en el Exterior en 2007, que tomó el relevo de la ley preconstitucional⁵, y por tanto, obsoleta.

El reconocimiento de la importancia de la diáspora se consolida también con la aprobación de la Ley de la Memoria Histórica⁶, que supone el reconocimiento de los derechos de ciudadanía española a los exiliados durante la dictadura y sus descendientes.

Aun cuando, como veremos más detalladamente en el apartado 3, no se dispone de datos exactos sobre el número de personas que han abandonado el país, es indudable el enorme crecimiento de la población española residente en el extranjero en los últimos años. Muchos de los integrantes de la llamada nueva ola de emigrantes son jóvenes, aunque la crisis económica ha empujado a emigrar a personas en todas las franjas de edad.

³ La complejidad del fenómeno demográfico no es el objeto principal de este informe; no obstante, la importancia de la diáspora es inobjetable, y no en un mero sentido funcional, en el sentido esgrimido por la Escuela de Chicago, en tanto que fenómeno demográfico- económico, como un desplazamiento del superávit de una población activa *sobrante* a un mercado laboral en necesidad y las teorías migratorias herederas de esta escuela. Esta perspectiva funcionalista ha sido objeto de amplias críticas por su reduccionismo, por olvidar, entre otras cosas, que la migración es un fenómeno estructural producto de la diferenciación y periferización de los recursos y no el mero sumatorio de *aventurosas* decisiones individuales reductibles a mecanismos de pull-push (Sánchez Molina, 2005; Blanco, 2000)

⁴ Estatuto de la Ciudadanía Exterior I.13

⁵ Ley 93/1960 de 22 de diciembre de 1960, Bases de Ordenación de la Emigración y Decreto Ley 1000/1962

⁶ Ley de la Memoria Histórica: Ley 52/2007 de 26 de Diciembre



El voto representa, para muchos migrados, el vínculo más fuerte con España *"El voto exterior es el derecho fundamental que más nos une con España"* decía El Consejo de Residentes Españoles de Uruguay en 2010 cuando se publicó la noticia de que se planeaba la eliminación completa del voto exterior⁷. Y es por ello que debería ser objeto del más minucioso cuidado. Pero el voto exterior no es algo que parezca interesar al gobierno. Lugilde postula que la inclusión y exclusión en el censo de la población española residente en otros países no responde a la consideración de los ciclos migratorios, sino al cálculo de los resultados electorales (Lugilde, 2014)⁸

Las condiciones histórico-culturales de España confieren una particularidad especial al caso del voto exterior en este país, puesto que la deuda con quienes se vieron obligados a huir de España por razones políticas fue el motivo que impulsó el primer paso del gobierno de Adolfo Suárez a otorgar derecho a voto a los exiliados. Con esta medida se pretendía también proyectar una imagen de pluralismo y democracia, pero su implementación estuvo lejos de ser óptima, lo que levantó sospechas de que aquél amago había sido más bien una operación de maquillaje para proporcionar una apariencia de democracia plural a un incipiente estado de derecho. Ante la amenaza de una participación mayoritariamente izquierdista en 1977, el proceso reculó tomando unas complicaciones procedimentales de tal calibre que se registró una mínima participación electoral del colectivo residente en el extranjero (Lugilde, 2014). En este sentido, también el informe IDEA afirma: "Tras la muerte del general Franco en noviembre de 1975, el gobierno de transición presidido por el representante de los sectores reformistas de la dictadura, Adolfo Suárez, autorizó la participación de los emigrantes en el referéndum de la ley para la reforma política de 1976. Se trataba de un gesto de compensación por la expulsión masiva de población durante el franquismo por motivos políticos y económicos y constituía, al mismo tiempo, una respuesta a las demandas de los españoles del resto de Europa. El presidente calculaba que los expatriados, entre los que todavía había un influyente grupo de exiliados, apoyarían su proyecto democratizador. Ante las elecciones legislativas de 1977, el gobierno eliminó la exigencia de residir en España para votar, pero estableció

⁷ <http://www.cronicasdeemigracion.com/articulo/cronicas/voto-exterior-derecho-fundamental-mas-nos-une-espana/20100412112907019283.html>

⁸ La tesis ha sido recogida en otros medios: <http://www.xavierpeytibi.com/2014/10/01/el-voto-exterior-como-arma-electoral-en-espana/>
<http://www.lavanguardia.com/politica/20110117/54101806355/una-tesis-doctoral-demuestra-la-manipulacion-politica-del-voto-exterior-en-espana.html>
http://www.espanaexterior.com/seccion/Emigracion/noticia/211320-El_emigrante_se_convirtio_en_victima_del_sistema_y_carne_de_canon_de_la_manipulacion_electoral



requisitos que propiciaron que la participación fuese muy baja, de cinco mil votantes sobre un cuerpo electoral potencial que se estimaba en más de un millón de personas. Las trabas gubernamentales se interpretaron como una maniobra para impedir un voto en principio inclinado hacia la izquierda." (IDEA, 2008, p. 41)

Más tarde, el derecho de los españoles residentes en el extranjero a participar en la vida política del país quedó recogido en el artículo 68.5 de la Constitución:

"Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España."

En 1995 se aprueba la Ley Orgánica 3/1995, que modifica la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General⁹.

En 2006, se aprueba el Estatuto de Ciudadanía española en el Exterior. Este recoge el cambio de perspectiva sobre la migración y dedica íntegro el primer capítulo (Título I, Capítulo I) al derecho de los españoles residentes en el extranjero a la participación política en el país. El Estatuto afirma en el Apartado II, Artículo 1:

"Estos españoles por su condición y características peculiares exigen un tratamiento específico por parte del Estado que permita, en cumplimiento del Artículo 14 de la Constitución Española de 1978, garantizar a los españoles residentes en el exterior el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales de igualdad con los residentes en España, con el compromiso de los poderes públicos de adoptar las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan hacerlos reales y efectivos." (Estatuto de Ciudadanía española en el Exterior, 2007). El hecho de que sea el primer capítulo del Estatuto es indicativo de la importancia de la participación de los migrantes españoles en la vida política de su país.

El reconocimiento de la importancia de la diáspora se consolida también con la aprobación de la Ley de la Memoria Histórica¹⁰, que supone el reconocimiento de los derechos de ciudadanía española a los exiliados durante la dictadura y sus descendientes, pero la cuestión de la masa electoral exterior se complica aún más con la disposición adicional Séptima de la Ley de la Memoria Histórica, que contemplaba la

⁹ http://www.infoelectoral.interior.es/documents/10184/12600/LE_6-LO_3-1995_censo.pdf/5ba12312-641d-46e5-bc1c-bbc405528cbb

¹⁰ Ley de la Memoria Histórica: Ley 52/2007 de 26 de Diciembre



concesión de nacionalidad española a los nietos de los exiliados españoles. Pero el periodo de solicitud de la nacionalidad española tenía un delgado periodo de aplicación, de modo que en diciembre de 2011 ya no era posible solicitar la doble nacionalidad en los casos dispuestos por esta ley¹¹.

En junio de 2008 el Gobierno puso en marcha la elaboración de un informe a cargo del Consejo de Estado para analizar las propuestas de reforma del régimen electoral general. Cabe mencionar que el propio informe recoge la importancia del voto emigrante, haciéndose eco de la tendencia generalizada en diversos países a incluir a los emigrantes entre los electores.

"(...) el voto de los nacionales residentes en el extranjero se ha generalizado en las últimas décadas, especialmente en los ordenamientos de aquellos países que han sido o son fuente de emigración" (Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación Del Régimen Electoral General, 2009, p. 98¹²)

España fue vanguardista en un principio, en cuanto a la amplitud de la consideración de los derechos de la ciudadanía en el exterior, a diferencia de otras naciones que imponen unos criterios enormemente restrictivos (IDEA, 2008; Lugilde, 2014). Las condiciones históricas de nuestro país, sometido a una dictadura durante décadas, y la posterior amenaza contra de la recién conquistada soberanía popular: el intento de golpe de estado de del 23 de febrero de 1981, hacen que la democracia y su exponente máximo, cuando menos a nivel simbólico o ritual (Lewellen, 2000), el voto, haya sido asumido por la población española (ya sea o no migrante) como un derecho inviolable, incuestionable, y por ello tiene un carácter sagrado en la conciencia colectiva.

La tendencia mundial creciente a la facilitación del voto en el extranjero está alineada con la consolidación el concepto de migrante como ciudadano a todos los efectos mencionado anteriormente al hilo del Estatuto de Ciudadanía; un migrante con plenos derechos, mucho más allá de los que fueran concedidos en los albores del siglo XX, cuando los migrantes eran considerados traidores en su país de origen e invitados sin derechos en el país de recepción ¹³.

¹¹ <http://ley memoria.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/LeyMemoria/es/concesion-nacionalidad/descendientes-espanoles>

¹² <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>

¹³ El auge del individualismo que ha caracterizado la era tardo-moderna (Giddens, 1990; Augé, 1993) ha tenido como consecuencia el creciente reconocimiento de los derechos individuales de diversos colectivos, como el de los niños, las mujeres, y no menos, los migrantes. Nadie pone en duda en la actualidad el derecho al mantenimiento de la identidad étnica del migrante, el respeto a sus creencias y costumbres, en contraste con la idea imperante a principios de siglo de que el migrante debía poco menos que mimetizarse en la nueva cultura.



Pero el reconocimiento de los derechos individuales no sólo ha crecido en cuanto a los colectivos a los que ha incluido, sino en cuanto a los diversos ámbitos que se consideran como un derecho humano; uno de ellos es el derecho a la participación política, es decir, al voto. La evolución del concepto de ciudadanía más allá de su vínculo territorial ha sido ampliamente recogida en diversos textos. (Sejersen, 2008)

“En esencia, el voto en el extranjero pretende incrementar la participación política y de esta forma contribuir a la legitimidad y rendición de cuentas de los gobiernos democráticos. Como lo indica este manual en varios pasajes, a pesar de lo problemático que puede resultar desde las perspectivas teórica y práctica, el derecho a la emisión del voto en el extranjero es también una parte esencial de los derechos políticos del ciudadano (...)” (IDEA, 2008, p. 34)

El voto es la representación de la emancipación de un colectivo, el reconocimiento al estatus de persona de sus integrantes: pensemos por ejemplo en las mujeres o los ciudadanos norteamericanos de color.

Y así, el derecho a la participación en la vida política está recogido por el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”

La conservación, la garantía de consecución de este derecho representa, sin duda, un reto para la sociedad del siglo XXI, donde la movilidad se ha convertido en un aspecto casi cotidiano de las vidas de las personas, en un marco de peculiar coyuntura socioeconómica, con una cada vez más marcada diferencia Norte-Sur, un reparto crecientemente y alarmantemente desigual de los recursos, que ha provocado un flujo de intercambios de ciudadanía – también en contextos lejanos a la crisis económica (Sejersen, 2008).

Es significativo que las recomendaciones sugeridas en el informe del Consejo de Estado para posibilitar el voto extranjero, como el adelantamiento de los plazos de presentación de las candidaturas, la utilización de medios informáticos o el retraso del escrutinio, hayan sido ignoradas o insuficientemente consideradas. Por ejemplo, ha sido en 2015, 6 años después de la redacción del informe, que se ha permitido la solicitud del voto a través de internet únicamente para residentes permanentes (¿por qué razón?); sin embargo, por una parte su uso requiere un código que es enviado por correo postal al solicitante; por otra parte, su implementación es, de momento, a todas luces insuficiente, dada la cantidad de testimonios sobre la inoperatividad de dicha aplicación que ha recibido Marea Granate.

En febrero de 2009 la Junta Electoral Central publicó su informe *Aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma*



legislativa¹⁴, que fue impulsada desde la misma iniciativa del Consejo de Estado.

En este informe de la Junta Electoral, se hablaba, entre otros aspectos, del polémico y mítico "voto de los muertos" que ha sido uno de los argumentos más blandidos en defensa del voto rogado, como el único posible para paliar las carencias garantistas del proceso electoral vigente entonces.

En realidad, las irregularidades de empadronamiento, no eran ni mucho menos exclusivas del electorado en el exterior. Lo que es más, los datos presentados sobre la incidencia de los fallecidos incluidos en el censo electoral (Anexo I Informe De La Junta Del Censo Electoral Sobre La Problemática Del Censo De Españoles Residentes Ausentes (CERA)) son sorprendentes.

En primer lugar, el propio informe elude hablar del porqué del error administrativo: el volcado del padrón PERE en CERA sin ningún tipo de rigor en 1996, sin ningún tipo de filtro o criba, motivo por el cual, el censo CERA incluía personas difuntas o retornadas.

En segundo lugar las incidencias debidas a inclusión de fallecidos en el censo electoral, afectaban a un 0,45% de los envíos realizados a electores en el extranjero, ya que la mayoría de las incidencias por devolución se debían a otras causas¹⁵. El ejercicio ilegítimo del derecho electoral no es exclusivo del voto exterior, como ha podido ser atestiguado durante la celebración de las elecciones del 24 de mayo de 2015¹⁶. Si bien se han tomado también otras medidas encaminadas a la corrección del censo CERA, el foco de atención en el presunto voto difunto es incorrecto.

Por una parte, no existe documentación estadística sobre la cantidad de incidencias de abuso por parte de familiares o personas con acceso a la documentación electoral. Se trata de una mera especulación.

Por otra parte, la medida aplicada para paliar este potencial defecto es ineficaz ,ya que si el familiar dispone del documento de identidad del difunto, aún podría rogar el voto y de hecho se siguen produciendo irregularidades¹⁷, y tiene como desastrosa consecuencia la práctica extinción del voto exterior.

La implantación de esta medida, además ocultó, de manera gravísima el resto de irregularidades importantes cometidas por los propios partidos:

¹⁴ http://www.juntaelectoralcentral.es/jec/htdocs/web/documentos/AJEC_109-111_14-10-2008.pdf

¹⁵ (Informe de la Oficina Electoral Central, Anexo I, p. 24)

¹⁶ http://www.eldiario.es/politica/Militantes-PP-fraganti-depositar-Melilla_0_390211719.html

http://www.eldiario.es/eldiarioex/politica/Votos_correos_junta_electoral_bravo_0_388111505.html

http://www.eldiario.es/eldiarioex/politica/elecciones_Caceres_denuncia_0_391261278.html

¹⁷ <http://www.laopinion.es/canarias/2009/02/15/ispotel-detecta-irregularidades-voto-exterior-2003/200260.html>



gestiones masivas de voto por sus redes clientelares tanto en el exterior como en España.

O por decirlo con otras palabras, las medidas tomadas para acabar con el error administrativo, han restringido el derecho al voto de los más de un 1,800,000 de electores, que se ven abandonados a la suerte de un sistema que impone unos plazos imposibles de cumplir, unos procedimientos tan complicados que ni los propios funcionarios parecen comprender, y unas irregularidades que quedan perfectamente camufladas en un sistema que no se ha molestado en facilitar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos de sus ciudadanos: las múltiples irregularidades cometidas en los consulados de un gran número de países son cometidas impunemente, como veremos a lo largo de este documento, dada la ausencia de mecanismos que depuren responsabilidades cuando estos deniegan el derecho a la inscripción o al voto o cuando emiten información errónea o simplemente no facilitan información de ningún tipo.

Las consecuencias del VOTO ROGADO Y LA PRÁCTICAMENTE NULA PARTICIPACIÓN eran YA CONOCIDAS ANTES DE LA REFORMA

La solución implementada consistió en la copia del sistema que ya afectaba al voto municipal: el ruego del voto. Sin embargo los efectos de tal sistema en términos de participación fueron ignorados de forma flagrante en la redacción final de la Reforma Electoral. Porque a pesar de que estos eran conocidos, como recoge el Anexo I, apartado 5, Participación del El informe de la Junta Electoral Central (2008), que sitúa la participación electoral en aquellas elecciones donde el voto no ha de ser solicitado (voto rogado) en un 31,88%, mientras que la participación en elecciones municipales, donde el voto debe ser rogado, se sitúa en un 5.75 %- una cifra similar a la de la participación que exige el ruego del voto que conocemos actualmente. No obstante, este informe no incluye ningún análisis ni recomendación al respecto, y se limita a plasmar las cifras y a hacer un breve comentario en la página 6 donde, a propósito de la posibilidad de implantar el sistema de solicitud del voto menciona :” Sin embargo, esta opción tiene otros inconvenientes que también deben ser tenidos en cuenta: supone una vuelta atrás de la reforma implantada en 1995, recibirá la crítica de los afectados y quizás provocará una disminución de la participación electoral”.

Ninguna de estas fugaces menciones parece haber producido ningún impacto en el informe redactado un año más tarde por el Consejo Electoral, ya que este se limita a mencionar el proceso del ruego del voto para las elecciones municipales (2009: Informe Del Consejo De Estado Sobre Las Propuestas De Modificación Del Régimen Electoral General, pp. 94-95) sin mencionar ni considerar en ningún momento la escasa participación en las elecciones donde el voto es rogado en comparación con las elecciones en las que el voto no es rogado.



Las reclamaciones de votos robados- donde el elector jamás recibe la documentación para ejercer su derecho al voto- se resuelven arguyendo que son problemas del sistema de correos. Sin que haya absolutamente ninguna consecuencia por la sistemática violación del derecho al voto de un numerosísimo grupo de electores, ni tampoco parece que haya una gran preocupación por la caída de participación, a juzgar por la flagrante ausencia de medidas tomadas para subsanarlo por parte de los partidos en el poder y que son los únicos que detentan el poder legal para actuar en consecuencia. Como veremos, el Partido Popular ha rechazado sistemáticamente en numerosas ocasiones toda propuesta de reforma durante su legislatura. Y sólo entra entre sus planes la mera consideración de tal reforma, si esta supone una posible ganancia de votos a su favor- sin considerar en absoluto cuestiones de ciudadanía o derechos democráticos fundamentales, como puede oírse en esta grabación de la Conferencia Política del Partido Popular celebrada en Madrid el 10 y 11 de julio de 2015¹⁸:

" (...) En el año 2008 el 30% de los emigrantes votaron, con la reforma del PSOE en el 2011 ...empezamos a analizar en el 2014 han solicitado el voto el 5% de los emigrantes españoles y han votado ¡el 3.18%! Señores, es hora de pensar en esos 2 millones de españoles que están por fuera y que son votos conservadores."

Y en contestación: " (...) se constituyó en el seno de la Comisión Constitucional una Subcomisión que dio como resultado entre otras cosas, modificar el procedimiento del voto de los españoles residentes en el exterior; lo hicimos porque había muchas denuncias, no sé si ciertas, fundadas, infundadas de fraude y lo que hicimos fue un procedimiento muy garantista (...) ha tenido un efecto no querido, y es la disminución de la participación, aunque es una participación similar a cuando los españoles en el exterior podían votar en elecciones locales (...)"

Esta regresión en el interés por participación electoral exterior, contrasta no solo con el vanguardismo inicial y también con la tendencia general en el resto del mundo de reconocer el derecho de sufragio (activo y pasivo) a los nacionales desplazados a otros países - un fenómeno crecientemente normalizado (Vink, 2015). Todo parece confirmar la tesis de Lugilde. Todo parece confirmar la tesis de Lugilde: "

***(...) esa regulación no responde tanto a la realidad de la diáspora como a los cálculos de las elites políticas y a la consiguiente ingeniería electoral que han practicado durante los cuatro últimos decenios"* (Lugilde, 2014)**

En diciembre de 2010, el Partido Popular de Galicia presentó ante el Congreso de los Diputados una propuesta de modificación de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio, del Régimen Electoral General. La

¹⁸ <http://mareagranate.org/wp-content/uploads/2015/10/CONFERENCIA-POLITICA-VOTO-EXTERIOR.mp3>



reforma había comenzado, y así, la pesadilla electoral de los migrantes españoles.



3. Migración, garantismo, legitimidad democrática_____

En los albores de la reforma, además del argumento de que el voto exterior estaba corrompido (y votaban los difuntos) se podía leer con perplejidad, cuando no repulsa por la pretensión de los migrantes a conservar su derecho al voto, argumentos cuya premisa es el voto es condicional: sólo tienen derecho a votar las personas si cumplen determinadas características (conocimiento, aportación económica, etc). Nuestra constitución dice, en el ya mencionado Artículo 68.5: "Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos." Y se especifica en la ley electoral, en el Artículo 3.1 que sólo quedan excluidos los condenados, internados en hospital psiquiátrico por orden judicial o impedidos por orden judicial¹⁹.

Los argumentos presentes en diversos foros en la red eran diversos: por ejemplo *el emigrante no está lo suficientemente informado*; los emigrantes tienen a su disposición y hacen uso de muchos canales virtuales para mantenerse informados de la situación política. Sin embargo, en la era de la globalización, la información de que disponen los migrantes sobre la situación política de su país es ampliamente accesible "(...) los inmigrantes europeos anteriores también participaban en múltiples actividades relacionadas con la política de los lugares de los que procedían pero, por muy fuerte que fuera su motivación, no podían influir en los asuntos internos con la intensidad y rapidez que lo hacen los inmigrantes contemporáneos. Para hacer oír su voz, dependían del correo o, en el mejor de los casos, del telégrafo en lugar de llamadas telefónicas de larga distancia e Internet. Para estar presentes en los principales acontecimientos, tenían que viajar durante días o semanas en barcos y trenes en lugar de hacerlo a diario en avión. Las comunicaciones mucho más fluidas de hoy en día influyen decisivamente en que los inmigrantes puedan tener relación con sus comunidades y naciones de origen." (Portes y Rumbaut, 2010, p. 105).

Aun cuando fuese cierto, ¿es que acaso se puede discriminar a los electores en función de su conocimiento político?; *Es un sistema costoso*: Los gastos del mantenimiento de la democracia no pueden ser un pretexto para eliminar a un electorado. El coste electoral no es un fenómeno exclusivo del voto exterior; *Los emigrantes no contribuyen y por tanto no tienen derecho a opinar*: aun en el caso de que esto fuese cierto, ¿es democrático condicionar el voto a las aportaciones económicas del elector? ¿Sería igualmente cuestionable el voto de un parado, un jubilado o un enfermo crónico? ; O el cuestionamiento del interés político del migrante, incluso a nivel institucional. Ya hemos hablado de la

¹⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>



importancia de la política y su relación con la vinculación del migrante con su tierra, retomaremos este tema en un capítulo posterior, cabe mencionar en este punto que el 61% de los encuestados por Marea Granate, respondieron que el motivo primario para registrarse en el consulado como residentes en el extranjero sería la posibilidad de ejercer el derecho al voto.

Así, la presunción de esta condicionalidad del voto argüida en los inicios del debate sobre la reforma electoral era una cuestión de ciudadanía y territorialidad.

La cuestión de la ciudadanía vinculada a un territorio es de absoluta relevancia en la era de la globalización, donde, como hemos dicho, se ha incrementado significativamente el tránsito y la residencia en otros países. (Sejersen: 2008)

Es siempre difícil definir con exactitud el número de personas que abandona un país, esto no es un problema específico del caso español, sino una dificultad a la que se enfrentan demógrafos del mundo entero. Esto, en el caso de España está recogido en diversos estudios, de entre los que podemos citar el informe del INJUVE sobre el fenómeno migratorio de los jóvenes: *La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar*²⁰ o el estudio²¹ a cargo de Amparo González, donde se exponen las razones por las que las cifras vertidas por el INE no recogen datos de migración, sino de mero registro consular; las estimaciones para el periodo 2008-2012 arrojaban datos de un volumen extraordinario de migrantes españoles: aproximadamente 700,000 En la encuesta realizada por Marea Granate en octubre de 2014 un 36% de personas admitieron no estar registrados como residentes en el extranjero por diversos motivos: para muchos no resulta posible registrarse, ya que se requiere la presencia física en el consulado; en muchos casos, para poder cumplimentar el registro, el ciudadano debe tomar un avión, pagar un hotel y pedir unos días de vacaciones que no son siempre autorizados. En otros casos, el temor a perder la tarjeta sanitaria, por desconocimiento de la modalidad de registro como no residente (es decir: residente temporal) son motivo suficiente para que el migrante decida no hacer el esfuerzo que implica acudir al consulado. Recordemos que no existe obligación de notificar la residencia en el extranjero hasta transcurrido un año de residencia en el mismo país²². Una mirada crítica hacia estas cifras puede hacerse analizando los datos de altas en padrones en el extranjero en aquellos países donde el registro es riguroso y la transparencia de los datos permiten su análisis.

²⁰

http://www.injuve.es/sites/default/files/2014/17/publicaciones/Emigracion%20jovenes_0.pdf

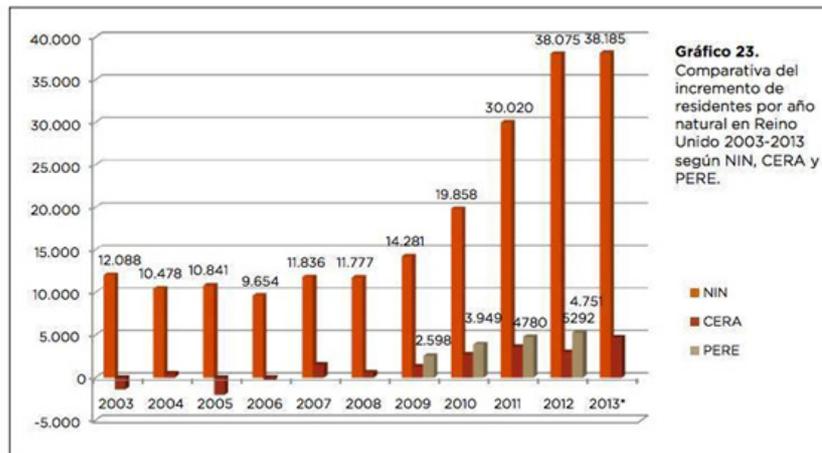
²¹ <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/zoom-politico/la-nueva-emigracion-espanola-lo-que-sabemos-y-lo-que-no>

²² Artículo 5.3 del Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero.
http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-174



Por ejemplo, si concentramos la mirada en un país como Dinamarca, los datos de españoles emigrados a dicho país en 2012, por poner un ejemplo, según el INE son 168²³ mientras que el organismo Danmarks Statistik arroja una cifra muy distinta: 489²⁴
Otro ejemplo es el caso del Reino Unido:

Gráfico 4 Evolución de migrantes españoles en Reino Unido (2003-2013)



Fuente: INJUVE

http://www.injuve.es/sites/default/files/2014/17/publicaciones/Emigracion%20jovenes_0.pdf

Los estudios rigurosos, muestran por su volumen, que la fuga de españoles hacia otros países no responde a decisiones coyunturales individuales sino más bien a problemas estructurales (Blanco, 2000; Portes y Rumbaut: 2010) y que, por lo tanto, el concepto de territorialidad y nacionalidad queda en entredicho.

La participación política como elemento esencial de la ciudadanía es algo que en el contexto español, es, como hemos mencionado, un supuesto incuestionable e inviolable.

Y aunque, mientras son indudables las ventajas de mirar hacia otros modelos y otras aproximaciones al concepto de ciudadanía en otros países, es igualmente evidente que no pueden ignorarse las particularidades del contexto histórico, sociocultural y legal, en definitiva del marco de cada país²⁵.

²³ Fuente:

<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p277/prov/e01/l0/&file=01010.px&type=pcaxis&L=0>

²⁴ Fuente: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1366>

²⁵ Véase el debate Bohannon-Gluckman sobre el derecho comparado (Nader: 1969, pp. 349-419)



En el caso español, hablamos de la importancia de la deuda política con los exiliados durante la dictadura, del volumen creciente de población migrante, y de la sacralidad del voto, como máximo (si no único) representante de la preciada democracia, un tesoro de reciente conquista, pero que parece difuminarse cuando los demás ámbitos de ciudadanía democrática (derechos y bienes sociales) (Marshall, 2007) se han degradado considerablemente en los últimos años, por no decir que van camino de un total desmantelamiento de estos. Precisamente el voto es percibido por los migrantes desde la crisis como el último vehículo de posibilidad de recuperación de derechos sociales, en términos de gestión de pensiones, cotización a la seguridad social o la sanidad pública; recordemos la retirada de la cobertura sanitaria a los migrantes. Máxime cuando la reciente ola de migración española es consecuencia de las fuerzas centrípetas de una coyuntura económica donde las tasas de paro superan el 20% desde hace años y que afectan a más del 50% de la población juvenil.

A las complicaciones sobre los conceptos de ciudadanía, nacionalidad y territorio, se les unen las dificultades administrativo-logísticas, ya que el voto exterior exige un despliegue de mecanismos muy complejos con los que resolver retos como las competencias, las tareas, la difusión de los protocolos, cómo se recuentan los votos, cómo se hacen llegar, y no menos, cómo garantizar el voto, o quizá con más peso, cómo garantizar el no-voto- que aquellos electores no legítimos no emitan su voto. Esta complejidad es precisamente el pretexto de la reforma de la Ley Electoral, donde pretende asegurarse un electorado legítimo, donde la preocupación por el no-voto domina absolutamente a lo que tendría que representar una preocupación mucho mayor: el voto, la participación. La reforma de la Ley Electoral ha tenido como consecuencia, siempre hablando del caso del voto exterior, el decapitado la participación.

Por otra parte resulta casi difícil de creer que la preocupación de los principales partidos promotores de la reforma sean las garantías democráticas, cuando una simple búsqueda en google de escándalos de fraude electoral en sus más creativas formas nos permite comprobar que ninguno de estos partidos ha tenido reparos en practicarlo como acabamos de ver en el caso del uso ilegítimo del voto en los casos de Mérida²⁶, Melilla²⁷ ²⁸y Cáceres²⁹, o el fraude en Carboneras (Almería)³⁰ o

²⁶ http://cadenaser.com/ser/2015/05/15/politica/1431717807_409292.html

²⁷ <http://www.elmundo.es/espana/2015/05/20/555cec36268e3e39148b45ac.html>

²⁸ <http://www.abc.es/espana/20150516/abci-fiscalia-pide-anos-carcel-201505162045.html>

²⁹

http://www.eldiario.es/eldiarioex/politica/elecciones_Caceres_denuncia_0_391261278.html

³⁰

<http://www.eldiadeCORDOBA.es/article/andalucia/166382/cinco/ediles/del/psoe/son/imputados/por/fraude/electoral.html>



los múltiples casos de compra de votos, como este de Argentina³¹ o este de Mérida³² o en Sevilla³³ - los casos son numerosísimos.

Pero las alteraciones del censo no son exclusivas del voto exterior, ni son un fenómeno novedoso. Magdaleno³⁴ (2012) afirma: "La elaboración y corrección del censo electoral no es una cuestión baladí, pues a lo largo de la historia constitucional española su manipulación ha sido una de las principales formas de fraude electoral" y dedica su artículo a repasar algunos casos de empadronamiento fraudulento y las consecuencias administrativas que estas malas prácticas han tenido, reflejando cambios tanto en la ley electoral, como en las instrucciones de la Junta Electoral Central.

Las preocupaciones garantistas son más que razonables y muestra de un talante democrático, es necesario hacerse la pregunta de si las cautelas garantistas no acaban en definitiva con su propio propósito en el caso del voto exterior, al producir una distorsión de tan considerables dimensiones al excluir de facto a un número tan elevado de electores. Máxime cuando la medida no resuelve el problema y además, no ataca el problema de raíz: la deficiencia administrativa que podría corregirse con medidas como la dotación de suficientes recursos a los responsables del mantenimiento del censo CERA, adecuando la carga de trabajo que supone el tratamiento de una población tan numerosa, pero esto es algo que no parece haber estado recogido ni en las recomendaciones de ninguno de los informes consultados, ni parece haber sido el caso en el periodo 2011-2015 a juzgar por las múltiples denuncias que ha recibido Marea Granate sobre el deficiente funcionamiento de diversas plataformas tanto de registro censal (consulados) como del propio Instituto Nacional de Estadística y las plataformas de gestión de los datos ofrecidas a los ciudadanos.

Como hemos adelantado con anterioridad, la tesis de Lugilde (2014) apunta a que el voto migrante ha sido históricamente objeto de vapuleos políticos, manejado al antojo de los partidos gobernantes o con poder de decisión³⁵ en función de las proyecciones de intención de voto. Es más,

³¹

http://www.lavozdeg Galicia.es/especiales2009/eleccionessgallegas/2009/02/23/0003_7548285.htm

³²

http://www.eldiario.es/eldiarioex/politica/SER_grabaciones_daniel_Serrano_0_390561395.html

³³

<http://www.diariodesevilla.es/article/sevilla2015/2033613/psoe/lleva/juzgado/la/compra/votos/para/pp/torreblanca.html>

³⁴

http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Presidencia+justicia+e+interior/Publicaciones/Revistas/Revista+Juridica+de+Navarra/Sumarios/sumario+53-54.htm

³⁵ Por ejemplo, para poder presentar un recurso ante el Tribunal Constitucional, es necesario contar con 50 diputados



Lugilde sugiere que la reforma de la ley electoral fue una negociación entre los dos partidos mayoritarios - en un juego para inclinar la balanza de votaciones con las sacas del voto exterior en la dirección convenida. (Lugilde: 2012, 2014); la grabación antes mencionada³⁶ parece indicar que efectivamente, los responsables de la reforma electoral sólo entienden el derecho electoral en términos de votos a su favor, y no en términos de ciudadanía o derechos democráticos.

El hecho de haber ignorado los ya conocidos efectos de participación en las elecciones municipales, donde el voto era ya rogado, parecen apoyar esta hipótesis.

Ambos partidos propusieron en un principio la total eliminación del derecho electoral a los migrantes españoles, tal como recoge el artículo del diario El País de abril de 2010³⁷.

Como muestra de la dudosa voluntad de la facilitación del voto exterior, podemos ver aquí como ciertos partidos políticos practican la táctica yoyo en lo referente a la derogación del voto rogado: prometen o exigen su derogación en periodos electorales, pero no toman las medidas necesarias cuando es posible hacerlo. En particular el Partido Popular y el Partido Socialista, acumulan un sangrante historial de promesas rotas a este respecto. En la prensa digital pueden encontrarse casos como estos:

- 29/02/2012 El PP defiende en Miami la derogación del voto rogado³⁸
- 12/03/2012 PSOE y PP reconocen que la revisión de la ley electoral en lo tocante a los votantes en el extranjero es necesaria³⁹.
- 6/11/2012 El PP y PSOE acuerdan la necesidad de modificar la ley electoral⁴⁰:
4/10/2013 El PP rechaza la propuesta para derogar el voto rogado:
- 24/10/2013 El PP rechaza la propuesta para derogar el voto rogado⁴¹
- 11/03/2014 El PP "accede" a revisar las condiciones del voto exterior

42

36 <http://mareagranate.org/wp-content/uploads/2015/10/CONFERENCIA-POLITICA-VOTO-EXTERIOR.mp3>

37 http://elpais.com/diario/2010/04/02/portada/1270159208_850215.html

38 http://noticias.lainformacion.com/asuntos-sociales/emigrantes/el-pp-defiende-en-miami-la-eliminacion-del-voto-rogado-para-los-emigrantes-en-el-exterior_AQ6v2O9bA3gKfscDDNsbY5/

39 <https://transterrados.wordpress.com/2012/03/12/pp-y-psoe-reconocen-ahora-su-error-y-piden-acabar-con-el-voto-rogado/>

40 http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/11/01/galicia/1351795511_349635.html2

41 http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2013/10/24/pp-rechaza-eliminar-voto-rogado/0003_201310G24P12993.htm

42 <http://www.farodevigo.es/galicia/2014/03/11/pp-accede-revisar-condiciones-voto/982961.html>



- De esta misma fecha: **Diario de la sesión del congreso, donde se descubre que acceder a revisar las condiciones del voto exterior se queda en mera oratoria, ya que a lo que accede el Partido Popular es a negociar, una vez más, el voto exterior. E incide en argumentos garantistas como justificación para la abstención forzosa⁴³**
- **28/06/2014 Pedro Sánchez, PSOE, promete cambiar el voto rogado⁴⁴**
- **24/09/2014 El PP desvía, rechaza y bloquea la petición de revisión del voto rogado que había sido aprobada en la sesión del congreso del 13 de marzo (2014)⁴⁵**
- **02/01/2015 El PP vuelve a afirmar que accede a revisar la propuesta de revisión del voto exterior⁴⁶**

La reiteración pública de la voluntad de reformar la ley electoral y el reiterado rechazo a la modificación de esta en lo tocante al voto rogado parecen una broma de mal gusto.

Si hubiese habido voluntad democrática, en primer lugar se hubiesen tenido en cuenta los efectos del ruego del voto en la participación, ya que estos eran conocidos antes de la reforma, pero se pasó por ellos de puntillas, como si no existieran. Y en todo caso, hubiese reaccionado ante la drástica caída de la participación exterior.

Las alarmas por los datos de participación posteriores a la reforma, aun en el increíble caso de que hubieran pasado desapercibidos ante los ojos del partido que ostenta el gobierno, han sido proclamadas desde diversas formaciones políticas y asociaciones ciudadanas incluso durante el proceso de la reforma de la ley. Pero tanto asociaciones como formaciones políticas se ven a la merced de la voluntad de los partidos mayoritarios, máxime cuando uno de los partidos gobierna en mayoría absoluta y tiene la capacidad de bloquear las propuestas de ley, y por supuesto, de rechazar las proposiciones de ley. Debemos recordar, así mismo, que las formaciones parlamentarias deben contar con más de 50 diputados para presentar recursos de anticonstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, y dada la presente configuración electoral, con su correspondiente fórmula D'Hont, no resulta fácil reunir esta cifra de diputados para los partidos políticos minoritarios.

⁴³ http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-185.PDF

⁴⁴ <http://www.psoe.es/paris/news/739902/page/candidato-pedro-sanchez-pariscambiaremos-voto-rogado-para-los-espanoles-el-exterior-.html>

⁴⁵ <http://www.lavozlibre.com/noticias/ampliar/974073/el-pp-desvia-a-la-mesa-de-partidos-sobre-la-reforma-electoral-la-revocation-del-voto-rogado-que-ya-esta-en-el-congreso>

⁴⁶ <http://www.cronicasdelemigracion.com/articulo/galicia/congreso-acordo-revisar-voto-rogado-propuesta-parlamento-gallego/20150102175423063591.html>



El ámbito político español parece haber sucumbido sin sonrojo ante las que Bailey (2001) denominara *reglas pragmáticas* (es decir, aquellas que no son declarables públicamente, pero que sirven para ganar el juego político⁴⁷) mientras se corrompe el elemento primordial de la legitimidad política del poder en una democracia: la participación en las urnas. Y no menos importante, se socava gravemente la confianza tanto en el propio sistema, como las instituciones que deberían garantizar su correcto funcionamiento.



4. El procedimiento del voto exterior y las consecuencias concretas de la reforma_____

Si bien la participación del electorado exterior es frecuentemente inferior a la del electorado residente en el país (IDEA, 2008), la demoledora caída de participación desde la implantación del voto rogado, es un claro indicativo de causalidad directa: la progresión ascendente de la participación del electorado español se vio truncada tras la aplicación de la reforma de la ley electoral.

Conviene recordar que el voto del electorado migrante es esencial para la legitimación democrática: "En esencia, el voto en el extranjero pretende incrementar la participación política y de esta forma contribuir a la legitimidad y rendición de cuentas de los gobiernos democráticos. Como lo indica este manual en varios pasajes, a pesar de lo problemático que puede resultar desde las perspectivas teórica y práctica, el derecho a la emisión del voto en el extranjero es también una parte esencial de los derechos políticos del ciudadano (...) " (IDEA, 2008, p. 34)

La reforma pretendió publicitarse como una mejora de las facilidades para el voto exterior, nada más lejos de la realidad. El artículo publicado por Crónicas de la Emigración⁴⁸ denomina el voto en urna "canto de sirenas". El voto exterior es un proceso repleto de obstáculos de complicada ejecución: ¿cuáles son los pasos precisos del proceso electoral en lo referente al voto exterior? ¿Qué ha ocurrido para que la participación haya sufrido tal deterioro? Veamos cuál es el proceso, paso por paso- juntar las piezas de este borroso puzle ha sido una ardua

⁴⁷ Bailey se inspiró en la confesión de un mafioso sobre las "reglas del juego" que regían las luchas de poder de las organizaciones criminales, que eran similares a las reglas que regían a los Swat Pathans pakistaníes descritos por Fredrik Barth. Bailey postula que cada ámbito político desarrolla sus propias reglas del juego.

⁴⁸ <http://www.cronicasdelemigracion.com/articulo/cronicas/la-ley-electoral-y-la-espana-exterior-el-engano-del-voto-rogado-el-canto-de-sirena-del-voto-en-urna/20120411135531025521.html>



tarea, ya que no siempre está claro qué institución hace (o es responsable de) qué, cuándo o cómo.

Dificultades generales al proceso:

Las dificultades generales a las que se enfrentan los ciudadanos que intentan ejercer su derecho al voto desde el exterior son fundamentalmente tres: (1) la excesiva burocracia del proceso y la ausencia de información por parte de las instituciones, (2) la falta de personal y recursos de los consulados (por ejemplo, horarios de atención), y (3) la obligatoriedad presencial implementada recientemente. Por poner un ejemplo, los consulados negaron a muchos ciudadanos que el censo electoral para las elecciones del 24 de mayo de 2015 se cerrara el 31 de diciembre de 2014, hecho que fue ampliamente difundido por Marea Granate⁴⁹. Marea Granate se ha convertido en la primaria fuente de información a la que acuden los votantes en el extranjero para informarse sobre los procesos electorales. Ha sido sólo cuando las carencias informativas de las instituciones han sido evidenciadas desde Marea Granate que estas han comenzado a cumplir su labor, aun cuando esto no haya sido siempre afortunado, como puede oírse en esta grabación en la que la funcionaria atiende a la ciudadana con mucha amabilidad a la ciudadana, pero en un principio ofrece una información equivocada; sólo la insistencia de la ciudadana (y la disposición de esta funcionaria a volver a preguntar) hacen posible que se tramite de forma correcta el ruego al voto⁵⁰.

La inconsistencia de las informaciones desde distintos consulados no evidencia la buena o mala disposición de los funcionarios de estos mismos, sino más bien la ausencia de instrucciones claras desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y hacen sospechar incluso la insuficiencia de los recursos dedicados a administrar el voto exterior, tanto a dedicar suficiente personal para atender un colectivo tan numeroso, como para proporcionar suficiente formación a este personal para responder de forma adecuada a las necesidades de la comunidad emigrante.

La segunda y en realidad más importante dificultad es la total ausencia de rendición de cuentas por parte de instituciones e individuos sobre la situación de violación estructural de los derechos de los ciudadanos residentes en el exterior. Nadie ha tenido que rendir cuentas cuando la

⁴⁹ http://www.huffingtonpost.es/2014/12/26/voto-extranjero-rogado_n_6381778.html
⁵⁰ <http://mareagranate.org/wp-content/uploads/2015/10/elecciones-20D-2015-ruego-del-voto-telefono.mp3>



información sobre el registro o sobre el voto no han sido correctas, o incluso deliberadamente falsas⁵¹.

Nadie ha tenido que rendir cuentas cuando las papeletas de tantos electores en el exterior no han llegado a sus manos a tiempo para poder ejercer el derecho al voto, o no llegaron nunca. En el siguiente paso veremos que los plazos establecidos por la ley son a todas luces insuficientes- en caso de producirse impugnaciones a las listas, las papeletas tienen apenas 7 días para alcanzar al elector en cualquier rincón del planeta. Nadie ha tenido que rendir cuentas por este cálculo garrafal. Por otra parte, de un tiempo a esta parte, la Junta Electoral ha dejado de publicar las incidencias en las elecciones.

En definitiva, nadie ha tenido que rendir cuentas cuando la participación del electorado exterior ha caído de un 30% a menos del 5%. Veamos ahora las razones concretas de esta drástica caída.

Procedimiento tras la reforma de la ley electoral

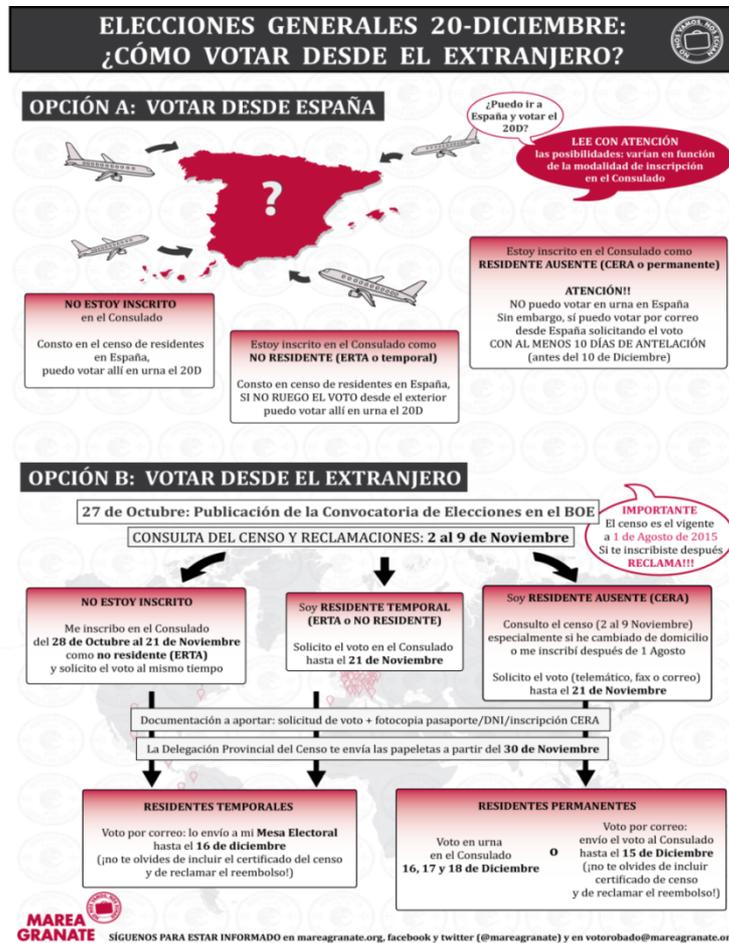
El proceso y los requisitos administrativos son diferentes para quienes residen de forma temporal (hecho considerado administrativamente a partir del año de residencia en el mismo país en el extranjero, como hemos mencionado con anterioridad⁵²) o quienes lo hacen de forma permanente.

En el gráfico (página siguiente) puede observarse la complicación del proceso:

⁵¹ Como en el caso del consulado de Londres, donde se impedía el registro como residente temporal a personas que habían residido dos meses en el país.
http://www.eldiario.es/desde-todas-partes/maniobra-gobierno-proximas-elecciones-Mayo_6_380122001.html

⁵² http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-174 artículo 5.3

Gráfico 5: Instrucciones elaboradas por Marea Granate del proceso electoral para españoles residentes en el exterior



Paso 1: registro consular

El primer requisito para poder votar es estar registrado como residente, ya sea temporal o permanente.

El censo electoral de los residentes permanentes en el extranjero (CERA) se cierra cuatro meses antes de la celebración de las elecciones, según se expone en La Orden EHA/642/2011, de 25 de marzo:

5) Censo electoral vigente para unas elecciones: censo electoral cerrado el día primero del segundo mes anterior al mes de la convocatoria ampliado con las inscripciones de quienes tengan la mayoría de edad el día de la votación y sin tener en cuenta los cambios de circunscripción producidos en los doce meses anteriores a la fecha de



la convocatoria en el censo electoral de los electores residentes ausentes que viven en el extranjero⁵³.

Y la convocatoria de las elecciones tiene lugar aproximadamente dos meses antes de su celebración, según dicta el artículo 42 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general⁵⁴. "Los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria." Es decir, las elecciones se convocan por decreto 54 días antes de su celebración.

Los residentes temporales en el extranjero tienen la posibilidad de registrarse como tales en los consulados en cualquier momento, y a efectos electorales, dado que deben rogar el voto, deben hacerlo como tarde el día en que finaliza el plazo para rogar el voto, del que hablaremos en breve.

Obstáculos del registro:

El principal obstáculo al que se enfrentan los migrantes a la hora de registrarse en el consulado, ya sea como residentes permanentes o temporales son las escasas facilidades que ofrece la administración; especialmente desde marzo de 2015, donde repentinamente la presencialidad fue un requisito para el registro.

Tanto los horarios de apertura como la distancia a la que se encuentran los consulados hacen que muchos españoles no estén inscritos como residentes en el extranjero. En el caso de países de gran superficie, como Estados Unidos o China, el registro consular supone un desplazamiento por avión, el pago de un hotel y la petición de unos días de vacaciones que no son siempre bienvenidos por los empleadores, algo que no todos pueden permitirse. El 22% de los encuestados por Marea Granate declaró no haber podido votar en las elecciones europeas debido a la imposibilidad de registrarse, mientras que el 47% declaró no haber podido registrarse a tiempo.

Resulta difícil de comprender cómo en la era de internet, y cuando otros trámites de equivalente o mayor dificultad (como la declaración de la renta) sean realizables a través de internet, el registro consular exija la presencia del ciudadano.

A estos problemas se les unen las informaciones erróneas transmitidas desde los consulados por el motivo que fuere, ya sea falta de información proporcionada al personal administrativo u otras cuestiones más graves, como, en el caso desenmascarado por Marea Granate del intento del gobierno de impedir la inscripción temporal de numerosos ciudadanos que acudieron a registrarse como residentes temporales

⁵³ http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-11443

⁵⁴

http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/Ley%20rg%C3%A1nica%20del%20R%C3%A9gimen%20Electoral%20General?_piref53_9636063_53_9634063_9634063.next_page=/jec/ContenidoLeyRegimenElectoral&idContenido=423707&idLeyJunta=1&idLeyModificacion=423557



para las elecciones de mayo de 2014: varios funcionarios leyeron a los ciudadanos una circular interna procedente del Ministerio de Asuntos Exteriores, que puede oírse en esta grabación⁵⁵ realizada en un consulado durante el periodo de inscripción y ruego del voto para dichas elecciones. En tal grabación, un ciudadano que reside entre España y el país en cuestión, acude al consulado para inscribirse como residente temporal (o no residente) pero el funcionario insiste en impedirlo. En un momento, el propio funcionario lee en voz alta la circular emitida por el Ministerio de Asuntos Exteriores en la que se apremia a los funcionarios a impedir la inscripción como no residentes:

"Yo no me estoy inventando nada (...) Nos lo dicen hoy mismo, hoy nos lo han vuelto a recordar: dice: se considera que no se puede permitir la inscripción como no residentes de aquellas personas de las que conste de manera fehaciente, bien por declaración del propio interesado, o bien a través de documentación, que llevan tiempo residiendo en la demarcación consular. La única posibilidad que tienen estas personas es la inscripción como residentes."

Marea Granate recibió numerosos testimonios de las trabas que muchos consulados pusieron a estos ciudadanos que acudieron a registrarse en sus consulados con motivo de la convocatoria de las elecciones⁵⁶, como en el caso de muchos que habían estado registrados como residentes temporales en algún momento de sus vidas o incluso en otros países, o afirmaciones de que a partir del segundo mes eran considerados residentes permanentes, lo cual es tajantemente falso, según el artículo 5.3 Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero.⁵⁷

"Los inscritos como no residentes en el Registro de Matrícula Consular causarán baja cuando conste que han abandonado la demarcación consular o cuando haya transcurrido un año desde su solicitud de inscripción. Si, transcurrido un año, hubieran fijado su residencia habitual en la demarcación consular, deberán solicitar su alta como residentes, con los efectos establecidos en el artículo 4.1 del presente Real Decreto, para adecuar el Registro de Matrícula, el PERE y el CERA a la realidad."

Recordemos que el registro como residente temporal es de carácter voluntario.

Paso 2: Comprobación del censo

Las listas del censo se publican 6 días después de la convocatoria de las elecciones. Los electores tienen 8 días para acudir a consultarlas y presentar las reclamaciones oportunas. Es posible, no obstante, la comprobación de la inscripción en censo en la página web del INE,

⁵⁵ <http://mareagranate.org/wp-content/uploads/2015/10/elecciones-20D-2015-solicitud-temporal-presencial.mp3>

⁵⁶ http://www.eldiario.es/desde-todas-partes/maniobra-gobierno-proximas-elecciones-Mayo_6_380122001.html

⁵⁷ http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-174



pero se requiere firma digital, que igualmente requiere desplazamiento al consulado. Recientemente se ha habilitado un teléfono para consultas del censo.

Paso 3: Ruego del voto

Los electores en el extranjero deben solicitar el voto⁵⁸ desde la implementación de la reforma de la ley electoral, no más tarde de 25 días después de la convocatoria de las elecciones:

“los españoles inscritos en el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero deberán formular mediante impreso oficial la solicitud de voto dirigida a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, no más tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria. Dicho impreso será remitido a los españoles inscritos en el mencionado Censo, sin perjuicio de encontrarse disponible desde el día siguiente al de la convocatoria electoral en las dependencias consulares y de poder obtenerse por vía telemática. Al impreso de solicitud se acompañará fotocopia del pasaporte o del Documento Nacional de Identidad, expedidos por las autoridades españolas o, en su defecto, certificación de nacionalidad o de inscripción en el Registro de Matrícula Consular expedidas por el Consulado de España en el país de residencia.” (Artículo 75 de la ley electoral)

Los residentes permanentes tienen la posibilidad de hacerlo por vía telemática (si bien, como hemos mencionado, la cantidad de reclamaciones recibidas por Marea Granate durante el periodo de ruego de las elecciones en las que se estrenaba el sistema telemático hacen pensar que no se dedicaron suficientes recursos a su implementación), por fax o por correo ante la Junta Electoral correspondiente.

Los residentes temporales deben acudir al consulado para presentar la solicitud, y hacemos referencia a las dificultades que presenta esto para muchos residentes.

58

http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/Ley%20rg%C3%A1nica%20del%20R%C3%A9gimen%20Electoral%20General?_piref53_9636063_53_9634063_9634063.next_page=/jec/ContenidoLeyRegimenElectoral



Paso 4: Envío de las papeletas

De acuerdo con el Artículo 71.3, "Las primeras papeletas confeccionadas se entregan inmediatamente a los Delegados Provinciales de la Oficina del Censo Electoral para su envío a los residentes ausentes que viven en el extranjero."

Y de acuerdo con el Artículo 75 puntos 2 y 3, "Recibida la solicitud, la Oficina del Censo Electoral remitirán a la dirección de la inscripción del elector las papeletas y el sobre o sobres de votación, dos certificados idénticos de estar inscrito en el Censo de Residentes Ausentes, así como un sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral competente y otro con la dirección de la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en la que están inscritos.

3. Dicho envío debe realizarse por correo certificado y no más tarde del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria, en aquellas provincias donde no hubiese sido impugnada la proclamación de candidatos, y en las restantes, no más tarde del cuadragésimo segundo."⁵⁹

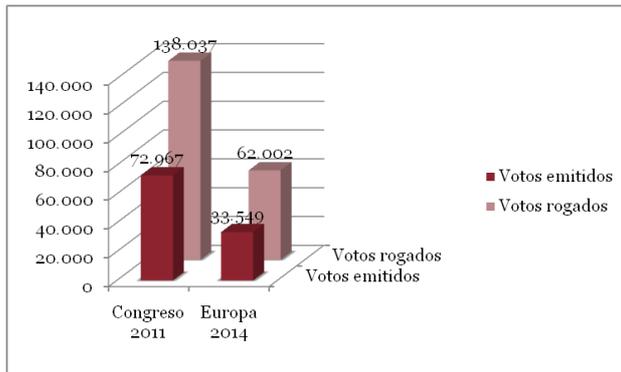
Esto quiere decir que, en caso de que se produzcan impugnaciones a las listas, la documentación electoral se envía desde España 42 días después de la convocatoria de las elecciones, es decir, 7 días antes de que finalice el plazo para su envío por correo. Esto se traduce en muchos casos en que las papeletas no llegan a tiempo a sus legítimos dueños, lo que puede observarse en la prácticamente nula o nula participación exterior en estos países en las Américas y Oceanía. En la encuesta realizada por Marea Granate tras las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, un 48.33% de los encuestados afirmaron no haber recibido las papeletas o no haberlas recibido a tiempo. Esta cifra es similar a la que ofrecen los datos publicados por el Ministerio de Interior sobre la participación en las elecciones generales de 2011 y las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 donde la cantidad de votos emitidos por los electores en el exterior representan apenas el 50% de los votos que fueron solicitados (rogados) por dichos electores. Estos datos coinciden con los arrojados por las estadísticas publicadas por el Ministerio del Interior donde puede observarse la proporción entre los votos solicitados y los votos emitidos por los residentes permanentes en el extranjero:

⁵⁹

http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20R%C3%A9gimen%20Electoral%20General?_piref53_9636063_53_9634063_9634063.next_page=/jec/ContenidoLeyRegimenElectoral&idContenido=424226&idLeyJunta=1&idLeyModificacion=423557



Gráfico 6: Diferencia entre votos rogados y votos finalmente emitidos



Fuente: Ministerio del Interior

Desde la implementación del voto rogado, el voto exterior carece de impacto en los resultados, pero esto no ha sido siempre así: en las elecciones gallegas de 2005: "El muy ajustado resultado provocó que el voto exterior pudiese invertir el desenlace, lo que generó un elevado rechazo entre la opinión pública y sembró el consenso sobre la necesidad de reformarlo y restringirlo." (Lugilde, 2014, p. 3). El asunto fue aún más peliagudo en las elecciones de Asturias de 2012, donde el voto emigrante le dio la vuelta al resultado, proporcionando la victoria al PSOE, con espectáculo de repetición de la votación emigrante⁶⁰. De hecho, el recuento que cambió el resultado de las elecciones fue recurrido infructuosamente por Álvarez Cascos⁶¹.

Por otra parte, no existe un mecanismo de control que permita al migrante comprobar si su papeleta llegó a formar parte de las estadísticas. De manera que la ley parece perseguir un placaje al individuo elector, al tiempo que permite manga ancha al fraude institucional. De la misma manera que la transparencia en los procesos brilla por su ausencia ¿en qué lugar se publica la cantidad de papeletas que fueron enviadas a los electores en el exterior desde la oficina del Censo Electoral? El INE publica listas incompletas: por ejemplo, en la página web se puede consultar el número de solicitudes de voto aceptadas por país de residencia, pero no aparece el número de solicitudes de voto por país de residencia⁶².

De la misma manera, cuando el consulado en cuestión, sea por el motivo que sea, viola los derechos del ciudadano, el mecanismo de queja que se ofrece es una hoja de reclamaciones que resuelve el propio

60

http://politica.elpais.com/politica/2012/04/27/actualidad/1335521240_725617.html

61 http://politica.elpais.com/politica/2012/04/09/actualidad/1333981574_232506.html

62

http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=Page&cid=1259939638108&p=1259939638108&pagename=CensoElectoral%2FINELayout

consulado, de forma que en la práctica, en realidad el ciudadano se encuentra indefenso⁶³.

Paso 5: Escrutinio de las papeletas

El recuento de las papeletas de los residentes temporales (no residentes) tiene lugar en la misma mesa electoral del municipio en el que estos estén empadronados en España.

El recuento de las papeletas de los residentes permanentes, de acuerdo con el procedimiento, tiene lugar en la Junta Electoral Central, si bien, los datos no siempre son accesibles desde las páginas del ministerio de Interior:

"Antes de proceder al escrutinio definitivo, la Junta Electoral competente se constituye en Mesa para proceder al recuento de votos de los residentes ausentes. A las ocho de la mañana, con los Interventores que designen las candidaturas concurrentes, el Presidente procede a introducir en la urna los sobres de votación de los residentes ausentes recibidos hasta ese mismo día, y el Secretario anota los nombres de los votantes en la lista. Acto seguido la Junta escruta los votos e incorpora los resultados al escrutinio definitivo.

El escrutinio general o definitivo (art. 103 y ss. LOREG) se realiza el tercer día siguiente al de la votación por la Junta Electoral que le corresponda. Es un acto único y tiene carácter público."⁶⁴

En todo caso, el votante no tienen manera alguna de comprobar qué ha ocurrido con su voto, y por tanto, una vez más, el proceso adolece de mecanismos de control o de transparencia mínimamente exigibles a cualquier sistema democrático que se precie.

En definitiva, la consecuencia de la ley es que se impide mayoritariamente hasta la práctica extinción, ya sea de forma intencionada o de forma negligente, el voto de un colectivo cada vez más numeroso, que ostenta la cualidad de ciudadano como cualquier otro, tal y como es recogido por la Constitución española de 1978 y el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior. Y parece que el tratamiento de la ciudadanía no es más que una operación de maquillaje para darle a la realidad una apariencia de respeto a los derechos de los individuos⁶⁵ ya

⁶³ Recordemos que el Defensor del Pueblo es una figura elegida por el partido en el poder.

⁶⁴ <http://locales2015.mir.es/web/locales2015/escrutinio>

⁶⁵ La jaula de hierro de la que hablaba Max Weber es de obligada referencia, y que en los tiempos tardomodernos se ha dado en llamar la *jaula de goma*, por el esfuerzo que hacen las instituciones en dar una apariencia de trato individualizado y de respeto a los derechos individuales, cuando en realidad la protección del bien institucional está por encima de todo. (Velasco, Díaz de Rada, Cruces, et al., 2006) Se trata de una relación absolutamente asimétrica donde el funcionamiento de una maquinaria mastodóntica puede permitirse arrollar los fundamentos de ciudadanía no ya de individuos, sino de colectivos enteros.



que estos se encuentran desamparados ante el atropello sistemático de sus derechos como ciudadanos.



5. El significado del voto (exterior) _____

Como hemos visto en las secciones anteriores, el significado del voto no es extrapolable universalmente, de la misma manera que la legislación de cada país está relacionada con sus condiciones histórico culturales. Sin embargo, el fenómeno del transnacionalismo político es algo cada vez más extendido en muy diferentes lugares del mundo, aun con particularidades histórico culturales. (Nader: 1969; Ostergaard-Nielsen, 2003; Guarnizo et al. 2003)

La democracia en España es un bien muypreciado, dada su juventud, dada la situación dictatorial precedente, y la reafirmación de su importancia en la memoria colectiva tras la tentativa de golpe de estado de 1981.

Hemos mencionado la importancia histórica de la concesión del voto a los exiliados durante la dictadura, a modo de saldo de una deuda política: "Mi abuelo era español y a partir de 1939 tuvo que huir a Francia, se le quitó la nacionalidad y con ella el derecho a voto, porque tenía ideas políticas que no convenían al poder político del momento. Mi padre nació español en Francia, y al declarar el padre, se le quito a él también la nacionalidad. Entonces, cuando he podido recuperar la nacionalidad con la ley de memoria histórica, era como una necesidad para mí: necesidad de acabar con un círculo histórico (...) Y entonces, el voto para mí significa esto, un poco de revancha sobre la historia y los que han mandado en España durante este periodo. Es más: Mi abuelo no opinaba bien y le habéis quitado el voto, pensabais que mi padre opinaría mal y le habéis quitado el voto también, pues yo opino tan "mal" como ellos y yo voto (y voy a hacer lo posible para que siga así)." En generaciones nacidas durante la transición, el derecho a sufragio es asumido e incuestionable, y estas generaciones sirven, quizá, de bisagra entre las generaciones más veteranas y las nuevas generaciones.

El grueso de los llamados *neomigrantes*, los salidos de España desde 2008-2009 tras la desastrosa gestión de los recursos no conciben ni siquiera la pregunta de por qué quieren votar. Muchos de ellos ni siquiera conciben su voto como *exterior* (y de hecho, los residentes



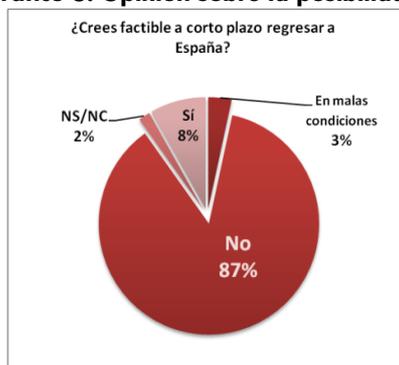
temporales en extranjero no pierden su empadronamiento: de forma que técnicamente no se trata de voto exterior).

Ya hemos visto la creciente importancia del voto en relación a la etnicidad (Blanco, 2000; Landolt, 2002; Portes y Rumbaut, 2010; Sejersen, 2008) es claro que el vínculo político con el país no puede desligarse del sentimiento de pertenencia a este. Y es que quizá resulte incomprensible tanto interés por parte del electorado residente en el extranjero: "cuando fui al consulado, me preguntaron: pero mujer, por qué quieres inscribirte en este país?"

Como hemos mencionado, el concepto de nacionalidad vinculado a territorialidad se ha complicado en los tiempos de la movilidad global ya incluso antes del estallido de la crisis. Nacionalidad, territorialidad, ciudadanía, etnia... el derecho a pertenecer está vinculado al derecho a decidir. Despojar el derecho al voto a un ciudadano significa la negación de su emancipación.

Y para quienes se fueron pensando en volver, el voto es el pasaje de vuelta, representa la posibilidad del cambio para que las condiciones les permitan regresar. Un 46% de los encuestados por Marea Granate afirmaron querer volver a trabajar a España en un futuro próximo- y al mismo tiempo un 87% respondió no creer factible regresar a España en un futuro próximo.

Gráfico 6: Opinión sobre la posibilidad de retorno a España



Fuente: Marea Granate, encuesta octubre 2014

El voto tiene, entre otras cosas, un significado de carácter simbólico como vínculo con la propia tierra. El voto representa y refuerza simbólicamente el sentimiento de pertenencia del migrado con respeto a su tierra, es parte de su derecho a ser persona en su país, porque no se concibe una persona sin formar parte activa en un país, como nos contaba una andaluza afincada en Alemania "En fin, yo sinceramente amo mi país, amo mi tierra (Andalucía) y amo mi municipio, bastante terrible es tener que estar separada de tu familia, amigos y tu pareja para que encima te



roben la posibilidad de decidir sobre el futuro de tu municipio y te pongan mil trabas para decidir sobre la situación de tu tierra y tu país." El migrante experimenta en mayor o menor medida el desarraigo, la sensación de la pérdida de las raíces y la denegación del derecho al voto no es más que una bofetada emocional para el migrante, el recordatorio de que ya no pertenece a su país- aun cuando sea consciente de que la democracia es mucho más que acudir a las urnas el día de las elecciones, que los derechos están por encima de las decisiones de la mayoría; aun cuando muchos son conscientes de que la democracia no se resuelve meramente a golpe de *urnazo* sino que tendría que estar presente en todas las esferas de la vida privada y que la elección del candidato el día de las elecciones no es una carta blanca para el resto del mandato ya sea por decisión propia o por presiones de entornos ajenos al poder elegido por el pueblo.

Uno de los informantes afirmó "Somos ciudadanos para construir un país y el voto es parte del proceso. Tener el derecho a decidir, es parte del concepto de ciudadano y a su vez esto es parte de ser humano completo y maduro"

Otros testimonios apuntan en la misma dirección: "casi todos mis lazos emocionales y de historia, son con España; votar es mi manera de seguir siendo un ciudadano español, pues sin el voto, no se es ciudadano, si no esclavo de las decisiones de otros. Porque votando, puedo decidir el rumbo de las políticas de una tierra a la que algún día quizás retornar."

"Para mí votar [cada] 4 años aunque [es]absolutamente insuficiente ya que creo en una democracia participativa e inclusiva, significa muchísimo para mí. Es el momento en donde junto con el resto de la sociedad puedo decidir quién me va a gobernar durante los próximos 4 años. Creo que el voto es un derecho fundamental ligado a la ciudadanía y que ejercerlo me empodera, aunque como he comentado, el simple hecho de votar es claramente insuficiente."

Además de esto, los españoles que han abandonado el país desde el estallido de la crisis económica, sienten que tienen en especial algo que decir sobre cómo se debe gestionar la situación económica que les obligó a dejar su país:

"Para mí votar es importante como emigrante porque quiero seguir participando de las decisiones políticas que se toman en mi país, al que me siento vinculada y al que quiero regresar. Porque creo que los políticos de mi país también tienen que hacer una rendición de cuentas con respecto a nosotros, que somos sus ciudadanos también y que sufrimos las consecuencias de sus gestiones.



Pero además quiero participar porque los migrantes tenemos ese derecho que se nos quiere negar por activa y por pasiva, intentando borrarlos del mapa, masas de población que desaparecen por completo sin tener ningún tipo de espacio político que les permita luchar por sus políticas y por sus derechos."

Y así, el voto es un vehículo para lograr influir en la pérdida progresiva de derechos ciudadanos de los que hemos hablado antes (Marshall, 2007) "(...) la pérdida de derechos al emigrar, y que la única forma que tenemos de frenarlos es con peso político que nos da el derecho a voto (...) Me refiero a sanidad, cotizaciones, pensiones, etc etc etc. Es todo una auténtica masacre que quizá, si pudiéramos votar y tener algo más de influencia, se podría evitar"

Si bien, muchos de los encuestados desconocían la modalidad de inscripción como no residente. El 26% de los encuestados declararon no haberse inscrito como residentes en el exterior por temor a perder la cobertura sanitaria u otros derechos, de forma que, al sentirse obligados a elegir entre su salud y su ciudadanía, eligieron su salud.

Marea Granate invierte muchos esfuerzos en informar a los residentes temporales de sus derechos, haciéndoles saber que, si su estancia en un país en el extranjero es menor a un año, pueden ejercer su derecho al voto sin perder su tarjeta sanitaria en calidad de no residentes. Aún así, la mayoría de los encuestados (un 61%) coincidieron en que la motivación principal para registrarse en el consulado correspondiente sería la posibilidad de ejercer su derecho al voto. Resulta sorprendente que tal interés electoral no sea celebrado y no se le dé respuesta.

Por si esto fuera poco, el migrante, al no adquirir automáticamente el derecho al voto en su país receptor, se convierte en un apátrida político forzado: al verse su derecho al voto truncado tanto allí (no haber venido) como aquí (no haberte ido).

El derecho al voto no es un lujo, es un derecho humano y está recogido por la Constitución Española. Y es un deber del Estado español garantizarlo.



6. Conclusiones

La reforma de la Ley Electoral, bajo el pretexto del garantismo, establece el ruego del voto, lo que ha hecho descender la participación de residentes en el extranjero de forma significativa hasta situarse a niveles nulos en la práctica. Además de la inclusión del ruego del voto, la participación ha disminuido por la definición de plazos muy ajustados para el envío de la documentación electoral y el posterior depósito del sufragio; y por la falta flagrante de recursos humanos y materiales de los consulados y las instituciones encargadas de la elaboración del censo electoral.

El voto exterior es un derecho recogido por la Constitución, y como dicta esta, debe ser garantizado por las autoridades competentes. Su restricción no sólo representa la negación de los derechos fundamentales de la comunidad de españoles y españolas residentes en el exterior, sino la muestra del desgaste de la democracia en España.

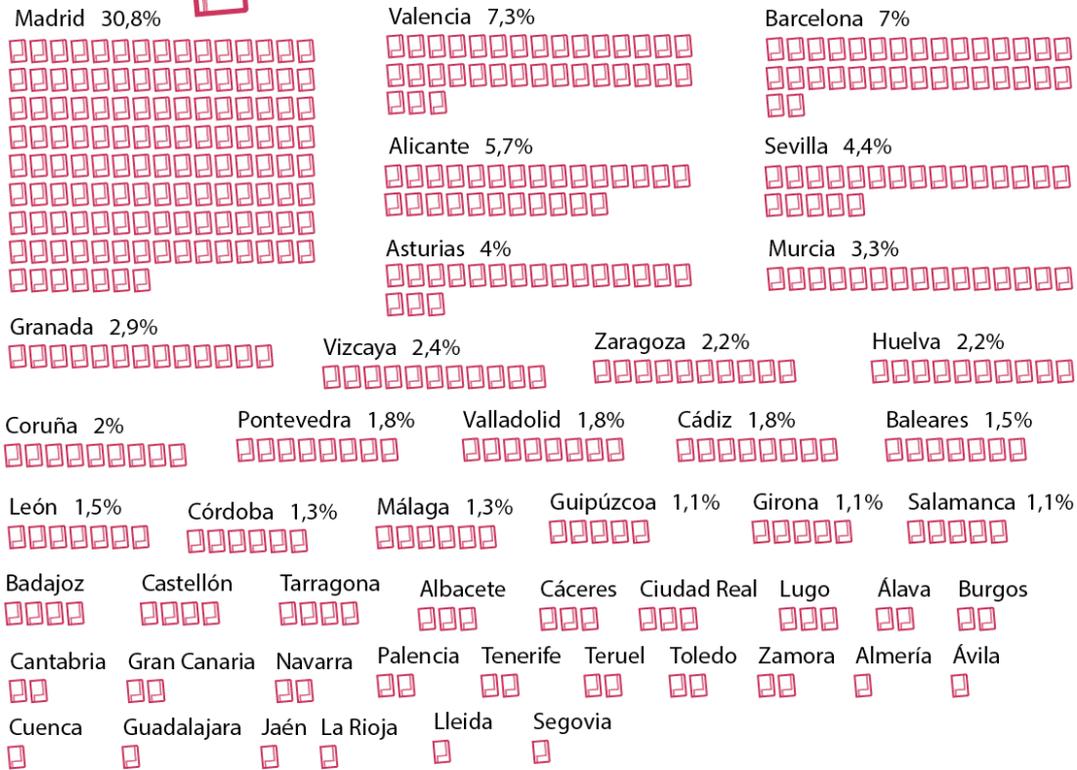
Por todas estas razones, Marea Granate urge una reforma de la ley electoral y de todo el proceso de voto en el exterior para que la abstención forzosa de los residentes en el exterior vea su fin. Marea Granate considera necesario acabar con los tres principales obstáculos: 1) la falta de transparencia y homogeneidad en los procesos y aplicación de la ley, 2) las dificultades en el registro consular, facilitando las inscripciones a distancia y 3) el ruego del voto.

Es un deber del Estado español, además, garantizar la disposición de suficientes recursos para la consecución de estos objetivos. Es hora de ponerse a trabajar para que esto sea así: y para que sea una reforma en línea con el espíritu democrático que persigue, deberá ser elaborada desde la transparencia y la participación de los actores implicados.

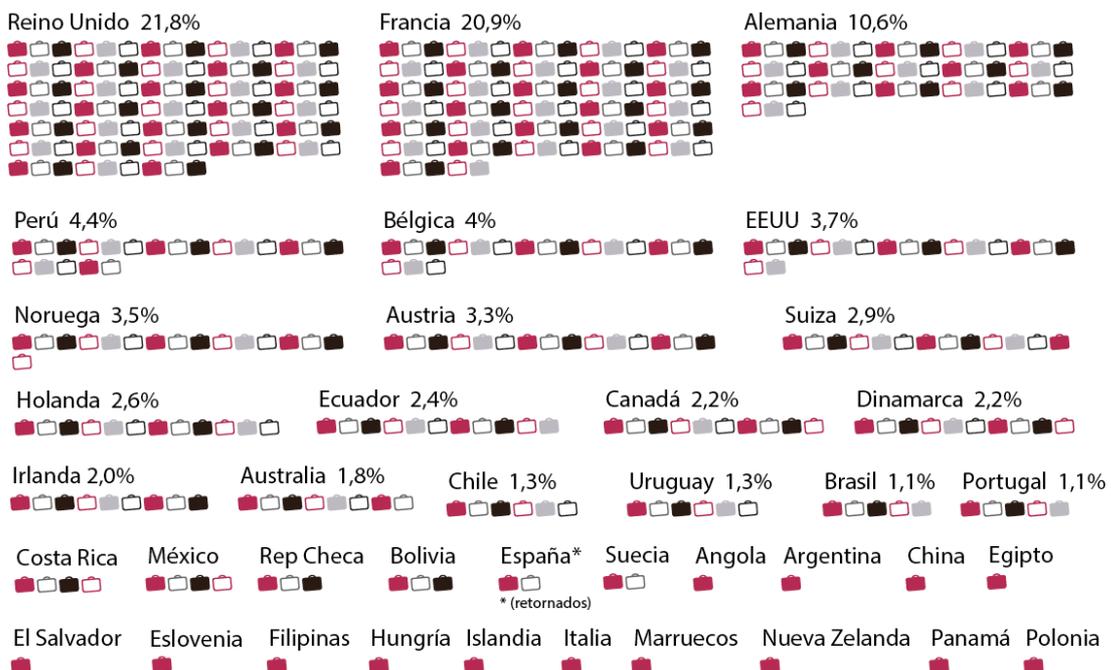
* * * * *

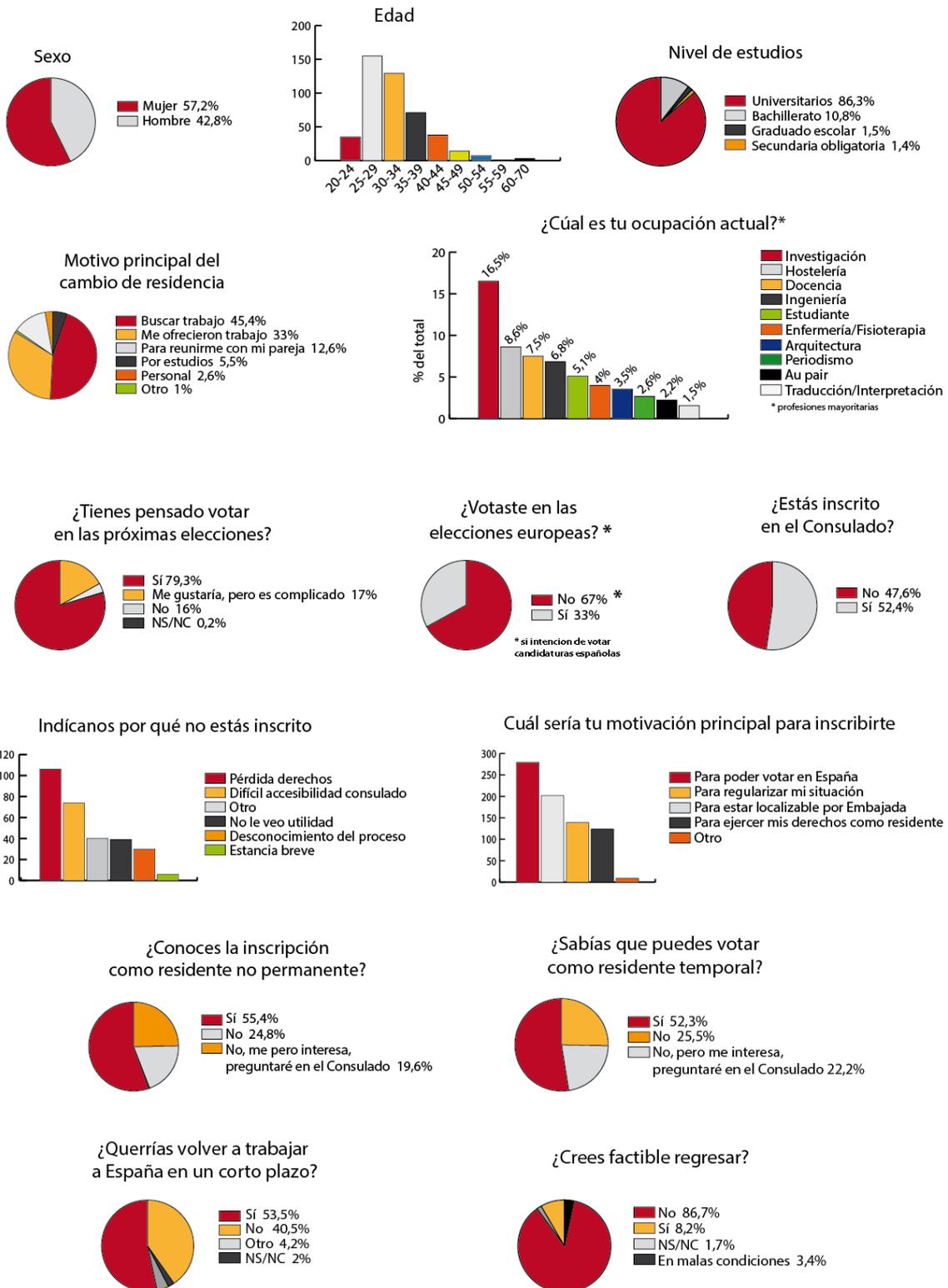
Anexo i Resultados de encuesta de marea granate -octubre 2014

Último lugar donde viviste



País de destino







Bibliografía y referencias:

Augé, M. (1993) Los no lugares espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad. Barcelona, Gedisa.

Bailey, F.G. (2001) Stratagems and Spoils: A Social Anthropology of Politics. Cambridge, West View Press.

Blanco, C. (2000) Las migraciones contemporáneas. Madrid, Alianza Editorial.

Consejo de Estado (2009) Informe Del Consejo De Estado Sobre Las Propuestas De Modificación Del Régimen Electoral General. Recuperado de <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>

IDEA Internacional (2008); Voto en el extranjero. El Manuel de IDEA Internacional. México DF, IDEA- Instituto Federal Electoral de México.

INJUVE (2014) La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar.

Recuperado de

http://www.injuve.es/sites/default/files/2014/17/publicaciones/Emigracion%20jovenes_0.pdf

González-Ferrer, Amparo (2013): "La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no". Laboratorio de las Alternativas, 2013/18,

Madrid. Recuperado de

<http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/zoom-politico/la-nueva-emigracion-espanola-lo-que-sabemos-y-lo-que-no>

Giddens, A. (1990) Las consecuencias de la Modernidad. Madrid, Alianza Editorial.

Luis, Portes, Alejandro and Haller, William (2003) "Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants," American Journal of Sociology in 108 (6), ed., 1211-1248.

Landolt, P. (2003) El transnacionalismo político y el derecho al voto en el exterior: El Salvador y sus migrantes en Estados Unidos, en Votar En La Distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas. (pp.301-324). México DF, Instituto Mora.



Lewellen, T.C. (2000) Antropología política. Barcelona, Edicions Bellaterra.

Lugilde Pardo, A. (2014, septiembre) "El voto exterior en Galicia y España: un mundo de abstención" Ponencia presentada en ALICE, III Congreso en Comunicación Política y Estrategias de Campaña, Santiago de Compostela. Extraído en febrero 2015 <http://www.alice-comunicacionpolitica.com/files/ponencias/491-F5417eb794911410853753-ponencia-1.pdf>

Marshall, T.H.(2007) Ciudadanía y Clase Social. Madrid. Alianza Editorial.

Magdaleno Alegría, A. (2012). *Los empadronamientos fraudulentos o de conveniencia tras la LO 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la LOREG*. Consultada: Marzo 2015, de Revista Jurídica de Navarra. Sitio web:

http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Presidencia+justicia+e+interior/Publicaciones/Revistas/Revista+Juridica+de+Navarra/Sumarios/sumario+53-54.htm

Nader, L (ed.)(1969) Law in Culture and Society. Berkeley, University of California Press.

Ostegaard-Nielsen, E. (2003) "The policies of migrant's transnational political practices", *International Migration Review*, vol. 37 nr.3, pp. 760-786.

Portes, A. y Runbaut, R. (2010). De inmigrantes a étnicos: identidad, Ciudadanía y participación política, en: América Inmigrante (pp. 94-132). Barcelona, Anthropos.

Sánchez Molina, R. (2005) Mandar a traer. Antropología, migraciones y transnacionalismo. Salvadoreños en Washington. Madrid, Universitas.

Sejersen, T. (2008) Vow to Thee My Countries. The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century. Extraído en Mayo 2015.

http://www.academia.edu/3541464/I_Vow_to_Thee_My_Countries_-_The_Expansion_of_Dual_Citizenship_in_the_21st_Century

Velasco Maillo, H., Díaz de Rada, A. , Cruces Villalobos, F. et alia (2006) La sonrisa de la Institución. Confianza y Riesgo en sistemas expertos. Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces.



Vink, M. (2015, July). The International Diffusion of Expatriate Dual Citizenship Policies. In 22nd *International Conference of Europeanists*. Ces.

Referencias legales:

Constitución Española de 1978

Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior

Ley 93/1960 de 22 de diciembre de 1960, Bases de Ordenación de la Emigración y Decreto Ley 1000/1962

Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.

Ley de la Memoria Histórica: Ley 52/2007 de 26 de Diciembre

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero

Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Oficina del Censo Electoral, sobre reclamaciones a los datos de inscripción en el Censo Electoral.

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-11443