

# **Tesis de Maestría en Diplomacia**

**Raúl Humberto Benítez Benítez**



# El voto de los salvadoreños en el exterior. Las circunscripciones electorales en la diáspora

Trabajo de graduación de **Raúl Humberto Benítez Benítez** para la obtención del grado académico de Maestro en Diplomacia del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática, aprobado por el jurado de tesis el 11 de julio de 2014.

**RECTOR:**

Doctor Francisco Salvador Fonseca Salgado

**PRESIDENTE DEL CONSEJO ACADÉMICO:**

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

**SECRETARIA GENERAL:**

Maestra Nelly Yohana Cuéllar de Yamagiwa

**ASESOR DE LA TESIS:**

Doctor German Oliverio Rivera Hernández

**JURADO DE LA TESIS:**

Maestro Eduardo Cuéllar Navidad

Maestro Rodolfo Ernesto González Bonilla

Doctor German Oliverio Rivera Hernández

## **AGRADECIMIENTOS**

Todo el agradecimiento posible a Dios mi señor, que me brindó la fuerza y luz necesaria para direccionar la presente tesis en la forma correcta.

Agradecimientos especiales a mis asesores de contenido y de metodología, quienes en todo momento me dirigieron de una forma esmerada y profesional. Gracias por compartir sus conocimientos conmigo y por el tiempo que dedicaron para que esta tesis tuviese un final exitoso.

De igual forma, agradezco al Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática (IEESFORD) del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, por permitir formarme académicamente en tan magno centro de estudios y por apoyarme en la decisión de investigar este tema en particular.

Asimismo, agradecimientos sinceros a todas y todos aquellos profesionales que tuvieron la disposición y disponibilidad de ser entrevistados por mi persona, ya que gracias a sus valiosas opiniones, me permitieron fortalecer aspectos importantes de la presente tesis.

## **DEDICATORIA**

Dedico esta tesis a Dios, quien con su luz ha iluminado todo el trabajo que se ha realizado.

De igual forma, la presente investigación es dedicada de manera especial a mis padres Rosario de María Benítez Álvarez de Benítez y Raúl Ernesto Benítez Umaña, quienes con su amor, su paciencia y apoyo, me han dado todo el impulso posible para que este proyecto termine de manera satisfactoria, pese a los momentos difíciles que la vida ha traído consigo. Asimismo, me han ayudado a comprender que el esfuerzo vale mucho la pena, siempre que se hagan las cosas con esmero y convicción.

Asimismo, dedico el presente trabajo a todas aquellas personas que con sus consejos, su cariño y su apoyo emocional, me hicieron comprender que nada es fácil en la vida, y por lo mismo, es necesario luchar incansablemente por lo que uno desea.

## RESUMEN

La presente tesis contiene un análisis profundo de la situación actual del sistema electoral salvadoreño, principalmente en lo relativo al tema de las circunscripciones electorales; así como también de la realidad de la diáspora salvadoreña, desde la perspectiva de su impacto en el desarrollo y evolución del país. A su vez, se aborda el tema del cumplimiento que el Estado salvadoreño debe realizar de los derechos humanos.

Al respecto de la situación del sistema electoral, se estudian los principales elementos que incorporan las referidas circunscripciones en la mayoría de sistemas en general, y en específico en el caso salvadoreño, con la finalidad de comprender el funcionamiento y la forma en que están configuradas. Por su parte, en lo referente a la realidad que atraviesa la diáspora salvadoreña, se expone la situación de imposibilidad de participación política que experimentan, así como también la relación que se desarrolla entre ésta y los salvadoreños que viven al interior del país, la cual ha generado un impacto de gran trascendencia en el desarrollo del Estado; el cuál trasciende la esfera económica, extendiéndose a diversas áreas tales como la cultural y la política. En esta última esfera, se analiza específicamente la incidencia que la diáspora ha tenido y tiene en el rubro político. Para tal efecto, se ha enmarcado dicha situación en un asidero teórico que le da un soporte suficientemente estable, el cuál es el transnacionalismo desde su vertiente política, pues explica la dinámica entre la diáspora, el Estado y el impacto del primero en el segundo. En lo relativo al cumplimiento estatal de derechos humanos, se plantea la obligación del Estado de El Salvador de darle cumplimiento a los derechos políticos de todos sus ciudadanos, incluidos los salvadoreños en el exterior; pues éstos ostentan la naturaleza de derechos humanos, y por tanto deben cumplirse plenamente.

Este análisis, es abordado de la forma en que se expresa, en virtud que dichas realidades determinan la eventual inclusión social y política de la diáspora en el desarrollo del país, lo cual necesariamente pasa por la participación política de este sector poblacional en las elecciones legislativas de El Salvador, debido al importante carácter que ostentan los derechos políticos. Para ello, se ha diseñado una propuesta que contiene los principales elementos que se requieren para la creación de circunscripciones electorales legislativas a favor de los miembros de la diáspora, en las cuales estos últimos puedan ejercer sus derechos políticos, tales como el derecho al voto e incluso el derecho a ser elegidos como funcionarios de elección popular. En dicha propuesta, se pretende que esta inclusión política se realice tomando en cuenta las características propias y la lógica del sistema electoral salvadoreño, pues de esta forma se logrará que lo propuesto sea viable y que responda a las problemáticas que pretende abordar.

Asimismo, se estudia la experiencia comparada de Colombia, quien dispone de una circunscripción exclusiva para su diáspora, la cual está regulada a nivel constitucional; así como también la experiencia que se tiene en la ejecución del voto desde el exterior para las elecciones presidenciales salvadoreñas. Lo anterior, con la intención de tomar aquellos elementos que puedan ser utilizados como insumos valiosos para el diseño de la propuesta.

Todo, con la intención que el Estado realice pasos significativos en el proceso de inclusión política de la diáspora en el desarrollo político y evolución democrática del país; a la vez que se avance en el proceso de cumplimiento estatal de derechos humanos.

## INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente la diáspora, entendida esta como aquella dispersión de grupos de personas que abandonan su lugar de origen hacia diversos países por múltiples motivos; ha padecido, en términos de cumplimiento de derechos, un tratamiento diferenciado con respecto a sus connacionales. Parte de este trato se ha registrado en ámbitos como el político y de derechos humanos, dado que la mayoría de los Estados de origen no les han brindado las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos políticos por el hecho de no encontrarse presentes físicamente en el mismo.

Dicha situación se produce, debido a que hasta hace pocas décadas las personas que por diversas razones dejaban su país de origen y partían hacia otro, eran consideradas “ausentes, traidores o enemigos” (Cecilia Bobes, 2012: Pág. 107). Este injusto trato para la diáspora se ha dado pese a que los aportes hechos por esta, en la economía de sus países han sido muy importantes y en algunos casos incluso esenciales. Al respecto, conviene recordar que en específico las remesas, han logrado obtener una importancia tal que para los países en desarrollo constituyen la mayor fuente de financiación externa, solamente por debajo de la inversión extranjera directa (IED) (Foro Mundial sobre las Migraciones y Desarrollo, 2007)<sup>1</sup>.

Para tener una idea inicial del impacto a través de las remesas, conviene remitirse a un estudio realizado en 2007 por el Foro Mundial sobre las Migraciones y Desarrollo en donde se señala que éstas “han reducido la pobreza y han mejorado el desarrollo en muchos países de renta baja” (Pág. 4). De hecho, este estudio sostiene que es posible que las remesas hayan reducido el porcentaje de población pobre en un 11% en Uganda, un 6% en Bangladesh y un 5% en Ghana. Asimismo, afirma que en El Salvador y Sri Lanka el índice de deserción escolar es menor entre las familias receptoras de remesas.

Con esto se puede evidenciar el valioso aporte brindado por los migrantes a sus países de origen, el cuál incide no solo en el grupo familiar de cada persona que envía dinero individualmente considerada, sino que impacta de manera indirecta, pero importante en rubros de la vida de sus Estados como el turismo, el comercio, el desarrollo local, la política, etc. De esta forma, se constata que su importancia no se reduce al espectro económico, y en particular a las remesas, sino que tienen significancia en diversos temas de la evolución de sus países de origen e incluso de los Estados que los acogen.

Por este potencial y por la multidimensionalidad que las caracteriza, “muchos gobiernos perciben que podrían lograr mucho más realizando alianzas estrechas y productivas con las comunidades de las diásporas” (Rannveig Dovelyn & Kathleen Newland, s.f.: Pág. 5).

Lo anterior, tiene lugar gracias a que, tal como establece Carlos González Gutiérrez (2006), “los Estados actúan en función de las transformaciones que la migración origina en el tejido social de sus propias sociedades” (Pág. 13).

---

<sup>1</sup> Aunque como se verá en el Capítulo 2, existen países como El Salvador en donde las remesas superan los registros de la IED.

Ello ha llevado a que en la actualidad se esté logrando entender que “la migración ya no es necesariamente un proceso de ruptura total con el país de origen” (Cecilia Bobes, 2012: Pág. 107). Idea que ha tenido como consecuencia el hecho que poco a poco los esfuerzos estatales sean identificados “como una tendencia a la transnacionalización” (Ídem).

Con esa perspectiva, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2007), considera oportuno y necesario que dentro del marco de gestión migratoria estatal, se comience a “integrar las diásporas en proyectos locales de desarrollo que representen un verdadero valor agregado para las economías nacionales” (Pág. 5).

Esto da una noción de la creciente necesidad por parte de los países con gran número de población en el exterior, de diseñar y ejecutar políticas de inclusión que permitan vincular a estos últimos con sus lugares de origen. Lo anterior, extrapolado al ámbito político, ha tenido lugar a través de un paulatino proceso de cambio de actitud estatal con respecto al trato que se le da a los migrantes, en el que poco a poco se les ha ido reivindicando los derechos políticos que como seres humanos y ciudadanos de sus Estados tienen, pese a no residir en ellos.

Ahora bien, precisamente por ser un proceso, este tratamiento no puede considerarse como algo consolidado, sino como una evolución en la apertura y ejercicio de dichos derechos para este importante sector poblacional. De ahí que a la fecha, no se pueda afirmar que existe un ejercicio pleno de ellos para con los ciudadanos en el exterior; ya que muchos países permiten a su diáspora votar, pero sólo para elecciones presidenciales.

Con esto, se está permitiendo el ejercicio parcial de los derechos políticos, ya que muchos migrantes puede elegir libremente a su gobernante presidencial; más no así a los funcionarios legislativos, y mucho menos tienen la posibilidad de postularse a dichos cargos de elección popular.

Sin embargo, como ya se mencionó, se está generando una tendencia importante a nivel estatal hacia la concesión de mayor participación política en los países de donde proceden. Frente a dicha tendencia, es importante que países que disponen de gran cantidad de nacionales dispersos por el mundo, como es el caso de El Salvador se preparen adecuadamente y se encuentren al tanto de determinados mecanismos de inclusión política y social que permitan hacer partícipes en el desarrollo y evolución del país, en este caso, a uno de sus grupos poblacionales más numerosos e importante.

En tal sentido, se presenta una propuesta de creación de circunscripciones electorales legislativas o también llamados distritos electorales para los salvadoreños en el exterior, a través de las cuales se les permitirá ejercer el voto en elecciones legislativas desde el país en que residen; e incluso puedan tener representantes directos en el Órgano Legislativo. Propuesta que está precedida de la argumentación técnica que la justifica legal y constitucionalmente.

Lo anterior, se ha realizado teniendo como objetivo general:

- Brindar una propuesta viable para la creación de circunscripciones electorales para la diáspora en elecciones legislativas dentro del sistema electoral de El Salvador, que permita su inclusión política en la evolución democrática del país.

A su vez, se persiguieron como objetivos específicos:

- Analizar la situación actual del sistema electoral salvadoreño en lo relativo a las circunscripciones electorales.
- Argumentar desde la perspectiva teórica la propuesta, de tal forma que la misma goce de solidez, coherencia y viabilidad.
- Presentar los elementos esenciales que formarán parte de la propuesta de circunscripciones transnacionales.

La justificación de la presente investigación obedece a los elementos siguientes:

- La construcción de una propuesta de distritos legislativos dirigidos a la diáspora, reviste una importancia manifiesta; ya que la investigación podría constituirse en un insumo valioso para futuros esfuerzos estatales encaminados a profundizar el proceso de inclusión social y política de aquella en la vida democrática del país.
- Se establecen elementos técnicos y teóricos importantes a tomar en cuenta, dentro del proceso de cumplimiento de los derechos políticos; poniendo fin así con la politización que suele tener lugar en torno a la promesa de saldar la deuda considerada como histórica que se tiene con los salvadoreños en el exterior.
- Asimismo, una investigación realizada en la forma que se ha hecho, representa un elemento novedoso dentro del sistema democrático del país, ya que permite establecer la creación de circunscripciones electorales de carácter transnacional para elecciones legislativas, como una opción viable para brindar mayor participación y representación a los nacionales que residen en el extranjero. Esto implica además de la adición, adecuación o reconfiguración de los escaños legislativos al interior del Órgano Legislativo; reformas legales y constitucionales; lo cual denota la novedad de la investigación que se ha realizado. Todo esto, sin dejar de lado la experiencia que se ha tenido en la implementación del voto de los salvadoreños desde el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, a raíz de la creación de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde<sup>2</sup> el Exterior en las Elecciones Presidenciales
- La utilidad práctica que trae consigo investigar este tema, consiste en que con él se abre una puerta de oportunidades, entre las cuales están: en primer lugar, la posibilidad de reforzar el proceso de consolidación de la democracia; en segundo lugar el disponer de un mecanismo de considerable importancia, con el cual se podría incentivar y aumentar el porcentaje de participación en las elecciones desde el exterior; en tercer lugar, con un sistema electoral estructurado de la forma en que se propone, se puede empezar a prevenir problemas como la posibilidad de debilitamiento del vínculo afectivo y de pertenencia a la nación por parte de la diáspora.

---

<sup>2</sup> Nótese que entre el título de la tesis y el título de la ley existe una diferencia en la expresión “desde el exterior” y “en el exterior”. Al respecto, ambas expresiones son adecuadas dado que evocan la misma actividad, por lo que el uso de las dos es válido y representa el mismo sentido.

- La investigación y proposición de la instauración de éstas circunscripciones electorales, representa un nivel de análisis complejo, ya que, como se mencionó; supone trastocar diversos elementos del sistema electoral, por lo que no se debe perder de vista la idea de que para viabilizar el resultado de la misma, se requeriría de un consenso importante entre las fuerzas políticas, sociedad civil, gobierno ejecutivo, organizaciones de salvadoreños en el mundo, etc.
- Pese a lo último, el esfuerzo de investigación, vale la pena, si se toma en consideración el hecho que las migraciones en la actualidad constituyen un “factor relevante en la formación de políticas nacionales e internacionales” (Lorenzo Chacón, s.f.: Pág. 8); es decir, que el reconocimiento a nivel mundial de la importancia y peso para los países de sus nacionales dispersos fuera de sus fronteras va en aumento.

Todo esto, teniendo como hipótesis la premisa siguiente: “La situación actual de la diáspora y del Sistema Electoral determina la participación de los salvadoreños en el exterior en las elecciones legislativas en El Salvador”.

Dicha hipótesis, se hace operativa a través de las siguientes variables:

- Variable Independiente: La situación actual del sistema electoral salvadoreño y de los salvadoreños en el mundo, en la que se abordará temas como la situación de las circunscripciones electorales, la realidad actual de aquellos, su situación jurídica, la ubicación teórica de dichas realidades, el precedente impuesto con el voto de los salvadoreños desde el exterior en elecciones presidenciales, la experiencia comparada (caso colombiano).
- Variable dependiente: Participación de la diáspora en elecciones legislativas de El Salvador, para lo cual se trabajará en temas como las reformas legales y constitucionales que se requiera, la elección de los criterios para configurar las circunscripciones y en definitiva la propuesta para la nueva circunscripción electoral a favor de este grupo poblacional.

Para la hipótesis y sus variables, se advertirán 3 indicadores de la situación actual de los salvadoreños en el exterior, a saber:

- La existencia de un espacio social transnacional creado a raíz de reiteradas prácticas transnacionales sostenidas entre los migrantes, sus familiares y el Estado salvadoreño. Esto se logrará evidenciar a partir de la ubicación y equiparación de la situación de la diáspora en los postulados teóricos del transnacionalismo.
- El considerable impacto que ya genera la diáspora en el desarrollo económico del país.
- La creciente incidencia que como grupo diaspórico van teniendo en la planeación e implementación de políticas públicas.

A su vez, en la investigación se ha utilizado el método bibliográfico documental, para lo cual se revisaron y analizaron diversos documentos y fuentes bibliográficas. Además, dado que por la naturaleza y la novedad del tema en cuestión, el mismo no ha sido suficientemente investigado, ni se ha desarrollado aún un campo teórico completamente consolidado que permita una descripción o explicación sistemática del mismo; se utilizó de manera complementaria la

técnica de entrevistas a informantes clave. Aunado a lo anterior, se empleó la técnica del análisis de contenido, la cual permitió dar tratamiento a los resultados que se fueron registrando.

Asimismo, se tomó como referencia la experiencia comparada del caso de Colombia, ya que dicho país dispone de una circunscripción electoral exclusiva para sus ciudadanos en el exterior; de tal forma que se tomaron ciertos elementos que podrían adaptarse a nuestro sistema electoral y utilizarlos como insumos importantes para la propuesta.

Con todo, se comenzará explicando la forma en que están configuradas las circunscripciones electorales al interior del sistema electoral salvadoreño, así como también de los derechos políticos de que son acreedores los salvadoreños que residen fuera de las fronteras nacionales; para luego hacer una sólida teorización de la situación y relación existente entre éstos y el Estado salvadoreño, y de la magnitud de la misma. Posterior a esto, se procederá a la presentación de la propuesta aludida y a la argumentación de cada uno de sus elementos constitutivos.



## **CAPÍTULO I. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES TERRITORIALES EN EL SALVADOR**



Para efectos de la presente investigación, es preciso dejar clara la forma en que doctrinariamente se entienden las circunscripciones electorales, para luego analizar los elementos constitutivos de estas, y posterior a ello, estudiar de manera un poco más profunda los elementos de éstas para el caso de El Salvador y su funcionamiento en el proceso de escogitación política.

### 1.1. Definición de circunscripciones electorales

Para un correcto entendimiento de las circunscripciones o distritos electorales, se tomarán en cuenta diversos elementos planteados por algunos autores en su esfuerzo por describirlas, para que a partir de ellos, se identifiquen ciertos factores comunes entre éstas, los cuales permitirán generar una idea clara de su significado.

En ese sentido, el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (s. f.) las define como: “aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral” (Pág. 103).

Por su parte, Fernando Tuesta Soldevilla (2004) las describe como:

“aquel conjunto de electores que conforman la base para que sus votos se repartan entre un número determinado de escaños. En consecuencia, es en la circunscripción electoral en donde se asignan los escaños a candidatos o partidos políticos que han ganados las elecciones” (Pág. 39).

De la misma forma, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador en su Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006 (2008) ha definido a las circunscripciones electorales como: “el conjunto de electores a partir del cual se procede a la distribución de los escaños asignados, según la distribución de votos emitidos en las respectivas elecciones” (Pág. 8).

Se nota pues, que en definitiva se habla esencialmente de:

- Un área territorial específica.
- Un área poblacional determinada, y;
- La utilización de esta área para la distribución de los escaños<sup>3</sup> legislativos que se someten a votación.

Así, habiendo establecido la definición de circunscripción o distrito electoral, adicionalmente hay que decir que estas son parte integrante de los sistemas electorales, como uno de sus elementos principales (Artiga, s.f.: 776); lo cual da cuenta de su importancia.

Al respecto, sistema electoral es aquel que determina:

---

<sup>3</sup> Escaños, son los asientos parlamentarios. NOHLEN DIETER. Sistemas electorales y partidos políticos. Pág. 34.

“las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.)” (Nohlen, 2007: Pág. 295).

Es en concreto, el “proceso gracias al cual se permite determinar a los titulares de los cargos unipersonales (presidente, alcalde, etc.) o cuerpos colectivos (parlamentos, concejos municipales, etc.)” (Soldevilla, 2004: Pág. 39).

Por su parte, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador sostiene que el sistema electoral “se prefigura como el conjunto de reglas para traducir votos a escaños de representantes” (Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008: Pág. 8). Dicho de otra forma:

“constituye la configuración institucional del Derecho Electoral que regula el modo según el cual el elector manifiesta, por medio del voto, el partido o candidato de su preferencia, y por el cual esos votos se convierten en escaños o cargos electivos. En ese sentido, el sistema electoral forma parte del Derecho Electoral” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2000, 2000: Pág. 11 y 12).

En lo relativo a los elementos que lo configuran, según Álvaro Artiga (s. f.: Pág. 776) todo sistema electoral está conformado principalmente por los siguientes: “El número de representantes a elegir, la distribución de las circunscripciones electorales...las formas de candidatura, las formas de expresión del voto o procedimientos de votación, las barreras legales, y la fórmula electoral”

Gracias a la interrelación y dinámica que tiene lugar entre estos componentes, es que se puede ver a muchos países con sistemas eleccionarios similares; pero dadas las características propias de cada elemento, ninguno es idéntico (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008).

## 1.2. Elementos integrantes de las circunscripciones electorales

Respecto de los elementos de las circunscripciones hay que decir, que estos se consideran así dado que se encuentran presentes en ellas, con independencia del tipo de distrito de que se trate. En ese sentido, a criterio del autor de este documento luego de haberlas analizado a profundidad, los elementos integrantes de ellas son:

- El tipo de circunscripción
- El territorio
- La población
- El tamaño de la circunscripción
- La proporcionalidad de las circunscripciones

Se analizará pues, de manera individual cada uno de estos elementos según la doctrina, para luego estudiarlos para el caso de las circunscripciones electorales legislativas salvadoreñas; a la vez que se especificará la forma en que se expresan estos en el sistema electoral del país y su incidencia en el mismo. Para ello, además del recurso doctrinario se echará mano de la jurisprudencia constitucional salvadoreña. Todo, con la intención de facilitar la comprensión de las mismas y de su funcionamiento.

### 1.2.1. Tipos de circunscripciones electorales

Respecto del tipo de circunscripción, y en atención al número de escaños en disputa, se dividen en dos tipos: “circunscripciones uninominales y plurinominales.” (Soldevilla, 2004: Pág. 40).

Las circunscripciones uninominales son “aquellas que eligen a un solo diputado” (Aguilera de Prat, 1996: 553), es decir, de las que, una vez se ha realizado la elección, se desprende un solo funcionario de elección popular. Gracias a esta lógica de escogitación, “las elecciones unipersonales sólo pueden ser celebradas de acuerdo con el principio de decisión de la mayoría” (Nohlen, 2007: Pág. 297).

Por su parte, los distritos electorales plurinominales son “aquellas que eligen dos o más escaños” (Aguilera de Prat, 1996: Pág. 553). En ese sentido, gracias al hecho que de ellos resulta elegido más de un escaño, y a *contrario sensu* de los uninominales; los plurinominales en su mayoría funcionan sobre la base de un sistema proporcional, el cual intenta “convertir de manera más o menos proporcional votos en escaños, de modo que el porcentaje de votos que ha obtenido un partido se parezca lo más posible al porcentaje de escaños con que se ve representado en la asamblea” (Lujambio, 2000: Pág. 676).

Así, mientras “en las circunscripciones plurinominales el elector otorga su voto por lo general a una lista de partido, en las circunscripciones uninominales elige entre candidatos individuales (Nohlen, 2007: Pág. 300).

#### 1.2.1.1. Tipo de circunscripciones electorales en El Salvador

Respecto del tipo de circunscripciones electorales en El Salvador, hay que dejar sentado desde ya, que dependiendo del tipo de elección de que se trate, así será el tipo de distrito a utilizar. En ese sentido, se han dividido los mismos en 3, los cuales son: nacionales, departamentales y municipales. De esta división, se desprende el tipo de circunscripción de que se trate (Código Electoral de El Salvador, 2013).

Para el caso de la nacional, es utilizada para elecciones presidenciales y abarca a todo el territorio de la República, por lo que es única y de tipo uninominal gracias a que de ella se elige al mandatario presidencial (Ídem). Por ello, basta con lograr la mayoría absoluta de votos válidos (Constitución de la República de El Salvador, 1983). En cuanto a las municipales, son utilizadas para los comicios de su mismo nombre, de las que se desprende un concejo municipal como un solo ente, por tanto, se trata de circunscripciones en lista cerrada.

Por parte de las legislativas, se utiliza las de tipo plurinominales, dado que de cada una de ellas emanan más de un diputado. Estas últimas se abordarán en el acápite referido a la proporcionalidad en las circunscripciones legislativas.

### 1.2.2. Territorio

El territorio del que se trata, es aquel que se toma en cuenta como límite espacial para cada circunscripción electoral; es decir, representa el espacio donde se enmarcan estas. Este límite, generalmente se determina dependiendo del número que desea crearse. En ese sentido, pueden existir países que utilizan todo el territorio nacional como única circunscripción, otros que las utilizan y que son delimitadas tomando en cuenta principalmente a la población, y otros que utilizan la división político-administrativa previamente establecida, es decir departamentos, provincias, gobernaciones, estados, etc. (Soldevilla, 2004).

Respecto de esta última forma de delimitar los distritos, hay que decir que usualmente es utilizada para sistemas electorales proporcionales (ídem).

A su vez, es de resaltar que esta forma de estructuración es la que usualmente se ha dado al interior de cada uno de los países (criterio territorial), y sin ir más allá de las fronteras nacionales (criterio transnacional); gracias a que el aspecto territorial ha permeado casi todos los sistemas electorales democráticos, llegando a ser el elemento condicionante por sobre cualquier otro, dentro de la configuración y diseño de las circunscripciones.

Esta preponderancia de la territorialidad en el determinación de las circunscripciones, a juicio del presente autor, tiene su base en el hecho que anteriormente y hasta hace muy poco, el elemento de la soberanía nacional territorial (antagónico a la transnacionalidad), como factor determinante para establecer las atribuciones de los Estados; no permitía pensar en formas de organización que implicara acciones políticas de ciudadanos no presentes al interior de sus países de origen, es decir iniciativas políticas provenientes del extranjero, pues se concebía la existencia de “sociedades estatales delimitadas por el territorio que domina el Estado” (Baeza, 2012: Pág. 41).

Esto, como consecuencia de la fuerte influencia del paradigma westfaliano de los Estados-nación, mediante el cual la soberanía es entendida como “el reconocimiento de otros Estados sobre las capacidades de uno de ellos sobre un territorio y una población determinados” (Aceves, 2004: 4 Pág. 9); por lo que ningún Estado ni agente externo puede ni debe interferir o intervenir en la organización política de otro, ya que todos aquellos procesos que ocurrieren fuera de las fronteras de un Estado han sido considerados ajenos a este, con lo cual “las ciencias sociales no dejan lugar para procesos globales y transnacionales que conectan territorios nacionales” (Baeza, 2012: Pág. 42).

Así, impactan directamente a dicha disciplina ya que “reducen su foco de atención a las realidades que se insertan dentro de los contenedores de los Estados-nación y dejan de lado aquellas que subvierten o introducen ambivalencia en el esquema analítico Estado/nación/territorio” (ídem).

Todo esto, generado por la reticencia política a “pensar transnacionalmente” (OIM, Dialogo Internacional sobre la Migración. Migración y transnacional: oportunidades y desafíos, 2010: Pág. 4) que preponderó en ese tiempo y que aún se manifiesta en la actualidad, pese a la obviedad de la realidad transnacional y de las migraciones (ídem).

En ese sentido, el territorio nacional se impuso como un límite para la determinación de la cantidad de las circunscripciones electorales, ya que cualquier acción política de salvadoreños residiendo en el extranjero, se entendía como una probable intromisión al sistema político interno; pues como se dijo, la población y las naciones han estado restringidas por límites espaciales (Wayland, 2006: Pág. 2).

Este hermetismo, ha tenido como consecuencia que no se permitieran circunscripciones legislativas extra-territoriales o transnacionales, pese a que es “perfectamente posible la elaboración de una división de circunscripciones electorales basada en criterios geográficos diferentes” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2000, 2000: Pág. 9).

#### 1.2.2.1. El territorio como elemento constitutivo de las circunscripciones electorales en El Salvador

En lo relativo a la delimitación espacial de las circunscripciones electorales salvadoreñas, el Artículo 79 de la Constitución de la República de El Salvador (1983), establece que “en el territorio de la República se establecerán las circunscripciones electorales que determinará la ley. La base del sistema electoral es la población”(Pág. 19).

Con esto se advierte que si bien la población es la base del sistema electoral, la estructuración del mismo debe realizarse tomándola en cuenta, pero la misma deberá estar enmarcada siempre en el territorio nacional; con lo cual se rubrica la preponderancia del territorio sobre cualquier otro elemento.

Por tal motivo, el Código Electoral de El Salvador (2013) en su Artículo 10, al momento de definir las, las describe como circunscripciones “territoriales electorales”; de lo cual se colige el hecho que la división realizada de los distritos, ha tenido lugar exclusivamente siguiendo la anterior medida (sujeción al territorio nacional).

Esta división, se analizará con detenimiento más adelante cuando se aborde el tema de la división de las circunscripciones.

Finalmente, hay que decir que tradicionalmente se ha asimilado al territorio con el tamaño de las circunscripciones, sin embargo, como se analizará a continuación, en realidad dicho tamaño está determinado por la interacción entre el territorio y la población.

### 1.2.3. Población

Se inicia la exposición del presente elemento recordando que para la Organización de las Naciones Unidas ONU (2008) “el capital más importante que una sociedad puede tener es el capital humano” (Pág. 1).

Tomando en cuenta lo anterior, se tiene que la población de que se trata son todos los seres humanos en general, entre los que evidentemente están aquellos considerados como ciudadanos de cada país respectivamente; ya que de esta consideración, deriva el ejercicio de los derechos políticos. En ese sentido, la población comprendida como base para las circunscripciones electorales son todos los seres humanos independientemente si tengan o no capacidad para ejercer el sufragio y para postularse a cargos de elección popular, los cuales en la mayoría de los casos, se encuentra residiendo al interior de sus países de origen.

Este elemento, es de gran importancia para los sistemas electorales, si se toma en cuenta que “la representación por población es un principio básico de la democracia” (Proyecto ACE, Delimitación de distritos. Población equivalente, 2014).

Esto, está relacionado estrechamente con otro de los principios de la democracia, a saber el hecho de que cada voto debe tener el mismo peso, es decir, la igualdad del sufragio. Igualdad que implica el hecho que los votos se asignan entre toda la población a través de la regla siguiente: “cada elector tiene asignado el mismo número de votos, independientemente de la persona que lo emita, por lo que no deben existir diferencias cuantitativas en el número de votos disponibles para cada elector” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008: Pág. 10).

Por tal motivo, se debe tener en consideración que “la regla más aceptada para la delimitación es que los distritos deben ser relativamente iguales en población” (Proyecto ACE, Delimitación de distritos. Población equivalente, 2014). Dicha igualdad, expresada principalmente en términos de representación.

En ese contexto, Humberto Nogueira Alcalá (1993) afirma que “en los países en que se utilizan sistemas proporcionales, si se busca respetar el valor de resultado igual del voto de cada ciudadano, deben estructurarse las circunscripciones...de manera que los que tengan mayor población tengan mayor número de representantes en proporción a la población de los respectivos distritos” (Pág. 97).

Ahora bien, hay que aclarar que depende de cada país la determinación de cuál será la población comprendida en sus circunscripciones electorales; ya sea todos los ciudadanos independientemente del país en que residan o exclusivamente los que vivan al interior de su territorio nacional. Al respecto, con independencia de la población que se decida tomar en cuenta, ésta “habrá de determinarse por los medios objetivos pertinentes (censo de población o cualquier otro medio confiable)” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2000, 2000: Pág. 10).

### 1.2.3.1. La población en las circunscripciones electorales de El Salvador

Como ya se mencionó al momento en que se habló del territorio, el Artículo 79 de la Constitución de la República de El Salvador (1983) le otorga a la población una importancia crucial, dado que la denomina como “la base del sistema electoral” (Pág. 76), es decir, se constituye como un criterio primario para el diseño del sistema electoral (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008). A este respecto, hay que aclarar que cuando se habla de población se hace en los términos establecidos en el Art. 83, Art. 86 y Art. 125 de la Constitución de la República, en los cuales se asimila a la población salvadoreña con todo el “pueblo” de El Salvador.

De esta forma, para efectos del diseño de las circunscripciones electorales se toma en cuenta a todo el pueblo; sin embargo, se aclara que para el ejercicio del voto sólo se considera a un sector específico de este. Por ello, hay que establecer cual es dicho grupo poblacional.

Para esto, la Constitución de la República en su Artículo 76 hace la delimitación de que se habla, pues establece que el segmento de población tomado en cuenta para votar en cualquier tipo de evento electoral de los establecidos en el Artículo 80 de dicho instrumento jurídico, son todos “los ciudadanos capaces de emitir voto”; y le brinda a dicha sector la calidad de cuerpo electoral. Asimismo, el Código Electoral de El Salvador (2013) en su Artículo 8 rubrica dicha consideración.

Así, el cuerpo electoral utilizado es aquel grupo poblacional que cumple con los requisitos siguientes:

- Ser ciudadanos y ciudadanas con capacidad para emitir el voto (Constitución de El Salvador, 1983: 18).
- Estar inscritos en el registro electoral elaborado por el Tribunal Supremo Electoral (ídem).
- Aparecer en el correspondiente padrón emitido por el Tribunal Supremo Electoral. (Código Electoral de El Salvador, 2013).
- Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos (ídem).
- Que habiten dentro de los límites establecidos para cada una de dichas circunscripciones. (ibídem).

En ese sentido, la población habilitada para ejercer el sufragio en elecciones legislativas, no es todo el pueblo, sino en esencia todo individuo de nacionalidad salvadoreña y que a su vez tenga la calidad de ciudadano. Con esto, es preciso analizar si los compatriotas que residen en el exterior han perdido su calidad de nacionales y ciudadanos por el hecho de haber establecido su residencia en otro país. Respecto de este análisis, se efectuará el mismo en el apartado concerniente a los derechos políticos de los salvadoreños en el exterior.

Por todo, hay que decir que la población juega un papel importante para el funcionamiento de los distritos electorales; ya que, en primer lugar y como se verá más adelante cuando se hable de la proporcionalidad, el grado de representación de cada una de las circunscripciones en el

pleno legislativo depende de la cantidad de personas que en ellas se alojan (pueblo); y en segundo lugar, de la población o pueblo se utiliza un segmento considerable de este, para el ejercicio del sufragio (cuerpo electoral).

Sin embargo como ya se dijo, para la delimitación del número y alcance de circunscripciones salvadoreñas, el elemento poblacional no es el principal, pues existe un grupo social de vital importancia para el país por su densidad y su peso económico, como lo es la diáspora; que ha sido excluido al momento de considerar a aquellas personas que merecen ejercer el sufragio en elecciones legislativas, por el argumento de residir fuera del territorio nacional, pero que no por eso han dejado de ser nacionales u originarios del mismo, ni modificado su lealtad para con este. (Romo, 2007)<sup>4</sup>.

Por lo anterior, cuando la Constitución y el Código Electoral abordan el tema de la población, hay que tener en mente el hecho que el espectro poblacional se limita en la práctica, exclusivamente a aquellas personas que se encuentren viviendo al interior de las fronteras del país.

Situación cuestionable, por la importancia que, como ya se dijo, tiene la población no sólo para las circunscripciones sino en todo el sistema electoral. Ahora bien, esa relevancia permite al autor de esta investigación construir la premisa siguiente: “Pueden existir circunscripciones electorales basadas sólo en población sin territorio nacional, pero no pueden existir circunscripciones sin población”.

Ampliando, se puede afirmar que la existencia de distritos electorales en donde el elemento predominante para su configuración sea las personas, y que éste no se circunscriba a las delimitaciones territoriales nacionales; es algo que perfectamente podría suceder, debido a que el país tiene una cantidad importante de población residiendo fuera de sus fronteras, pero que mantienen nexos importantes con sus familias y con el Estado mismo. De hecho, hay países que actualmente ya disponen de circunscripciones sin base territorial nacional, como Italia, República Dominicana y Colombia. A la inversa, no se podrían concebir circunscripciones sin población.

Respecto a esta premisa, se profundizará la misma más adelante cuando se aborde el capítulo II de este documento, en donde se verá lo factible que puede ser circunscripciones sin base territorial nacional.

#### 1.2.4. Tamaño de las circunscripciones legislativas en general

A propósito del tamaño de las circunscripciones hay que decir que se trata de unos de los elementos que reviste una importancia considerable, dado que éste se establece a raíz de la interacción existente entre dos de los elementos ya explicados, a saber, el territorio y la población.

---

<sup>4</sup> Respecto del tema de la nacionalidad y de quienes son nacionales de El Salvador, se abordaran también en apartados posteriores.

Al respecto, y como ya se mencionó, usualmente el tamaño se ha asimilado con el territorio. Sin embargo, dicho tamaño no es referido solamente a la extensión territorial material, “sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción” (Nohlen, 2007: Pág. 299); es decir, al porcentaje de puestos legislativos asignados a cada circunscripción. Esta adjudicación, se realiza generalmente tomando en cuenta a aquella población residente en el territorio en el que se enmarca la misma.

Por tal motivo, el tamaño de las circunscripciones se expresa en dos sentidos: en la extensión territorial que ésta abarca, y principalmente en el número de puestos legislativos que de ellas se desprenden.

Así pues, se rubrica la relación estrecha y a su vez un tanto desigual entre el territorio y la población.

#### 1.2.4.1. Tamaño de las circunscripciones legislativas en El Salvador

En el Salvador el establecimiento del tamaño de las circunscripciones se da con la concurrencia del territorio y la población. Al respecto, ya se ha puesto de manifiesto el carácter constitucional que ambos elementos tienen dentro del sistema electoral.

En ese sentido, el tamaño de las circunscripciones salvadoreñas debe entenderse como “el número de representantes que corresponden a cada circunscripción electoral” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 28-2002, 2002: Pág. 16), el cual a su vez debe “responder, en todo momento, a la distribución poblacional en el territorio nacional” (ídem). Es decir, el número de escaños por distrito.

Ahora bien, para el caso salvadoreño no se debe dar la errada idea de que la población es igual de determinante que el territorio, pese a estar definida como la base no sólo de las circunscripciones sino de todo el sistema electoral; ya que como ya se mencionó, el elemento territorial ha sido y es el factor condicionante para la estructuración de los distritos electorales. Prueba de esta disparidad se evidencia en el hecho que, si bien la población es tomada en cuenta, lo es solamente si está dentro del territorio de El Salvador.

Sin embargo, aún con este evidente predominio, tampoco se puede dejar de ver el importante papel que desempeña el elemento poblacional en el establecimiento del tamaño de las circunscripciones electorales; ya que como se analizó, es a través de aquel que se determina el número de escaños por cada una de estas últimas.

Se confirma pues, ya sea en mayor o menor medida, la relación existente entre el territorio y población. Por ello, cuando los autores hablan del tamaño de las circunscripciones territoriales, hay que tener en consideración que hacen referencia a la amplitud en cuanto a las personas abarcadas, al espacio territorial que ocupan, y al alcance y consecuencias políticas que dichas circunscripciones tienen al interior del Órgano Legislativo; es decir el número de escaños asignados a cada distrito electoral.

Precisamente en este último elemento mencionado, es donde el tamaño de las circunscripciones adquiere mucha relevancia, ya que a través de él se “puede ejercerse influencia sobre la representación política” (Nohlen, 2007: Pág. 299).

Influencia expresada, para el caso de sistemas electorales como el salvadoreño (basados en la proporcionalidad), en que el número de representantes de las circunscripciones con mayor índice poblacional, será superior respecto de aquellas cuya población es menor.

Dicho de otra forma, el nivel de representación de un distrito dentro de la Asamblea Legislativa es directamente proporcional al número de habitantes que posee aquel. En ese sentido, cuánto más pequeño sea este, menor será el peso que tendrá al interior de la Asamblea Legislativa; evidenciando así, la gran importancia del estudio de su tamaño.

Al respecto, Dieter Nohlen (2004), expresa que “el tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral; primero, para la relación entre votos y escaños y, segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos” (Pág. 19).

#### 1.2.5. La proporcionalidad

La proporcionalidad vista como elemento integrante de la mayoría de las circunscripciones electorales legislativas de los sistemas electorales, tiene dos ámbitos de incidencia. En primer, lugar busca reflejar el “nivel de coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen las organizaciones participantes en una elección para cuerpos colegiados” (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Diccionario electoral, s.f.: Pág. 706).

En esa vía, el elemento que se está analizando requiere ser entendido como aquel elemento que busca:

“por un lado, representación para todos, en términos de que se vean representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente, las minorías y las mujeres; por otro lado, representación justa, es decir, una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. El parámetro de medición empírica de una representación adecuada es el grado de proporcionalidad entre votos y escaños” (Nohlen, 2007: Pág. 319).

Es por ello que consecuentemente el sistema proporcional, intenta “convertir de manera más o menos proporcional votos en escaños, de modo que el porcentaje de votos que ha obtenido un partido se parezca lo más posible al porcentaje de escaños con que se ve representado en la asamblea” (Lujambio, 2000: Pág. 676).

En ese sentido, la proporcionalidad incide directamente en la representación que los partidos políticos y sectores no partidarios tienen al interior del pleno legislativo, pues busca reflejar de forma acorde la fuerza e incidencia que los mencionados actores ejercen en la circunscripción.

En segundo lugar, la proporcionalidad tiene otra faceta importante, la cual se expresa al momento del diseño o modificación de los sistemas electorales proporcionales, específicamente en la determinación del número de escaños que se le asignan a una circunscripción; pues esta acción debe realizarse respetando la relación de proporcionalidad que debe existir entre la cantidad de habitantes de esta última y el número de escaños que se le asigna. Dicho de otra manera, de la cantidad de población que poseen las circunscripciones dependerá el número de puestos legislativos que se les asignen; con lo cual su tamaño responderá a la cantidad de individuos que ahí residan (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008). Por lo tanto, cuanto más grande el distrito sea, mayor será el número de escaños que se le asignen.

Es por ello que “la magnitud de las circunscripciones...es el elemento fundamental para determinar la proporcionalidad de la distribución” (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Diccionario electoral, s.f.: Pág. 710) de los escaños legislativos, ya que entre mayor magnitud, más puestos legislativos se asignan.

Se constata así, la aseveración hecha anteriormente, respecto del estrecho vínculo entre el elemento de la población y la proporcionalidad.

Finalmente se recalca la importancia de tener siempre en mente las dos formas de incidencia del elemento de la proporcionalidad, pues ambas coexisten en las dinámicas generadas en las circunscripciones legislativas salvadoreñas.

#### 1.2.5.1. La proporcionalidad en las circunscripciones legislativas salvadoreñas

En El Salvador, el sistema electoral y en específico las circunscripciones legislativas han sido dotadas de proporcionalidad a partir del máximo rango jurídico posible, como es el constitucional, ya que la carta magna (1983) en su Artículo 79 inc. 2 establece que para elecciones legislativas “se adoptará el sistema de representación proporcional” (Pág. 19); es decir, se busca lograr reflejar adecuadamente en el Órgano Legislativo la fuerza e impacto que los partidos políticos y sectores no partidarios despliegan en cada circunscripción.

Esto evidentemente implica que se trabaja con distritos electorales de tipo plurinominales. Es por ello que el Código Electoral de El Salvador (2013) en sus Artículos 10 y 13, determinan la existencia de múltiples circunscripciones, llamadas “departamentales” (Pág. 4) para efectos de la integración de la Asamblea Legislativa; de las cuales se elige a más de un diputado por cada una de ellas, con lo cual se evidencia de forma clara su carácter plurinomial en el sistema electoral salvadoreño.

Dicho esto, el elemento proporcional en el marco de los distritos electorales y para efectos de la traducción de votos a escaños legislativos se manifiesta en la correspondencia entre el número de votos registrados por cada partido político y sector no partidario y el porcentaje de representación de estos tienen al interior del Órgano Legislativo; es decir, busca que exista el “mayor grado de correspondencia posible entre la cantidad de votos y los escaños obtenidos por los diversos partidos políticos” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El

Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2000, 2000: Pág. 10) y diputados no partidarios (Código Electoral de El Salvador, 2013).

De igual forma, la proporcionalidad se manifiesta en términos del diseño de los distritos electorales y en específico para la determinación del número de escaños, en la relación proporcional que debe existir entre el número de habitantes de una circunscripción y la cantidad de escaños asignados a esta (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008). Con relación a la forma específica en que se efectúa dicha relación y lo relativo a la manera en que se hace la división territorial de las circunscripciones utilizando el principio proporcional; se verá más adelante en el apartado concerniente a la división de las circunscripciones territoriales actuales.

### 1.3. División de las circunscripciones

En primer lugar hay que aclarar que, dado que se trata del acto de dividir circunscripciones electorales; este apartado se enfocará principalmente en las de naturaleza plurinominal, pues estas aceptan más de una.

En ese sentido, las opciones para dividir circunscripciones son:

- División de circunscripciones especialmente diseñadas. A través de este método, se trata de “delimitar las circunscripciones atendiendo el principio de mantener una relación igual entre representantes y población (un hombre=un voto). Se requiere de un conocimiento muy exhaustivo de la geografía y demografía del país” (ídem). En esta división, se pueden enmarcar aquellos ajustes o modificaciones a los límites de las circunscripciones debido al alto impacto generado por las migraciones (Soldevilla, 2005). Otro aspecto importante de esta forma de segmentación, es que generalmente se utiliza en sistemas mayoritarios con circunscripciones uninominales.
- División de circunscripciones utilizando la delimitación político-administrativa. A través de esta opción, se busca enmarcar las divisiones de las circunscripciones en los límites político-administrativos con que se organizan los Estados, tales como los departamentos, provincias, gobernaciones, estados, regiones etc. Este método es el que mayoritariamente se utiliza en sistemas proporcionales (Soldevilla, 2004).

Se verá a continuación, en cuál de estas formas de dividir circunscripciones están enmarcadas las del sistema electoral salvadoreño.

#### 1.3.1. División de las circunscripciones salvadoreñas

El sistema electoral salvadoreño ha realizado la división de sus circunscripciones electorales, tomando como base el método de la utilización de las delimitaciones político-administrativas preexistentes. Esta determinación, se encuentra regulada en el Artículo 10 del Código Electoral de El Salvador (2013), el cual establece que las circunscripciones electorales territoriales están estructuradas a partir de la división siguiente:

- “Circunscripciones municipales
- Circunscripciones departamentales
- Circunscripción nacional” (Pág. 4)

Para el caso del presente estudio, las circunscripciones involucradas son las departamentales, ya que son a través de estas que se escoge a las personas que integran la Asamblea Legislativa. En ese sentido, se procederá a continuación al análisis de las mismas.

### 1.3.1.1. Circunscripciones electorales departamentales

Hablando específicamente de las circunscripciones departamentales, el Artículo 13 del Código Electoral de El Salvador (2013) establece que la integración de la Asamblea Legislativa se hará a través de escaños legislativos, los cuales se eligen por medio de un número determinado de circunscripciones electorales.

Estas circunscripciones, por el hecho de ser varias en número, se dividen a través de la regla siguiente (ídem): “habrá tantas circunscripciones electorales, como Departamentos, en que se divide el territorio de la República para la administración política” (Pág. 6). En ese sentido, si se tiene que el territorio de la República de El Salvador está dividido en 14 departamentos; consecuentemente entonces, existen 14 distritos electorales a través de los cuales se selecciona a los 84 diputados que conforman la Asamblea Legislativa.

En este punto, hay que hacer un paréntesis para enfatizar en que, a criterio del autor, el motivo por el que se determina esta forma de establecer el número de circunscripciones, y con esto cerrando toda posibilidad de instaurar circunscripciones sin base territorial nacional; es por la preponderancia del territorio de la que ya se ha hablado, la cual esta expresada en el Art. 79 de la Constitución de la República de El Salvador. Por ello, sólo se ha tenido en cuenta a la población salvadoreña que reside el territorio, dejando de lado la existencia de millones de compatriotas que viven fuera del país, pero que continúan siendo nacionales salvadoreños.

Lo anterior no es algo incoherente *per se*, sino que como ya se mencionó, se trata de un sistema electoral que en su momento respondía a una lógica interna de país en la que la “soberanía nacional” era un elemento esencial en la determinación de la organización política interna; por lo que cualquier iniciativa política de inclusión de salvadoreños en el exterior, hubiese sido entendida como contraria y atentatoria a dicha idea de soberanía. Este argumento a criterio del autor, está desfasado, ya que la situación política y social del país, así como la dinámica económica interna; evidentemente han cambiado y la influencia de la diáspora es innegable. Por tal motivo, se requiere una actualización y puesta en sintonía con las situaciones transnacionales contemporáneas, lo cual incluso puede incluir reformas constitucionales.

Regresando al número de circunscripciones electorales legislativas, es preciso mencionar que por el hecho de ser estas plurinominales, tienen asignadas un número determinado de escaños legislativos a ocupar; es decir, una cantidad específica de diputados por distrito individualmente considerado, los cuales surgen electos como tal, a partir de las elecciones que se concretan al interior de aquel.

En atención a lo expresado, es válida la pregunta respecto de ¿cómo se realiza la división de los escaños?

Responder a este cuestionamiento, requiere remitirse nuevamente al Artículo 13 del cuerpo legal que se está haciendo referencia (ídem), el cual establece de manera implícita los elementos de las circunscripciones legislativas ya analizados, a saber:

- El tipo de circunscripción
- El territorio
- La población
- El tamaño de las circunscripciones
- La proporcionalidad del sistema electoral

Estos elementos, para efectos de distribución de los escaños legislativos, interactúan de la manera siguiente:

En primer lugar, se requiere establecer un cociente nacional de población. Para ello, se debe realizar la operación de dividir el número total de habitantes del país entre el número de diputadas y diputados que conformarán la Asamblea Legislativa, resultando así un total que asciende a 84 escaños (ídem).

Para determinar el cálculo del total de habitantes del país, se realiza con base al censo nacional, el cual está a cargo del Ministerio de Economía (MINEC), el que a su vez lo elabora a través de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (Ley Orgánica del Servicio Estadístico, 1955). En este censo, “se enumera a la persona en el lugar que tiene como residencia habitual” (DIGESTYC, Censos Nacionales de El Salvador, 2014); con la finalidad de “proporcionar al gobierno los datos que necesita para adoptar decisiones de política, de planificación y de administración” (ONU, Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, 2008: Pág. 11).

Al respecto, el último censo realizado fue el del año 2007 (DIGESTYC, Censo de población y vivienda), en el que la población total fue de 5, 744,113 (Pág. 1); por lo que éste número habría que dividirlo entre el total de escaños legislativos, es decir 84, y el resultado sería el cociente nacional. Este cociente puede entenderse como el porcentaje de población que cada diputado tiene en términos de representación; es decir, el valor poblacional de cada uno de los escaños.

De ahí que, Dieter Nohlen (2007) considera que “los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente en el número de votos obtenidos” (Pág. 304).

A este punto de la exposición, hay que aclarar que aún no se ha determinado la división de los escaños al interior de las circunscripciones electorales legislativas.

En segundo lugar, y ya habiendo establecido el cociente nacional de población; se pasa a distribuir específicamente el número de diputaciones por distrito, para lo cual se divide el número de habitantes de cada uno de ellos (de cada departamento) entre el cociente nacional; es

decir se verifica cuantas veces cabe el cociente dentro del número de habitantes de cada departamento, y éste número de veces será entonces la cantidad de escaños por circunscripción.

Ahora bien, este proceso se lleva a cabo a partir de una condición que goza de inmutabilidad e invariabilidad, como es el hecho de concederle a cada departamento un mínimo de 3 escaños legislativos; independientemente de si el número de sus habitantes alcanza o no la cantidad de tres cocientes nacionales.

Lo anterior se hace así, dado que el legislador “persigue que en todas las circunscripciones departamentales electorales estén representados la mayoría de partidos políticos” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008: Pág. 15); pues con ello, se logra dar observancia al principio en materia electoral que en esencia establece que, cuanto más grande sea el tamaño de la circunscripción electoral, mayor será el número de posibilidades de los partidos políticos pequeños o minoritarios de obtener escaños legislativos (Ídem).

Bajo esta lógica de interacción entre los elementos configuradores, el mismo Artículo 13 del Código Electoral (2013: Pág. 6) ha determinado la división y distribución siguiente:

- “a. San Salvador, veinticuatro Diputados o Diputadas;
- b. Santa Ana, siete Diputados o Diputadas;
- c. San Miguel, seis Diputados o Diputadas;
- d. La Libertad, diez Diputados o Diputadas;
- e. Sonsonate, seis Diputados o Diputadas;
- f. Usulután, cinco Diputados o Diputadas;
- g. Ahuachapán, cuatro Diputados o Diputadas;
- h. La Paz, cuatro Diputados o Diputadas;
- i. La Unión, tres Diputados o Diputadas;
- j. Cuscatlán, tres Diputados o Diputadas;
- k. Chalatenango, tres Diputados o Diputadas;
- l. Morazán, tres Diputados o Diputadas;
- m. San Vicente, tres Diputados o Diputadas; y
- n. Cabañas, tres Diputados o Diputadas”.

De esta forma, se evidencia la proporcionalidad del sistema, ya que los 84 puestos no se reparten de manera igualitaria entre todos los departamentos, lo cual resultaría de dividir dichos escaños entre las 14 circunscripciones; sino que la cantidad de diputaciones (tamaño de la circunscripción), se distribuyen proporcionalmente en atención a la cantidad de población

residiendo en cada departamento (cantidad de ocasiones en que el cociente nacional quepa dentro del número de población por departamento).

Lo señalado, justifica el hecho que en determinados departamentos como San Salvador exista un número mucho mayor de diputados respecto de otros como Cabañas, San Vicente, Morazán, por señalar algunos.

Finalmente, hay que aclarar que con el proceso electoral legislativo ya explicado, no solo se escogen a los diputados propietarios, sino también a los suplentes; por lo que la cantidad de diputados propietarios designada para cada circunscripción, es la misma para los diputados suplentes (Código Electoral de El Salvador, 2013).

#### 1.4. Consideraciones sobre los derechos políticos de los salvadoreños en el exterior

Los derechos políticos de los salvadoreños en el exterior no difieren de los que toda persona tiene o debería tener en el resto del mundo, ya que, como se verá a continuación, se trata de verdaderos derechos humanos, los cuales por su propia naturaleza, no pueden ser violentados ni restringidos.

En ese sentido, es necesario establecer lo que se debe entender como derechos políticos y cuáles son estos, para luego determinar por qué se consideran inherentes a la persona. Posteriormente se procederá, al análisis de dichos derechos en El Salvador.

##### 1.4.1. Definición de derechos políticos

Para definir correctamente a los derechos políticos, es preciso tomar en cuenta diversos puntos de vista. En ese sentido, Sonia Picado (2007) establece que “los derechos políticos son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se trata de facultades o, mejor, de titularidades que, consideradas en su conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política” (Pág. 48).

Al respecto, el Diccionario Electoral del Instituto de Derechos Humanos (s.f.: 223) establece que se les puede entender como aquellos derechos que se “configuran como formas de participación de los individuos, bien subjetiva o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal” (Pág. 223).

Asimismo, el diccionario en mención (ídem), para agregar importantes elementos a la definición, echa mano de la brindada por Carl Schmitt, la cual en esencia afirma que “son derechos ciudadanos esencialmente democráticos, que parten de considerar a la persona como ciudadano del Estado y no, simplemente, como un ser libre que vive en estado de naturaleza”

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Informe Venezuela, 2009) concibe a este grupo de derechos como “aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país” (párrafo 18).

A su vez, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2000) los define como “un conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política, es decir, son derechos que representan todos aquéllos instrumentos que posee el ciudadano para participar activamente en la vida pública o, si se quiere, el poder político con el que cuenta aquél para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado” (Sentencia de Inconstitucionalidad 16-1999: Pág. 12).

Por lo anterior, es que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (Sentencia de Inconstitucionalidad 8-2014) considera que “los derechos políticos de los ciudadanos y otros derechos fundamentales de las personas relacionados con su participación política son instituciones esenciales de los Estados democráticos, al punto que su respeto y eficacia constituyen signos de identidad, sin los cuales no existe una verdadera democracia ni un Estado Constitucional de Derecho”(Pág. 9); dejando ver así, la importancia que los mismos deben tener para los Estados.

Con estos elementos, se concluye que se trata de aquel importante conjunto de derechos pertenecientes a toda persona, los cuales se hacen efectivos frente al Estado una vez el individuo adquiere la calidad de ciudadano; y que dada la relevancia de éstos, la entidad estatal está obligado a reconocerlos y ampararlos.

#### 1.4.2. Derechos políticos como Derechos Humanos

Una de las premisas más importantes y punto transversal en la presente tesis es considerar los derechos políticos como “Derecho Humano”. Esto encuentra su fundamento jurídico no solo en diversos textos constitucionales, sino también en instrumentos internacionales, los cuales dada su amplísima aceptación y suscripción por parte de los Estados, son considerados de alcance universal.

El primero y más importante de estos instrumentos internacionales, dada a su aceptación prácticamente en todo el mundo, es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (1948); la cual específicamente en su Artículo 21 numeral 1 y 3, determina que:

“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.

“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Se advierte pues, que este Artículo no es una simple declaración formal sino que se trata de un reconocimiento universal de derechos, lo cual permite que éstos pasen a formar parte de la normativa internacionalmente aceptada.

Asimismo, esta declaración de derecho humano se rubrica en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del año 1966, ya que el Artículo 25 establece que todo ciudadano

debe gozar del derecho a “votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.

A su vez, en su Artículo 2 compromete a los Estados Parte a que, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, adopten “las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.

De igual forma se da este importante reconocimiento en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ídem), pues en su Artículo 23 contempla que:

“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Por todo lo anterior, gracias a considerarse derecho humano y en atención a encontrarse insertos en semejantes instrumentos internacionales y universales; los derechos políticos puedan entenderse como una norma de *Ius Cogens* (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1980: Pág. 17), es decir, estipulaciones que por ser aceptadas por la comunidad internacional, son normas imperativas de derecho internacional que no admiten acuerdo en contrario.

En ese sentido, la internacionalización de los derechos humanos ha permitido a los derechos políticos configurarse “como una categoría de los derechos humanos” (Picado, 2007: 49), pues los Estados al suscribir los instrumentos internacionales en los que se reconocen aquellos derechos considerados como inherentes al ser humano en su conjunto, están ratificando por consecuencia a los derechos políticos; dado que no se han hecho diferenciaciones entre uno y otro, ni distinciones a la hora de asignarlos a las personas. De hecho, hay instituciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1990) que sostienen que “el ejercicio de los derechos políticos es inseparable de los otros derechos humanos fundamentales” (Informe Haití: párrafo 15).

Por esta razón, hoy en día es prácticamente “insostenible una posición que pretenda negar a los derechos políticos su condición de derechos humanos” (Picado, 2007: Pág. 49). Gracias a esta condición, si se toma en consideración que no se debe estipular contra lo dicho por normas de *ius cogens*; se puede suponer con certeza que dichas normas son fundamentales para las sociedades, y por tanto prioritario su cumplimiento estatal.

Por otra parte, en cuanto a su cumplimiento, además de tratarse de una obligación para los Estados, se trata de una verdadera oportunidad para éstos, lo cual “significa que los Estados deben generar las condiciones y mecanismos óptimos para que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad de ejercerlos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación” (CIDH, Informe Venezuela, 2009: párrafo 20).

Desde esa perspectiva, puede afirmarse contundentemente que en la actualidad los Estados deben asegurar el cumplimiento pleno de los derechos políticos. Pese a ello, por diversas razones estos derechos no han sido garantizados de manera plena para todos los ciudadanos de cada país, pues si bien se les ha permitido a la mayoría de ellos ejercer sus derechos, se ha dejado de lado a importantes grupos sociales, entre los que destaca las diásporas.

Finalmente, ya establecida la definición de derechos políticos y habiéndolos categorizado como derechos humanos con reconocimiento universal; es necesario conocer cuáles son estos. En ese sentido, los principales derechos políticos reconocidos son:

- El derecho al sufragio (participación activa): “implica la facultad de todos los ciudadanos de elegir mediante una declaración de voluntad a sus representantes en la esfera estatal” (Picado, 2007: Pág. 49).
- El derecho a ser electo (participación pasiva): “plantea que las personas pueden optar y presentarse como una opción al resto de los nacionales con la intención de desempeñarse en cargos o funciones públicas” (ídem).
- Derecho de petición: Comprende el “dirigir peticiones a las Cámaras, o a los órganos ejecutivos, y de exponer sus necesidades a fin de influir en las legislación política” (Instituto de Derechos Humanos, s.f.: Pág. 230).

#### 1.4.3. Derechos políticos en El Salvador

En El Salvador, gracias a haber suscrito los tratados internacionales ya mencionados, los derechos políticos gozan de un reconocimiento al más alto nivel estatal como lo es el rango constitucional; lo cual los consagra directamente como normas esenciales y fundamentales del Estado. Al respecto, el Artículo 72 de la Constitución de la República de El Salvador (1983) establece que:

“Los derechos políticos del ciudadano son:

- Ejercer el sufragio;
- Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos;
- Optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes secundarias” (Pág. 17).

A partir de esa regulación constitucional, “es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 8-2014, 2014 Pág. 9).

Por su parte, la legislación secundaria a través del Código Electoral de El Salvador (2013) regula ampliamente y de manera específica el contenido de la disposición constitucional en referencia. Entre algunas de las estipulaciones de dicho código, destaca el Artículo 3 el cual expresa: “el sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos y ciudadanas, su ejercicio es indelegable e irrenunciable. El voto es libre, directo, igualitario y secreto” (Pág. 2).

El cumplimiento de estos derechos está a cargo del ente estatal rector del sistema electoral, a saber el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, así como también de la Asamblea Legislativa en lo relativo a la emisión de normas jurídicas para el cumplimiento de los mismos. Sin embargo, como ya se dejó ver en anteriores apartados, este cumplimiento no es del todo pleno, ya que dicha entidad no ha logrado establecer aún las condiciones necesarias para que millones de salvadoreños que viven fuera del país puedan ejercer plenamente esta gama de derechos, al menos en lo que a elecciones legislativas se refiere.

#### 1.4.4. Derechos políticos de los salvadoreños en el exterior

Ahora bien, ya definidos los derechos políticos reconocidos por la Constitución salvadoreña, hay que determinar quiénes son titulares de esos derechos, y establecer si dentro de estos figuran las personas que conforman la diáspora.

En ese sentido y como ya señala el Artículo 72, la Constitución de la República (1983) concede los derechos políticos a todos aquellos salvadoreños que tengan la calidad de ciudadanos. Se requiere pues, conocer quiénes son ciudadanos de El Salvador, y a partir de cuándo. Para esto, se debe remitir al Artículo 71 de la Constitución, el cual establece que: “son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de dieciocho años” (Constitución de la República de El Salvador, 1983: Pág. 17).

Conforme a lo señalado, la carta magna concede la calidad de ciudadano a toda persona que cumpla con dos condiciones fundamentales, a saber, que tenga nacionalidad salvadoreña y que sea mayor de dieciocho años de edad. Respecto del segundo requisito, no hay mucho que decir, puesto que se comprende que una persona al cumplir sus 18 años adquiere la mayoría de edad y queda habilitada para ejercer sus derechos. Respecto del primero, si merece una pequeña consideración.

Para esto, hay que remitirse al Artículo 90 de la carta magna salvadoreña (Ibídem), ya que este determina quienes son considerados salvadoreños por nacimiento, al expresar que:

“Son salvadoreños por nacimiento:

1º- Los nacidos en el territorio de El Salvador;

2º- Los hijos de padre o madre salvadoreños, nacidos en el extranjero;

3º- Los originarios de los demás Estados que constituyeron la República Federal de Centro América, que teniendo domicilio en El Salvador, manifiesten ante las autoridades competentes su voluntad de ser salvadoreños, sin que se requiera la renuncia a su nacionalidad de origen”.

Determinación respecto de la cual, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia de Inconstitucionalidad 15-1995, 2007), sostiene que el concepto de nacionalidad se entiende como “el vínculo que une a una persona determinada con un Estado particular, fija su pertenencia a dicho Estado, le da derechos a reclamar la protección del mismo y la somete a las obligaciones impuestas por sus leyes” (Pág. 5).

Se evidencia pues que el Estado de El Salvador, reconoce como nacionales de nacimiento a aquellas personas nacidas en el territorio e incluso a aquellas cuyo padre o madre lo sean; con independencia del país en que la primera haya nacido. Esto es así, en virtud que se comprende que el ser hijo o hija de un salvadoreño o salvadoreña, hace que en el fluya sangre salvadoreña, con lo cual se le transmite todos los derechos que un salvadoreño nacido en territorio de El Salvador tiene (*Ius Sanguini*).

Respecto del *ius sanguini*, se puede citar la definición aceptada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (ibídem), quien lo describe como aquel principio que expresa que “la nacionalidad de los individuos sigue a la de sus padres, sin considerar su lugar de nacimiento.”

De esta forma, resulta contradictorio que el Estado de El Salvador reconozca la nacionalidad salvadoreña, incluso a través de la aceptación del *ius sanguini*, pero al momento de garantizarle las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos políticos a sus nacionales, lo haga plenamente para aquellas que están en el territorio, pero de manera restringida para los que están fuera pero que siguen siendo nacionales suyos.

Establecido a quienes se les considera ciudadanos salvadoreños, corresponde explicar cómo es que se puede llegar a perder los derechos que la norma suprema confiere, a fin de determinar si el vivir fuera del territorio es una causal para dicha pérdida. Al respecto, el Artículo 75 de la Constitución de la República de El Salvador (1983) determina que perderán los derechos de ciudadano:

- “Los de conducta notoriamente viciada;
- Los condenados por delito;
- Los que compren o vendan votos en las elecciones;
- Los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin;
- Los funcionarios, las autoridades y los agentes de éstas que coarten la libertad del sufragio” (Pág. 18).

Llama especial atención, que en este taxativo pliego de causales no figura ninguna relacionada con perder los derechos de ciudadanía y por tanto los derechos políticos, por el hecho de haber dejado de vivir en el territorio del Estado. En ese sentido, los salvadoreños en el exterior continúan siendo ciudadanos del país. Por ello, no es de extrañar que el Código de Familia (2011), estipule en su Artículo 189 la existencia de oficinas del Estado Familiar en todos los Consulados de El Salvador en el mundo, en las que se inscriben los nacimientos,

fallecimientos, matrimonios; los cuales se introducen al Registro Central del Estado Familiar, de tal forma que la diáspora se incluya en las estadísticas de la población salvadoreña.

Las consideraciones hechas, permiten afirmar que la ciudadanía tiene una naturaleza transnacional (Política Institucional de Protección y Vinculación para los Salvadoreños migrantes, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

En ese contexto, puede señalarse que si la Constitución no valora como causa para perder los derechos ciudadanos el encontrarse viviendo y residiendo fuera del territorio salvadoreño, el Estado no tendría por qué dar ningún tipo de trato diferenciado entre los nacionales residiendo al interior del país y los que residen en el extranjero. Trato diferenciado, que puede advertirse desde la óptica de la facilitación del ejercicio del derecho del sufragio en elecciones legislativas para unos y la no facilitación para otros.

Sin embargo, el Estado salvadoreño actúa de esa forma debido a que la carta magna ha impuesto al territorio nacional como límite espacial para aquella población habilitada para ejercer el sufragio, pese a que como ya se dijo, la población salvadoreña es la base del sistema electoral.

Se advierte pues, una importante contradicción o colisión entre dos normas constitucionales.

Por otro lado, se encuentra la consideración hecha por la Constitución de la República en su Artículo 85, respecto del sistema político, al cual le concede una naturaleza pluralista (Constitución de la República de El Salvador, 1983).

Al respecto, hay que especificar qué significa sistema político y que se entenderá como pluralismo en el ámbito político salvadoreño.

Así, en lo relativo al sistema político la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia de Inconstitucionalidad 16-1999) establece que se trata de:

“un conjunto cohesivo e interdependiente de elementos que interactúan entre sí y con el ambiente, pero que no puede ser descrito ni entendido como la mera suma de sus partes, las cuales actúan de modo distinto que si estuvieran aisladas, ya que su comportamiento depende de las demás y de la lógica del conjunto del sistema” (Pág. 18).

En ese sentido, la misma sentencia considera que el sistema político “está relacionado con los fines del Estado, con el proceso de formulación, ejecución y control de la voluntad política, y con el contenido de la misma” (Pág. 19).

Ahora bien, este sistema “no se limita al ámbito del gobierno, sino que, por el contrario, comprende a la sociedad como el agrupamiento sobre la cual se ejerce el poder político” (Ídem).

Para el caso del pluralismo es necesario remitirse a la Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2008), en donde específicamente se afirma que:

“el gobierno democrático representativo, estatuido por el constituyente salvadoreño, no es una forma de gobierno en la que únicamente deciden las mayorías, sino que deben tener representación todos los sectores aun los disidentes y éstos deben tener asegurada su participación. En ese sentido, el pluralismo es un principio legitimador de la democracia representativa” (Pág. 14).

Lo anterior es así, debido que a juicio de la Sala el pluralismo político “implica el reconocimiento y protección a la multiplicidad de grupos e instituciones sociales que se forman natural y espontáneamente entre el individuo y el Estado...las cuales, aunque no forman parte de la estructura gubernamental...sí influyen en la formulación de las decisiones políticas” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 5-1999, 1999: Pág. 41).

Por ello, la Sala afirma que “el pluralismo desempeña una función integradora en los sistemas políticos, ya que los procedimientos y formalidades que pretenden recoger cierto grado de consenso, se legitiman mediante la interrelación de distintas concepciones e ideas sobre el tema correspondiente” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008: Pág. 14).

De esta forma, se puede constatar que la diáspora al formar parte de lo que se denomina como “sectores” o “grupos”, debe ser considerado como un miembro integrante del sistema político gracias al carácter pluralista de éste; y por tanto, el Estado está en la obligación de tomarlos en cuenta en la formulación de decisiones políticas (situación que gradualmente está comenzando a efectuarse).

Conforme a lo señalado, se puede inferir que la ciudadanía comprende a la población salvadoreña “que se encuentra residiendo fuera del territorio nacional, que además constituye parte del pueblo salvadoreño. Población y pueblo salvadoreño pueden considerarse conceptos sinónimos; por lo tanto, los ciudadanos salvadoreños están habilitados para ejercer sus derechos políticos, no importa donde se encuentren” (Brizuela de Ávila, 2004: Pág. 127).

Finalmente, el pluralismo también tiene otra faceta importante, como lo es el hecho que la mayoría de los partidos políticos, incluyendo los minoritarios e incluso los sectores sociales organizados, tengan la oportunidad de representar a los habitantes de cada circunscripción electoral (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008). Esto se explica mejor, si se toma en cuenta que “cuanto más grande sea una circunscripción electoral, mayores serán las posibilidades de los partidos políticos minoritarios de obtener escaños en la Asamblea Legislativa” (Ibídem); es decir, el tamaño de las circunscripciones incide en el pluralismo político.

Así pues, se tiene un pequeño esbozo argumentativo, que permite confirmar a los miembros de la diáspora como titulares válidos, en la misma medida que sus connacionales, de los

derechos políticos, como derechos humanos que son. Por lo anterior, el Estado debe brindar las facilidades necesarias para que todos sus ciudadanos con independencia de su domicilio, ejerzan sus derechos.

### 1.5. Consideraciones para el ejercicio pleno de los derechos políticos de la diáspora salvadoreña

Establecida la consideración de los derechos políticos como derechos humanos, poco se puede decir respecto de la obligación de los Estados de garantizar el efectivo y pleno ejercicio de estos, pues dicha obligación es manifiesta y evidente. Sin embargo, se harán algunas consideraciones respecto de la necesidad de garantizarle a toda persona el ejercicio pleno de sus derechos políticos, incluyendo por supuesto, a la diáspora salvadoreña.

#### 1.5.1. La equiparación de los derechos entre los ciudadanos que residen en el Estado y la diáspora originaria de este último

Como ya se ha mencionado, los derechos políticos han sido objeto de regulaciones tendentes, en la mayoría de casos, a garantizar su ejercicio de forma limitada, restringido su aplicación a las personas que residen al interior de los Estados. Al respecto, y como ya se pudo constatar, El Salvador no es la excepción ya que si bien los derechos políticos le son conferidos a todos los ciudadanos incluyendo las personas que conforman diáspora; no se les ha brindado las facilidades para que éstos ejerzan dichos derechos desde el país en que residen, dado que como también ya se mencionó, constitucionalmente las circunscripciones se basan en la población pero dentro del marco del territorio.

Lo planteado, obviamente ha causado un desequilibrio importante en el goce de derechos, puesto que se tiene un conjunto de derechos regulados y aceptados internacionalmente como derechos humanos, pero su aplicación es exclusiva para ciertos grupos poblacionales con exclusión del resto.

Esta situación causa cierta erosión el tejido social salvadoreño en su conjunto, pues quienes conforman la diáspora, mantienen un ámbito variado de relaciones con sus familiares en El Salvador, y por tanto generan, como se verá más adelante, actividades económicas benefactoras de la economía nacional; pero a su vez, son personas que desean participar en el ámbito político del país, encontrando una imposibilidad para hacerlo al menos en el caso de elecciones legislativas. Así, se ha creado un desequilibrio importante entre su decisiva participación en la economía nacional, la cual sólo en remesas en el año 2013 ascendió a \$3,969.1 millones (15.9% del Producto Interno Bruto) (Banco Central de Reserva de El Salvador BCR, 2014); y su poca participación política al interior del país.

Dicha disparidad, requiere ser superada a través de una equiparación de derechos entre los salvadoreños residentes al interior de El Salvador y los connacionales que tienen residen en el extranjero.

### 1.5.2. El reforzamiento del vínculo afectivo entre los integrantes de la diáspora y el Estado salvadoreño para evitar un eventual debilitamiento del mismo

Uno de los hechos que antaño se daba por sentado, al menos para el caso de la diáspora salvadoreña, era que sus integrantes mantenían un fuerte e indisoluble vínculo con El Salvador, pasara lo que pasara. Hoy en día, esta visión comienza a cambiar puesto que poco a poco se está entrando en conciencia respecto de la posibilidad de un debilitamiento de dicho vínculo afectivo.

Para dar sustento a esta posibilidad de debilitamiento, es útil retomar lo afirmado en el Diálogo Internacional sobre las Migraciones en 2013 de la OIM, en donde se expresó que “la identidad no debería considerarse una característica inmutable puesto que se construye continuamente a través de la interacción sociales” (Pág. 3).

Lo anterior permite inferir que si el sentimiento de identidad, es un nexo que se va construyendo como producto de la interacción social entre las personas y los Estados; si la misma se debilita, se vuelve deficiente o inexistente, lo construido puede deteriorarse e incluso perderse. Al respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es de la opinión que “en el largo plazo, los vínculos con el lugar de origen se desvanecen y el centro de las relaciones sociales significativas se desplaza al ambiente receptor al darse el asentamiento” (Huezo Mixco, 2007: Pág. 51).

Y es que la posibilidad de la que se habla, adquiere mayor credibilidad si se toma en consideración que la exclusión aludida, lógicamente podría traer consecuencias, tales como:

- Un sentimiento de discriminación, el cual podría generarse como consecuencia de dejar a los salvadoreños en el exterior “al margen de la toma de decisiones sobre asuntos públicos” (Méndez Lago, s.f.: Pág. 127).
- La poca propagación y fomento de la identidad salvadoreña por parte de la diáspora en los países que la alojan.
- La cada vez menos transmisión de la identidad salvadoreña de los padres a las nuevas generaciones. Al respecto, es preciso mencionar el hecho que “puede suceder que la experiencia del país de origen para los miembros de segunda o tercera generación de la diáspora sea inexistente, que hayan dejado de utilizar el idioma de sus padres y que hayan perdido su nacionalidad” (OIM, Diáspora y desarrollo: Tender puentes entre sociedades y Estados. Diálogo internacional sobre la migración en 2013, 2013: Pág. 5); por lo que, el hecho de que los adultos transmitan su sentimiento de pertenencia e identidad a sus hijos es necesario, de manera que esa poca experiencia con el país, sea paleada. Esto, representa uno de los grandes desafíos del transnacionalismo, al cual se le debe brindar mucha atención (Ibídem).

Ahora bien, con todo no se está diciendo que el vínculo entre la diáspora y el Estado salvadoreño está en riesgo inminente, puesto que como se verá en el Capítulo II, la mayoría de los salvadoreños en el exterior mantiene fuertes nexos con sus familias y aman su país; pero se afirma que es una relación que puede llegar a debilitarse, pues no se trata de un sentimiento

inmutable, sino dinámico. En ese sentido, es preciso aprovechar la lealtad y el fuerte nexo para incluirlos aún más en el desarrollo económico, social y político del país.

### 1.5.3. Apertura democrática o democratización del sufragio

La no prestación de las condiciones necesarias para ejercer el voto para elecciones legislativas desde el exterior, por la forma en que constitucionalmente se ha diseñado las circunscripciones; ha tenido como consecuencia, a juicio del autor, que se haya dado una especie de hermetismo democrático al interior del sistema electoral.

Hermetismo democrático, gracias a que los miembros de la diáspora, para poder ejercer sus derechos políticos, deben ingresar al territorio nacional. Lo dicho, evidentemente implica una serie de situaciones tales como la movilización física desde el lugar donde se encuentran hacia el país, el costo monetario para realizar dicho traslado, el tiempo que se requiere para lo anterior, etc.; las cuales a la postre dificultan el ejercicio de los derechos, convirtiéndolo prácticamente en una acción exclusiva para los nacionales residentes al interior del territorio.

Lo expresado, riñe evidentemente con ciertos elementos democráticos como la representatividad, en tanto característica inherente de la democracia. Por lo mismo, este antagonismo consecuentemente contradice preceptos constitucionales, ya que la Constitución de la República (1983) en su Artículo 85, establece que el gobierno es representativo, que el sistema político tiene un carácter pluralista y que las “normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa” (Gaxie, 2000: Pág. 43).

Con esto, se constata que todas las expresiones de gobierno en el país, deben gozar del elemento de la representatividad, y por tanto, el Estado debe garantizar que en su estructura estén representados todos los sectores de la sociedad, incluyendo evidentemente la diáspora.

A su vez, el hermetismo del que se hace alusión representa una especie de exclusión social, la cual podría llegar incluso a niveles de discriminación puesto que el no habilitar las facilidades para el ejercicio de sus derechos, implica hacer una diferenciación entre los residentes al interior del país y los que residen en el extranjero.

Asimismo, implica un verdadero valladar para que en el país exista un avance significativo de la democracia en el camino para su consolidación.

Este último elemento, es importante ya que en ocasiones se suele pensar que la democracia por el hecho de encontrarse inmersa en los ejercicios electorales, es un concepto o condición ya consolidado; sin embargo, como naturaleza intrínseca de varios sistemas políticos del mundo que es, está en plena evolución, y por tanto, no consolidada.

De hecho, autores como Daniel Gaxie (2000) sostiene que la democracia actual “es el resultado de la lenta construcción de sus principales mecanismos y es, también, producto de transformaciones recientes” (Pág. 43); con lo cual se advierte, que la misma está en constante desarrollo, y por tanto, aún no consolidada. En ese camino hacia la consolidación, aparece el elemento de la inclusión social y política de la diáspora salvadoreña, a través de la creación de

circunscripciones legislativas para dicho grupo; como un factor que permitiría ampliar la democracia a todos, con independencia del país en que se encuentren.

Y es que el elemento de la inclusión social y política, forma parte de un proceso paulatino de los sistemas electorales llamado “la democratización del sufragio”. Esta democratización, puede entenderse como “el proceso de ampliación del cuerpo electoral, de inclusión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones colectivas, tanto en términos jurídicos como fácticos” (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Diccionario electoral, s.f.: Pág. 256). Es decir, el proceso de apertura democrática mediante el cual se le brinda participación política a un mayor número de personas.

De esta afirmación, podría surgir el siguiente cuestionamiento natural: ¿Representa la habilitación de circunscripciones electorales para la diáspora un factor importante para la democratización del sufragio y por tanto, para la consolidación democrática?

Al respecto, y dada la obviedad de la respuesta, sería más válido preguntarse si: ¿Puede hablarse de verdadera democracia representativa en un sistema político en el que se ha dejado a un lado a un grupo poblacional numeroso y de gran importancia económica y social?

Para responder esto, es útil retomar lo afirmado en el diccionario electoral de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (s.f.), el cual, al hablar de la democratización del sufragio establece que “sólo cuando las personas formalmente autorizadas para votar pueden participar efectivamente de las elecciones, se puede hablar verdaderamente de sufragio democrático” (Ídem). Con esto, la diáspora salvadoreña, por el hecho de encontrarse habilitada para votar (Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto en el Exterior CIIVE, 2012), representa un factor necesario para la consolidación democrática a través de la democratización del voto.

Así, con todo lo expresado en este capítulo, se advierte una evidente necesidad de realizar mayores esfuerzos por parte del Estado de El Salvador, tendentes a incluir políticamente a la diáspora en la vida democrática del país; para lo cual, la instauración de circunscripciones electorales para los connacionales en el exterior en elecciones legislativas, representaría uno de los principales esfuerzos a realizar.



**CAPÍTULO II. LA DIÁSPORA SALVADOREÑA Y EL  
TRANSNACIONALISMO. SUSTENTO TEÓRICO PARA LA  
CIRCUNSCRIPCIÓN LEGISLATIVA PARA LOS  
SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR**



Habiendo expuesto la forma en que están configuradas las circunscripciones electorales, tanto en la doctrina como para el caso específico de El Salvador, y luego de estudiar algunos elementos justificantes de la necesidad de reconfigurarlas; es preciso establecer una propuesta para lograr crear circunscripciones nuevas sin base territorial, las cuales permitan incorporar a los integrantes de la diáspora salvadoreña en elecciones legislativas. Sin embargo, previo a ello, se requiere enmarcar dicha propuesta en una base o un asidero teórico lo suficientemente robusto, que permita brindarle a la misma, en esencia una fortaleza transversal, como lo es gozar de un constructo argumentativo suficientemente fundamentado que le de validez. Esta será entonces, la razón principal del presente capítulo.

Para tal efecto, y tomando en cuenta que la propuesta que se pretende crear, se da en atención a las actividades políticas transnacionales que efectúan y que sistemáticamente realizan los migrantes en su país de procedencia; surge el enfoque del transnacionalismo, y en específico desde su vertiente política, a través del cual se puede enmarcar la instauración de circunscripciones para la diáspora en elecciones legislativas.

Respecto de este enfoque, se aclara que el mismo está aún en proceso natural de estructuración, ya que no se ha consolidado todavía como una teoría totalmente construida, y suficientemente sistematizada (León Bobes, 2012); sin que por ello, los postulados que plantea, carezcan de validez, fortaleza y coherencia. Se explicará entonces ésta teoría.

## 2.1. Teoría marco para la instauración de circunscripciones legislativas para la diáspora salvadoreña

En primer lugar, hay que decir que el transnacionalismo político es una derivación de la teoría del transnacionalismo en general, la cual a su vez, forma parte del campo de las teorías migratorias.

Esta teoría como se verá a continuación contempla diversos ámbitos en los que se expresa y por tanto, una serie de derivaciones. Por tal motivo, se analizará en primera instancia y a profundidad, el transnacionalismo en general, para luego pasar a estudiar el transnacionalismo político.

### 2.1.1. El transnacionalismo

A diferencia del concepto de diáspora, el de transnacionalismo, como perspectiva teórica mas no como fenómeno, es de reciente construcción “no solo en públicos debates, sino en análisis académicos” (Baubock & Faist, s.f.: Pág. 11); ya que éste, se ha venido moldeando y construyendo como enfoque teórico apenas desde finales del siglo pasado (Wayland, 2006).

Este reciente y progresivo desarrollo teórico del transnacionalismo, pese a que “el compromiso de las diásporas con sus países de origen no es nuevo. Mucho antes de que la comunidad internacional se percatara, los emigrantes y sus descendientes han colaborado con el desarrollo de sus países de origen, tanto en la esfera pública como privada” (OIM, Hoja de ruta para la participación de las diásporas en el desarrollo, 2012: Pág. 13).

Al respecto, en términos generales el vocablo transnacional “implica aquellas actividades humanas e instituciones sociales que se extienden a través de las fronteras nacionales” (Baubock, 2003: Pág. 2). En ese sentido, el transnacionalismo describe “los procesos sociales, económicos, políticos, culturales, familiares y religiosos en los que los migrantes participan a través de las fronteras” (Lafleur, 2012: Pág. 18).

Por su parte, Yolanda González Rábago (s.f.) para describirlo hace suya la definición hecha por Linda Basch, Glick Schiller y Cristina Szanton Blanc, quienes al momento de abordarlo lo entienden como:

“El conjunto de procesos por los cuales los inmigrantes crean y mantienen relaciones sociales multidimensionales que vinculan las sociedades de origen y las de destino. Llamamos estos procesos transnacionales para enfatizar que hoy en día muchos migrantes construyen campos sociales que cruzan fronteras geográficas, culturales, y políticas” (Pág. 3).

A su vez, respecto de los sujetos que crean dichos campos sociales, Juan Pablo Bohórquez Montoya (2009) los denomina como “transmigrantes”, ya que éstos, pese a la distancia en la que se encuentran, mantienen “múltiples relaciones familiares, económicas, políticas, culturales, entre otras que contribuyen, indistintamente, a ensanchar y unir las fronteras” (Pág. 276).

Estas relaciones, expresadas en términos de una serie de redes de “intercambios e interacciones de carácter transfronterizo” (OIM, Dialogo Internacional sobre la Migración. Migración y transnacional: oportunidades y desafíos, 2010: Pg. 1), las cuales se conocen como “prácticas transnacionales” (Vilhena, 2006: Pág. 15); que a su vez pueden dividirse, en atención al ámbito en que se desempeñan o desenvuelven en tres tipos, a saber:

- i) Las iniciativas o actividades que tienen un carácter predominantemente económicas;
- ii) Las actividades con trascendencia de tipo política tales como las campañas de recolección de fondos para la elección de autoridades locales, entre otras ;
- iii) Las actividades de tipo sociocultural orientadas a reforzar el sentido de identidad de los nacionales viviendo en el extranjero, tales como la celebración de fiestas religiosas o patrias o el apoyo a las que se realizan en las propias localidades de origen (Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Migración internacional, derechos humanos y desarrollo, s.f.).

Se advierte pues, la existencia de una relación estructural social con carácter multidimensional en la que interactúan como actores principales los Estados receptores, los Estados de origen, los transmigrantes, las personas que viven al interior de las fronteras de los países de origen y las organizaciones en torno a ellos (Baubock & Faist, s.f.); las que se llevan a cabo en diversos ámbitos transnacionales.

Así, los actores mencionados al realizar estas prácticas cruzando fronteras generan lo que se conoce como “espacios sociales transnacionales”, los cuales se pueden entender como “un proceso dinámico constituido por las combinaciones de vínculos sociales y simbólicos

sostenidos, sus contenidos, posiciones en las redes y en organizaciones, que pueden ser encontradas en múltiples Estados” (Vilhena, 2006: Pág. 15).

La buena comprensión de estos espacios es de vital importancia para el correcto entendimiento del transnacionalismo y de la vinculación de las diásporas con sus países de origen, pues con ellos prácticamente “se pasa de una perspectiva nacionalista, con la hipótesis de que los Estados son los contenedores naturales dentro de los cuales la vida social ocurre, hacia una perspectiva de movilidad dada a través de fronteras nacionales” (Vilhena; Levitt & Sorensen; Olwig & Sorensen, 2006: Pág. 15).

Asimismo, un elemento importante respecto a ellos, es el hecho que cuanto mayor sea el apoyo estatal que se les brinde y mayor la institucionalización de los espacios sociales transnacionales, serán más las posibilidades para que estos últimos tengan una existencia estable en el tiempo (Vilhena, 2006).

Ahora bien, las relaciones transnacionales de que se ha hablado que a la postre generan espacios sociales transnacionales, se articulan y llevan a cabo en dos campos o niveles de estudio denominados por Alejandro Portes (2005) como transnacionalismo “desde arriba” y “transnacionalismo desde abajo”.

Respecto del primero es aquel organizado y a su vez permitido por el Estado, Organizaciones no Gubernamentales (ONG), sector empresarial, etc.; mientras que el segundo es el que se genera desde la sociedad civil, las redes de tráfico y las organizaciones migrantes (Castiglione, 2002); como un esfuerzo tendente a buscar su reinserción social, económica y además política (Portes, Guarnizo & Landolt, 2003).

En este punto, se hace un paréntesis para enfatizar respecto de la importancia de tener en mente esta clasificación, puesto que en adelante la propuesta que se pretende construir, se hará con la intención que el Estado de El Salvador brinde las condiciones para que su diáspora pueda votar desde el extranjero en elecciones legislativas; dentro del marco del transnacionalismo desde arriba, y gracias a la influencia que ejerce al interior del país el transnacionalismo desde abajo.

Continuando con la exposición en curso, en cuanto a los procesos mencionados hay que decir que por su naturaleza misma, evidentemente tienen una trascendencia internacional, es decir, sobrepasan las fronteras de los Estados (Baubock & Faist, s.f.); las cuales pueden ser geográficas, políticas, culturales (Vaccotti, 2010).

Ahora bien, la utilidad del transnacionalismo estriba en que con él se “crea un mayor grado de conexión entre personas, comunidades y sociedades a través de las fronteras, aportando cambios al panorama social, cultural, económico y político de las sociedades de origen y de destino” (OIM, Dialogo Internacional sobre la Migración. Migración y transnacional: oportunidades y desafíos, 2010: Pág. 1).

Implica el transnacionalismo en suma, “las relaciones de identidad y pertenencia entre los migrantes” (Moctezuma, s.f.: Pág. 3) con sus países de origen, sin que las fronteras y la distancia

entre uno y otro, obstaculicen dichas relaciones; gracias a que se entiende que la migración en la actualidad tiene características menos cismáticas, dado que:

“emigrar ya no es irse para siempre y renunciar al terruño, la lengua y las costumbres, ni romper con la familia y amigos dejados atrás, sino que hoy estos nexos no solo se mantienen a través de las distancias geográficas, sino que estos mismos vínculos serían la principal motivación para emprender la partida” (Bobes, 2012; Pág. 3).

Con esto, se tiene a dos Estados entrelazados, pues ambos son parte de la realidad de los migrantes, es decir, conforman su mundo (Ídem) o un espacio en el cual “las prácticas transnacionales y las estructuras en esos campos sociales no necesitan involucrar al Estado como agente o la nación como una comunidad política imaginada” (Baubock, 2003: Pág. 2). Es decir, ejecutan sus acciones y relaciones con independencia de que los Estados les reconozcan o no plenamente sus derechos, faciliten u obstaculicen sus prácticas transnacionales, y pese a los obstáculos que representan las distancias y barreras fronterizas; ya que la característica de transnacional, evoca un salto de las estructuras estatales y un acortamiento de las distancias espaciales.

Implica, según muchos autores, que “los límites entre la sociedad emisora y la receptora se corren a medida que los migrantes se comprometen simultáneamente tanto con el país de origen como con el de destino” (Portes, Guarnizo & Landolt, 2003: Pág. 125); con lo cual el papel del Estado no es tan preponderante como lo ha sido tradicionalmente<sup>5</sup>.

Este relativo y presunto rol prescindible de los Estados, se da en virtud de que estos carecen de “poder coercitivo sobre los ciudadanos en el exterior” (Lafleur; Basch, 2012: Pág. 21).

Al respecto, conviene hacer una aclaración importante. Si bien el transnacionalismo no se circunscribe a los tradicionales límites territoriales de cada Estado, lo cual llevaría a pensar en que existe una especie de desterritorialización<sup>6</sup>; no quiere decir que por ello, este enfoque desafíe abiertamente o sea antagónico al concepto de Estado. De hecho, hoy en día se sostiene que:

“los contextos locales y nacionales no pierden su relevancia, sino que por el contrario, resultan fundamentales para el análisis de ciertos procesos sociales asociados a las nuevas dinámicas migratorias, sugiriendo así no una desterritorialización sino una multiplicación de territorios de referencia de los individuos y grupos” (Vaccotti, 2010: Pág. 4).

De esta forma, el transnacionalismo no propugna la desterritorialización sino que “reconoce la continuidad de los Estados” (Wayland, 2006: Pág. 3) como principales entidades de organización política, a la vez que establece elementos que se requiere incluir en dicha

---

<sup>5</sup> Al respecto, conviene aclarar que este compromiso de parte de los migrantes para con el Estado que los aloja, se realiza de manera gradual, puesto que en la mayoría de ocasiones los migrantes van comprometiéndose a medida van regularizando su estatus migratorio en dicho país.

<sup>6</sup> La desterritorialización alude a la pérdida de centralidad de referentes territoriales como los Estados-nación frente a factores, actores o procesos que tienen lugar en otros territorios. VACCOTTI LUCIANA. Emigración internacional y políticas de vinculación: el caso de Uruguay. Pp. 4. Año 2010.

organización. Este reconocimiento tiene lugar, puesto que el enfoque no desconoce “la capacidad que tienen los Estados, a través de sus políticas de ciudadanía, de influir sobre las actividades transnacionales de los emigrantes” (Lafleur, 2012: Pág. 21).

Finalmente, expuesta la definición y la incidencia del transnacionalismo, se procede a estudiar una de sus derivaciones como lo es el transnacionalismo expresado desde el punto de vista político.

### 2.1.2. Transnacionalismo político

El transnacionalismo político según Jean-Michel Lafleur (2012), al retomar las expresiones de Alejandro Portes, Cristina Escobar y Alexandra W. Radford; se refiere específicamente a “la influencia de los inmigrantes en el país de origen” (Pág. 20). Dicha influencia desde el punto de vista político, expresada en dos grandes formas de participación transfronteriza, a saber: las actividades electorales y políticas (voto en el exterior, apoyo a campañas electorales, etc.) y las actividades no electorales (aquellas mediante las cuales se empodera a los emigrantes en sus respectivas comunidades de origen, tales como la financiación económica para proyectos de construcción o mejora de infraestructura en sus comunidades de origen) (Lafleur; Guarnizo, Portes & Haller, 2012).

De esta forma, el transnacionalismo político implica “un intercambio de ideas, cuestiones y conflictos entre los individuos, los grupos y las entidades políticas en dos o más países” (Wayland, 2006: Pág. 2).

Las acciones y prácticas transnacionales vinculadas a esta rama del transnacionalismo, han sido categorizadas por Eva Ostergaard-Nielsen (2001: Pág. 5) de la manera siguiente:

- Políticas de inmigrantes (Inmigrants politics): Se trata de aquellos esfuerzos políticos realizados por los migrantes o refugiados tendentes a conseguir un mejor trato de parte de las autoridades en el país receptor, es decir, a mejorar su situación de vida en el Estado que los aloja; para lo cual tratan de instar al país de origen a que les brinde su apoyo.
- Políticas en el país de origen (Homeland politics): Son acciones mediante las que los inmigrantes y refugiados buscan tener un impacto directo (empoderamiento) sobre la política doméstica, nacional e incluso exterior de su país de origen. Asimismo, buscan lograr una participación de la diáspora en el sistema político del país de origen. Dentro de algunas de estas políticas pueden citarse la oposición o el apoyo a las políticas impulsadas por el gobierno.
- Políticas translocales (translocal politics): Son iniciativas desde el extranjero, cuya intención es mejorar la situación de la comunidad de origen de los inmigrantes.

Así, aquellas actividades, acciones y relaciones sostenidas por las diásporas con sus familiares en sus países de origen, podrán considerarse como expresión del transnacionalismo político, en tanto se enmarquen en algunas de estas tres categorías de prácticas.

Un elemento importante respecto de estas prácticas políticas transnacionales, es el hecho que las mismas se realizan cuestionando “los supuestos sobre ciudadanía y comunidades políticas ligadas al Estado sobre los que se basa mucha de la literatura en ciencias sociales” (Cortés & Sanmartín, s.f.: Pág. 1148); ya que la ciudadanía, como atributo que acompaña a la nacionalidad, y al igual que esta última, no termina en, ni se circunscribe a los límites del Estado, sino que permanece en el ser humano con independencia del país en que se encuentre. Esto se entiende así, sin que por ello, como ya se mencionara, se desconozca la importancia e influencia de los Estados.

De esta forma las acciones en comento, tienen lugar gracias a que los miembros de la diáspora siguen siendo nacionales de su país de origen *prima facie*, y también ciudadanos en tanto cumplan los requisitos para serlo; y por tanto, el hecho de no estar presentes físicamente en sus países, no obsta para que permanezca en ellos el sentimiento de lealtad y pertenencia; los cuales a fin de cuentas son los motores de toda acción o práctica transnacional.

Dentro de algunas de estas prácticas transnacionales, se tienen las expuestas de manera general por Almudena Cortés Maisonave y Anna Sanmartín Ortí (Cortés & Sanmartín, s.f.) cuando brindaron una clasificación de las mismas (de la cual no se hará mención dado que en este documento no se pretende categorizar las mismas sino únicamente mencionarlas en su contexto global). Así, entre otras están:

- “Los diálogos entre los migrantes con sus gobiernos de origen.
- Esfuerzos para la institucionalización de su estatus como residentes en el exterior y del aumento de sus derechos
- Esfuerzos tendentes a solicitar esquemas de inversión, exenciones de impuestos, sistemas de pensiones, etc.
- Políticas impulsadas por migrantes dirigida tanto a la política doméstica como exterior, de apoyo o de oposición al gobierno de origen.
- Acciones de presión política con el fin de canalizar demandas de democratización, mejora de la gobernanza, respeto de los derechos humanos, derechos étnicos religiosos, etc.
- Políticas para la mejora de la situación de las comunidades locales de origen a través de la participación de los migrantes en el desarrollo local” (Pág. 1148).

Ahora bien, naturalmente surge la pregunta siguiente: ¿sobre la base de qué argumento se realiza esta interacción política entre los grupos diaspóricos y sus países de origen; y en específico la incidencia de los primeros en los segundos?

Esto se fundamenta en lo que se expresó como la puesta en duda de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía vinculados estrictamente a un Estado (Solidaridad sin Fronteras, Transnacionalismo Político. Experiencias y prácticas de vinculación política de los inmigrantes bolivianos en España, s.f.); sin que por ello, se desconozca la importancia de éstos.

Ampliando, hay que decir que este cuestionamiento se da como respuesta al hecho que históricamente las teorías políticas han enmarcado su análisis en “sociedades cerradas y lealtades exclusivas de los ciudadanos hacia un solo Estado” (Baubock; Rawls, 2003: Pág. 1); como consecuencia directa de la tradicional equiparación de los Estados al concepto de Nación.

Y es que lo expresado constituye, a criterio del autor, el punto medular del enfoque del transnacionalismo político, ya que, como se mencionó, éste considera que la nacionalidad y ciudadanía de las personas, en cuanto a sus derechos y obligaciones, sobrepasa las fronteras de sus países de origen; y por lo mismo, las implicaciones de nación sobrepasan los límites del territorio del Estado.

Con ello, no se está negando la existencia de la nacionalidad y de la ciudadanía, ni desvirtuando su sentido, ya que se concibe a los nacionales de un Estado que viven en el extranjero con los mismos derechos y obligaciones que tradicionalmente se le han concedido; sino que lo que se hace es reconocer un alcance mucho más amplio de ambas. Se trata en definitiva, de una “nacionalidad y ciudadanía transnacional” dado que la calidad de nacional y ciudadano no debe circunscribirse estrictamente al territorio nacional, puesto que de ser así, sería como negar la existencia de los grupos diaspóricos y sus derechos políticos.

Lo dicho, evidentemente implica un cambio en “el concepto tradicional de comunidad política nacional y hacen que la participación política transnacional sea más que una actividad de fronteras” (Vilhena, 2006: Pág. 21).

Precisamente, como un ejemplo de este sentido amplio de la nacionalidad y ciudadanía, se encuentra El Salvador, en donde, como ya se expresó en el capítulo anterior, la Constitución de la República (1983) en su Artículo 90 reconoce como nacionales de nacimiento a todas aquellas personas nacidas en el territorio e incluso a aquellas personas que sean hijos de otra que previamente sea considerada salvadoreña; con independencia del país en que la primera haya nacido. A su vez, el artículo en mención determina que la nacionalidad por nacimiento “solo se pierde por renuncia expresa ante autoridad competente” (Pág. 22).

Asimismo para el caso de la ciudadanía, la Constitución de la República (Ídem) en su Artículo 75 establece las causales para la pérdida de los derechos que son conferidos por tener dicha calidad, entre las que no figura el haber dejado de residir en el territorio nacional; con lo cual, los nacionales cuyo domicilio está en el extranjero disponen de todos los derechos que la ciudadanía salvadoreña les confiere.

Con esto, se entiende que la nacionalidad y la ciudadanía salvadoreña no tienen límite espacial, sino que acompañan a la persona en cualquier lugar del mundo y por tanto, están habilitados para ejercer el sufragio pese a estar viviendo fuera el país (De Ávila & Valera, 2004). Sin embargo no debe entenderse que por lo anterior, los salvadoreños residentes en el extranjero ya pueden ejercer el voto en todo tipo de elecciones, pues actualmente, sólo pueden emitir su derecho para comicios presidenciales, en virtud del Decreto Legislativo N° 273, publicado en el Diario Oficial N° 27 del 24 de febrero de 2013, Tomo N° 398, en donde se establece la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales.

De esta forma, bajo el argumento del transnacionalismo político, el espectro de personas abarcadas en el ámbito de participación política se amplía de gran manera, debido a que la calidad de nacional y ciudadano sobrepasa fronteras; y por lo mismo, las decisiones políticas que se toman al interior del país de origen del migrante, lo afectan de alguna u otra manera. Ello supone un advenimiento natural del derecho de la diáspora a que se le involucre formalmente

en los procesos de toma de decisión política (elecciones presidenciales y legislativas) de sus Estados de origen.

Todo lo anterior, como efecto directo de la ya mencionada actitud de pensar transnacionalmente.

### 2.1.3. Inserción de las diásporas en sus Estados de origen a través de políticas de vinculación en el marco del transnacionalismo

Ante el panorama planteado por el transnacionalismo, el tema de la migración internacional está ocupando un espacio importante en la agenda del concierto internacional en los últimos años. Así, con este aumento de la atención y preocupación por las diásporas, ha tomado relevancia dos grandes temas como lo son: la inquietud por los derechos humanos de todos los migrantes y la relación entre la migración y el desarrollo. Como ejemplo de este foco de atención, en el año 2003 se creó la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales de la ONU, con el fin de analizar la vinculación entre la migración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CEPAL, América Latina y el Caribe: Migración internacional, derechos humanos y desarrollo, s.f.).

Por esta tendencia de concientización de los países respecto de las diásporas, los Estados y en específico los formuladores de políticas públicas, se encuentran con un desafío importante como lo es “hacer que el transnacionalismo obre en favor de los migrantes y sociedades a través de una gestión adecuada de la migración, para lo cual, a la hora de diseñar políticas, cabe tener en mente la dimensión transnacional” (OIM, Dialogo Internacional sobre la Migración. Migración y transnacional: oportunidades y desafíos, 2010: Pág. 4). Para ello, es imprescindible adoptar una actitud estatal mucho más pragmática, en la que los Estados generen políticas de vinculación tendentes a crear un escenario en el que “en lugar de entrar en conflicto con la soberanía estatal, estas políticas utilizan la autoridad soberana del Estado para encauzar adecuadamente los fenómenos transnacionales a través del desarrollo e implementación de perspectivas exhaustivas” (Ídem).

En esa vía, hay que mencionar que recientemente se ha experimentado un gradual aumento de la atención de parte de los Estados por las situaciones que atraviesan sus diásporas, el cual en esencia esta “propulsado por el interés que despiertan las remesas y/o sus contribuciones” (Cortés & Sanmartín, s.f.: Pág. 1149).

Este interés ha generado consecuentemente el acaecimiento de la preocupación estatal por analizar, emprender e impulsar ciertas acciones y políticas públicas tendentes a vincular a sus ciudadanos residiendo en el exterior con sus países de origen, denominadas políticas de vinculación (Vilhena, 2006); de las cuales El Salvador ya forma parte, y que más adelante se especificarán algunas de ellas.

Las razones principales que han impulsado a los Estados a implementar determinadas políticas de vinculación para con sus diásporas, según autores como Rainer Bauböck, José Itzigsohn, Peggy Levitt, Rafael De la Dehesa, Eva Ostergaard-Nielsen y Alejandro Portes (Vilhena, 2006); son básicamente tres, a saber:

- “El interés económico en las remesas e inversiones de los emigrados en creciente aumento..., llegando a representar un importante porcentaje del PIB nacional en algunos países;
- El interés en el capital humano, y;
- La participación política transnacional, principalmente en aquellos países en donde el voto de los emigrantes representa un porcentaje significativo del electorado nacional” (Pág. 21).

Estas políticas tendentes a crear un nexo, a su vez buscan en esencia hacer un replanteamiento o una redefinición de las fronteras virtuales que tienen los países, de tal forma que se logre incorporar a sus nacionales residiendo en el exterior en la vida, desarrollo y evolución del Estado (Ibídem).

Ahora bien, para el diseño de estas políticas se tiene que tener en mente la premisa siguiente: “la promoción del transnacionalismo para beneficio de los miembros de la diáspora, así como de los países de origen y de residencia, está vinculada con políticas que promueven la integración y el contacto con el país de origen” (OIM, Diáspora y desarrollo: Tender puentes entre sociedades y Estados. Diálogo internacional sobre la migración, 2013: Pág. 5).

En ese camino, entre algunas de las principales políticas de vinculación ejercidas por los Estados están:

- “El otorgamiento de los derechos políticos;
- Las protecciones especiales;
- La creación de políticas cofinanciadas entre emigrados y gobierno o de apoyo a iniciativas de inversión;
- La creación de agencias gubernamentales destinadas a atender y proteger los intereses de los migrantes y la implementación de políticas simbólicas, para reforzar el sentido de pertenencia de los emigrados” (Vilhena; Levitt& De la Dehesa, 2006: Pág. 21);
- “La doble nacionalidad;<sup>7</sup>
- La doble ciudadanía;<sup>8</sup>
- Concesión para los migrantes una representación en la legislatura nacional” (Portes, 2005; Pág. 6).

Este paulatino proceso de incorporación de los migrantes en las dinámicas internas de sus países de origen, es a su vez el reflejo del desafío que actualmente tiene la teoría política; aspecto afirmado por el autor Rainer Baubock (2003), el cual consiste en la imperante necesidad de:

“ir más allá de un escaso entendimiento tipo estado-céntrico, pues se requiere considerar a las comunidades políticas y sistemas de derechos que emergiendo en

---

<sup>7</sup> Cuando en una persona concurren al mismo tiempo dos nacionalidades. Incluso, hoy en día se habla de multinacionalidad, para el caso de más de dos nacionalidades. Fuente: SANTOS VILLAREAL GABRIEL MARIO. Doble nacionalidad. Marco conceptual y derecho comparado en América Latina. Pp. 5.

<sup>8</sup> Como la expresión lo sugiere, se da cuando una persona ostenta la calidad de ciudadano de dos países simultáneamente.

niveles de gobernación “desde arriba” o “desde abajo”, independientes del Estado o que hacen un corte a través de las fronteras internacionales” (Pág. 4).

Así, se está comenzando a pensar transnacionalmente puesto que ya se es consciente que los miembros de la diáspora ejercen un rol protagónico en sus países de origen, por lo que no deben ser vistos solamente como simples emigrados.

Conforme a lo señalado, y dado que se está hablando de las relaciones que sostienen los ciudadanos que viven fuera de sus países de origen con sus connacionales que residen al interior de éstos, así como también de la magnitud de los efectos que dicha relación genera, y en atención a que lo que se pretende es diseñar una circunscripción electoral legislativa para la diáspora de El Salvador; en tal sentido, es preciso analizar el impacto que tiene la diáspora en el país, de tal forma que se pueda enmarcar dicha relación en los postulados del transnacionalismo, para así, justificar la instauración de circunscripciones electorales legislativas para la diáspora salvadoreña.

## 2.2. La diáspora salvadoreña bajo los postulados del transnacionalismo

Para ubicarla en el marco del transnacionalismo, basta con brindar algunos datos importantes que permitirán evidenciar el nivel de influencia e impacto de los salvadoreños residiendo en el extranjero sobre la población que viven dentro del territorio nacional, pese a la barrera que podría representar las fronteras estatales; es decir, el grado y la intensidad de prácticas transnacionales que tienen lugar entre ambos extremos y que han generado un espacio social transnacional. De tal suerte que quede evidenciada la ubicación de la diáspora salvadoreña en el marco del transnacionalismo, la existencia de dicho espacio, así como también su nivel de incidencia en el país.

La razón principal por la que se pretende describir y analizar las acciones de la diáspora y su grado de incidencia, es por el hecho que “el transnacionalismo migrante sólo pasa a ser relevante a partir del momento en que tiene potencial de afectar el desarrollo local o nacional del país de origen y de atraer la atención de los gobiernos” (Vilhena; Portes, Escobar & Radford, 2006: Pág. 17).

En ese sentido, se destacará su aporte en áreas tan importantes como la económica y política; dejando de mencionar el rubro cultural y científico dado que éstos son aún incipientes (Portes, Guarnizo & Landolt, 2003); y en atención a que el fin del presente documento se enfoca principalmente en los dos primeros, sin que por ello se mal entienda que no se reconoce la importancia del ámbito cultural en el marco de las relaciones transnacionales.

Se hablará en primera instancia, de la esfera que se sobrepone a la política, es decir, la económica, la cual despliega su gran influencia en todas los demás ámbitos del país.

### 2.2.1. Aportación de la diáspora salvadoreña en el área económica

Usualmente cuando se habla del aporte económico de los salvadoreños en el exterior se asimila exclusivamente con las remesas familiares, puesto que las mismas representan el aporte

por antonomasia y la dimensión más visible de los nexos de los migrantes con su país de origen (Vilhena, 2006); sin embargo, también existe otro tipo de contribución de tipo económico realizado por los emigrantes, tales como la inversión que la diáspora hace en el país, los viajes, las telecomunicaciones, el comercio, entre otras (De García & De Palacios, s.f.).

Ahora bien, dado que como ya se mencionó, las remesas representan el aporte más sustancial para el Estado, se hablará específicamente de la magnitud y peso que ellas tienen en el país.

#### 2.2.1.1. Remesas

El impacto macroeconómico que tienen las remesas en varios países latinoamericanos y del Caribe es considerable. Solo para dar una idea de la magnitud de las mismas, en el año 2005 según la consultora de la CEPAL, Daniela Vono de Vilhena (2006);<sup>9</sup> el importe de las remesas para la región latinoamericana “sobrepasó a los 54 mil millones de dólares y en algunos países, principalmente las menores economías, la cuantía de los envíos fue varias veces mayor que la de otras fuentes, como la cooperación internacional para el desarrollo” (Pág. 32).

Este importante comportamiento ha venido al alza pese a la crisis económica y financiera mundial, pues según el Banco Mundial (BM), para el año 2012 se registró flujos de remesas para la región que ascendieron a \$62,000 millones (Vilhena, Banco Mundial BM, Global Development Finance 2005, 2006).

Lo expuesto, ha convertido a América Latina y el Caribe en una de las principales regiones en desarrollo que más remesas recibe, al hacerse del 35% del porcentaje total (BM, Migration and development brief, 2013).

##### 2.2.1.1.1. Consideraciones importantes

Para el caso de El Salvador, en primer lugar, y para efectos técnicos hay que mencionar que en el presente apartado se hablará principalmente de las aportaciones económicas conocidas como “remesas familiares”. Para ello, se remitirá a la definición adoptada por el Banco Central de Reserva (BCR) en el documento denominado “Características de los remitentes de remesas familiares desde Estados Unidos”, elaborado por su Departamento de la Balanza de Pagos (De García & De Palacios, s.f.); quien las concibe como aquellas transferencias realizadas por los emigrantes que trabajan en otra economía de la que se les considera residentes (permanecen en ella por más de un año) y que son enviadas sin un *quid pro quo* (contraprestación), usualmente a personas relacionadas.

En ese sentido, no puede considerarse como remesas familiares a todos aquellos flujos de dinero que ingresan al país provenientes del extranjero como fruto de una contraprestación monetaria o de servicios (Ídem). Esta delimitación, en atención a que el flujo de remesas es la dinámica que más se encuentra vinculada a la diáspora, y también debido a que es uno de los más grandes aportes a la economía del país.

---

<sup>9</sup> Se hace hincapié en los datos con esa data, ya que en el 2005 el informe del PNUD para el caso de El Salvador, estuvo enfocado en su mayoría en el tema de la migración.

Asimismo, hay que precisar que según el Mapa de las Migraciones Salvadoreñas realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador en el año 2011, el número oficial de salvadoreños en el extranjero, asciende a “2, 950,126 personas” (Pág. 2). Respecto de esta cifra, hay que tener en cuenta que la misma no puede ni debe ser considerada absoluta o consolidada, puesto que en países como los Estados Unidos de Norteamérica, habitan muchos salvadoreños que por estar bajo un estatus indocumentado, no han podido ser sujeto de censo y por tanto no se encuentran registrados. En ese sentido, la cifra debe tomarse como aproximada y para uso referencial.

Es más, en el Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, realizado en el año 2012 por la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto en el Exterior (CIIVE) conformada por la Secretaría para Asuntos Estratégicos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Presidencia del Tribunal Supremo Electoral, el Registro Nacional de Personas Naturales y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; se presenta un número más actualizado de los salvadoreños radicados en el exterior del país, cuya cifra es “3, 009,160” (Pág. 42).

Con estas consideraciones iniciales, se procede a brindar datos relevantes que se producen en el marco de las relaciones económicas transnacionales entre la diáspora y los salvadoreños residentes en el territorio nacional.

#### 2.2.1.1.2. Aporte e impacto de remesas provenientes de la diáspora salvadoreña

Como previamente se ha mencionado, según el BCR (2014) el aporte en remesas familiares para el año 2013 ascendió a \$3,969.1 millones, lo cual representa un 15.9% del Producto Interno Bruto (PIB).

Este volumen de remesas evidentemente comporta el hecho que en “términos del índice de desarrollo humano (IDH), el impacto más ostensible e inmediato del fenómeno migración-remesas se manifiesta en el incremento de los ingresos familiares” (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2005: Pág. 74).

En esa línea, la magnitud macroeconómica de este flujo de dinero, “le ha permitido al país al menos en parte financiar el déficit comercial, el cual ha llegado a representar casi la cuarta parte del PIB” (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2010: Pág. 48); lo cual da cuenta de cómo las remesas se constituyen como base esencial de la economía salvadoreña. Esta compensación que hacen las remesas familiares del déficit comercial, ha sido del orden de un 80% en los últimos años (PNUD, Resumen del Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2013).

Con esto, el flujo de remesas ha permitido que se registren impactos significativos que la han convertido en un factor importante para “la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso de El Salvador” (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2010: Pág. 59).

Tan así es lo esencial de las remesas provenientes de la diáspora, que incluso el PNUD ha hecho el comparativo entre los índices de recepción de remesas y los del ingreso de la Inversión Extranjera Directa (IED) entre los años 2000 a 2010, dando como resultado los promedios siguientes: \$353 millones por año para la IED, mientras que para las remesas un promedio de más de 2, 966 millones (Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2013). Dejando entrever de nueva cuenta, el alto volumen de las aportaciones de la diáspora a la macroeconomía del país.

Por otro lado, es destacable que el desempeño de las remesas familiares ha venido al alza años atrás, de tal suerte que han experimentado un crecimiento promedio sostenido del orden de 8.0% en los último 25 años (Ídem) pese a las crisis nacionales y mundiales que han afectado al país; dando una idea de la robustez del vínculo transnacional.

Ahora bien, hablando en específico de la manifestación de los lazos que traspasan fronteras entre los salvadoreños viviendo fuera y dentro del territorio nacional, se echará mano de algunos datos recolectados por la encuesta del año 2008<sup>10</sup> realizada por el BCR denominada “Características de los remitentes de remesas familiares desde Estados Unidos”; de tal suerte que sirvan como elemento referencial para evidenciar que la distancia y las fronteras, no son un obstáculo para sostener prácticas transnacionales y por tanto, para que se generen espacios sociales transnacionales.

Dicha encuesta, se llevó a cabo principalmente en 8 de los consulados de El Salvador en Estados Unidos, a saber: Houston, Los Ángeles, Long Island, Washington D.C., Elizabeth, San Francisco, Las Vegas y Boston. Respecto del número de encuestados, se tiene que al inicio se propuso un muestreo de 830 personas aleatoriamente escogidas, lo cual representa “un nivel de confianza de 95% y un margen de error de 3.4%, distribuida según el peso de la población de cada Estado ajustada por el porcentaje que remite” (De García & De Palacios, s.f.: Pág. 5). Sin embargo, en los estados de California, Nueva York y Texas se registraron muestras más grandes de lo planteado originalmente; contando entonces con una muestra final de 985 remitentes de remesas familiares residentes en Estados Unidos, y consecuentemente con un margen de error menor en dichas localidades. (Ídem).

Con todo este importante preámbulo, se procede a proporcionar las cifras recogidas en dicha encuesta, como son:

- La edad promedio del remitente de remesas familiares es de 37 años y la edad promedio al emigrar hacia Estados Unidos es de 25 años.
- Un 23% de las personas se encuentran ilegalmente en Estados Unidos, el resto tienen un estado legal sea por asilo político, por estar amparados al Estatus de Protección Temporal (TPS), por ser residentes o ciudadanos.
- La remesa promedio mensual por remitente es de \$300.1.
- El 49.1% del total de personas encuestadas realizan 12 envíos anuales en promedio.
- El 62% de los remitentes de remesas familiares ayuda a una generación cualquiera que ésta sea, el 32% ayuda a dos generaciones, el 5.1% a tres generaciones, mientras

---

<sup>10</sup> Se ha tomado en cuenta la encuesta del año 2008, puesto que no se cuenta con una más reciente realizada por el Banco Central de Reserva.

que un pequeño porcentaje (0.4%) a cuatro generaciones (abuelos, padres, hermanos o cónyuges e hijos).

- En específico, el 25.4% de los remitentes envían dinero a sus hijos.
- El 28.8% de los remitentes de dinero desde el extranjero, lo hacen para sus hermanos.
- Asimismo, el 24.5% de los remitentes envía ayuda hasta para 3 hermanos.
- La población remitente en general es joven, pues el 52.7% de las personas son menores de 37 años, mientras que el 83% son menores de 47 (De García & De Palacios, s.f.).

De esta forma, con el caso de los salvadoreños en Estados Unidos, se puede constatar que existe un fuerte vínculo entre la diáspora y los salvadoreños viviendo en el territorio nacional, pese a las fronteras, el tiempo y la distancia; con lo cual, dicha relación se enmarca dentro del enfoque teórico del transnacionalismo.

Aunado al tema de la magnitud del impacto de las remesas, hay que aclarar que sería errado limitarlo y/o circunscribirlo únicamente al ramo económico, ya que como bien lo señala la autora Daniela Vono de Vilhena (2006) al hacer referencia al informe de la OIM; las remesas “también son usadas para el acceso a educación y salud privadas, en la mejora o en la construcción de inmuebles y en el bienestar de la familia, lo que podría promover un desarrollo de capital humano en el futuro” (Pág. 31).

Para robustecer esta afirmación, se tiene el dato proporcionado por la DIGESTYC en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2011, en el que expresa que del 100% de las remesas familiares, el 94% de ellas es utilizada para el consumo de enseres de tipo familiares como los alimentos y la vestimenta; sin embargo el resto no se concentra en un solo rubro sino que es empleado en áreas como la educación, salud, construcción y agricultura.

Por ello, y dado que impactan en diversas áreas de la vida del Estado, las remesas “se han convertido en la principal variable macroeconómica del país” (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2010: Pág. 48); lo cual ha llevado consecuentemente a una modificación de la vida de los salvadoreños.

Este diversificado impacto, no ha sido ignorado por las autoridades salvadoreñas en los últimos años, sino lo contrario puesto que gubernamentalmente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (Mapa de las Migraciones Salvadoreñas, 2011) el país ha reconocido de manera oficial que “la migración ha transformado la sociedad salvadoreña en las últimas décadas. Ha tenido un importante impacto en el desarrollo del tejido económico, social y cultural del país” (Pág. 1).

De hecho, se ha tratado de potenciar este impacto multidimensional de las remesas a través de iniciativas estatales como la Propuesta para el uso productivo y reducción de costos de envío de las remesas familiares diseñada por el BCR en el año 2006, con la cual se tenía como propósito central elaborar una “propuesta de medidas o acciones con la finalidad de fomentar que parte de los flujos de remesas familiares y colectivas se canalicen hacia proyectos productivos” (Hurtado, De Palacios, De León, Mayela, Villalta, 2006: Pág. 1).

Los proyectos se llevarían a cabo a través de la recaudación de fondos, los cuales se utilizaría en tres segmentos importantes, a saber:

- “Para becas de estudios (técnicos y universitarios) para hijos y familiares de receptores de remesas.
- Para proyectos productivos de receptores de remesas.
- Para proyectos sociales en localidades con recepción de remesas, iniciando con un departamento del país como prueba piloto” (Ibídem).

De esta forma, la fuerte inserción de las remesas familiares en las diversas áreas de la vida del país impulsadas por los vínculos entre los salvadoreños, comprueba el carácter multidimensional del transnacionalismo y por ende, la existencia de los espacios sociales transnacionales con matices económicos; constituyéndose así como esferas amplias y diversas, lo cual implica mayores posibilidades para la interacción e impacto de la diáspora con su sociedad de origen.

Por ello, no extraña que el PNUD sea de la opinión que “las migraciones están empujando al país a redefinir aspectos básicos de la nación. Los migrantes traspasan las fronteras nacionales y sus identidades ya no se establecen de antemano solamente por los valores que tradicionalmente han caracterizado al ser salvadoreño” (Benítez, 2011: Pág. 35). Con lo cual, se rubrica el carácter transnacional de la diáspora salvadoreña y se valida la existencia de dicho espacio transnacional.

Así, por el sólo hecho de su enorme y trascendental aporte en el área económica del país, la diáspora es merecedora de un mayor esfuerzo estatal para ser incluida de mejor forma y con más cobertura en el proceso de toma de decisiones de tipo políticas al interior del país, es decir incorporarlos en el ámbito político salvadoreño.

En ese contexto, se analizarán algunas acciones políticas de los salvadoreños en el exterior realizadas en el territorio de El Salvador o que se efectúan en el extranjero pero que tienen incidencia en el país, para robustecer aún más esta reivindicación.

### 2.2.2. La diáspora salvadoreña en el marco del transnacionalismo político

Al igual que en los apartados anteriores, para poder adecuar las prácticas y acciones realizadas por la diáspora de El Salvador a los postulados del transnacionalismo desde su vertiente política; se aportarán ciertos elementos de las actividades políticas realizadas por este grupo poblacional con gran incidencia en el territorio y sociedad salvadoreña y que, junto con las acciones económicas, han generado un espacio social transnacional importante, de tal suerte que se constata la necesidad de brindarles un espacio de participación política directa, como lo puede ser, la posibilidad de votar en elecciones legislativas e incluso de disponer de sus representantes directos.

### 2.2.2.1. Aportación de la diáspora salvadoreña en el área política

Anteriormente se ha hecho alusión a que el aporte de los salvadoreños en el exterior para con el país, no debe de verse en términos eminentemente económicos, pues también tienen una participación e incidencia en áreas como la cultural y la política. Se estudiarán en breve algunos elementos del área política que dejarán entrever las diversas formas de interacción entre la diáspora y los salvadoreños que viven al interior del país, así como también permitirán evidenciar el porqué de la creciente incidencia de los salvadoreños en el exterior en la planeación y ejecución de políticas públicas.

### 2.2.2.2. Acciones transnacionales desde abajo

Algunas de las acciones transnacionales políticas desde abajo realizadas por los salvadoreños que viven en el extranjero, han sido segmentadas de manera general por el autor Miguel Huezo Mixco (2007); en determinados rubros, en atención a los porcentajes que los mismos reflejan hasta el año 2005. En ese sentido, destacan rubros como:

- Aportaciones monetarias para campañas electorales en el país (10%).
- Organizan o apoyan campañas políticas a candidatos de El Salvador (11%).
- Pertenencia a algún partido político salvadoreño (14%).
- Apoyo financiero a proyectos en el país (34%).
- Participación en organizaciones migrantes (37%).

Ahora bien, en específico, se cuenta con diversas prácticas transnacionales realizadas por la diáspora salvadoreña, que permiten enmarcarlas dentro de los postulados teóricos de la categorización de las prácticas políticas transnacionales construida por Eva Ostergaard-Nielsen; de la cual ya se hizo mención. Entre algunas de éstas, cabe destacar:

- El apoyo durante la época del conflicto armado de muchos salvadoreños en el exterior para con el extremo insurgente, de tal suerte que fueron “útiles para la creación de redes de solidaridad y cabildeo internacional de la organización guerrillera salvadoreña de oposición, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional” (Portes, Guarnizo & Landolt; Gosse, 2003: Pág. 131).
- La proliferación de espacios deliberativos realizados por parte las diversas asociaciones de salvadoreños en el exterior en las que se discuten aquellos temas que preocupan a sus miembros y que a su vez, cabildean ante las autoridades salvadoreñas sobre dichos temas (Landolt, 2001). Se tiene así, un ejemplo en el que surgen dos tipos de prácticas políticas transnacionales, a saber, las denominadas “políticas de inmigrantes” (Immigrant politics) en atención a que éstos asuntos en ocasiones están relacionados a la solución de los problemas que atraviesan en los países en donde viven, para lo cual solicitan la ayuda y apoyo del Estado salvadoreño; y también las prácticas llamadas “políticas en el país de origen” (homeland politics), al momento en que realizan dicho cabildeo frente al gobierno para que sea éste quien solvante sus problemáticas.
- Las presiones políticas de parte de dichas organizaciones de salvadoreños en el mundo para la emisión del Documento Único de Identidad para los salvadoreños en

el exterior (Benítez, 2008). Con ellas, se ha ejercido “políticas en el país de origen”, puesto que se ha hecho uso de la influencia y peso que como grupo diaspórico tienen, para sugerirle al gobierno determinada forma de proceder.

- La presión política para la implementación del voto desde el exterior, a través del lobby<sup>11</sup>, de las campañas de recolección de firmas para apoyar dicha modalidad del ejercicio del sufragio (Ibídem); así como también por medio de la realización de foros en donde se aborda dicho tema (Landolt, 2001). Se advierte nuevamente, un reflejo del tipo de prácticas recién mencionadas, ya que con estas acciones se ha pretendido lograr tener impacto y una participación directa en el sistema político salvadoreño.
- La financiación y el patrocinio de campañas electorales de los partidos políticos por parte de ciertos comités de migrantes salvadoreños (Ídem). Esta es otra vez, una expresión clara de “políticas en el país de origen”.
- La realización de convenciones de salvadoreños en el mundo, en donde los candidatos presidenciales y funcionarios públicos se reúnen con representantes de la diáspora salvadoreña en el mundo (Sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014). Se observa de nueva cuenta un reflejo del tipo de prácticas recién mencionadas, dado que los candidatos y los funcionarios, precisan del apoyo de la diáspora.
- Las presiones que se dan por parte de miembros de la diáspora al interior de la Asamblea Legislativa por el interés por participar en las elecciones municipales.<sup>12</sup> De nuevo se ejemplifica un caso de “políticas en el país de origen”.
- Los apoyos comunitarios de distinta naturaleza, a través de asociaciones de salvadoreños en el extranjero. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador ya en el año 2012 la diáspora aportaba 12 millones de dólares en este tipo de apoyos (Sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014). Entre algunos de estos están: “caridad (apoyo para asilos de ancianos, repartición de juguetes en navidad), desarrollo humano (becas escolares, equipamiento para centros de salud), infraestructura (pavimentación de caminos, instalación de tuberías para agua potable) y empresariales (capital semilla para empresas cooperativas, donaciones para impulsar proyectos productivos, etc.)” (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2005: Pág. 264). Respecto de este tipo de aporte, es llamativo que una de las formas en que se determina cuál proyecto a financiar, es a través de la respuesta a peticiones realizada por los miembros de la comunidad de origen o de las autoridades municipales e incluso por las requeridas por los sacerdotes. Estas acciones se enmarcan dentro de la categoría del tipo de prácticas llamadas “políticas translocales” (translocal politics).
- La creación de los sitios web de estas organizaciones de salvadoreños en el exterior “para fomentar la participación de la comunidad inmigrante y mantener lazos de contacto con el país de origen” (Benítez, 2008: Pág. 52).

---

<sup>11</sup> Elemento reforzado con la entrevista al Licenciado Eduardo Cuellar Navidad, Subdirector Jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral.

<sup>12</sup> Elemento reforzado con la entrevista Licenciado Oscar Alberto López Rivas, Asesor Técnico Institucional de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa de El Salvador.

De la lectura de este listado de prácticas, se puede notar que las asociaciones de la diáspora salvadoreña funcionan como un instrumento mediante el cual los salvadoreños en el exterior canalizan su influencia política y desarrollista en el país, y en específico en sus comunidades de origen. Al respecto, según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, para mayo de 2005, se estima que existían aproximadamente 360 organizaciones de salvadoreños en el mundo (Huezo, 2007: Pág. 57).

Estas organizaciones ejercen un papel importante para la participación e incidencia política de la diáspora en el país, ya que representan una verdadera plataforma impulsora y de apoyo de iniciativas y esfuerzos tendentes a proteger los derechos de los salvadoreños en el exterior, tanto en el país de acogida como en el de origen. Esto, lo realizan a través de la realización de una amplia gama de proyectos: humanitarios, de inversión social, políticos, culturales y religiosos (Ídem).

Dichas acciones ejecutadas por la diáspora salvadoreña, tienen lugar o son facilitadas en gran medida por los medios de comunicación existentes, tanto a nivel local como transnacional, los cuales prácticamente “se constituyen en mediadores claves de nuevas formas de participación política desterritorializada” (Benítez, 2008: Pág. 447).

Un ejemplo claro de la incidencia de las organizaciones salvadoreñas en el extranjero en la participación política de la diáspora, es el papel que el Estado salvadoreño les ha reconocido y a la vez les ha designado desempeñar para las elecciones del presidente y vice-presidente del año 2014, en donde se llevó a cabo por primera vez el voto desde el exterior. En este rol, estas organizaciones se han comprometido a colaborar en las labores de comunicación, promoción, organización, orientación ciudadana, logística y participación en los organismos electorales (CIIVE, Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, 2012)<sup>13</sup>.

Todas estas expresiones del transnacionalismo político desde abajo, dan cuenta del importante interés demostrado por la diáspora salvadoreña. Ahondando en éste interés, y para tener una idea hasta cierto punto cuantificable del mismo, se tienen los datos recabados en una encuesta realizada en el año 2011 por el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador a través de la red de consulados del país, en la que se entrevistó a 1,976 salvadoreños en Estados Unidos de América y Canadá; teniendo como resultado entre otros datos, que el porcentaje de interés en participar en las elecciones presidenciales asciende al 68.85% (Íbidem). Este relevante dato, permite tener certeza respecto del fuerte y potencial interés de participación de la diáspora en la vida política del país, y justifican el accionar desde abajo de la misma.

### 2.2.2.3. Acciones transnacionales desde arriba

Las acciones transnacionales realizadas desde el punto de vista de los países emisores, generalmente “implica que los Estados tomen un interés activo en sus comunidades emigrantes”

---

<sup>13</sup> Lo relativo al voto de los salvadoreños desde el exterior para elecciones presidenciales, se abordará en el capítulo III.

(Baubock, 2003: Pág. 8). Ese interés como ya se mencionó, expresado en iniciativas tendentes a acercar a la diáspora con el país y sus conciudadanos.

Para el caso de El Salvador, las acciones de carácter político transnacional realizadas por el Estado son más recientes en comparación de las efectuadas por la diáspora (Huezo, 2007).

Y es que, advirtiendo que las remesas están siendo utilizadas en su mayoría para el consumo, las autoridades han caído en cuenta respecto de la necesidad de re-direccionar una parte de este flujo monetario en actividades productivas que permitan maximizar sus impactos benéficos sobre el desarrollo del país. Esto, evidentemente ha permitido que el Estado se plantee la necesidad de atraer la atención de este grupo poblacional con la intención de integrarlos con la sociedad salvadoreña y con la evolución del país. Lo anterior, debido a que el Estado ya visualiza que es necesario ver hacia fuera de sus fronteras, puesto que la actividad de los Estados no se agota el interior de ellas<sup>14</sup>.

Así, en lo relativo a las políticas de vinculación “desde arriba”, se han realizado acciones y políticas públicas de manera progresiva en el tiempo, desde 1994. De tal forma que entre algunas de esas políticas se encuentran las siguientes:

- La asistencia legal prestada a salvadoreños indocumentados a través de los consulados salvadoreños en el mundo de tal forma que se comenzara a disminuir la brecha existente entre los migrantes y las instituciones gubernamentales salvadoreñas (Landolt, 2001).
- Se extendió la cobertura de atención gubernamental en áreas como la económica con énfasis en las remesas (Ministerio de Hacienda), la cultural (Ministerio de Educación) y de protección de derechos (Ministerio de Relaciones Exteriores); para incluir a la diáspora salvadoreña (Ídem).
- La realización de campañas de información respecto de los derechos ciudadanos de los que los salvadoreños en el exterior son depositarios (Huezo; Lilian Autler, Patricia Landolt & Sonia Baires, 2007).
- La creación del programa Unidos por la Solidaridad del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL. Este programa se constituyó como un verdadero mecanismo promotor de la “participación de gobiernos locales, ONG y organizaciones de salvadoreños en el exterior, para el financiamiento y la construcción de pequeñas obras de infraestructura como escuelas, casas comunales y unidades de salud” (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2005: Pág. 266).
- La emisión del Documento Único de Identidad para los salvadoreños en el exterior, el cual es el documento “suficiente para identificarse fehacientemente en todo acto público y privado, tanto dentro del país como en el extranjero, cuando dichos actos surtan efectos en El Salvador” (Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior, 2005: Pág. 1).
- La instauración del 26 de noviembre de cada año, como el día nacional de los salvadoreños en el exterior (Decreto Legislativo N° 825, 2005).

---

<sup>14</sup> Elemento reforzado con la entrevista al Licenciado Eduardo Cuellar Navidad, Subdirector Jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral.

- La creación del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador; el cual tiene como objetivo fundamental “promover la protección de los derechos de los salvadoreños en el exterior y el acceso a oportunidades para su inclusión en el desarrollo nacional” (Sitio Web del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014). De esta forma, se ha elevado a nivel de política exterior el tema de la diáspora en lo relativo a la protección de sus derechos y a su integración al país.
- La reestructuración teleológica de los consulados de El Salvador en el mundo, al establecer como su nuevo objetivo fundamental el anteriormente fijado para el Viceministerio para los salvadoreños en el exterior (Ídem).
- La creación de la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, mediante la que se busca la elaboración de políticas públicas para la protección y desarrollo de la persona migrante, su familia y el país (Ley especial de protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia, 2011).
- La creación en 2013 del Instituto Salvadoreño del Migrante, por medio del cual se busca “consolidar una nueva cultura migratoria que integre la voz y perspectiva de los migrantes en las problemáticas migratorias fuera y dentro de El Salvador” (Sitio Web del Instituto Salvadoreño del Migrante, 2014).
- La habilitación legal para el voto de los salvadoreños desde el exterior para elecciones presidenciales de 2014 (Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, 2013).
- Como se dijo, el reconocimiento estatal del rol que tienen las organizaciones de salvadoreños en el mundo, en el voto desde el exterior (CIIVE, Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, 2012).

Estas últimas acciones, han teniendo como eje fundamental la aceptación manifiesta de la valía de la diáspora, a través de la adopción de una premisa fundamental, como es el hecho de reconocer: “la importancia de la diáspora como socios estratégicos para el desarrollo” (De Avilés, 2013: Pág. 2).

Se logra ver de esta forma, un panorama relacional muy activo entre la diáspora salvadoreña, principalmente a través de las asociaciones de salvadoreños en el exterior con la ciudadanía residiendo en el país y los esfuerzos estatales por crear puentes para vincular cada vez más a este grupo poblacional con el desarrollo; de tal suerte que las prácticas transnacionales de estos actores, han generado un espacio social transnacional importante y vital para el Estado (Portes, Guarnizo & Landolt, 2003); en el que convergen los ciudadanos salvadoreños viviendo dentro y fuera del país, así como también el Estado. Esta esfera espacial transnacional, está siendo edificada con mayor fortaleza a medida pasa el tiempo, desde los niveles de transnacionalismo antes mencionados.

Así, se advierte el aumento de la incidencia e inclusión de la diáspora en la planeación y ejecución de políticas públicas, como reflejo de la progresiva (aún insuficiente) toma de conciencia estatal de la importancia de los connacionales en el exterior, como agentes críticos de cambio social, económico, cultural y político (Portes, Guarnizo & Landolt, 2003).

Ejemplo de ello, es lo que ya se presenta como una realidad (voto desde el exterior para elecciones presidenciales).

Con lo dicho, es notable la presencia de los tres indicadores relacionados con la hipótesis que se presentaron en la introducción, los cuales permiten confirmar que la situación que vive la diáspora para con el Estado salvadoreño determina su participación política en comicios legislativos y con representación directa.

En ese sentido, asegurado el derecho al sufragio de la diáspora para comicios en donde se elige al presidente, se está reconociendo evidentemente su gran potencial y su pertenencia al país (OIM, Discurso de Victoria Marina Velásquez de Avilés como representante permanente de El Salvador ante la ONU y otros organismos internacionales, 2013); por tanto, el paso natural siguiente en la ruta para su inclusión integral en la dinámica del Estado, es permitirles emitir el voto en elecciones legislativas e incluso disponer de representación legislativa.



**CAPÍTULO III. PROPUESTA DE CIRCUNSCRIPCIÓN  
ELECTORAL A FAVOR DE LA DIÁSPORA PARA  
ELECCIONES LEGISLATIVAS**



Previo a brindar la propuesta que se ha señalado, es conveniente estudiar ciertos elementos importantes que servirán como insumos valiosos para el diseño y funcionamiento de la circunscripción legislativa para la diáspora que se pretende proponer.

### 3.1. Insumos para la propuesta

Se estudiará la experiencia de otro país que ya ha establecido dentro de su sistema electoral, circunscripciones electorales para su diáspora en relación a comicios legislativos, de tal suerte que con ello se logre advertir la forma en cómo este la ha estructurado; y a la vez se puedan utilizar para la propuesta aquellos elementos que se apeguen al fin de la misma y a la realidad del Estado salvadoreño.

Por otro lado, es importante analizar el precedente con que ya cuenta El Salvador, como es el voto desde el exterior para elecciones presidenciales. Se estudiará lo anterior, para echar mano de algunos de sus elementos, principalmente en términos operativos y logísticos, los cuales servirán como elementos sobre los que se cimentará la propuesta.

#### 3.1.1. Experiencia comparada

La migración evidentemente es un fenómeno que impacta, en menor o mayor medida, a todas las sociedades del mundo. Por ello, ciertos países conscientes de su obligación para con ellos, y a la vez reconociendo la importancia e influencia económica, social, cultural y política de sus diásporas; han ido más allá en el camino hacia la integración de sus sociedades con este grupo poblacional, haciéndoles una de las más grandes concesiones como lo es la habilitación para que ejerzan el sufragio desde el lugar de su domicilio en el extranjero para elecciones presidenciales y legislativas. Incluso, existen algunos Estados que han diseñado circunscripciones legislativas para sus connacionales en el exterior en las que estos disponen de la posibilidad de elegir a sus propios representantes ante el parlamento, la asamblea legislativa, o similares; los cuales provienen de la misma diáspora.

En ese sentido, se estudiará la experiencia de un país en específico que ha implementado esta clase de circunscripciones en las que se ha establecido una representación directa para su diáspora en el pleno legislativo. Dicho país es Colombia.

La decisión de exponer el caso colombiano, obedece principalmente a que, como ya se verá, en éste se ha diseñado una sola circunscripción en la que se cuenta con dos escaños legislativos exclusivos para ejercer una representación directa de la diáspora; y sobre todo, en atención a la forma en que se ha establecido legalmente dicha circunscripción (regulada en la Constitución).

Ahora bien, existen otros países como Francia y República Dominicana que también disponen de la habilitación para el ejercicio del voto de sus diásporas en elecciones legislativas. Para el caso de Francia, pese a haberse estipulado dicha habilitación a nivel constitucional, la experiencia colombiana por ser latinoamericana resulta más a fin a la realidad salvadoreña; mientras que respecto de República Dominicana, no obstante ser un Estado latinoamericano cuya circunscripción también ha sido determinada desde su constitución, cuenta con 3 distritos

electorales exclusivos para sus nacionales en el extranjero, lo cual hasta cierto punto difiere con lo que más adelante se propondrá.

Así, se analizará en general la forma en que se realizan los comicios por parte de su diáspora, los requisitos exigidos para ello, las modalidades para ejercer el voto, la naturaleza de la circunscripción (con o sin representación directa); pero sin entrar a estudiar de manera profunda las especificidades y detalles del sistema electoral.

### 3.1.1.1. Colombia

Inicialmente se analizará el marco jurídico bajo el cual se ha configurado la circunscripción para los colombianos en el exterior, luego se estudiará la estructuración de éstas, en temas como los procesos operativos y la forma en que funcionan.

#### 3.1.1.1.1. Marco jurídico por el que se rigen las circunscripciones electorales para la diáspora

El voto de los colombianos en el exterior y la circunscripción legislativa dispuesta para ellos, están determinados y regulados en términos de jerarquización normativa en el máximo nivel posible, como es el constitucional. Sin embargo, lo relativo a la forma en que ésta se configura y su funcionamiento, está desarrollado en la ley secundaria. Por ello, a continuación se procederá a estudiar lo concerniente a la determinación constitucional para posteriormente analizar el funcionamiento aludido.

##### 3.1.1.1.1.1. Regulación Constitucional

En primera instancia, hay que hacer una acotación importante respecto de la forma de gobernanza colombiana, para lograr comprender de manera adecuada el Órgano Legislativo de ese país, y en consecuencia las circunscripciones electorales en torno a él. En ese orden, hay que precisar que el ejercicio del poder estatal, como ocurre en la mayoría de Estados modernos; se realiza principalmente a través de tres órganos del Estado o “ramas del poder público”, los cuales según el Artículo 113 de la Constitución de la República de Colombia (1999) son, la rama legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Para el caso del órgano que interesa, como lo es el legislativo, éste es llamado Congreso Nacional, el cuál es de naturaleza bicameral, ya que si bien realiza sus principales atribuciones como un solo ente orgánicamente integrado; ejerce determinadas funciones a través de dos instituciones parlamentarias que lo conforman, las cuales son el Senado de la República y la Cámara de Representantes (Ídem).

Así, en esencia y en términos generales, las atribuciones principales del Congreso Nacional son (Ibídem) “reformular la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración” (Pág. 49). Con esto, se advierte que el Congreso Nacional posee verdaderas funciones de naturaleza legislativa.

Respecto de esta acotación, hay que mencionar que el Congreso Nacional en su aspecto bicameral, dispone para cada una de sus instituciones, de otras atribuciones especiales que difieren unas a otras; sin embargo, como ya se vio, las funciones legislativas son compartidas entre éstos, de tal suerte que el representante de la diáspora también las posee.

Ahora bien, debido a la existencia de ambos entes, conviene verificar si en los dos se dispone de circunscripciones electorales para la diáspora colombiana.

Para eso, tanto los integrantes del Senado como la Cámara de Representantes son elegidos a través de elecciones directas, (Ibídem); para las cuales se he diseñado circunscripciones electorales para cada una de ellas (Ibídem). En ese sentido, se verá si en ambas o en cuál de ellas se habilita el voto para la diáspora y la representación de éstos en los primeros.

Así, para el caso del Senado, la Constitución colombiana (1991) en su Artículo 171 inciso 3 determina que “los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República” (Pág. 69).

Con esto, constitucionalmente se hace la habilitación del sufragio para la diáspora. Sin embargo, se aclara que no se les permite disponer de escaños de representación en dicho senado y por tanto, no se ha diseñado una circunscripción legislativa senatorial para ellos.

Por su parte, el instrumento en comento establece la potestad por parte de los colombianos en el exterior para votar y además poder formar parte de la Cámara de Representantes. Esto, evidentemente requiere de la creación de circunscripciones que los acojan y de donde surjan sus representantes, por lo ha establecido la existencia de una circunscripción llamada “circunscripción internacional” (Ibídem); la cual es única, puesto que abarca a todos los nacionales viviendo en el extranjero y de la que se desprende dos escaños para la diáspora en la Cámara de Representantes (circunscripción de tipo plurinominal) (Decreto Legislativo 01, Congreso de la República de Colombia, 2013).

Esta situación crea una disyuntiva, pues surge la duda respecto de si ¿tienen los representantes directos de la diáspora ante la Cámara de Representantes funciones legislativas?

Como ya se mencionó, la Constitución colombiana, al momento de determinar las atribuciones del Congreso, ha detallado un listado de competencias y funciones entre las que destaca la atribución legislativa; y sin hacer distinción respecto de cuál de los dos entes tiene la prerrogativa para ejecutarlas. En donde si ha hecho una diferenciación funcional es en las atribuciones “especiales” asignadas para cada uno de ellos (Ibídem), en las cuáles solamente ellos son competentes para realizarlas; y en las que no figura la prerrogativa legislativa como exclusiva para alguno de ellos.

En ese sentido, las funciones a las que no pueden acceder los representantes de la diáspora son aquellas otorgadas exclusivamente para los miembros del Senado de la República; por lo demás, tienen todas las competencias en el Congreso incluyendo funciones legislativas.

Ya establecido el panorama constitucional que regula la circunscripción internacional para la diáspora, hay que ahondar en el desarrollo que la ley secundaria hace de esta.

#### 3.1.1.1.2. Regulación legal. Configuración

La ley colombiana se ha encargado de desarrollar con mayor extensión los postulados constitucionales habilitantes del voto de los colombianos en el exterior para elecciones legislativas, así como también la circunscripción mediante la cual se hace posible lo primero.

De tal suerte que se cuenta con el Decreto Ejecutivo 00-011 del 08 de enero de 2014, como ley marco para la reglamentación de la circunscripción electoral internacional para la Cámara de Representantes. Así, dentro del articulado de este instrumento jurídico se determina las instituciones estatales y los sujetos políticos encargados de los elementos operativos y del funcionamiento de dichas circunscripciones; de igual forma se establece sus funciones. En ese sentido, se establece la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus embajadas, consulados y consulados ad honorem, los jurados de votación, los testigos de los partidos políticos y la Registraduría Nacional del Registro del Estado Civil (RNREC); los cuales en esencia, comparten como objetivo principal permitir el voto desde el exterior en elecciones legislativas de la mejor manera posible.

Se verá entonces, algunas de las principales atribuciones y el rol de cada uno de ellos.

Respecto del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus Embajadas, Consulados y Consulados Ad Honorem, las principales competencias están establecidas en el Decreto Ejecutivo 00-011, de las cuales destacan:

- La inscripción de los votantes en el exterior a través de la habilitación de puestos de inscripción en las sedes diplomáticas, oficinas consulares y oficinas de los consulados Ad Honorem (Ídem). Esta se realiza a través de medios electrónicos y físicos; los cuales se formalizan personalmente en la sede de la Embajada, Consulado o Consulado Ad Honorem. Esta formalización se rubricará con la huella digital o para los que no puedan dejar impresa sus huellas, a través del llenado personal de los formularios de la Registraduría Nacional del Estado Civil ante el funcionario de las embajadas o consulados correspondientes (Ídem).
- El traslado (digital y físico) por parte de las embajadas o consulados hacia la RNEC, de la información relativa a las inscripciones realizadas manualmente en el formulario, para que esta sea ingresada en la base de datos correspondiente a la actualización y conformación del censo electoral de los ciudadanos colombianos inscritos en el exterior (Ídem).
- La comunicación de las elecciones a los Estados receptores de la diáspora a través de sus embajadas, consulados y consulados ad honorem (Ídem).
- Servir como sedes para los puestos en donde se ejercerá el sufragio de la diáspora colombiana (Ídem).
- La difusión del proceso electoral y el calendario del mismo a través del sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores (incluyendo las de las embajadas y consulados) (Ídem).

- Hacer la designación de los miembros de los jurados en el exterior, cual se hará a partir de los ciudadanos colombianos residentes en las localidades donde se encuentren los puestos de votación (Ídem).
- Enviar diariamente escrutinios parciales a la organización electoral (Ibídem).
- Enviar en sobre cerrado y sellado las actas firmadas y toda la documentación utilizada para el proceso electoral al Concejo Nacional Electoral, de tal forma que puedan ser tomadas en cuenta en el escrutinio final (Ídem).
- Los embajadores, cónsules y cónsules ad honorem ostentan la máxima responsabilidad del cumplimiento de las instrucciones dadas por la RNREC para los comicios en el exterior (Ibídem).
- Acceso y seguimiento de la información registrada electrónicamente (Ibídem).

Las funciones de la Registraduría Nacional del Registro del Estado Civil son:

- Su función y misión en general para todo tipo de elecciones es en esencia garantizar la organización y transparencia del proceso electoral “garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales,....., promover la participación social...en cualquiera de sus modalidades....” (Decreto 1010, 2000: Pág. 1).
- El establecimiento de las instrucciones que el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de las embajadas, consulados y consulados ad honorem, deberá seguir (Decreto Ejecutivo 00-011, 2014: 2).
- Establecer la fecha a partir de la cual se iniciará el proceso de inscripción de electores en el exterior (Ibídem).
- El envío hacia el Ministerio de Relaciones Exteriores de los formularios necesarios para elaborar manualmente la inscripción de votantes (Ibídem).
- El establecimiento y difusión del proceso electoral y el calendario del mismo a través de su sitio web (Ibídem).
- La expedición de la tarjeta electoral para los ciudadanos electores (Ídem).
- Enviar la tarjeta electoral con el conjunto de elementos y documentos necesarios para la realización de la jornada electoral, al menos con 8 días de anticipación a las Embajadas, Consulados y Consulados Ad Honorem de Colombia en el mundo (Ibídem).
- Detallarle al Ministerio de Relaciones Exteriores la forma en que los jurados de votación deben realizar el registro de sufragio ejercido por votante (Ibídem).
- Acceso y seguimiento de la información registrada electrónicamente (Ibídem).

Las competencias de los jurados de votación en el exterior son:

- Presentarse el día de las votaciones a las 7:30 a.m. del país en que se encuentra para instalar las mesas de votación (Decreto Ejecutivo 00-011, 2014: 7).
- Exigir a los electores sus respectivas cédulas de ciudadanía con la finalidad de verificar su identidad y la ubicación de éstos en la lista de votantes (Ídem).
- Permitir el depósito del voto en la urna y registrar el sufragio como realizado (Ídem).

- Realización del cierre de votación, el escrutinio de cada mesa o cómputo de votos y la firma de las actas (Ídem).
- Hacer entrega de las actas firmadas y de toda la documentación utilizada para el proceso electoral al Embajador, Jefe de Oficina Consular o su delegado, y al Cónsul Ad Honorem (Ídem).

Las funciones de los testigos de los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos son:

- Actuar como testigos electorales en cada día en que se realicen las votaciones. Para ello, habrá un testigo por cada mesa de votación (Decreto Ejecutivo 00-011, 2014).
- Servir como garantes de la transparencia de los comicios (Ídem).

Dado que se ha hablado de dos entes importantes como son la Registraduría Nacional del Registro del Estado Civil y el Concejo Nacional Electoral, y en atención a que no se ha detallado las funciones del segundo, y con el ánimo de no confundirlas; se estudiará un poco las funciones de éste concejo.

Al respecto, hay que decir que todos los procesos electorales en Colombia se rigen por la institucionalidad llamada “Organización Electoral”, la cual está conformada esencialmente por la Registraduría Nacional del Registro del Estado Civil y el Concejo Nacional Electoral (Constitución de la República de Colombia, 1991: Pág. 50). Así, entre las funciones principales atribuidas al Concejo Nacional Electoral están:

- Fungir como el ente rector del proceso electoral ya que está encargado de “regular, vigilar y controlar toda la actividad electoral de las agrupaciones políticas y sus candidatos; ejercer vigilancia y control de la Organización Electoral y velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías” (Resolución 1903, 2013: Pág. 1). Es decir, inspeccionar toda la organización de los procesos electorales realizados por la RNREC.
- “Elegir al Registrador Nacional del Estado Civil” (Código Electoral de Colombia, 1986: Pág. 5).
- “Conocer y decidir de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus Delegados para los escrutinios generales” (Ídem).
- Es el ente consultivo del gobierno en materia electoral, por lo cual puede recomendar al presidente proyectos de ley en dicho ámbito (Ídem).

#### 3.1.1.1.2. Elementos importantes de la circunscripción internacional

Para una mayor comprensión de la forma en que se ha configurado la circunscripción electoral internacional para la diáspora colombiana, y previo a analizar la manera en que opera la misma; es preciso tener en cuenta algunos elementos importantes, tales como:

- La circunscripción internacional está diseñada exclusivamente para elecciones legislativas en las que se elija a los miembros de la Cámara de Representantes.

- De esta circunscripción electoral emanan dos representantes (Decreto Legislativo 01, Congreso de la República de Colombia, 2013).
- Los principales requisitos para ser considerado elector son: ser ciudadano colombiano mayor de 18 años que resida en el extranjero, que se encuentre inscrito en el censo electoral respectivo, que este en pleno uso de sus derechos políticos y que disponga de su documento de identidad llamado cedula de ciudadanía (Decreto Ejecutivo 00-011, 2014).
- La jornada electoral se desarrollará en los Estados Receptores durante toda la semana (de lunes a domingo) anterior a la elección que se llevará a cabo en el territorio nacional (Ibídem).
- Hay que recalcar el hecho que la jornada electoral se realizará respetando los procedimientos y mecanismo previamente establecidos por los Estados receptores (Ibídem).
- Los requisitos para ser candidato a representante de la diáspora ante la Cámara de Representantes son: 1- Ser ciudadano colombiano en ejercicio; 2- Tener más de 25 años de edad; 3- Residencia mínima comprobable de cinco años continuos en el extranjero (Ibídem).
- El representante de la diáspora ante la Cámara de Representantes deberá residir en el territorio colombiano durante todo el tiempo en que dure su cargo (Ibídem).
- Los candidatos a Representante, puede provenir de todos los partidos y movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos (Ídem).
- Los viajes al exterior realizados por el representante de la diáspora hacia el lugar de su residencia familiar en el extranjero o donde inscribieron su candidatura, serán financiados, previo procedimiento administrativo, por el Congreso Nacional (Ibídem).
- Ningún ciudadano colombiano podrá votar de manera simultánea y en el mismo evento electoral en la circunscripción internacional y en la territorial (Ibídem).
- Los jurados de votación en el exterior se designarán a razón de 2 miembros como mínimo por cada mesa de votación (Ibídem).
- El Concejo Nacional Electoral es el ente encargado de expedir las acreditaciones de los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos (Ídem).

### 3.1.1.1.3. Operatividad de la circunscripción internacional

Ya teniendo el panorama completo, en el presente apartado se mostrarán algunos elementos operativos que se llevan a cabo en la realización de las elecciones al interior de la circunscripción internacional. En ese sentido, es válido mencionar lo siguiente:

“En cuanto al procedimiento y requisitos para la inscripción de electores en el extranjero, el gobierno nacional expide antes de cada proceso electoral un decreto por medio del cual autoriza la habilitación de locales en las sedes de las embajadas y los consulados. Posteriormente la Registraduría Nacional del Estado Civil expide una resolución en la cual fija el periodo de inscripción de cédulas en el exterior, que comprende por lo menos los 15 días previos a la elección, y determina los lugares

de inscripción así como los funcionarios que estarán a su cargo. Si bien para el registro se puede presentar el pasaporte vigente o la cédula de ciudadanía, para poder votar es indispensable contar con esta última, que es el documento nacional de identidad...” (Nydia Restrepo, ACE Project, 2014).

Luego de realizada por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y sus dependencias, la inscripción de los electores colombianos en el extranjero, la RNREC “confronta las cédulas de los ciudadanos inscritos en el exterior con las de los inscritos en el interior del país y, en caso de doble inscripción, suprime la que se haya realizado primero” (Ídem).

Una vez los potenciales candidatos cumplen con los requisitos ya expresados, deben “presentar una solicitud de inscripción ante la embajada o consulado de Colombia en el lugar de residencia del interesado” (Ídem).

Respecto del paquete electoral del que ya se ha hecho mención, éste esencialmente está conformado por “las papeletas y los certificados electorales (prueba escrita de que los electores emitieron su voto), el registro de electores, los sobres electorales, los formularios para registro de resultados y las urnas” (Ídem).

En lo relativo a los medios de comunicación, la propaganda electoral y el financiamiento de los partidos políticos en el exterior, la red Project ACE considera que pese a no existir una disposición específica que los regule; el hecho de que la Constitución colombiana lo regule en términos generales, “por vía de interpretación extensiva...las campañas solamente pueden iniciar seis meses antes del día de la elección y ...la propaganda electoral está sujeta al límite temporal de tres meses antes de la jornada” (Ídem).

#### 3.1.1.1.4. Conclusión

Con todo, se tiene regulada a nivel constitucional una circunscripción legislativa especial para la diáspora colombiana, de la que surgen dos diputados, por tanto de tipo plurinominal. Esta circunscripción, utiliza la modalidad de voto presencial, es decir, echa mano de las sedes de las embajadas y consulados de ese país para que en ellas los ciudadanos colombianos en el extranjero emitan su voto.

Según la Registraduría Nacional del Estado Civil (2014), algunos resultados que ya se tienen respecto de la experiencia colombiana son los obtenidos en la elección del Congreso Nacional del 9 de marzo de 2014, la cual registró los datos siguientes:

- Para la elección del Senado se contó con potencial de votantes del orden de los 571,420, de los cuales emitieron sufragio 49, 171. Esto implica que un 8,60% ejercieron el voto.
- Para la elección de la Cámara se contó con potencial de votantes del orden de los 571,420. De estos, ejercieron el voto 48, 357 personas, lo cual equivale al 8,46%.

### 3.1.2. Voto de los salvadoreños desde el exterior en elecciones presidenciales (estructura y funcionamiento)

Habiendo ubicado y establecido en el Capítulo II las dimensiones de las principales actividades y acciones de la diáspora salvadoreña en el marco del transnacionalismo político, y estudiado el caso colombiano; es importante tomar en consideración el hecho que ya se cuenta con la habilitación del sufragio para la diáspora en elecciones presidenciales. Por ello, habrá que brindar algunos elementos importantes en cuanto a la forma en que se lleva a cabo la misma, ya que éstos servirán como base para la propuesta que se pretende dar.

El tomar en cuenta los principales componentes de este voto para comicios presidenciales, se hará principalmente en lo relativo a los procedimientos operativos electorales más que para la instauración de una circunscripción; dado que para elecciones presidenciales no se ha creado una nueva circunscripción electoral, sino solamente una habilitación para enmarcar el voto desde el exterior en la circunscripción nacional existente (Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, 2012: Pág. 18).

En ese sentido, al explicarlos se estará exponiendo desde ya, algunos de los elementos y factores de procedimiento y operatividad electoral importantes que incluirá esta propuesta. Todo, para que la misma goce de apego a la realidad del país, de utilidad y de solidez.

#### 3.1.2.1. Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales

Inicialmente, hay que decir que la posibilidad y el derecho de emitir el voto para elecciones presidenciales desde el exterior, no están regulados directamente al más alto nivel de jerarquía jurídica; sin embargo, si gozan de fortaleza, puesto que están normados por la ley secundaria, a saber la Ley especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales.

Esta ley, previo a ser implementada, experimentó un proceso de diseño y análisis a profundidad por parte de una comisión llamada Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto en el Exterior, la cual tuvo como objetivo principal “coordinar las actividades necesarias para la formulación de un estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto desde el exterior, a partir de las elecciones presidenciales de 2014” (Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, 2012: Pág. 9). Dicho estudio, buscó “establecer la factibilidad técnica, jurídica, logística, financiera e institucional para la implementación del voto desde el exterior” (Ídem).

Por esta razón, se basará el análisis de la ley en algunos de los elementos mencionados en el estudio en comento.

Hablando ya específicamente de la ley, hay que especificar que la misma regula un sistema mediante el cual se habilita a los salvadoreños residiendo en el exterior el ejercicio del sufragio

exclusivamente en las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, con exclusión de las elecciones legislativas. Circunstancia que se plantea de esa manera, debido a que para efectuar el voto de estas personas en los procesos legislativos, se requiere ya no solo de una habilitación, sino de la creación legal de una circunscripción electoral específica para ellos; hecho no necesario para los comicios presidenciales, pues se puede utilizar la misma circunscripción nacional que ya está siendo empleada para los comicios de tipo presidencial (Ibídem).

Sin embargo, pese a circunscribir este voto a elecciones de tipo presidencial, esta habilitación se ha realizado teniendo como premisa fundamental el hecho que:

“el sufragio es un derecho fundamental establecido en el Artículo 72 de la Constitución de la República el cual se constituye en el pilar fundamental que sostiene el principio de soberanía popular establecido en los Artículos 83 y 86 de la misma, y consecuentemente un requisito para hacer realidad el sistema de gobierno, republicano, democrático y representativo” (Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, 2013: Pág. 1).

Además, el sistema en comento ha tenido lugar bajo la condición “sine qua non” de garantizar dos principios básicos, como son la universalidad del voto para todos los salvadoreños domiciliados en el extranjero y el derecho a la vigilancia y custodia del mismo (CIIVE, Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, 2012).

Ahora bien, la planeación, realización y vigilancia de este sistema, está a cargo del ente estatal con competencia y jurisdicción en todo proceso electoral salvadoreño, a saber el Tribunal Supremo Electoral (Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, 2013).

Con estos elementos como preámbulo, se procede a exponer los principales elementos habilitantes y también los operativos del voto desde el exterior para comicios presidenciales.

#### 3.1.2.1.1. Elementos habilitantes

Entrando en la habilitación en sí, hay que decir que para determinar quiénes serán los salvadoreños residentes en el exterior autorizados para ejercer el sufragio desde la ubicación en que se encuentran, se ha utilizado una exigencia condicionante, como lo es que dichas personas tengan su domicilio permanente en el extranjero (Ibídem).

En ese sentido, dada la importancia que tiene el domicilio, la misma ley establece la forma en que debe entenderse, por lo que determina: “el domicilio consiste en la residencia acompañada, real o presuntivamente, del ánimo de permanecer en ella” (Ídem).

Aunado a ello, los salvadoreños en el exterior deben cumplir específicamente con los requisitos siguientes:

- Poseer Documento Único de Identidad vigente (Ídem). Lo cual, supone la necesidad de emitir de manera efectiva y desde el extranjero este documento a los miembros de la diáspora, labor a cargo del Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) en colaboración con el Tribunal Supremo Electoral y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Ibídem).
- Estar inscrito en el registro electoral y dentro de este, en el padrón electoral de residentes en el exterior que se crea para tal efecto (Ibídem).
- Manifestación expresa de la intención de la persona de ejercer el voto, para lo cual se requiere el llenado de un formulario suministrado por el Tribunal Supremo Electoral, a efecto de ser inscrito en el padrón del que en breve se hará referencia (Ídem). Dicho formulario, se debe suministrar al votante con una antelación de 60 días previos a la convocatoria a elecciones (Ibídem); el cual puede ser llenado a través de tres medios: 1- Personalmente al momento de la emisión, renovación, reposición o modificación del DUI; 2- Por internet; 3- Personalmente en las oficinas del Tribunal Supremo Electoral (Ibídem).
- No haber adquirido otra nacionalidad que implique renuncia de la salvadoreña (Ídem), lo cual se debe declarar bajo juramento en el formulario del que se está hablando (Ibídem).
- Estar en el pleno goce de los derechos civiles y políticos (Ibídem).

Esta habilitación para ejercer el sufragio desde el exterior en las elecciones presidenciales, se ha diseñado tomando en cuenta además de la premisa y de las dos condiciones “sine qua non” mencionadas en el apartado anterior; los siguientes ejes rectores:

- “El respeto de los derechos inherentes a la persona humana reconocidos por la Constitución de la República, que tienen como finalidad prioritaria garantizar la dignidad de la persona, la libertad, la igualdad y la participación política y social en democracia” (CIIVE, Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, 2012: Pág. 18).
- “El perfeccionamiento de los procesos electorarios y el desarrollo de las instituciones responsables que permitan la continuidad y la transformación progresista del sistema político democrático electoral de El Salvador” (Ibídem).
- “La sustentabilidad, concebida como la implementación de los procesos electorales con la participación de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el extranjero, habilitados para ejercer sus derechos políticos; asimismo, con la capacidad para producirse indefinidamente, según los plazos constitucionales, sin agotar los recursos que utiliza y que necesita para funcionar...” (Ídem).
- “La cooperación interinstitucional, prevista como la interacción institucional y el concurso coherente y coordinado en el ejercicio de sus funciones, en el marco de sus facultades legales, para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el extranjero, y procurar así garantizar de mejor manera el cumplimiento de los derechos de salvadoreñas y salvadoreños” (Ídem).
- “La transparencia y el control, entendidos como las garantías de seguridad y confiabilidad que debe proporcionar el sistema, tanto en función de los intereses y derechos de vigilancia de los partidos políticos como de las ciudadanas y los

ciudadanos, a fin de ofrecer los medios de verificación del proceso de conformidad al mandato constitucional y legal, así como de legitimidad política” (Ídem).

A su vez, el sistema de voto en el exterior se fundamenta principalmente en:

- “El arraigo sociopolítico de los salvadoreños que residen en el exterior, entendido como el modo en que se vincula la salvadoreña y el salvadoreño a su espacio y tiempo vital, a sus semejantes próximos y a los principios o valores culturales vigentes en la comunidad de origen a la que desea seguir vinculado y retornar.... En el mediano o el largo plazo, esto les puede asegurar un retorno a El Salvador en condiciones dignas,... formar parte de grupos sociales y participar activamente de ellos, interviniendo en el quehacer político de su sociedad....” (Ídem).
- “La inclusión y la participación política, basadas en el respeto, la promoción y la defensa de los derechos de la ciudadanía, para facilitar la participación de todas y todos en la vida política, fortaleciendo y fomentando las relaciones e instituciones requeridas para lograr el crecimiento humano y la dignidad de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior....” (Ídem).
- “La accesibilidad, que se refiere al desarrollo de mecanismos y procedimientos que proporcionen el mayor grado posible de acceso a los servicios públicos que deberán brindar las diferentes instituciones del Estado para que las salvadoreñas y los salvadoreños puedan ejercer su derecho al voto” (Ídem).
- “La confiabilidad y la transparencia, en cuanto al compromiso de las instituciones involucradas en la implementación del voto desde el exterior de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el extranjero..., para que el proceso electoral sea desarrollado de manera eficiente, cumpliendo con las obligaciones emanadas de la Ley de Acceso a la Información Pública” (Ídem).

Conforme a lo expuesto, se puede evidenciar que los ejes y fundamentos principales del voto emitido desde el exterior, están en función de habilitar el ejercicio del voto de la diáspora en elecciones presidenciales; lo cual, tácitamente podría entenderse como aplicables a una eventual extensión del voto desde el exterior en comicios legislativos, puesto que la motivación en ambos tipos de elección es la misma, a saber el cumplimiento de los derechos políticos de todo salvadoreño.

#### 3.1.2.1.2. Elementos operativos

Habiendo establecido los elementos mediante los cuales se ha podido habilitar el voto desde el exterior, es preciso verificar la forma en cómo se llevan a cabo.

##### a) Modalidad del voto

Se ha regulado como modalidad para ejercerlo la vía postal o por correspondencia (Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, 2013). Al respecto, es pertinente analizarla.

La razón por la que se ha escogido la modalidad de voto postal o por correspondencia, ha sido esencialmente porque se considera que es el sistema que mejor garantiza el respeto y cumplimiento de la universalidad del voto de los miembros de la diáspora y el derecho a la vigilancia y custodia del mismo; gracias a que “bajo este servicio el material electoral se puede enviar a cualquier país del mundo, además de garantizar su retorno de manera segura a El Salvador, a un costo que puede permitir la sostenibilidad del proyecto de forma permanente” (CIIVE, Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, 2012: Pág. 18).

Aunado a lo señalado, existe otra razón de gran importancia y que no es mencionada en el Estudio técnico de factibilidad, como es el hecho que el sistema electoral salvadoreño en gran medida está basado en la desconfianza mutua de los adversarios políticos. En ese sentido, se llegó a la conclusión que el voto postal era la modalidad que menos desconfianza generaba a cada fuerza política con respecto a las demás<sup>15</sup>.

A su vez, dicho estudio estimó que la modalidad elegida trae aparejadas ventajas adicionales tales como:

- No se requiere la utilización de todas las representaciones diplomáticas y consulares acreditadas en el exterior, lo cual hace más fluido y eficiente el proceso, pues se evitan deficiencias tales como los problemas relacionados con la determinación de los espacios específicamente destinados para el montaje de las mesas electorales, la conformación a tiempo de dichas mesas, el retraso en el proceso de votación (Ídem).
- Se solventan los problemas que se podrían presentar en cuanto a las limitantes de espacio e infraestructura con que se cuentan (Ídem).
- El escrutinio se realiza en el territorio nacional, y por tanto, los partidos políticos pueden ejercer con normalidad su función de vigilancia a través de las Juntas Receptoras de Votos desde el Exterior (JRVEX).
- En atención a que a las personas se les hace llegar el paquete electoral hasta su domicilio, no se requiere conocer el estatus migratorio que el salvadoreño tiene en el país en el que reside (Ídem). Este elemento reviste gran trascendencia dada las características de gran parte de los migrantes salvadoreños.
- Debido a que no se gasta considerablemente en recursos humanos, ni tecnológicos, ésta modalidad resulta más económica (Ídem).
- Dado que el ejercicio del sufragio se realiza desde el domicilio de cada salvadoreño, se evitan aglomeraciones en puntos tales como las embajadas y consulados (Ídem).

Por otra parte, esta modalidad implica el traslado físico del material electoral, el cual se realiza en el marco del convenio suscrito por El Salvador y la Unión Postal Universal (UPU); esta última fungiendo como organismo especializado de la ONU en materia postal (Ídem). Así, amparado en dicho convenio, el voto desde el exterior se lleva a cabo utilizando el servicio postal de “entrega y envío a través del sistema de Correspondencia Comercial-Respuesta

---

<sup>15</sup> Elementos reforzados en las entrevistas realizadas al Licenciado Eduardo Cuellar Navidad, Subdirector Jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador y al Licenciado Oscar Alberto López Rivas, Asesor Técnico Institucional de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa de El Salvador.

Internacional (CCRI)” (Pág. 58); mediante el que se envía comunicación a los destinatarios en el exterior, y éstos últimos responden, sin asumir los costos, sino que los mismos corren por cuenta de quien inicia la comunicación postal.

Así, este servicio postal en el que se traslada y maneja físicamente los paquetes electorales en su envío a los salvadoreños inscritos en el padrón electoral en el extranjero y en su recepción luego de ejercido el sufragio, lo realiza la Dirección General de Correos de El Salvador, a quien se ha nombrado como la institución estatal responsable de ello y además de entregar los paquetes recibidos al Tribunal Supremo Electoral (Ídem).

Definido el servicio postal que se utiliza, debe señalarse además que es el Tribunal Supremo Electoral quien lo utiliza, a través de la Junta Electoral de Voto desde el Exterior (Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, 2013), de la que se hablará más adelante.

#### b) Paquete electoral y procedimiento de votación

En lo relativo a la correspondencia aludida, hay que decir que se refiere al material electoral necesario para emitir el voto, el cual según la ley habilitante, está conformado por:

- Dos papeletas de votación para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, para primera y segunda vuelta (en caso de ser necesario) numeradas, firmadas y selladas por la JRVEX correspondiente. Estas, son iguales al tipo de papeleta de votación utilizada en la elección en el territorio nacional pero adicionalmente llevará la leyenda “Papeleta de voto desde el exterior” (Pág. 7). Ahora bien, si se produce una eventual segunda vuelta, la papeleta de votación tendrá un formato diferente en su reverso (Íbidem).
- Dos instructivos para el ejercicio del sufragio, a los cuales se adjunta una ficha desprendible conteniendo un código de barras correspondiente al ciudadano, el cual es llenado por el votante con su nombre, número de DUI, código de seguridad que se le entregó al momento de su inscripción al padrón, así como también su firma o huella dactilar si procede (Ídem);
- Dos sobres completamente blancos y sin marcas (se envían dos previendo una segunda vuelta), los cuales serán usados por el elector para depositar su papeleta de votación, una vez haya ejercido el sufragio (Ídem); y,
- Dos sobres celestes impresos (se envían dos previendo una segunda vuelta), en los que figura la dirección de las oficinas centrales del Tribunal Supremo Electoral, la indicación de la Junta Receptora de Votos desde el Exterior que le corresponde, el nombre completo y el DUI de la persona que sufragará (Ídem). Así, en uno de estos sobres, el elector enviará debidamente cerrado y firmado por él, la ficha desprendible, y uno de los sobres blancos conteniendo la papeleta de votación conteniendo el sufragio ya emitido.

Si se requiere la realización de una segunda vuelta electoral, el procedimiento específico de votación para el caso de la ficha desprendible y de los sobres, será el ya mencionado, teniendo como única diferencia la forma en que se ejerce el sufragio, ya que la papeleta para la segunda elección está diseñada de manera distinta en su reverso, el cuál dispone de un espacio amplio en

donde el elector escribirá el nombre o siglas del partido o coalición política de su elección (Ídem).

Finalmente, el sobre celeste conteniendo en su interior el sufragio ya realizado y la ficha desprendible, deben ser enviados por el votante a la dirección del Tribunal Supremo Electoral que dicho sobre trae consigo o entregarlo personalmente en sus oficinas; con al menos 20 días de antelación a la fecha de la elección (Ídem).

Respecto del paquete electoral, es conveniente remitirse al anexo 1 de esta tesis en donde se muestran digitalmente cada uno de los elementos que conforman dicho paquete.

c) Entes involucrados

i. La Junta Electoral de Voto desde el Exterior (JEVEX)

Esta junta, está conformada por un máximo de 5 miembros propietarios y por 5 suplentes; y su instalación y funcionamiento se lleva a cabo, siempre que se tenga un mínimo de tres propietarios y el mismo número de suplentes (Íbidem). La conformación de 4 de estos 5 miembros se realiza a propuesta de los partidos políticos que participan en los comicios, dejando la asignación del quinto miembro al resultado de un sorteo realizado a partir de las propuestas hechas por parte de los partidos políticos en contienda. En lo relativo a la toma de decisiones, el método bajo el que se adoptarán será el de la mayoría de los miembros (Íbidem).

Las atribuciones principales de la Junta Electoral de Voto desde el Exterior son:

- Hacer la protesta de ley a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos desde el Exterior y darles posesión de sus cargos 60 días antes de la elección.
- Entregar a las JRVEX todos los objetos y papelería necesarios.
- Supervisar la integración de las JRVEX al momento de iniciar el proceso de envío de la correspondencia electoral y vigilar su funcionamiento dentro de todo el proceso electoral.
- Velar por el desarrollo normal del proceso de votación, por lo que deberá conocer y resolver cualquier situación que atente contra la normalidad del evento.
- Informar de todas las irregularidades y quejas que se presenten al Tribunal Supremo Electoral. Asimismo, hará del conocimiento del Fiscal Electoral y de la Junta de Vigilancia Electoral sobre aquellos casos en que exista irregularidades.
- Recibir la documentación y las copias de las actas de cierre y escrutinio realizadas por las JRVEX.
- Elaborar, con base a las actas de cierre y al escrutinio, un acta general preliminar del escrutinio del voto desde el exterior, la cual debe entregar en su original al Tribunal Supremo Electoral.
- La responsabilidad de garantizar la secretividad del voto y el resguardo de la integridad del mismo (Íbidem).

Se advierte con este listado de atribuciones, que esta junta representa el brazo ejecutor y director del voto desde el exterior del Tribunal Supremo Electoral, lo cual da cuenta de su importancia.

ii. Las Juntas Receptoras de Votos (JRVEX)

Las JRVEX tienen como función principal la realización efectiva del escrutinio de los votos emitidos (Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, 2013).

La integración de estas, se conforman de la misma manera que la JEVEX y se ubican espacialmente en la capital, San Salvador. Respecto de su nombramiento e instalación, debe hacerse 60 días antes de la fecha de votación, ya que los miembros deben firmar todas las papeletas de votación que serán enviadas vía postal a cada elector.

Aunada a la importante función del escrutinio y de firmar las papeletas de votación, las Juntas Receptoras de Votos desde el Exterior tienen las demás atribuciones que el Código Electoral (2013) les concede a las juntas receptoras de votos que se encuentran en el territorio. En ese sentido, se tiene que sus atribuciones son:

- Recibir, para este caso de la JEVEX, los paquetes que contienen los materiales y documentos electorales; y devolverlos una vez finalizada la elección.
- La realización del escrutinio preliminar, voto por voto al finalizar los comicios.
- Establecer en acta firmada por todos sus miembros, el resultado de dicho escrutinio.
- Vigilar el cumplimiento de la ley y de las disposiciones relativas a los procesos electorales.
- Garantizar la secretividad del voto y el resguardo de la integridad del mismo.

d) Padrón electoral

Para determinar el número de salvadoreños domiciliados en el exterior que están habilitados para ejercer el sufragio, el Tribunal Supremo Electoral debe elaborar un padrón exclusivamente para estas personas, llamado “padrón electoral de residentes en el exterior” (Ibídem); es decir, un listado general y pormenorizado de todas las personas viviendo específicamente en el exterior, y que han manifestado, a través de los medios ya expresados, su voluntad de votar y de ser incluido en dicho padrón. Todo esto, para efectos de ubicación y ordenación espacial, así como también para constatar su existencia y su ánimo de sufragar (Ibídem). Éste padrón, se fragmentará en padrones parciales de hasta 1,500 electores (Ibídem).

Acá, hay que decir que también existe el registro electoral, al cual es requisito indispensable estar inscrito para poder ejercer el sufragio en cualquier tipo de elección (Constitución de la República de El Salvador, 1983). Este está “constituido por todos los ciudadanos y ciudadanas salvadoreños y salvadoreñas que de acuerdo a la Constitución y las leyes de la República se encuentran en capacidad de ejercer el sufragio” (Código Electoral de El Salvador, 2013: Pág. 7); y se realiza con base a los datos que proporciona el Documento Único de Identidad (DUI) de cada persona, por lo que se compone de todo el espectro de salvadoreños, estén domiciliados

o no en el país. De ahí, la necesidad de la emisión de este documento para la diáspora, previo a su inscripción en éste registro.

Dicho registro, debe ser cerrado por el Tribunal Supremo Electoral, conforme las reglas definidas en el Código Electoral (2013) para todos los comicios en general, las cuales son las siguientes:

- Para la inscripción de ciudadanos en general, se suspenderá la recepción de datos ciento ochenta días antes de la fecha señalada para celebrar las elecciones (Ídem).
- Para la modificación de residencia de los ciudadanos, la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales (2013) regula una excepción en los plazos establecidos, la cual consiste en que el registro electoral se cerrará ciento ochenta días antes de la elección. Esto difiere con la regla general establecida en el Código Electoral que estipula que para la modificación de la residencia de los ciudadanos, el registro deberá cerrarse un año antes de los comicios (Código Electoral de El Salvador, 2013).
- De tal forma que el cierre definitivo se efectúe ciento veinte días antes de la fecha de las elecciones. El período comprendido entre la suspensión de recepción de datos y el cierre definitivo se utilizará para corregir errores evidentes en los padrones, y para realizar cancelaciones de personas fallecidas y de inscripciones fraudulentas (Ídem).
- Otra excepción importante a la regla del cierre definitivo se da en el caso en que los salvadoreños residentes en el exterior cumplan 18 años en el período comprendido entre el plazo de suspensión (180 días) y el cierre definitivo del registro (120 días) y la fecha de la elección, “quienes podrán ser inscritos en el registro electoral hasta sesenta días antes de la elección, siempre que tales personas hayan solicitado su respectivo documento único de identidad, previo a dicho plazo de suspensión y cierre del registro electoral” (Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, 2013: Pág. 3).

En definitiva, los miembros de la diáspora con capacidad para votar deben figurar en el padrón electoral de residentes en el exterior, y por consecuencia en el registro electoral que se realiza a nivel nacional; dado que el padrón de que se habla y el registro electoral, permiten visibilizar la existencia, la nacionalidad, la ubicación geográfica, y la capacidad de sufragar de todo salvadoreño. Por ello, la exigencia de estar presente en ellos.

Así, el padrón para la diáspora a fin de cuentas forma parte del registro electoral (Marta Roesch, 2014).

Por todo ello, el elemento de la emisión desde el extranjero del Documento Único de Identidad para la diáspora es trascendental, ya que permite una mayor fluidez y facilidad para el empadronamiento en el padrón para los salvadoreños en el exterior.

- e) Procedimiento de recepción, introducción en urnas y escrutinio de los votos

Luego de ejercido el sufragio y enviado a la dirección que se suministró en el sobre, el procedimiento a seguir es el siguiente:

El sobre, según el Artículo 18 de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales (2013), debe ser recibido por la JEVEX, en las oficinas del Tribunal Supremo Electoral; teniendo como plazo máximo para recibirlos el mismo día de la elección y hasta antes del cierre de la votación en el territorio nacional.

Conforme se vayan recibiendo los sobres con los votos, la junta en comento los trasladará al lugar que se haya designado para su debida custodia; para luego entregarlos a las JRVEX (Ídem). Esta entrega, se hará conforme a la numeración previamente establecida y a la región de donde procedan; el día de las elecciones a partir de la hora en que inicien su sesión, la cual se aperturará a las 10 a.m. y finalizará a las 5 p.m., hora en que se cierra la votación y en que inicia el escrutinio que deben realizar (Ídem).

Una vez se van recibiendo los sobres celestes cerrados con los votos en su interior, las Juntas Receptoras de Votos desde el Exterior deben seguir el procedimiento siguiente:

Cotejar el padrón y el secretario de cada junta debe firmar y sellar la casilla correspondiente a cada persona electora, con la leyenda en tiempo pasado “VOTÓ” (Ídem). Posterior a ello, se abrirá el sobre celeste y se extraerá la ficha desprendible de tal forma que se verifique si el voto corresponde al elector al que fue enviado el material electoral; para lo cual, deberán establecer si la firma del votante coincide con la expresada digitalmente en el DUI de la persona a quien se envió dicha correspondencia (Ídem). De esta verificación, dependerá la validación o no del voto, ya que si las firmas no coinciden se procederá a declarar el voto como nulo y no se abrirá el sobre blanco que lo contiene.

Ahora bien, si las firmas son válidas, se tomará el sobre blanco y sin abrirlo, se introducirá en la urna. Este procedimiento debe realizarse individualmente por cada uno de los sobres recibidos (Ídem).

Los sobres con los nombres de los votantes, quedarán en el padrón electoral.

Como ya se dijo, el escrutinio se realizará a partir de las 5 p.m. del día de las elecciones, para lo cual los miembros de las Juntas Receptoras de Votos desde el Exterior extraerán de las urnas todos los sobres blancos y sin marcas que previamente se introdujeron en ellas. Luego de ello, se procederá a abrir de manera individual cada sobre y se iniciará el conteo de cada voto emitido; así como también el proceso de levantamiento del acta de cierre y escrutinio (Ídem).

De estas actas, se reproducirán tantas copias como partidos políticos y coaliciones en contienda, debiendo ser enviada la original por parte del presidente de la JRVEX al Tribunal Supremo Electoral para el debido procesamiento informático de los votos válidos, en aras de incluirlos en el escrutinio general preliminar (Ídem).

Si se reciben sobres con votos, posterior al cierre de las votaciones, éstos serán registrados por los delegados de la JEVEX y serán anulados sin abrirlos, puesto que se considerarán extemporáneos. Luego de ser anulados, se deberá proceder a su destrucción frente a la presencia de los partidos o coaliciones políticas contendientes (Ídem).

El proceso de envío del paquete electoral y el procedimiento para emitir el voto y posterior remisión al país por parte del elector, así como también el proceso de recepción y escrutinio; pueden comprenderse de mejor forma, si se remite a los esquemas de los Anexos 2, 3 y 4 respectivamente.

f) Votos nulos

En lo relativo a los votos nulos, la ley habilitante, añade nuevas causales a las ya reguladas por el Código Electoral, debido a la especificidad de esta modalidad de votación, entre las que están:

- Cuando el sobre blanco que contiene el voto, tenga señales de haber sido violentado (Ídem).
- Cuando el sobre blanco no ingrese al lugar indicado para la JRVEX, antes de las cinco de la tarde del día de la elección (esta situación será documentada y certificada por la Dirección General de Correos) (Ídem).
- Cuando falte alguno de los documentos que se requiere acompañen al voto emitido (Ídem).
- Cuando la persona que emitió el voto haya fallecido o perdido sus derechos ciudadanos antes del día de las elecciones (Ídem).
- Cuando el sobre blanco traiga consigo la papeleta de votación para la primera y segunda vuelta. En ese caso, será tomada como válida solamente la papeleta de votación correspondiente a la ronda de que se trata, siendo nula la otra (Ídem).
- Cuando la ficha desprendible no corresponda al elector al que fue enviada (Ídem).

g) Emisión del Documento Único de Identidad en el extranjero

Como ya se dijo, uno de los requisitos que los miembros de la diáspora deben cumplir para poder votar es contar con su Documento Único de Identidad. Esta labor de emisión en general esta atribuida al RNPN en su ley constitutiva, y para el caso de las elecciones desde el exterior, cuenta con la colaboración del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta exigencia supone un esfuerzo estatal importante, ya que entre más documentos de identidad se emitan en el exterior, mayor será el número potencial de votantes desde el extranjero; y por tanto, también será mayor el nivel de inclusión social por parte del Estado salvadoreño. Asimismo, entre más preciso sea el espectro de votantes salvadoreños en el mundo, será directamente proporcional a éste el esfuerzo gubernamental operativo, logístico y electoral para establecer las condiciones necesarias para que todo ese universo de electores pueda ejercer su derecho humano al sufragio (CIIVE, Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, 2012).

Por otra parte y como ya se mencionó, para lograr un alcance mayor en la emisión del DUI en el exterior, se ha contado con el importante apoyo y colaboración del Ministerio de Relaciones Exteriores a través del accionar de las embajadas y consulados de El Salvador en el mundo.

El proceso en sí de inscripción en el padrón electoral y en el sistema del DUI en el exterior para su posterior emisión, puede verse de mejor manera en el diagrama expuesto en el Anexo 5.

### 3.1.2.2. Situaciones relacionadas al voto desde el exterior pendientes de resolver

Hay que mencionar que el mecanismo de voto postal ha generado una serie de dudas, luego de haber sido ejecutado para las elecciones presidenciales del año 2014; las cuales devienen de su carácter burocrático. Entre algunas de estas situaciones están:

- Es un mecanismo confuso, pues se debe seguir un procedimiento complejo para poder ejercer el sufragio. (la introducción del voto en un sobre y de la ficha desprendible en otro, dentro del que también se debe introducir el primer sobre) (Instituto Salvadoreño del Migrante INSAMI, 2014)<sup>16</sup>.
- Confusión en el envío de la papeleta de votación de primera y segunda vuelta, lo cual devino en votos nulos, pese a que la persona ejerció su derecho y mostro su intención del voto (Ídem).
- El voto postal generalmente requiere que el elector se desplace desde su lugar de residencia hasta la oficina de correo en su ciudad, lo cual aparte de generar ciertas dudas puesto que se entrega el voto a una empresa postal privada, genera inconvenientes por la movilización en sí.
- En todo caso, si de todas formas se le requiere a la persona su desplazamiento físico el día de las elecciones hacia la agencia de correos, perfectamente puede hacerlo pero para dirigirse a una sede diplomática, consular o cualquier locación determinada por el Tribunal Supremo Electoral como sede de votación (Ídem).

Por lo anterior, el INSAMI (2014) recomendó que se realicen esfuerzos tendentes a mejorar o incluso cambiar el mecanismo del voto postal, estableciendo otro tipo de mecanismos entre los que puede estar el voto presencial y el virtual.

Asimismo, se atisba, al menos por parte del autor del presente documento, una situación que puede generar no sólo confusión, sino también complicaciones e incluso un sentimiento de discriminación o trato desigual, que a la postre genere poca participación de la diáspora; y que por lo mismo, merece la pena abordar. Esta situación es la limitante impuesta para los votantes en el exterior, respecto de la necesidad de expresar la intención de poder ejercer el sufragio, lo cual no se exige para los votantes salvadoreños viviendo en el país.

Respecto de ella, hay que decir que la misma, responde a una razón más pragmática que jurídica, lo que *per se*, no es algo que deba estigmatizarse *a priori* como algo negativo.

Ampliando, hay que decir que si bien es cierto los salvadoreños a los que ya se les ha emitido su Documento Único de Identidad, en principio están aptos para sufragar, en tanto ciudadanos

---

<sup>16</sup> Opinión de las autoridades del Instituto Salvadoreño del Migrante INSAMI, en la entrevista de Canal 12, en marzo 2014. Asimismo, reforzado con la entrevista al Licenciado Eduardo Cuellar Navidad, Subdirector Jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral y al Licenciado Oscar Alberto López Rivas, Asesor Técnico Institucional de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa de El Salvador.

salvadoreños que son; se les ha impuesto una especie de condición para su ejecución de su derecho del sufragio, como lo es la expresión de la voluntad inequívoca de votar desde el exterior. Esta exigencia, por la razón siguiente:

Se cree, y con cierta razón, que el hecho de prestar las condiciones para que el 100% de los salvadoreños en el exterior y que ya disponen de su DUI, puedan votar desde su lugar de residencia; implicaría para el Tribunal Supremo Electoral disponer de los recursos económicos, logísticos, de infraestructura y humanos suficientes para darle cobertura total a todos esos potenciales votantes, de tal suerte que, independientemente se tenga o no la certeza de que éstos ejercerán el sufragio, la posibilidad de votar siempre exista para ellos en los plazos establecidos por el tribunal.

Lo anterior, comportaría la posibilidad de realizar una erogación importante de dinero sobre una actividad muy incierta y además incipiente (primeras ocasiones en que se realiza), dado que no existe manera que el Estado pueda asegurarse que todos o al menos la mayoría de los miembros de la diáspora con DUI ejercerán el voto<sup>17</sup>. En ese sentido, habría que enviarles a todos los salvadoreños en el exterior inscritos en el registro un paquete electoral (Ídem), lo cual subiría considerablemente los costos.

Tomando lo anterior en cuenta y en atención a que se trata de un país en vías de desarrollo, con una economía pequeña y en proceso de recuperación de la crisis económica y financiera mundial, y por tanto con escasos recursos gubernamentales; el hecho de destinarlos a un rubro en el que existen un alto índice de probabilidad de ausentismo y por lo tanto de gasto económicamente no redituable, podría ser visto como un despilfarro y como una mala planeación estatal.

Ahora bien, habrá que hacerse en otro tipo de estudio, el cuestionamiento de si es justo y además coherente, querer habilitar el ejercicio de los derechos políticos de tal forma que dicha ejecución llegue a ser plena, a través de un mecanismo que lo habilita pero solamente para aquellos que expresan directamente su intención de participar, y que por tanto están conocedores de la posibilidad que se les da.

Al respecto, solo un elemento que podría abonar a dicho estudio. Los salvadoreños residentes al interior del país no requieren de este requisito, puesto que con el solo hecho de disponer de su DUI y de estar vigente, son personas aptas para votar, sin que de igual forma se tenga la certeza de cuantos ciudadanos se acercaran a las urnas para ejercer el sufragio. Esto, bajo el criterio mencionado para la situación del voto en el exterior respecto de la incerteza del caudal de votantes, debería de tratarse de la misma forma. Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral despliega todo su aparato electoral y su esfuerzo, para garantizar que existan las condiciones necesarias y las instalaciones suficientes para que el 100% del total de salvadoreños con DUI puedan votar. Distanciándose así, del criterio utilizado para el voto desde el exterior.

---

<sup>17</sup> Elementos reforzados en la entrevista realizada al Licenciado Eduardo Cuellar Navidad, Director Jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.

En ese sentido, desde el momento en que se efectúa esta exigencia a la diáspora, se sigue dando un trato diferenciado entre unos y otros.

### 3.2. Propuesta de circunscripción electoral para la diáspora para elecciones legislativas

Habiendo contextualizado suficientemente la propuesta, se procede a la exposición de la misma. Para esto, se tienen que tomar en cuenta ciertos aspectos constitucionales, de tal forma que lo que se busca proponer tenga viabilidad y coherencia en su adaptación al andamiaje jurídico del país. En cuanto a los aspectos de legislación secundaria, dado que estos devienen de la norma jerárquicamente superior; y en virtud de que las circunscripciones electorales para la diáspora no están aún estipuladas a nivel constitucional, por obviedad y consecuencia no existen dichos aspectos y por tanto, carece de sentido investigar regulaciones relacionadas en este nivel jurídico.

Una vez se hayan expuesto y analizado estos aspectos relativos a la Constitución de la República, se entrará de lleno a la presentación de la propuesta aludida.

En este punto es donde se vuelve crucial recordar la argumentación teórica antes realizada, pues de su consideración devendrá la necesidad de comenzar a pensar transnacionalmente en el diseño de los elementos del sistema electoral salvadoreño.

#### 3.2.1. Consideraciones constitucionales

A nivel constitucional salvadoreño, ya se han mencionado importantes elementos relativos al reconocimiento de los derechos políticos como derechos humanos, a la forma en que se adquiere y pierde la nacionalidad y los derechos de ciudadanía (dentro de las que no figura el residir en el extranjero), a la forma en que se han diseñado las actuales circunscripciones electorales, y a la determinación de la no prohibición constitucional para el ejercicio del voto desde el exterior para elecciones presidenciales.

Falta entonces, analizar aquellas normas de rango constitucional que podrían directa o indirectamente, o bien permitir la instauración de circunscripciones electorales para la diáspora en comicios legislativos, o imposibilitar las mismas; de tal forma que se logre evidenciar si se requiere o no, de reformas constitucionales que posibiliten directamente el voto en este tipo de elección. Lo anterior, en atención a que no se encuentran contempladas en la carta magna, ni se estipulan en ésta última, ni circunscripciones para los salvadoreños en el exterior, ni escaños legislativos para éstos en el Órgano Legislativo.

En ese sentido, se estudiarán normas constitucionales relacionadas específicamente con las circunscripciones electorales, y con la posibilidad o no de la instauración de éstas para la diáspora en comicios legislativos.

##### 3.2.1.1. Consideraciones que imposibilitarían la propuesta

Luego de hacer diversas interpretaciones sobre el contenido del Artículo 79 de la Constitución de la República de El Salvador (1983), se puede considerar al mismo como el

principal obstáculo a este tipo de circunscripciones ya que, como en su momento se mencionó, la carta magna establece un valladar importante para la creación y utilización de circunscripciones electorales para la diáspora sin base territorial nacional y que requiere de un esfuerzo para su superación importante; como lo es la determinación expresa del territorio como marco al cual deben ceñirse las circunscripciones electorales.

Lo anterior, pese a que en el mismo artículo e incluso en el mismo inciso, se instituye a la población como la base, ya no solo de las circunscripciones sino de todo el sistema electoral.

Estas dos consideraciones, si bien alternativamente podrían resolverse a través de un proceso legislativo de ponderación<sup>18</sup> de tal forma que se determine en una ley especial que la población predomina por sobre el elemento territorial, para poder instaurar la circunscripción con la naturaleza que se busca; hacen que, llegado el momento, se pudiera percibir mucha inseguridad e incerteza jurídica por parte de dicha ley, lo cual no es beneficioso para un tema tan importante<sup>19</sup>. En ese sentido, se requiere determinar y definir una relación de jerarquización entre una y otra, de tal forma que quede establecido de manera inequívoca y taxativa la preponderancia del elemento poblacional, evitando así, futuros cuestionamientos constitucionales al mismo.

Debido a ello, se es enfático en resaltar la necesidad de una reforma constitucional del Artículo 79, que establezca, al igual que el caso colombiano, una o más circunscripciones con características especiales designadas para los salvadoreños en el exterior. Dicha reforma, permitiría echar a andar la propuesta objeto de este estudio sin elementos que puedan tacharla de inconstitucional.

Al respecto, si bien la necesidad de una reforma de la norma constitucional pudiere llegar a ser percibida como una debilidad de la propuesta o incluso tacharla como inviable, ya que para ello se requiere del acuerdo y concurso de voluntades de todas las fuerzas políticas del país en dos legislaturas consecutivas; no implica un argumento *per se* suficientemente legítimo como para desacreditarla. Dicha afirmación, en atención a que si todas las propuestas o anteproyectos de ley se tachasen como inviables por el hecho de requerir reformas legales o constitucionales y por la complicación que su instauración trae consigo; no tendría sentido alguno la existencia del mecanismo de reforma constitucional en el que se busca lograr que la Constitución responda a las situaciones no contempladas aún por ella, las cuales por vía de la interpretación no se logran solventar, y que por ello requieren un abordaje al más alto nivel jurídico posible.

---

<sup>18</sup> Proceso realizado por los legisladores mediante el cual se busca “otorgarle mayor peso a un principio o derecho que a otro principio o derecho, en una regulación concreta”. Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006. Pp. 13. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Año 2006.

<sup>19</sup> Elementos reforzados en las entrevistas realizadas al Licenciado Eduardo Cuellar Navidad, Subdirector Jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador y al Licenciado Oscar Alberto López Rivas, Asesor Técnico Institucional de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa de El Salvador.

### 3.2.1.2. Consideraciones que posibilitarían la propuesta

Si bien es cierto ya se mencionó la necesidad de una reforma constitucional, es conveniente estudiar aquellos otros aspectos constitucionales que posibilitarían la creación de las circunscripciones y que a su vez, justificarían la reforma constitucional propuesta.

Se verán entonces, diversas normas constitucionales que relacionadas entre sí, pueden dar luz respecto de los dos objetivos recién mencionados que se pretende lograr (posibilitar circunscripciones y justificar la reforma). Así, se tiene los siguientes elementos:

- La determinación de la población como base del sistema electoral salvadoreño (Ídem).

El hecho de que el principal instrumento jurídico del país en su Artículo 79 instituya al elemento poblacional (pueblo) como la base sobre el que se cimienta no sólo las circunscripciones sino todo el sistema electoral, y el que existan muchos nacionales residiendo en el exterior; son elementos que permiten pensar que la Constitución misma abre las puertas para que se pueda pensar en la creación de circunscripciones electorales transnacionales, basadas eminentemente en la población, sin que se encasille o enmarque a las mismas en el territorio nacional. Lo afirmado, atendiendo a que la población puede ser vista como el elemento sobre el cual giran el resto de criterios necesarios para la configuración del sistema electoral del país.

Esta consideración, está en total correspondencia con lo establecido en el Artículo 86, el cual expresa que “el poder público emana del pueblo”; y con el Artículo 83, donde se consagra a El Salvador como un Estado soberano, en el que la soberanía reside precisamente en el pueblo.

Se hace necesario entonces, precisar qué puede ser considerado como el pueblo. Al respecto, Villalta & Urbina (2009) establecen que pueblo “comprende el elemento humano que integra la unidad política llamada Estado” (Pág. 12), es decir, implica que el pueblo está integrado por todos los individuos con nacionalidad salvadoreña independientemente del lugar en que se encuentren.

Lo anterior es así, debido a que según María Brizuela de Ávila y Edgar Hernán Varela (2004), “si la población salvadoreña se circunscribiera a los habitantes del territorio nacional, todo salvadoreño residente en el extranjero no se consideraría población para los efectos electorales” (Pág. 138); cosa que como ya se vio, es irreal.

De esta forma, se podría considerar que la diáspora por el hecho de formar parte del pueblo salvadoreño, detenta al igual que sus connacionales que residen al interior del país, la soberanía del Estado; por lo que se requiere ampliar los mecanismos electorales para que la soberanía que desde ya tienen, pueda ser ejercida por ellos.

Un ejemplo claro que pone de manifiesto esta visión ya reconocida a nivel gubernamental, se encuentra en uno de los principales objetivos planteados por el Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (Sitio web oficial del MRREE, 2014), el cual es “promover la protección de los derechos de los

salvadoreños en el exterior y el acceso a oportunidades para su inclusión en el desarrollo nacional”; lo cual se realiza sobre la base de una nueva forma de entender la soberanía, ya que según esta cartera de Estado, la misma “trasciende a la protección exclusiva de los connacionales en un territorio determinado” (Ídem).

- El carácter pluralista del sistema político establecido en el Artículo 85 inciso segundo de la Constitución (1983).

Este elemento ya se estudió en el Capítulo I, en el que en esencia se ha analizado el hecho que para que el sistema político salvadoreño pueda ser considerado verdaderamente como plural, se debe incluir de manera integral a los miembros de la diáspora en la toma de decisión política, ya que éstos perfectamente pueden ser considerados como parte de la multiplicidad de grupos que se forman de manera espontánea y que posibilitan una relación individuo-Estado, incidiendo en la misma en lo relativo a la formulación de decisiones políticas; y que por tanto, el Estado debe reconocerlos y protegerlos (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 5-99, 1999).

Algunos ejemplos claros que describen la capacidad que el sector de los salvadoreños en el exterior tiene ya para incidir en la formulación, planeación e implementación de políticas públicas son las dos leyes con que el ordenamiento jurídico ya cuenta, a saber la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior para Elecciones Presidenciales y la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia. En ambas leyes, se ha buscado vincular e incluir a la diáspora en dinámicas tales como la toma de decisiones políticas (comicios presidenciales) y el desarrollo del país (son considerados socios estratégicos).

Se advierte entonces, una creciente incidencia del sector de nacionales en el exterior en políticas públicas actuales, a tal grado de crear leyes especiales para la vinculación de dicho sector con el país. Dada esta importante incidencia, es preciso que la diáspora cuente con espacios de participación en el sistema político, de manera que ya no sólo se les incorpore como un elemento integrante de políticas públicas sino que sean ellos parte de los gestores y creadores de las mismas, es decir ya no solo sean un factor en la toma de decisiones políticas sino que se conviertan en un tomador de decisiones.

- El hecho que la representación del pueblo “entero” (Constitución de la República de El Salvador, 1983) se da a través de los diputados.

Lo señalado, da cierta luz respecto de la relación directa que deberá existir entre la circunscripción electoral para los salvadoreños en el exterior y el Órgano Legislativo, y por tanto, entre los miembros de la diáspora y la posibilidad de escaños legislativos que sean exclusivos para ellos; dado que como ya se vio, los miembros de la diáspora forman parte plena del pueblo salvadoreño.

Lo anterior (representación directa), no debe entenderse como la sujeción de los representantes de la diáspora a algún tipo o especie de mandato imperativo pronunciado por los salvadoreños en el exterior, es decir no debe ser visto como un medio a través del cual sólo estos diputados podrán ejercer dicha representación y no el resto de diputados y por tanto estarán

ligados jurídicamente y de manera exclusiva a las órdenes exigencias y directrices que los nacionales en el extranjero emitan; sino que debe comprenderse como la garantía del abordaje y protección de los derechos, intereses y necesidades de los salvadoreños en el exterior en el seno de la Asamblea Legislativa, lo cual sería canalizado a través de una o más circunscripciones adicionales.

En ese sentido, los diputados que surjan de la o las circunscripciones transnacionales ejercerán al igual que sus colegas la representación del pueblo entero y no solo la de los miembros de la diáspora, así como también el resto de diputados ejercerán la representación de los compatriotas en el extranjero. De esta forma, los salvadoreños en el exterior gozarán en los mismos términos y bajo la misma lógica del sistema electoral, de la representación de que ya tienen los nacionales que viven al interior del territorio de El Salvador.

Con esto se garantiza la no contravención del Artículo 125 de la Constitución (1983) en el cuál se prohíbe de manera expresa la sujeción de todos los diputados a toda clase de mandatos imperativos.

- La “libertad de configuración” de que dispone el Órgano Legislativo al momento del diseño y creación de leyes, la cual ha sido reconocida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008).

Mediante esta prerrogativa, el legislador “puede elegir entre diferentes opciones normativas, ponderando las normas constitucionales entre sí y utilizando criterios por ejemplo de necesidad, conveniencia u oportunidad” (Pág. 13).

Aspecto que es posible, gracias al carácter abierto, propio de las normas de rango constitucional, en las que “casi nunca puede extraerse de las mismas un comportamiento preciso y detallado a observar por parte de los ciudadanos o de los funcionarios” (Ibídem). Por ello en lo relativo a la materia electoral, el legislador dispone de amplia libertad de configuración, ya que el Artículo 79 de la Constitución en donde se aborda el sistema electoral, se considera “bastante vago y general, lo que, por ende, permite a aquél elegir entre distintas opciones normativas, todas constitucionalmente viables” (Ibídem).

Ahora bien, pese a la amplitud advertida en este artículo, la Sala de lo Constitucional en su Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006 (2008) es de la opinión que existen ciertos principios de los que el legislador no pueden abstraerse entre los que destaca “la exigencia de que el sistema electoral se base en la población...., de la que, a su vez, deriva la necesaria correspondencia entre el número de escaños o cargos electivos y la referida población” (Pág. 13).

Aunado a esto, si bien la Sala (Ídem) determina que existen otros elementos a considerar por parte del legislador, la población es el criterio primario para el diseño de todo el sistema electoral de un país.

En ese sentido, la potestad para reconfigurar el sistema electoral es una atribución del Órgano Legislativo que no debe de causar mayor impresión en la sociedad, puesto que la Constitución misma la establece y la Sala de lo Constitucional lo rubrica.

- La importante consideración hecha por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia respecto de la necesidad de reconfigurar el sistema electoral salvadoreño (Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008).

Para contextualizar esta consideración constitucional, hay que recordar lo abordado en capítulos anteriores, en donde se estableció que usualmente las demarcaciones de las circunscripciones electorales se han realizado de tal forma que coincidan con las divisiones político-administrativas de los Estados. Sin embargo, no se puede ignorar que los constantes flujos migratorios que han tenido lugar en el mundo, están generando cambios demográficos importantes; tan así que existen Estados como El Salvador que, aparte de la población que residen en su territorio, tienen una cantidad considerable de sus nacionales viviendo en otros países, generándose así relaciones de tipo transnacionales.

Lo planteado, evidentemente comporta la posibilidad de afectaciones a la proporcionalidad y pluralidad del sistema electoral salvadoreño, por lo que a juicio de la Sala (Ídem) “es aconsejable un reajuste de los límites geográficos de la circunscripción o del número de escaños asignados a la misma” (Pág. 8). Esto puede ser realizable sin ninguna duda, si se toma en consideración que para el ente constitucional mencionado “es perfectamente posible la elaboración de una división de circunscripciones electorales basada en criterios geográficos diferentes” (Ídem).

En ese sentido, la máxima entidad judicial garante del cumplimiento y respeto de las normas constitucionales, ha reconocido la probable necesidad de un reajuste, el cual entre otras expresiones, podría darse en términos de la creación de circunscripciones legislativas transnacionales para la diáspora salvadoreña. Todo esto, debido a que las circunscripciones electorales no deben considerarse como algo inmutable, en virtud de que las mismas “no pueden definirse de una vez y para siempre” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2000, 2000: Pág. 9).

De esta forma, evidenciando todos los elementos expuestos, conviene retomar las palabras de la autora y Ex-canciller de la República de El Salvador María Brizuela de Ávila y del autor Edgar Hernán Varela (2004) en el documento realizado por ambos, denominado “Propuesta para facilitar el ejercicio de El ejercicio del sufragio en El Salvador. Bases para un diálogo nacional”; donde sostienen que “el derecho constitucional a formar parte del cuerpo electoral como para ejercer el sufragio, no tiene ninguna limitación constitucional por el solo hecho de que dicho ciudadano viva en el extranjero por diversas causas o circunstancias” (Pág. 133).

Ahora bien, se recuerda de nueva cuenta la recomendación hecha al inicio, respecto de la conveniencia de dejar establecido de manera expresa y clara en la Constitución de la República el establecimiento de una o varias circunscripciones legislativas para la diáspora, y por consiguiente, sus escaños respectivos.

### 3.2.2. Factores importantes para el diseño

En primer lugar, para el diseño de la propuesta hay que tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- Anteriormente se estableció que al explicar a profundidad algunos elementos del proceso que se sigue en el voto desde el exterior para elecciones presidenciales, se estaría brindando al mismo tiempo muchos de los elementos que la propuesta en construcción retomará, ya que para el autor de este documento, en términos institucionales y funcionales son correctos; y sobre todo han sido reconocidos por los partidos políticos del país, lo cual le brindará un rasgo de legitimidad y viabilidad a la misma.

En ese sentido, gracias a haber explicado estos aspectos institucionales y funcionales, más que centrarse en ellos, el presente apartado se enfocará en la circunscripción transnacional en sí.

- Por otra parte, la experiencia comparada de Colombia se ha estudiado para describir la forma en que dicho país ha diseñado su circunscripción y con el objeto de utilizar algunos elementos operativos de ésta, siempre que se apeguen a la realidad salvadoreña. Sin embargo, la estructura y diseño que se propondrá responderá eminentemente a las precondiciones y a la realidad de la legislación constitucional y secundaria de El Salvador.
- De igual forma, hay que recalcar que para el diseño que se expondrá, se debe tener en cuenta que se trata de un esfuerzo tendente a lograr la igualdad de todos los salvadoreños; sin embargo, también se debe reconocer que la situación transnacional de la diáspora es diferente a la de las personas que residen al interior del país, lo cual tiene como consecuencia que la propuesta se torne *sui generis*. En ese sentido, se tratará de diseñar la propuesta con el mayor nivel de igualdad posible, aunque habrá elementos en que el trato que se le dará a la diáspora será diferente; de tal forma que se garantice la correcta participación y representación de todos.
- Por todo ello, más que proporcionar una propuesta con todas las aristas posibles, se brindarán los principales elementos y criterios que deberán ser tomados en cuenta para la creación de las circunscripciones legislativas para la diáspora, ya que “cuando se diseña un sistema electoral es mejor empezar con una lista de criterios que comprendan lo que se quiera lograr, lo que se quiera evitar” (IDEA Internacional, Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA internacional, 2006: Pág. 10).

Esta manera de hilvanar una propuesta, según Andrew Reynolds, Ben Reilly y Andrews Ellis (Ibídem), se da en atención a que una modificación semejante al sistema electoral, “puede verse como un salto a lo desconocido” (Pág. 25); y debido a la falta de familiaridad del mismo, se pueden derivar problemas relativos a la instrumentación. De ahí, la necesidad de brindar los principales elementos que configuraran las circunscripciones electorales para la diáspora, de manera clara y coherente.

### 3.2.3. Diseño de la circunscripción legislativa para la diáspora

Teniendo ya todos los insumos necesarios, y basada en componentes debidamente argumentados que permiten clarificarla y viabilizar una reforma de ampliación de una parte del sistema electoral; se procede a brindar la propuesta de circunscripciones legislativas para los salvadoreños en el exterior siguiente:

#### a) El tipo de elector

En cuanto al tipo de elector, lo fundamental es determinar si podrán votar todos los miembros de la diáspora independientemente del tiempo que tengan de vivir fuera del país o solamente los

que ya tengan un número de años de estar en el extranjero, o si únicamente se les permitirá a los funcionarios de gobierno, militares y diplomáticos; o bien, solamente aquellos que expresamente manifiesten su intención de retornar al país.

Para determinar esta situación, hay que recordar que en el país ya existe el voto de los salvadoreños desde el exterior para comicios presidenciales, lo cual implica por consecuencia que ya se cuenta con una aceptación expresa de parte de las fracciones legislativas, del tipo de electores autorizados para ejercer sufragio en esta ampliación del sistema electoral (Ley Especial para el ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, 2013).

En ese sentido, la Ley especial para el ejercicio del voto desde el exterior en las elecciones presidenciales, establece que las personas consideradas como electores son todos aquellos ciudadanos salvadoreños que residen en el extranjero, es decir, que tengan su domicilio permanente fuera del país, sin importar el tiempo que tengan de residir en el exterior; lo cual debe figurar en su Documento Único de Identidad (Ídem).

Esto consecuentemente implica que no se considera como potenciales electores, a aquellos individuos que se encuentran en el extranjero de forma temporal o circunstancial, pese a ser ciudadanos salvadoreños; pues no tienen su domicilio permanente en ese lugar, y por lo tanto en principio, no habría forma certera de garantizar que los paquetes electorales llegarían a una dirección fiable, así como también de que los mismos lleguen a las manos de cada ciudadano. En cuyo caso, estas personas si desean votar, deberán ingresar al territorio nacional para ejercer el sufragio.

Asimismo, en la ley no se ha planteado como exigencia, la expresión del elector respecto de su “intención de retorno al país”. En ese sentido, ésta propuesta se pondrá a tono con la estipulación de la ley habilitante, por una razón muy sencilla. Se sabe que la exigencia denominada “intención de retorno” implica la habilitación del derecho al voto únicamente para aquellos salvadoreños que comprobadamente demuestren su eventual regreso al país con el ánimo de residir en él; sin embargo, representaría una situación contraria al sentido teleológico de esta propuesta, pues se desea incluir a los salvadoreños, precisamente por esto último, por ser ciudadanos salvadoreños.

Sumado a ello, la voluntad de regresar al país como condición habilitante para el ejercicio del voto, representaría un elemento de verdadera complicación, puesto “que sería más difícil administrar un sistema basado en ese principio que otro que les permita votar a todos los ciudadanos en el extranjero” (Green, 2007: Pág. 110).

Así, se advierte que no existen fuertes e infranqueables exigencias especiales para que todos los salvadoreños en el extranjero puedan ejercer su derecho al sufragio; permitiendo que este elemento se convierta en herramienta estatal de verdadera inclusión social y política.

Por lo anterior, si ya se tiene un acuerdo previo por parte de las fuerzas políticas del país respecto del tipo de elector habilitado para ejercer el sufragio extraterritorial, no habría porqué agregarle o quitarle requisitos; sino que hacer uso de esta determinación e incorporarla a la

propuesta en desarrollo, de tal forma que goce del mismo nivel de inclusión que ya existe para los comicios en los que se elige al presidente y vicepresidente de la República.

Todo, tomando en cuenta que entre más incluyente sea la acción, mayor legitimidad tendrá y fortalecerá en mejor medida el sistema democrático del país.

#### b) Circunscripciones electorales legislativas adicionales a las existentes

En este elemento, lo primero que hay que resaltar es que la decisión de crear una circunscripción electoral especial adicional a las ya existentes, y no simplemente captar los votos provenientes del exterior y diseminarlos en las actuales circunscripciones; está supeditada a la fuerte cantidad de salvadoreños residentes en el exterior, pues tal como lo expresa Phil Green en el Manual de IDEA Internacional (2006) es mucho más recomendable “construir distritos especiales para electores en el exterior, sobre todo cuando son muy numerosos” (Pág. 99).

Esta recomendación, sugiere que para casos como el del Estado salvadoreño, conviene más la creación de circunscripciones exclusivas para ellos que permitan, tanto al Estado como a la diáspora misma, cuantificar y evidenciar la importancia e impacto que éstos últimos tienen en el primero; de lo contrario, la diseminación de los votos de la diáspora en las circunscripciones actuales, aparte de generar distorsión en la proporcionalidad de los escaños, haría que el impacto de los salvadoreños en el exterior, tuviera lugar de manera difusa y por tanto difícil de evidenciar.

Por otra parte, el hecho que, si bien la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008), ha establecido el carácter amplio de las normas constitucionales, existen determinados principios de irrestricta observancia por parte de los legisladores al momento de la creación de leyes, entre los que está “la exigencia de que el sistema electoral se base en la población. . . . ., de la que, a su vez, deriva la necesaria correspondencia entre el número de escaños o cargos electivos y la referida población” (Pág. 13). En ese sentido, si el diseño de una circunscripción legislativa específica para la diáspora implica tomarlos en cuenta precisamente a ellos, habrá que establecer uno o más distritos adicionales a los existentes que los incluyan; y por ende también escaños adicionales en que se represente directamente a los salvadoreños en el exterior, de tal suerte que se favorezcan los principios de proporcionalidad y pluralismo.

Otro factor que robustece la necesidad de crear distritos electorales adicionales, es el hecho que la asignación de los votos a una circunscripción exclusiva y especialmente creada para la diáspora, evidentemente tiene como consecuencia que se dé un realce y se concrete el carácter extraterritorial de los votos externos (Nohlen & Grotz, 2007).

Por tanto, tomando en cuenta los argumentos expresados, se llega a la conclusión en cuanto a la conveniencia de crear nuevas circunscripciones electorales legislativas adicionales a las que se tienen.

Ahora bien, habiendo determinado esto, hay que establecer la cantidad de circunscripciones electorales que se requerirán.

c) Número de circunscripciones para la diáspora

Al respecto, hay que decir que la determinación de la cantidad de las circunscripciones reviste gran importancia, puesto que de ello depende que el sistema de voto desde el exterior se torne más o menos complejo.

Para determinar esto, el Manual de IDEA internacional para el diseño de sistemas electorales (2006), identifica diversas probabilidades que pueden ser tomadas en cuenta, tales como las siguientes:

- “Los votos emitidos en el extranjero pueden incluirse en el distrito donde haya residido el elector (como en Nueva Zelanda)...” (Página 144).
- Que dichos votos sean “contados dentro de un distrito único (o múltiple) para electores en el extranjero (como en Croacia)...” (Ídem).
- O bien, que sean “asignados a uno o más distritos específicos (como en Indonesia)...” (Ídem).
- “o simplemente agregados al total de votos nacionales cuando los escaños son distribuidos bajo un sistema de listas de RP a nivel nacional (como en Países Bajos)” (Ídem).

Ahora bien, si con el esfuerzo de inclusión lo que se quiere es incorporar a la mayor cantidad de personas como participantes plenos en el sistema electoral y su representación legislativa; conviene, optar por aquellos elementos que le brinden menos complejidad, pero que a la vez no atenúen su certeza, transparencia y el nivel de inclusión.

Por tal motivo, y tomando como referente el caso colombiano, bastará con el diseño de una sola circunscripción especial adicional, pues a través de ésta se puede tener los siguientes beneficios:

- Se puede asegurar suficientemente la participación electoral de aquellos miembros de la diáspora que deseen ejercer su derecho al sufragio (hecho que ha sido comprobado con la experiencia del voto desde el exterior para elecciones presidenciales).
- Facilita su representación en la Asamblea Legislativa, ya que es menos complejo ejercer la representación de un grupo poblacional de manera homogénea que fragmentada.
- Se logra aplicar sin problema los principios de pluralismo (Art. 85 Inc. 2°) y proporcionalidad (Art. 79 Inc. 2°) estipulados en la Constitución de la República.
- Se posibilita la operatividad del ejercicio del voto de manera más fácil, pragmática y transparente.

Ampliando este último argumento, hay que decir que con el diseño de una sola circunscripción se puede estructurar de mejor manera el tipo y naturaleza de la misma, es decir, se puede determinar con mayor claridad si de ella emanará un solo diputado o si dispondrá de más; y por consecuencia, se establece si esta trabajará con base al sistema proporcional o de mayoría.

Además, otros elementos operativos que se facilitan con una sola circunscripción electoral, están: la recepción de los votos, en el sentido en que se recibirían los mismos procedentes de las diversas regiones geográficas del mundo pero en el marco de una sola circunscripción; la instalación de las Juntas Receptoras de Votos desde el Exterior, en el sentido que éstas se dividirían en atención a las zonas geográficas y no en atención a las circunscripciones; lo cual repercute positivamente en el escrutinio de los votos ya que si el conteo se centraliza, los procesos de conteo y determinación de votos nulos e impugnados se agiliza; y principalmente, facilita y clarifica la importante transformación de los votos en escaños legislativos.

En conclusión, con una sola circunscripción se puede lograr mejores resultados que con varias de ellas, pues el elemento pragmático resulta trascendental dado que con la primera opción se generaría una mejor comprensión del sistema de voto desde el exterior, y mayor sencillez operativa.

#### d) Tipo de circunscripción (Uninominal o Plurinominal)

Respecto a la determinación del tipo de circunscripción, si se atiende el tenor literal de la Constitución de la República (1983), específicamente en su Artículo 78 en su inciso segundo que establece que “para elecciones de Diputados se adoptará el sistema de representación proporcional” (Pág. 19); no se tiene mucho margen de creación, dado que el carácter taxativo del artículo es evidente.

Y es que ante la jerarquía de semejante estipulación, y la claridad y especificidad de la misma; la propuesta debe ceñirse estrictamente a dicha regulación, de forma tal que logre adaptarse a la lógica seguida por el diseño del sistema electoral salvadoreño actual; así como también para evitar eventuales recursos de inconstitucionalidad de la misma, por no apearse al principio de proporcionalidad.

En ese sentido, si la regla a seguir será el principio constitucional de proporcionalidad, la circunscripción por consecuencia debe tener una naturaleza plurinominal, es decir requiere contar con al menos dos escaños como mínimo; con lo cual, los partidos, fuerzas y grupos políticos dispondrán de oportunidades reales para obtener una representación acorde y correspondiente al número de votos que obtengan desde el exterior (Lujambio, 2000).

Este carácter plurinominal, permite a su vez que el sistema electoral continúe garantizando su naturaleza pluralista del cual se habló en el capítulo I de esta tesis; con lo cual, la propuesta logra mantener el equilibrio y diseño constitucional previamente establecido para el sistema electoral.

Ahora bien, en lo relativo al precedente marcado en el voto desde el exterior para elecciones presidenciales de 2014, en donde se empleó una de tipo uninominal basada en el sistema de mayoría; hay que entender que se decidió estructurarla de esta forma, debido a que el ordenamiento jurídico electoral ha estipulado que para elecciones presidenciales se utilizará la circunscripción nacional (Código Electoral de El Salvador, 2013), la cual es única, precisamente

por la naturaleza del proceso electoral. Esto tiene mucha lógica, en vista que la magistratura a elegir es una sola, y por tanto, no puede basarse en el método proporcional.

En ese sentido, la determinación del tipo de circunscripción ( uninominal o plurinominal), depende de la naturaleza del evento electoral de que se trate. Por ello, carecería de sentido confeccionar una con carácter uninominal para elecciones legislativas, pues se mezclaría el sistema, ignorando la naturaleza de cada elección.

Así, con los argumentos ya expuestos, se propone una circunscripción del tipo plurinominal.

e) Ubicación de los escaños al interior del plano legislativo

A continuación, se avanza al estudio de la ubicación que los nuevos escaños que se designen tendrán al interior del Órgano Legislativo, con referencia a los actuales.

Así, el análisis abordará específicamente lo relativo a si se tomará algunos de los puestos legislativos existentes para reservarlos a los diputados que representen la diáspora, es decir una sustitución; o si por el contrario serán nuevos y se adicionarán a los 84 actuales.

A este respecto, se considera que si ya se determinó que el marco electoral para los salvadoreños en el extranjero propuesto será nuevo, y a su vez adicional a los otros (ya que no se sustituirá ninguno de los actuales); por consecuencia y obviedad, sus escaños deben también ser exclusivos. En ese sentido, la propuesta se decanta por que los escaños nuevos, se adicionen a los ya existentes, y no por la sustitución de los últimos por los primeros; de tal suerte que ya no existiría un total de 84 diputaciones, sino los que se determine en el siguiente apartado.

Se fundamentará a continuación, esta decisión.

En primer lugar, hay que partir de un presupuesto básico como es el hecho que la Constitución de la República no es el instrumento jurídico en el que se determina el número total de diputaciones, sino que se realiza a nivel de ley secundaria, a saber el Código Electoral; específicamente en su Artículo 13 inciso 1 (2013). En ese sentido, se colige que constitucionalmente no existe una prohibición o veda que impida expresamente que la conformación de la Asamblea Legislativa pueda hacerse con más de 84 escaños.

Es más, en dicha ley si bien es cierto se determina un número expreso de escaños, no se establece una norma que restrinja una ampliación del número de éstos. Lo anterior, es un elemento importante dado que desde el inicio, no se encuentra un impedimento constitucional, ni legal para que la cantidad de puestos legislativos pueda ser superior a 84; lo cual permite dar una idea respecto de que la opción de adicionar nuevos en lugar de sustituir los ya existentes, es jurídicamente viable.

Para analizar otro argumento importante, conviene avocarse a la lógica de la técnica legislativa que se empleó al momento de determinar específicamente el número de curules, como es el hecho que para cada circunscripción, corresponde una cantidad determinada de escaños. Ello, en atención a que si se va a contar con un marco electoral adicional, éste debe

operar bajo la misma lógica que el resto; lo cual implica que, como circunscripción electoral que será, le pertenece un número determinado de aquellos los cuales serán exclusivos a ella.

En suma, nuevamente se llega a la conclusión que no existe razón jurídica que obstaculice que para la propuesta, se siga la misma lógica empleada en el sistema actual.

Ahora bien, el decantarse por adicionar y no decidirse por una simple sustitución, atiende también a razones más profundas, tales como la estabilidad del sistema electoral mismo y el respeto de los derechos adquiridos por parte de las personas que previamente han sido incorporadas a dicho sistema.

Ampliando, hay que decir que si se redujera puestos legislativos de las circunscripciones territoriales existentes para brindárselos a la nueva (sustitución), se estaría trastocando seriamente el sistema electoral, debido a que potencial y previsiblemente se les quitaría escaños a las más grandes; las cuales disponen por derecho propio, de un número considerable de diputaciones gracias a la cantidad de población habitando en ellas. Así, se estaría modificando la relación proporcional entre escaños y población, puesto que la cantidad de aquellos no atendería al número de habitantes residiendo en las circunscripciones y por ende en el país; es decir, la cantidad de puestos legislativos no sería igual al número de cocientes nacionales, dejando de lado el principio de proporcionalidad con que ya cuenta el sistema, del cual se hizo referencia en el capítulo I.

Así, carecería de sentido trastocar la distribución de los escaños legislativos actuales, pues de lo que se trata es de mantener el reconocimiento del importante carácter nacional y territorial de éstos; pero también de reconocer el carácter transnacional de los que se están proponiendo (en virtud de la naturaleza transfronteriza de las relaciones entre los salvadoreños que viven dentro y fuera del país). En ese sentido, la propuesta no debe de modificar la lógica de la estructura actual, sino adicionar una nueva circunscripción con sus respectivos escaños, que opere en el marco de aquella.

Finalmente, si se analiza teleológicamente la propuesta que se viene exponiendo, y se apega el elemento que se está analizado a dicha orientación; no se trata de reducir, sino de incluir aquellas personas que aún no han sido tomadas en cuenta, lo cual inevitablemente pasa por adicionarlas. Sin embargo, esta inclusión no puede y no debe realizarse desplazando e inadvirtiéndolos derechos de aquellos que previamente fueron tomados en cuenta. Es decir, no debe generar inestabilidad o un sentimiento de disminución de derechos para unos en beneficio de otros, sino una dinámica en la que todos, en la medida de lo posible, puedan ejercer sus derechos políticos sin perjuicio del derecho ajeno.

#### f) Tamaño de la circunscripción transnacional (Número de escaños legislativos)

Este es uno de los componentes más importantes y por tanto más complejos de la propuesta. Teniendo en cuenta esta característica, se inicia recordando la relación directa entre los elementos de la proporcionalidad y pluralidad, con la asignación de escaños legislativos. Esta relación, expresada en el grado de representación que cada circunscripción tiene en el pleno legislativo, a través de la cantidad de escaños asignados a cada una de ellas (tamaño).

El nivel de representación, como ya se vio, se da dependiendo de la cantidad de personas que en ellas se alojan, es decir, en atención al número de veces que el cociente nacional cabe dentro de cada circunscripción; así como también de la consideración de aquellos sectores importantes para la vida del país.

Ahora bien, hay que aclarar que esta regla se aplica en el sistema electoral salvadoreño de manera parcial, en virtud que la misma es utilizada solamente para aquellas circunscripciones electorales que cuentan con gran cantidad de habitantes. Así, para el caso de aquellas que no logran captar un número de población suficiente siquiera para obtener un escaño legislativo o incluso 3, se les conceden la cantidad de 3 como mínimo; con lo cual se advierte que el criterio del cociente nacional no se aplica por igual a todas.

Frente a este panorama, habrá que establecer el criterio a utilizar para la determinación de la cantidad de escaños para la circunscripción exclusiva para los salvadoreños en el exterior.

Para ello, hay que partir recordando que el hecho de haber determinado ya, que la presente propuesta se basa en una circunscripción única de tipo plurinominal; implica por consecuencia y obviedad que se contará con más de un escaño para la diáspora. Con lo anterior, se descarta de tajo la posibilidad de la representación de los salvadoreños en el exterior por un solo diputado.

Tomando lo anterior en cuenta, se brinda un elemento importante. Si ya la Sala de lo Constitucional (Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008) estableció que para el diseño del sistema electoral o para la modificación de algunos elementos de éste, se debe abocar obligatoriamente a la población como criterio rector (lo cual implicaría la creación de circunscripciones adicionales, como ya se dijo); es preciso en la presente propuesta, tomar en cuenta plenamente al grupo poblacional que se quiere incluir, y por lo mismo, asignarle un número adecuado de escaños legislativos mediante los que se pueda ejercer la representación de sus intereses y necesidades, pero sin que se distorsione el sistema electoral.

Ahora bien, cuando se dice que se requiere asignar al marco electoral transnacional un número de escaños adecuados, no implica necesariamente una cantidad excesivamente grande de éstos, sino una cifra que permita brindar una representación directa en la que las diversas fuerzas políticas tengan la oportunidad de ejercer dicha representación y con la que se pueda evidenciar la proporcionalidad en los votos emitidos para la ocupación de los puestos legislativos.

En virtud del elemento anterior, se propone como número de escaños legislativos exclusivos para los salvadoreños en el exterior, la cantidad de doce. Determinación hecha, tomando en cuenta los argumentos siguientes:

Inicialmente hay que decir que con esta cantidad de escaños, se le franquea a los partidos políticos y otros grupos o sectores organizados en torno a la diáspora, una buena oportunidad de poder representar a esta última; puesto que al existir más de dos, tres o cuatro diputados, las posibilidades de un dominio absoluto de parte de un solo partido en la circunscripción se disminuyen, favoreciendo así el pluralismo, la representatividad y la proporcionalidad en ambos extremos (diáspora y partidos políticos e instituciones u organizaciones sociales en torno a ella).

En ese sentido, si bien no se le garantiza completamente a los partidos y grupos políticos pequeños poder ejercer parte de la representación de los miembros de la diáspora en el pleno legislativo, si se les concede al menos una buena oportunidad para que dependiendo de su desempeño en las elecciones puedan o no hacerlo.

Al respecto, sería válido cuestionarse respecto del ¿por qué esta cantidad, y no menos o incluso más de doce?

Abordando ambos extremos, hay que decir que en lo relativo a la posibilidad de menos escaños, se tiene un referente importante como es el hecho de asignar tres escaños a todas aquellas circunscripciones pequeñas que no alcancen la cantidad de tres cocientes nacionales, pues al otorgar a todas las circunscripciones ése mínimo irreductible, se asegura o al menos se brinda la oportunidad para que en ellas, se tenga la representación de la mayoría de los partidos políticos, incluyendo los minoritarios y los grupos sociales no partidarios (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006, 2008). Esta dinámica entre el tamaño y las posibilidades de los partidos, encuentra su explicación en el principio electoral que establece que, cuanto más grande sea el tamaño de la circunscripción electoral (cantidad de escaños), mayor será el número de posibilidades de los partidos políticos pequeños o minoritarios de obtener escaños legislativos (Ídem), pues se tienen más espacios de oportunidad.

Así, la opción de tres escaños *prima facie* parecería una de las más válidas, sin embargo la propuesta no se decanta por ella, en atención a que con ese número se tendría un total de 87 diputaciones lo cual generaría una severa distorsión en el funcionamiento y operatividad del sistema de toma de decisiones legislativas establecido en la Constitución de la República de El Salvador (1983).

Ampliando, se tiene que este sistema funciona con dos tipos de aritmética legislativa, a saber la mayoría absoluta y la mayoría calificada (Ídem). Respecto de la primera, se entiende como aquella que se configura una vez se logra obtener “el voto favorable de la mitad más uno de los Diputados electos” (Pág. 28), es decir 43; mientras que la segunda se divide en dos tipos: la que se obtiene con las dos terceras partes, a saber 56 y la que se alcanza con las tres cuartas partes del total de votos probables, cuyo número es 63 (Ídem). Entre algunas decisiones que requieren el tipo de mayoría calificada en que se exige las dos terceras partes están, la ratificación de los tratados de extradición, nombramiento de funcionarios de segundo grado, la aprobación de empréstitos, entre muchas otras regulaciones (Ídem); por su parte, para el tipo de mayoría calificada de tres cuartas partes, la Constitución la prevé únicamente para cuatro decisiones, a saber, la estipulada en el Artículo 29 inciso final relativa a la suspensión de la garantía constitucional del plazo máximo de detención administrativa, la contenida en el Artículo 147 inciso 1 y 2 referida a la ratificación de tratados o acuerdos para el sometimiento de arbitraje sobre cuestiones relacionadas a los límites del territorio nacional o la ratificación de tratados donde se aborde dicho tema, y la establecida en el Artículo 269 referida a la modificación, previa calificación de los hechos, de la fecha en que se realiza la elección de presidente y vicepresidente de la República ocasionada por fuerza mayor o caso fortuito.

Se advierte pues, que el sistema de toma de decisión legislativa tiene a su base una cantidad de escaños legislativos par, es decir 84 diputaciones. Esta situación no es fortuita, sino que se

ha determinado así de forma adrede y calculada, en primer lugar porque evidentemente con una cantidad impar sería imposible lograr el tipo de mayorías aceptadas por la Constitución de una forma exacta, dado que con ella se tendría como resultado una cantidad fraccionada con decimales; y en segundo lugar debido a que incluso no cualquier número par permite la concurrencia de los tres tipos de mayorías.

Lo afirmado representa un verdadero valladar para la posibilidad de adicionar 3 puestos legislativos, dado que en términos de escaños, las cifras mayoritarias tienen que efectuarse en cantidades exactas y que a su vez permitan la conformación de los tres tipos de ellas; situación que no es posible lograr con 87 diputaciones.

En ese sentido, para determinar una cantidad de escaños adicionales, es imprescindible no hacerlo de manera arbitraria, ni dejar de lado la necesidad de correspondencia entre el número de diputaciones con la concurrencia de los tipos de mayorías. Así, luego de analizar y calcular los probables escaños para la diáspora, la cantidad más cercana a 84, con que se pueden dar todas las condiciones del sistema de mayorías es 96, es decir, doce escaños adicionales.

De lo contrario, la opción sería establecer un número de escaños inferior a doce, lo cual obligaría a que se realice reformas constitucionales de los artículos en donde se exige mayoría calificada de dos terceras partes de los votos, ya que éste es el tipo de mayoría que menos se utiliza; hecho que resulta sumamente complicado atendiendo a que de ser así, no sería una, sino 4 reformas constitucionales, y principalmente en atención a los delicados temas que dichos artículos abordan, como son la libertad individual de las personas y el tamaño de los límites territoriales del país.

Por ello, la opción propuesta es viable en términos de adecuación al sistema electoral, puesto que la misma se amolda a la actual lógica del sistema electoral salvadoreño, pues con 96 escaños se logra obtener los tres tipos de mayorías mencionados. En ese sentido, la mayoría simple sería 49 votos, la mayoría calificada de dos terceras partes sería 64 votos y la mayoría calificada de tres cuartas partes sería 72 votos.

Ahora bien, se podrá creer que el aumento de 12 diputados en la Asamblea Legislativa implicaría una complicación desde el punto de vista de la voluntad política para adicionar dicha cantidad y también en términos de percepción popular, y de correlación y cálculo político, sin embargo si ésta opción se considera con respecto a la de realizar reformas constitucionales del mecanismo de toma de decisión en temas relativos a la restricción de garantías constitucionales como la libertad individual o los relativos a la suscripción de acuerdos referentes a los límites territoriales del país; reviste menos complicación. Ello, en atención a que lograr un acuerdo entre las diversas fuerzas políticas respecto de un aumento importante en la conformación del Órgano Legislativo, si bien es difícil, no debería ser un argumento suficientemente condicionante o concluyente desde el punto de vista del cumplimiento de los derechos humanos de los salvadoreños, máxime si con doce escaños adicionales se respeta el funcionamiento y espíritu del sistema electoral.

A su vez, desde la perspectiva de los procesos legislativos, se tiene mayor facilidad en la modificación de leyes secundarias tales como el Artículo 13 del Código Electoral donde se

establece el número total de diputados, puesto que se realiza siguiendo el proceso de formación de ley en un solo período de la Asamblea Legislativa; mientras que para las reformas constitucionales, se deben aprobar por una legislatura y ratificarse por la siguiente.

En todo caso, todo esfuerzo de inclusión que se pretenda hacer para brindarle participación a la diáspora en elecciones legislativas a través de representación directa en la Asamblea Legislativa se encontrará con éste problema, por lo que la adición en comento es viable; máxime si se recuerda que los derechos políticos son derechos humanos, y como tal, su cumplimiento pleno es obligación del Estado.

Gracias a todo, se tendría una circunscripción electoral con un margen de pluralidad y representatividad importante, puesto que tendría muchos más escaños que varias de las circunscripciones existentes, lo cual responde al importante número de salvadoreños residiendo en el exterior.

En el otro extremo relativo a la posibilidad de que sean más de 12 escaños adicionales, si se afirma que entre más grande la circunscripción y el número de escaños, mayores las posibilidades para todos los partidos; surge la pregunta siguiente: ¿Dado que se pretende lograr pluralidad, porqué sólo se establece un número de 12 escaños legislativos para la diáspora?

La pregunta *prima facie*, hace pensar que la cantidad de escaños que se propone resulta aún insuficiente para brindar amplias posibilidades de pluralidad, es decir, que podría hablarse de una mayor cantidad de escaños, sobre todo si se toma en cuenta el fuerte número de salvadoreños viviendo en el extranjero; sin embargo para dar una respuesta a esta interrogante hay elementos que se requiere abordar:

En primer lugar, si bien se tienen los datos recabados por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mapa de las Migraciones salvadoreñas, 2011), la cantidad de salvadoreños en el exterior es aún indeterminada, variante y de difícil cuantificación, dado el carácter indocumentado con el que usualmente dejan el país y con el que residen en el país receptor. Por lo cual, no se cuenta a ciencia cierta y de manera exacta con un número certero de cuántos de ellos residen en el extranjero. Este factor, es otro elemento clave para la determinación del número de escaños, dado que si se dispusiera que la forma en que se tomaría en cuenta a la diáspora, fuera a través del cálculo del número de veces que el cociente nacional encaja dentro de la cifra total de salvadoreños en el exterior; necesariamente se tendría que contar con un dato exacto respecto de la cantidad de salvadoreños viviendo en el extranjero.

En ese sentido, el no disponer de una cantidad exacta, implicaría una eventual fluctuación en el tiempo de este número, lo cual obviamente conllevaría a una constante variación en el número de escaños legislativos, es decir, por momentos habría más y por momentos menos diputados, variando así el tamaño de la Asamblea Legislativa de una elección a otra, y por tanto la correlación de fuerzas políticas sería completamente impredecible; adoleciendo así de incertidumbre, lo cual para efectos de ordenación orgánica es un aspecto negativo que la Asamblea Legislativa no puede padecer.

Previendo esa situación, se requiere de la determinación de un número de escaños con carácter estático; es decir, que siempre sea la misma cantidad de curules asignados para los representantes de la diáspora, independientemente del número de salvadoreños que se tenga en el exterior.

Ahora bien, si a pesar de lo anterior, se quisiese remitir a la regla de asignación de escaños para cada circunscripción actualmente empleada por el Código Electoral (2013), en la que en esencia se establece que el cociente nacional debe dividirse entre el número de habitantes en cada circunscripción, es decir, verificar cuantas veces cabe el cociente dentro del número de habitantes de cada departamento, de tal suerte que éste número de ocasiones es la cantidad de escaños asignados para cada circunscripción; se tendría el comportamiento siguiente:

Primero, habría que considerar como exactos los datos suministrados por el Mapa de las Migraciones ya mencionado (2011), en donde se estableció que el total de salvadoreños es de 2, 950,126; lo cual, como se dijo, sería incorrecto.

En segundo lugar, a esta cifra de salvadoreños en el exterior, debería de adicionarse los datos del Censo Nacional realizado por la DIGESTYC del Ministerio de Economía (2007), que reflejan que el número de compatriotas viviendo dentro del país son 5, 744,113; de tal forma que, sumadas ambas cantidades, se tenga como resultado un número total de 8, 694,239 salvadoreños. Esta cantidad, se dividiría entre 84 escaños dando una cifra de 103,502 relativo al cociente total de la población salvadoreña.

Luego, el total de salvadoreños en el mundo se dividiría entre este cociente, de tal forma que se determine el número de veces que el cociente cabe dentro de 2, 950,126; dando un total de 28 ocasiones, es decir, 28 escaños para los diputados que representan a la diáspora. En este punto es donde la fluctuabilidad mencionada, desempeñaría un rol negativo, pues a medida se vayan cambiando los datos relativos a la cantidad de diáspora salvadoreña; cambiaría el número de escaños asignados para su representación.

Se advierte entonces, que el seguimiento de esta regla volvería inoperante al sistema, pues habría necesariamente que aumentar de manera sustancial la cantidad de escaños en la Asamblea Legislativa, lo cual como se dijo ya, políticamente es muy difícil de conseguir; pero sobre todo, porque la determinación del número de diputaciones no puede ni debe hacerse de manera arbitraria o simplista; y en este caso, con 28 puestos legislativos no se lograría la mayoría calificada de las dos terceras partes de los votos.

A su vez, si bien el hecho que se cree más de doce escaños legislativos puede representar para el imaginario de los partidos políticos y grupos políticos no partidarios, la oportunidad para ganar mayor fuerza política; también podría implicar una posibilidad fuerte de pérdida de fuerza o de cuota de poder con que ya cuentan, respecto a su oposición. En ese sentido, en términos pragmáticos, y adaptándose a la realidad del país y del sistema político; resulta más probable la aceptación de un aumento si bien importante, más no tan sustancial de las posibilidades políticas de obtener escaños, que una brecha muy amplia en la que se incrementen las probabilidades de un resultado adverso.

Por otro lado, pese a que el margen de pluralidad desde la perspectiva en que se está abordando sería amplio, más no idóneo; los partidos políticos y grupos políticos no partidarios pequeños pueden tener la oportunidad de realizar coaliciones políticas de tal forma que abanderen un solo candidato, aumentando así sus posibilidades de poder hacerse de algún escaño y representar a la diáspora. Así, con doce escaños, si bien no se brinda un nivel suficientemente óptimo de pluralidad y proporcionalidad, dado que el fuerte número de salvadoreños en el exterior exigiría más escaños, sí se garantiza la existencia de estas importantes características del sistema electoral salvadoreño.

De esta forma, si el criterio utilizado para garantizar un grado mínimo de proporcionalidad y pluralidad para el sistema electoral para las elecciones legislativas ha sido el dotar a cada circunscripción de 3 escaños; sería muy congruente pensar que con una circunscripción de 12 escaños para la diáspora, se estaría incorporando una circunscripción que se adapta a las características del sistema, pues si con 3 escaños opera para las circunscripciones territoriales actuales, perfectamente puede operar con 12 para la transnacional.

Ahora bien, también se podría cuestionar el hecho de que con doce escaños estáticos se le daría un trato desigual e incluso discriminatorio a la diáspora, dado que no se sigue la regla del cociente nacional ya mencionada; y por tanto, se inadvierte el elevado número de salvadoreños viviendo fuera del país, cantidad que sobrepasa por mucho los doce cocientes. Sin embargo, para desvirtuar lo anterior se requiere traer a colación de nuevo la “libertad de configuración” de que disponen el legislador a la hora de legislar en torno al diseño del sistema electoral y a los elementos que compone el mismo.

En primer lugar, cuando se habla de un trato desigual producido por una norma jurídica, hay que retomar la importante consideración hecha por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006 (2008), en donde se ha mencionado literalmente que “para que el trato desigual contenido en la norma constituya una diferenciación admisible desde el punto de vista constitucional, debe tener un fin constitucionalmente legítimo” (Pág. 10). En ese sentido, se tiene como premisa el hecho que en ocasiones especiales es permitido brindar un tratamiento diferenciado para lograr un fin específico (Ídem), siempre que se permita garantizar el mayor número posible de derechos y garantías constitucionales, aunque para ello, tengan que prevalecer unas de éstas sobre otras; todo en virtud del ya mencionado, carácter amplio de la Constitución.

De ahí la libertad de configuración, así como también la prerrogativa de ponderación legislativa, al momento de la creación de leyes (Íbidem).

De hecho, la Sala de lo Constitucional va más allá al establecer que: “No se exige, empero, que la norma tenga como finalidad expresa la consecución de un valor constitucional, sino que basta que dicha finalidad no sea contraria al sustrato ético de la Constitución. Esta es la solución más acorde con el respeto a la libertad de configuración del legislador” (Ídem).

En ese sentido, si se valora que con doce escaños para la diáspora se les está tratando desigualmente, puesto que ese número no refleja proporcionalmente la fuerte cantidad de salvadoreños viviendo en el exterior, y por tanto su incidencia en el plano legislativo se verá

menguada; hay que considerar el hecho que pese a no hacerlo de manera perfecta, la circunscripción única con doce escaños estáticos permite, como ya se dijo, garantizar el ejercicio de derechos, principios y garantías constitucionales tan importantes como los ya mencionados supra.

Asimismo al hablar específicamente de la igualdad, la sentencia en comento determina que uno de los elementos principales para la consecución de la misma en materia electoral es “la igualdad del sufragio” (Ibídem); hecho que si es garantizado en la presente propuesta, gracias a que el requisito condicionante para ejercer el derecho al sufragio es el mismo que se le exige a los salvadoreños que viven en el país, a saber la ciudadanía salvadoreña. De igual forma, se respeta la importante relación de “una persona un voto” (Ídem). En ese sentido, la expresión más amplia e importante de la igualdad, si está presente en la circunscripción que se propone.

Por otro lado, un precedente importante que permite ejemplificar que en ocasiones se debe recurrir a cierto trato diferenciado en términos normativos, para eficientizar y lograr un sistema electoral estable, así como también para hacer valer el mayor número de garantías constitucionales posibles; es el hecho mismo de destinar un mínimo de 3 escaños para cada circunscripción aún sin que hayan alcanzado tres cocientes nacionales. En ese sentido, se registra una especie de trato desigual con respecto a aquellas circunscripciones que de manera efectiva pueden obtener más de tres escaños.

Todo lo expuesto, con la intención de lograr un sistema electoral funcional, en el que si bien no se logra dar un trato completamente igualitario a las circunscripciones electorales y por ende a la población que en ellos habitan; si se consigue construir un andamiaje jurídico en el que se garantiza el respeto a los derechos fundamentales y principios constitucionales más esenciales.

Así, con toda la argumentación presentada, lo que se quiere enfatizar y recalcar es que ciertamente es importante lograr un trato igualitario óptimo, sin embargo, es más relevante, en principio, asegurarle a la diáspora una participación política en la que medie la proporcionalidad (en términos de traducción de sus votos en escaños exclusivos a ellos), la representatividad, la pluralidad y la inclusión; y sobretodo en donde se les permita el libre ejercicio de sus derechos políticos, los cuales como ya se sabe, constituyen verdaderos derechos fundamentales inherentes a la persona.

En suma, se advierte que si bien la propuesta incorpora determinados elementos diferenciadores, en tanto la especificidad y la especialidad de la circunscripción en construcción, así como también puede ser vista como demasiado amplia; no implica *per se* algo negativo o discriminatorio, pues atiende las características de la diáspora y sobretodo dado que no modifica ni distorsiona las esenciales características del sistema electoral salvadoreño, sino todo lo contrario, las respeta y se acopla conforme a ellas. Por ello se determina que la cantidad de escaños para la diáspora sea doce, los cuales serán inmutables, con independencia de las fluctuaciones que se registren del número de salvadoreños en el exterior.

Habiendo establecido lo anterior, es preciso determinar el sistema mediante el cual operará la circunscripción para la diáspora.

### g) Sistema de representación

A este nivel en que ya se tiene establecida gran parte de la estructura para la circunscripción en construcción (circunscripción adicional, con doce escaños exclusivos y estáticos); se optará por el sistema de representación proporcional.

Y es que en realidad, más que decantarse por un sistema de representación, la Constitución de la República (1983) misma en su Artículo 79 inciso 2°, plantea taxativamente que para efectos de las elecciones legislativas se adoptará el sistema de representación proporcional. En ese sentido, y dado que se trata de una disposición de rango superior, es imperativo su seguimiento, por lo que a este respecto no existe otra opción o vía en la cual se pueda trabajar.

Esta taxatividad mostrada para la escogitación de los diputados, responde a una razón lógica y además atendiendo a la naturaleza misma del Órgano Legislativo, el cual por el hecho de estar conformado por diversos escaños; éstos últimos son distribuidos de manera acorde y coherente a la fuerza que las instituciones y grupos políticos o sectores no partidarios despliegan en la sociedad salvadoreña (Sala de los Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2000, 2000). De ahí, que el sistema electoral sea el de naturaleza proporcional y no el de mayoría.

Y es que una de las grandes críticas del sistema de mayoría es que “Priva a los partidos minoritarios de una representación “justa”, en el sentido de que aquel partido que obtiene, por ejemplo, alrededor de 10% de la votación debería ganar aproximadamente 10% de los escaños legislativos” (IDEA internacional, Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de IDEA Internacional, 2006: Pág. 41).

Por ello es que el Órgano Legislativo goza de legitimidad social, gracias a que al conformarse mediante el sistema de representación proporcional:

“permite a un mayor sector del electorado que pueda ver el éxito de su participación en la elección; ello porque, aunque el partido de su preferencia no logre mayoría..... sí ve la posibilidad que el partido obtenga escaños o curules; es decir, el ciudadano percibe que su voto es importante en la configuración del órgano representativo por antonomasia” (Sala de los Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2000, 2000: Pág. 10).

Es decir, el sistema de elección y representación proporcional es inherente a la conformación y funcionamiento de la Asamblea Legislativa, por lo que, si se quiere adicionar una nueva circunscripción, la cual se traduzca en escaños; la conformación de éstos y el sistema para la elección de los diputados, deben de ceñirse a dicho sistema.

En ese sentido, se opta por el sistema proporcional, no solamente por no tenerse margen para modificar, sino también porque teóricamente y en términos pragmáticos; es el más adecuado para el sistema electoral salvadoreño.

Finalmente, es importante establecer de manera sintetizada, el hecho que el sistema de representación proporcional para esta circunscripción, además de plantearse bajo los términos normales; se le adhiere la característica de la transnacionalidad. Lo anterior, implica que los diputados que representarán a la diáspora deben mantener en el tiempo, una relación cercana con estos últimos pese a los obstáculos que la distancia franquea, de tal suerte que se pueda lograr una representación óptima, coherente y justa de los intereses de los salvadoreños en el exterior.

#### h) Modalidad para ejercer el voto en elecciones legislativas desde el exterior

La modalidad del voto debe responder fundamentalmente a la realidad intrínseca del país, ya que como lo establece IDEA internacional (Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de IDEA Internacional, 2006), la elección de un sistema electoral y por ende la forma en que se instrumentaliza y opera el mismo, “depende, en cierta medida, de las capacidades presupuestales y administrativas del país” (Pág. 16). Adicionalmente, la selección de la modalidad, debe responder a las precondiciones y características propias de las fuerzas y grupos políticos.

Estos aspectos no son menores, por lo que deben tomarse como elementos transversales para la determinación de la modalidad en que se ejercerá el voto transnacional; si lo que se busca es la viabilidad de la propuesta.

Asimismo, es preciso tener en cuenta el hecho que, de la adopción de una adecuada modalidad para ejercer el voto desde el exterior, puede depender el aumento del caudal de votos, así como también el reforzamiento de la confianza en el sistema electoral.

Por estas consideraciones, la presente propuesta se pliega a la modalidad adoptada ya para el voto desde el exterior en elecciones presidenciales, como lo es el “voto postal”.

En primer lugar, porque dicha modalidad ya ha sido aprobada por todas las fuerzas políticas del país, hecho que no es fácil de conseguir, debido a que supone un acuerdo político respecto de la forma en que se emite e instrumentaliza el voto desde el exterior; lo cual representa una muestra de respaldo y confianza en la modalidad que se ha decidido implementar.

Lo anterior se constituye como un elemento justificativo contundente, dado que tradicionalmente la actitud de las fuerzas y grupos políticos para con el funcionamiento del sistema electoral se basa eminentemente en la “desconfianza”; es decir, en una actitud en la que cada movimiento u acción realizada por un partido o grupo político es considerado *a priori* como contrario a sus intereses y por tanto se requiere actuar de manera políticamente calculadora en atención a lograr el mayor beneficio político posible<sup>20</sup>.

Por ello, el que exista desde ya un acuerdo político en este punto, es un elemento importante para justificar la adopción de esta forma de hacer operativo el voto extraterritorial, ya que es coherente y además válido pensar que si los legisladores han considerado que el voto postal es

---

<sup>20</sup> Opinión del Licenciado Eduardo Cuellar Navidad, Director Jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. Brindada en fecha 29/04/2014.

adecuado para las elecciones presidenciales porque garantiza la transparencia de las mismas; igualmente puede serlo para los comicios legislativos.

Aunado a esto, se tiene que el haber utilizado ya esta modalidad, implica que se cuenta con una experticia considerable en su implementación; y un conocimiento de primera mano respecto del alcance del mismo, de sus falencias y de sus potencialidades. Ello implica mayores posibilidades para la mejora y optimización del sistema.

Por otra parte, pese a las críticas que se han generado a raíz de la implementación del voto por correspondencia, si se hace un recuento de ellas, se podrá notar que las mismas no son muchas en número, ni tan graves en cuanto a su complejidad y complicación; y por lo mismo, hacen pensar que más que cambiarlo, conviene reforzarlo seriamente, de tal suerte que con ello se logre su perfeccionamiento.

A su vez, el elemento del costo de la modalidad constituye un elemento importante, que a la postre permitió que los diputados se decantaran, para el caso del voto desde el exterior en elecciones presidenciales, por la del voto postal por sobre la del voto presencial y la del voto electrónico (CIIVE, Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, 2012).

Un elemento más de fondo, es el de valorar si la modalidad ya empleada permite que se cumpla el fin y objetivo de la circunscripción, como lo es garantizar la mayor inclusión política de la diáspora. Al respecto, se tiene que este objetivo se alcanza con la modalidad escogida, debido a que gracias a su naturaleza misma, se facilita que los paquetes electorales lleguen a los salvadoreños residiendo en todo el mundo de manera más ágil y rápida (Ídem).

Ahora bien, se requiere mejorar aquellos otros aspectos relacionados al voto por correspondencia, tales como la exigencia de la expresión inequívoca del deseo de votar (lo cual limita el caudal de votos) y los aspectos de la difusión y explicación del procedimiento a seguir para ejercer el voto (la utilización de los sobres, los plazos para el envío del voto, la forma del marcado de la papeleta, la explicación de cuándo el voto será nulo), etc.; de tal suerte que con ello, se pueda aumentar sustancialmente la cantidad de votos.

#### i) Distribución geográfica de los escaños en el mundo

Para abordar este tema, hay que recordar que se ha recomendado la creación de doce escaños, los cuales se enmarquen en una sola circunscripción. Esta estructura trae consigo, la necesidad de establecer si dichos escaños se distribuirán geográficamente en el mundo o si los mismos representarán a la diáspora como un todo.

La propuesta se decanta por la primera opción, es decir, distribuirlos geográficamente.

Esta postura, pese a que para el caso de las circunscripciones actuales, los escaños legislativos no se distribuyen geográficamente al interior de ellas (departamentos), sino que se entiende que

los candidatos pueden ser elegidos por todas las personas que habitan la circunscripción, y por tanto, de ser electo representan a la circunscripción como una sola entidad.

Por lo anterior, es importante recordar que una circunscripción basada en esta propuesta, implica un distrito electoral cuya naturaleza es diferente a las territoriales, y por lo mismo, habrá elementos en los que el tratamiento que se le dará es distinto. Precisamente en este elemento, se tiene de nueva cuenta un trato diferenciado puesto que los escaños, a pesar que se enmarcarían en una circunscripción única; deberán de ser distribuidos por zonas geográficas.

Determinado así, debido a que la magnitud de la circunscripción es tal, que el que doce diputados representasen a la totalidad de población salvadoreña en el exterior volvería difusas las diputaciones, debido a la rendición de cuentas que todo diputado debe en principio realizar para con sus representados al momento de finalizado su período como legislador y además para efectos de reelección. Es decir, que mediante la asimilación de los escaños legislativos con zonas específicas, los electores fácilmente tienen un referente al cual pueden remitirse para exigir resultados concretos de las promesas que les fueron hechas.

Ello comporta el hecho que los diputados muy probablemente (no es requisito) podrán provenir de esas zonas y por tanto, representarán de mejor manera y con mayor conocimiento a los habitantes de dichos lugares; sin que esto implique que representarán solamente a esas personas y esa ubicación geográfica puesto que, como ya se dijo anteriormente, los diputados de la diáspora ejercerán al igual que los diputados actuales la representación del pueblo entero (Constitución de la República de El Salvador, 1983).

En consecuencia, es conveniente remarcar el hecho que los diputados de la circunscripción transnacional no estarán sujetos a ningún tipo o especie de mandato emitido por parte de los salvadoreños en el exterior, ni de ningún otro sector o grupo proveniente de cualquier lugar; con lo cual se respeta lo establecido en el Artículo 125 de la Constitución (Ídem) en el cuál se prohíbe de manera expresa la sujeción de todos los diputados a toda clase de mandatos imperativos.

De esta forma, asimilando los escaños a zonas geográficas específicas, se tendría a doce diputados de la diáspora que representarán adecuadamente y con mayor conocimiento los intereses de aquellos salvadoreños radicados en dichas zonas, y a la vez se permitirá que el distrito transnacional se vuelva difuso.

Ahora bien, una vez determinado que se distribuirán geográficamente los escaños, se procede a establecer dicha distribución. Para ello, será propicio seguir la regla siguiente: “se deberá designar el mayor número de escaños legislativos sobre aquellas zonas geográficas en las que viven y están domiciliados la mayoría de salvadoreños en el mundo”.

En ese sentido, y tomando en cuenta que se trata de doce escaños para la diáspora, en principio, es conveniente hacer la designación geográfica utilizando el Mapa de las Migraciones realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2012; el cual, pese a no poder considerarse un documento con datos cien por ciento certeros y totales, sí puede funcionar como un elemento referencial importante que permite generarse una idea respecto de la ubicación geográfica en que se encuentran los salvadoreños, y por tanto, de qué regiones son los destinos

principales para la migración de estos (tendencias migratorias). Al respecto, se aclara que para una distribución que tenga mayor certeza, se requerirá a futuro por parte del Estado salvadoreño de la realización de un análisis más pormenorizado para la cuantificación y ubicación más exacta de los salvadoreños en mundo, lo cual eventualmente podría conllevar a la modificación de la distribución geográfica propuesta.

Utilizando entonces este documento oficial como elemento referencial, hay que decir que en el mismo se advierte que el total de salvadoreños en el mundo es de 2, 950,126, de los cuales 2, 587,767 residen en Estados Unidos. Lo anterior visto en porcentajes, significa que el total de salvadoreños en Estados Unidos es de 87.72 %; mientras que el resto de diáspora que vive en otros países está en el orden del 12.28 %<sup>21</sup>.

Con estos datos, y tomando en cuenta la regla que se pretende seguir, convendrá designar cinco escaños para Estados Unidos, dos para Centroamérica, dos para el resto de América Latina y el Caribe, dos para Europa y uno para Asia, África y Oceanía.

Así, con cinco escaños designados para los salvadoreños que viven en Estados Unidos cuatro para Latinoamérica y dos para Europa, se podría garantizar que se haga valer los intereses de la gran mayoría de salvadoreños en el exterior, en el pleno legislativo. Por otro lado, el permitirle al resto de salvadoreños diseminados en el mundo gozar de escaños, implica la posibilidad de representación de aquellos intereses que pese a la dispersión en que se encuentran, pueden ser comunes.

De esta forma, se intentará darles representación a todos los salvadoreños domiciliados en el extranjero, así como también cobertura en la defensa de sus intereses en el ámbito legislativo que como ciudadanos de El Salvador legítimamente tienen.

Ahora bien, la designación presentada no implica un ejercicio extenso de análisis respecto de la mejor opción para la ubicación de los escaños; sin embargo, se ha hecho tomando un cuenta un solo criterio, como lo es la locación geográfica en donde viven los salvadoreños en el exterior. Esto se ha considerado así, pues la lógica indica que carecería de sentido estructurar muchos escaños en aquellas zonas del mundo en donde no reside una cantidad importante de población, en detrimento de aquellos lugares en donde si los hay.

De ahí, que se designe la mayoría de los escaños para el continente americano.

j) Residencia habitual del diputado representante de la diáspora

En este elemento, se tomará como referente el caso colombiano, pues se comparte el mismo criterio. En ese sentido, dado que el ejercicio de las funciones legislativas requiere de un nivel de atención completo, los diputados de la diáspora deberán residir físicamente en el país, de tal forma que puedan asistir y participar en todas las actividades del calendario laboral legislativo de manera normal.

---

<sup>21</sup> Porcentajes elaborados por el autor de la presente tesis.

Lo planteado, no obsta para que dichos diputados mantengan estrecha y constante relación con la diáspora, para lo cual podrán viajar a las comunidades de salvadoreños en el exterior más numerosas, dos veces al año.

En lo relativo al costo que estos traslados puedan tener, habrá que determinar la forma de sufragarlos en un estudio de operatividad diferente a éste, puesto que no es el fin ni objetivo de la presente tesis.

Si bien lo anterior puede ser polémico, es preciso tomar en cuenta el hecho que la necesidad de comunicarse e interactuar entre los diputados de la diáspora con sus representados, es una consecuencia genuina de la naturaleza transnacional de la circunscripción y por tanto de la representación legislativa; lo cual marca una diferencia con el resto de diputaciones.

#### k) Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Tribunal Supremo Electoral

Respecto a las potenciales funciones que tendrían y al rol que desempeñarían, tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores, como el Tribunal Supremo Electoral; hay que establecer que en la presente tesis no se abordaran dichos temas de manera profunda, dado que la misma se ha hecho con la intención de brindar los principales elementos teóricos y habilitantes de una circunscripción para la diáspora, la cual permitiría el cumplimiento de los derechos humanos de esta población, más que en enfocarse en elementos operativos.

Sin embargo, es en este punto donde adquiere mucho valor los elementos del voto desde el exterior para elecciones presidenciales que han sido analizados con anterioridad, ya que éstos podrían ser adoptados y mejorados para una buena ejecución de la circunscripción legislativa para la diáspora.

En ese sentido, en principio las funciones que ambas instituciones tendrían, serían las que desde ya ejercen para las elecciones presidenciales, y podrían ser ampliadas una vez se detecte otros elementos necesarios para instrumentalizar de manera óptima el voto desde el exterior para elecciones legislativas.

### 3.3. Reforma constitucional

Tomando en cuenta todos los elementos planteados, la reforma del Artículo 79 de la Constitución que se ha sugerido, debería expresarse como segundo inciso de dicho artículo, pues es en el primero donde se aborda el tema de las circunscripciones. Este inciso podría redactarse de la manera siguiente:

“Para el caso de los salvadoreños en el exterior, se establecerá una circunscripción transnacional legislativa, que les permita ejercer sus derechos políticos”.

Ahora bien, la reforma propuesta, con independencia de cuál sea su redacción, consecuentemente originará la eventual modificación de normas del Código Electoral, escenario en el cual los legisladores podrían basarse en los elementos planteados en la presente propuesta; de tal forma que se establezca las condiciones necesarias para permitir a los salvadoreños en el

exterior ejercer su voto desde el extranjero en elecciones legislativas, así como también ser representados directamente en la Asamblea Legislativa por ellos mismo.

### 3.4. Comprobación de hipótesis

Una vez expuestos, analizados y argumentados todos los elementos de la presente tesis, se ha logrado constatar que la situación actual de la diáspora y del sistema electoral salvadoreño permiten pensar que su participación política, no es un tema de una simple retribución motivada por el sustancial aporte macroeconómico de los salvadoreños en el exterior en la vida del país: ya que trasciende a un tema de cumplimiento de derechos humanos. Por ello, su participación en elecciones legislativas debe darse a través de un mecanismo que responda a esa realidad, y que al mismo tiempo no distorsione el sistema; en suma, que sea viable.

Considerando lo anterior, se abordó de forma seria el tema de la inclusión política de la diáspora en la vida democrática del país a través de la propuesta de instauración de una circunscripción legislativa para ellos; y sobre todo, se logró dotar a la misma, de una característica importante, como lo es la viabilidad como opción o insumo para futuros esfuerzos de inclusión política de este grupo poblacional en la evolución democrática del país.

Esto se ha conseguido, principalmente gracias a dos situaciones:

- a) La argumentación teórica realizada, se adapta de manera idónea a la realidad actual de la diáspora salvadoreña en relación con sus familiares y con el Estado salvadoreño mismo, gracias a que se ha determinado la existencia de un espacio social transnacional, y se ha advertido la creciente incidencia de los connacionales que viven en el extranjero en la planeación, creación e implementación de políticas públicas (cumplimiento de los tres indicadores establecidos en la introducción); lo cual permite pensar que la sociedad salvadoreña y las fuerzas y grupos políticos, podrán comprender dicha realidad, y consecuentemente establecer condiciones necesarias para el impulso de políticas públicas de vinculación de mayor alcance e impacto y además sostenibles en el tiempo.
- b) Cada uno de los elementos de la circunscripción propuesta, ha sido diseñado respetando y adoptándose a la lógica y principios básicos del sistema electoral actual; de tal forma que la circunscripción nueva, no llegue a causar distorsiones en dicho sistema una vez llegará a ser implementado, sino que se acople de manera idónea al mismo.

De esta manera, la viabilidad que se sostiene, viene dada en tanto se toma en consideración la situación de la diáspora y del sistema electoral salvadoreño, tanto como motivo para realizar este eventual esfuerzo, como marco al cual debe referirse.

## CONCLUSIONES

Una vez argumentada la propuesta, conviene como punto final, apuntalar ciertos elementos que puedan ser tomados como conclusiones de la tesis. En ese sentido, hay que decir que:

- Por la forma en que se han diseñado las circunscripciones con que actualmente cuenta el sistema electoral de El Salvador, se le ha imposibilitado a por lo menos 2, 950,126 salvadoreños viviendo en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Mapa de las Migraciones salvadoreñas, 2011: Pág. 2) ejercer el sufragio para elecciones legislativas, y además gozar de representación directa de sus intereses en el pleno legislativo. Este no es un hecho que se ha producido de forma adrede, y por tanto la exclusión aludida tampoco lo es, dado que el sistema electoral fue diseñado bajo una óptica en la que el Estado estaba inmerso en un conflicto armado interno, en donde los Estados concebían su influencia solamente hacia el interior de su territorio, así como también en donde el número y la incidencia de salvadoreños en el exterior no era tan grande.
- El sistema electoral salvadoreño debe experimentar un proceso de actualización, de tal forma que logre ponerse en sintonía con las nuevas situaciones y dinámicas que acontecen en el mundo y que afectan de manera directa al país. Este proceso de readecuación, no puede realizarse sin tomar en cuenta la incorporación de la diáspora en los procesos de toma de decisión política, ya no solo presidencial, sino también legislativa; debido a que los salvadoreños en el exterior han creado un espacio social transnacional en el que interactúan ellos, sus familiares en el país y el Estado mismo. En dicho espacio, si bien las remesas familiares generan un beneficio trascendental para el país, el alcance del impacto de la diáspora no se circunscribe exclusivamente a la rama económica; puesto que al incidir directamente en la economía familiar, permiten que se dinamice otras ramas de la vida productiva del Estado, tales como la política, el comercio interno, la industria nacional, la educación, la construcción, la cultura, las comunicaciones, etc. De ahí que el abordaje a la diáspora alcance el espectro político.
- Los derechos políticos de que son acreedores todos los ciudadanos han sido reconocidos por el Estado de El Salvador como “derechos humanos”; los cuales, gracias a su enorme aceptación internacional, se han constituido como verdaderos Derechos Universales. Esta es una consideración de gran relevancia, si se recuerda a que la misma, debe fungir como un elemento esencial para la justificación de todos aquellos esfuerzos estatales tendentes a la reivindicación de dichos derechos, por sobre otras prioridades estatales. En ese sentido, si el motor que ha impulsado la reivindicación de diversos derechos humanos, tales como el voto universal, los derechos laborales, los derechos de género, etc., ha sido la justicia; este mismo criterio debe de ser aplicado como principal factor propulsor para la inclusión de la diáspora en los procesos políticos del país (independientemente del nivel de interés que la diáspora tengan de participar).
- El cumplimiento de los derechos políticos como derechos humanos que son, no pueden ni deben ser aplicados de manera parcial en tanto estén sujetos a la disponibilidad de recursos económicos, la voluntad política, las prioridades del país, el nivel de interés de

la diáspora en participar, etc.; sino que deben cumplirse de manera irrestricta por parte de los Estados, debido al elevado carácter que los mismos tienen. En ese sentido, si bien los elementos como los recursos económicos, humanos, la infraestructura, etc., son argumentos válidos; debe buscarse los mecanismos que permitan que el cumplimiento de los derechos humanos, en este caso de los derechos políticos, sea completo e integral.

- El hecho de que ya se tenga el voto desde el exterior para elecciones presidenciales, implica que se ha reconocido el fuerte carácter transnacional de la relación existente entre la diáspora, sus familiares y el Estado. Lo anterior, ha supuesto la necesidad de disponer de una circunscripción específica para ellos; para esto, se echó mano de la circunscripción nacional utilizada para los comicios presidenciales, pese a que ésta última según la ley electoral, se ciñe únicamente al territorio del Estado. Lo anterior, comporta una extensión y ampliación tácita del alcance de esta circunscripción nacional, ya que para lograr abarcar a todos los electores de la diáspora, ha sido preciso evidentemente que la circunscripción en comento exceda las fronteras nacionales.
- La democracia no es un hecho o una condición ya consolidada en los sistemas electorales por el simple hecho de existir características democráticas en éstos, sino que se trata de un proceso en constante evolución que permite paulatinamente perfeccionarlos e ir avanzando hacia la consolidación es ésta. Es decir, que la misma se va construyendo a medida se implementan medidas tendentes a asegurar la libre, voluntaria y transparente participación de todos los ciudadanos; en suma, acciones orientadas a reforzar el sistema electoral. En ese sentido, la instauración de una circunscripción para la diáspora y el poder postularse a escaños, representarían verdaderas muestras del avance democrático del país, así como también auténticas pruebas de madurez de las fuerzas políticas.
- La circunscripción electoral legislativa para la diáspora configurada con los elementos propuestos en ésta tesis, permitiría garantizar de una manera adecuada la inclusión social y política de los salvadoreños en el exterior en el desarrollo del país. De esta forma, se lograría cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado salvadoreño en materia de derechos humanos; a la vez que se solventan situaciones tales como el reforzamiento de los lazos afectivos y transnacionales entre la diáspora y la población residiendo al interior del país, la justa retribución de participación política que reclaman los salvadoreños en el exterior, un mayor reconocimiento estatal de su trascendental importancia e influencia en el desarrollo del país, etc.
- La confección de la circunscripción electoral, debe atender directamente a las condiciones, naturaleza y situaciones propias de cada uno de los países; en ese sentido, la forma en que se estipula y se hace operativa la misma, difiere de país en país. De ahí, que la propuesta presentada no sea igual a las circunscripciones electorales de Colombia, ni de ningún otro Estado. Por ello, el hecho de que se requiera de una reforma constitucional para echar a andar la propuesta, no implica que esta última padezca de inviabilidad y por tanto que sea débil; sino todo lo contrario, puesto que comprende que la misma necesita de la Constitución y de dicha reforma para garantizarse estabilidad, robustez y sostenibilidad en el tiempo. Asimismo, al establecer la necesidad de dicha reforma, se admite la seriedad del tema migratorio, pero sin dejar de reconocer la preponderancia del tema constitucional.

## RECOMENDACIONES

Luego de presentada la propuesta, y en atención a lo concluido, es importante tomar en consideración los elementos siguientes:

- Es necesario que el Estado salvadoreño, a través de sus diversas instituciones, así como también de sus funcionarios, comiencen a generarse, en términos de gestión estatal, una actitud tendente a pensar transnacionalmente; ya que mediante esto, los esfuerzos de inclusión política de la diáspora, se llevarán a cabo través de verdaderas políticas públicas de vinculación.
- Es recomendable que las instituciones relacionadas con la protección del migrante, comiencen a generar una especie de conciencia en la sociedad, respecto de la necesidad de garantizarle a la diáspora el cumplimiento de sus derechos políticos, no como una concesión o como un premio por su importante aporte económico; sino como un tema de reivindicación de derechos humanos para con ellos. Esto tendría un potencial efecto multiplicador que a la postre, trascendería a la esfera política y llevaría a un necesario consenso entre las diversas fuerzas y grupos políticos del país.
- Es necesario, en aras de viabilizar la propuesta, que el Registro Nacional de las Personas Naturales, el Tribunal Supremo Electoral, el Ministerio de Relaciones Exteriores e incluso la Asamblea Legislativa, coordinada y conjuntamente superen los problemas que se ha tenido en la emisión del Documento Único de Identidad, tales como la demora en su expedición, la débil difusión internacional del proceso para emitirlo, la suspensión temporal de la inscripción y la falta de capacidad financiera; en suma, que impulsen de forma sustancialmente mayor, su emisión. Ello, supone un aumento presupuestario importante, que permita dotar a dichas instituciones de todos los recursos necesarios para eficientizar y ampliar el proceso de inscripción y expedición a todos los salvadoreños en el exterior en todos los países donde residen. Lo anterior, tendría diversos beneficios tales como la mejora en la asistencia y protección de los salvadoreños en el exterior, una mejor estimación del espectro de potenciales votantes, un mejor cálculo de los recursos necesarios para hacer operativos el voto desde el exterior para elecciones presidenciales y legislativas, etc.
- Es aconsejable que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Tribunal Supremo Electoral, de manera conjunta realicen un estudio profundo en el que se analicen los obstáculos, defectos y falencias que se registraron en el voto desde el exterior para elecciones presidenciales del año 2014; de tal suerte que para los eventos electorales presidenciales futuros, e incluso para eventuales elecciones legislativas en donde hipotéticamente se cuente con una circunscripción para la diáspora, se cuente con una modalidad para ejercer el voto transnacional ágil, confiable y eficiente.
- El espacio social transnacional generado por la diáspora salvadoreña debe ser plenamente identificado, estudiado y reconocido por el Estado de El Salvador, como una ventana de oportunidades en la que tanto la diáspora como el país, puedan reforzar sus vínculos y generar oportunidades de desarrollo para la sociedad. Ello, comporta la

necesidad de brindarle atención y de abordar adecuadamente dicho espacio; de tal suerte que, lejos de disminuir o estancarse, se fortalezca y sea sostenible en el tiempo.

- Es recomendable que el Estado salvadoreño considere la presente propuesta, como un insumo importante para eventuales esfuerzos de inclusión política y social, debido a que la misma se ha diseñado tomando en cuenta factores tales como, el cumplimiento del derecho internacional, las situaciones, condiciones y características propias de la diáspora, de los salvadoreños que viven al interior del país, del sistema electoral y del Estado mismo. Lo anterior, permite que lo propuesto pueda ser considerado apegado a la realidad del Estado y al sistema jurídico; y por tanto, viable para concretizar una mayor y mejor inclusión política de la diáspora en la evolución política del país.
- Es importante considerar que todo esfuerzo tendente a permitirle a la diáspora participar en comicios legislativos y disponer de representantes directos en la Asamblea Legislativa, requiere de una reforma constitucional del Artículo 79, en donde se instituya de manera expresa la circunscripción legislativa para los salvadoreños en el exterior; de tal forma que evite eventuales procesos constitucionales de ponderación y de inconstitucionalidad. Con ello, se asegurará que el sistema electoral, ya con la circunscripción para la diáspora, goce de certeza y seguridad jurídica.
- En lo relativo al desarrollo del distrito transnacional, una vez establecida la reforma, es recomendable hacerlo a través de una Ley Especial en la que se aborde todas las aristas posibles para su implementación.

## BIBLIOGRAFÍA

### Referencias bibliográficas

1. Aceves, L. (2004). **Cambios en el sistema interestatal westfaliano**. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
2. Aguilera, C., De Prat, J. (1996). **Manual de Ciencia Política**.
3. Alcalá, H. (1993). **Regímenes políticos contemporáneos**.
4. Artiga, A. **Revista Realidad. Sistemas electorales en El Salvador: El caso de las elecciones de diputados y de concejos municipales**.
5. Baeza, P. (2012). **De los enfoques unidimensionales a los enfoques multidimensionales en el estudio de las migraciones internacionales**. Universidad Arturo Prat. Facultad de Ciencias Humanas. Revista Ciencias Sociales. N° 29.
6. Banco Mundial. (2013). **Migration and development brief**.
7. Baubock, R. (2003). **Hacia una teoría política del transnacionalismo migrante**. Academia Austriaca de Ciencias.
8. Baubock, R. y Faist, T. **Diaspora and transnationalism. Concepts, theories and methods**. Amsterdam University Press.
9. Benítez, J. (2008). **Diáspora salvadoreña. Identidades y mapas culturales en el ciberespacio**. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
10. Benítez, J. (2008). **Los procesos de comunicación y el voto de los salvadoreños en el exterior: ¿un derecho o una inconveniencia política?** Revista Realidad 117. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).
11. Benítez, J. (2011). **La comunicación transnacional de las E-familias**. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).
12. Bohorquez, J. (2009). **Transnacionalismo e historia transnacional del trabajo: hacia una tesis teórica**.
13. Castiglione, C. (2002). "Corea una visión integral". Una aproximación al concepto de transnacionalismo y la migración chosunjok en Argentina. **4to Congreso Nacional de Estudios Coreanos**.
14. Castiglione, C. y Vaccotti, L. (2010). **Emigración internacional y políticas de vinculación: el caso de Uruguay**.
15. **Código de Familia de El Salvador**. (2011). Título II. Capítulo II. Decreto Legislativo N° 766. Diario Oficial N° 136. Tomo 392. Fecha 20 de julio de 2011.
16. **Código Electoral de Colombia**. (1986). Decreto 2241. Diario Oficial 37.571.
17. **Código Electoral de El Salvador**. (2013). Título II. Capítulo II. Artículo 10. Pp. 4. Decreto Legislativo N° 143. Diario Oficial N° 138. Tomo N° 400. Fecha 26 de julio de 2013.
18. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (1990). **Informe Haití**. Apartado A. Párrafo 15.
19. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). **Informe democracia y Derechos Humanos en Venezuela**. Apartado B. Párrafo 18.
20. Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto en el Exterior. (2012). **Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014**.

21. **Constitución de la República de El Salvador.** (1983).
22. **Constitución de la República de Colombia.** (1991).
23. **Convención Americana sobre Derechos Humanos.** (1969).
24. **Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.** (1988).
25. **Decreto Legislativo N° 825.** (2005). Diario Oficial N° 190 del 13 de octubre de 2005, Tomo N° 369. República de El Salvador
26. **Decreto Ejecutivo 00-011.** Ministerio del Interior. República de Colombia. 8 de enero de 2014.
27. **Decreto Ejecutivo 1010.** Ministerio del Interior. República de Colombia. 6 de junio de 2000.
28. **Decreto Legislativo 01.** Congreso de la República de Colombia. 15 de julio de 2013.
29. De Ávila, M. y Valera, E. (2004). Tercera parte. El Ejercicio del sufragio en El Salvador. Análisis jurídico en el contexto de la propuesta para facilitar el voto de los salvadoreños en el exterior. **Bases para un diálogo nacional.** Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.
30. De Avilés, M. (2013). Discurso como representante permanente de El Salvador ante la Organización de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales. **103° Concejo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).**
31. De García, X., De Palacios, M., De León, C., Calderón, C. y Del Valle, H. (2006). **Propuesta para el uso productivo y reducción de costos de envío de las remesas familiares.** Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR).
32. De García, H. y De Palacios, M. (2008). **Características de los remitentes de remesas familiares desde Estados Unidos.** Banco Central de Reserva (BCR). Departamento de Balanza de Pagos. Gerencia de Estudios y Estadísticas Económicas.
33. Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). (2011). **Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2011.**
34. Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). (2007). Densidad poblacional. **Censo de población y vivienda 2007.**
35. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. **Diccionario Electoral.**
36. Gaxie, D. (2000). **La democracia representativa. Construcción y transformaciones de la democracia.**
37. González, Y. **La medición del vínculo transnacional de las personas migrantes en España.** Universidad del país Vasco.
38. Instituto de Derechos Humanos (IIDH). Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). **Diccionario electoral.**
39. Lafleur, J. (2012). La participación política de los migrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen. **Diáspora y voto en el exterior.** Barcelona Center for International Affairs.
40. Lago, M. Capítulo 6: Los derechos políticos de los inmigrantes. **La condición del migrante.**
41. Landolt, P. (2001). **El Transnacionalismo Político y el derecho al voto en el exterior: El caso de El Salvador y sus migrantes en Estados Unidos.** Ensayo.
42. León, V. (2012). **Debates sobre transnacionalismo.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

43. **Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales.** (2013). Decreto Legislativo N° 273, Diario Oficial N° 27, Tomo N° 398 del 24 de febrero de 2013.
44. **Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior.** (2005). Decreto Legislativo N° 685, Diario Oficial N° 19, Tomo N° 367, del 31 de mayo de 2005.
45. **Ley Especial para la Protección y Desarrollo de Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.** (2011). Decreto Legislativo N° 655, Diario Oficial N° 74, Tomo N° 391, del 14 de abril de 2011.
46. **Ley Orgánica del Servicio Estadístico.** (1955). Decreto legislativo N° 17184. Diario Oficial N°. 69. Tomo 167. Fecha 18 de abril de 1955.
47. Lujambio, A. (2000). **Léxico de la política.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
48. Maisonave, A. y Orti, Anna. Los casos ecuatoriano y colombiano. **Transnacionalismo político: políticas migratorias de vinculación de los Estados de origen y de las asociaciones de migrantes en España.** Universidad Autónoma de Madrid. XIV encuentro de Latinoamericanistas españoles. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica.
49. Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2011). **Mapa de las Migraciones Salvadoreñas.**
50. Mixco, M. (2007). Migraciones, cultura y ciudadanía en El Salvador. **Cuadernos sobre desarrollo Humano.** Organización de las Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador.
51. Moctezuma, M. **Transnacionalidad y transnacionalismo (prácticas, compromisos y sujetos migrantes).**
52. Nohlen, D. (2004). **Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción.** Biblioteca de la reforma política. N° 3.
53. Nohlen, D. y Grotz, F. (2007). Voto en el extranjero. **El Manual de IDEA internacional.** IDEA Internacional.
54. Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J. y Thompson, J. (2007). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.** Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica.
55. Nohlen, D. (2007). Sistemas Electorales presidenciales y parlamentarios. **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.** International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
56. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **América Latina y el Caribe: Migración internacional, derechos humanos y desarrollo.**
57. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948). **Declaración Universal de los Derechos Humanos.**
58. Organización de las Nacionales Unidas (ONU). (2008). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. **Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación.**

59. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2005). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones. **Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005.**
60. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2010). **Dialogo Internacional sobre la Migración. Migración y transnacional: oportunidades y desafíos.**
61. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2010). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo. **Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010.**
62. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2013). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta. **Resumen del Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013.**
63. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2012). Hoja de ruta para la participación de las diásporas en el desarrollo. **Un manual para políticos y profesionales de los países de origen y de acogida.** Migration Policy Institute (MPI). Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2013). Diáspora y desarrollo: Tender puentes entre sociedades y Estados. **Diálogo internacional sobre la migración en 2013.** Conferencia ministerial sobre la diáspora.
64. Ostergaard, E. (2001). **The Politics of Migrants. Transnational political practices.**
65. **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** (1976).
66. Picado, S. (2007). **Derechos políticos como derechos humanos.** International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Treatise on Compared Electoral Law of Latin America.
67. **Política Institucional de Protección y Vinculación para los Salvadoreños Migrantes,** Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2014).
68. Portes, A., Guarnizo, L. y Landolt, P. (2003). La experiencia de Estados Unidos y AL. **La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo.**
69. Portes, A. (2005). **Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los migrantes.** Red Internacional de Migración y Desarrollo. Revista Migración y desarrollo.
70. Reynolds, A., Reilly, B. y Ellis, A. (2006). **Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA internacional.**
71. Romo, F. (2007). Transnacionalismo y participación política. **Consideraciones teórico-metodológicas para el desarrollo de un Sistema Electoral con participación extraterritorial.**
72. Sala de lo Constitucional. (1999). **Sentencia de Inconstitucionalidad 5-1999.** Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
73. Sala de lo Constitucional. (1999). **Sentencia de Inconstitucionalidad 19-1999.** Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
74. Sala de lo Constitucional. (2000). **Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2000.** Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
75. Sala de lo Constitucional. (2002). **Sentencia de Inconstitucionalidad 28-2002.** Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
76. Sala de lo Constitucional. (2008). **Sentencia de Inconstitucionalidad 9-2006.** Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
77. Sala de lo Constitucional. (2014). **Sentencia de Inconstitucionalidad 8-2014.** Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

78. Soldevilla, F. (2004). **La circunscripción electoral: una visión conceptual y comparada de la Región Andina.** Revista Justicia Electoral. N° 19.
79. Soldevilla, F. (2005). Representación Política: las reglas también cuentan. **Sistemas electorales y partidos políticos.**
80. Solidaridad sin Fronteras. **Transnacionalismo Político. Experiencias y prácticas de vinculación política de los inmigrantes bolivianos en España.**
81. Vilhena, D. (2006). **Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: Transnacionalismo y políticas públicas.** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) del Organización de las Naciones Unidas (ONU).
82. Villalta, R. y Urbina, J. (2009). **Sistematización. El proceso del voto de los salvadoreños en el exterior.**
83. Villareal, G. Doble nacionalidad. **Marco conceptual y derecho comparado en América Latina.**
84. Wayland, S. (2006). **El transnacionalismo político. Perspectivas comparadas.** Al hacer referencia a las ideas expuestas por el autor Appadurai.

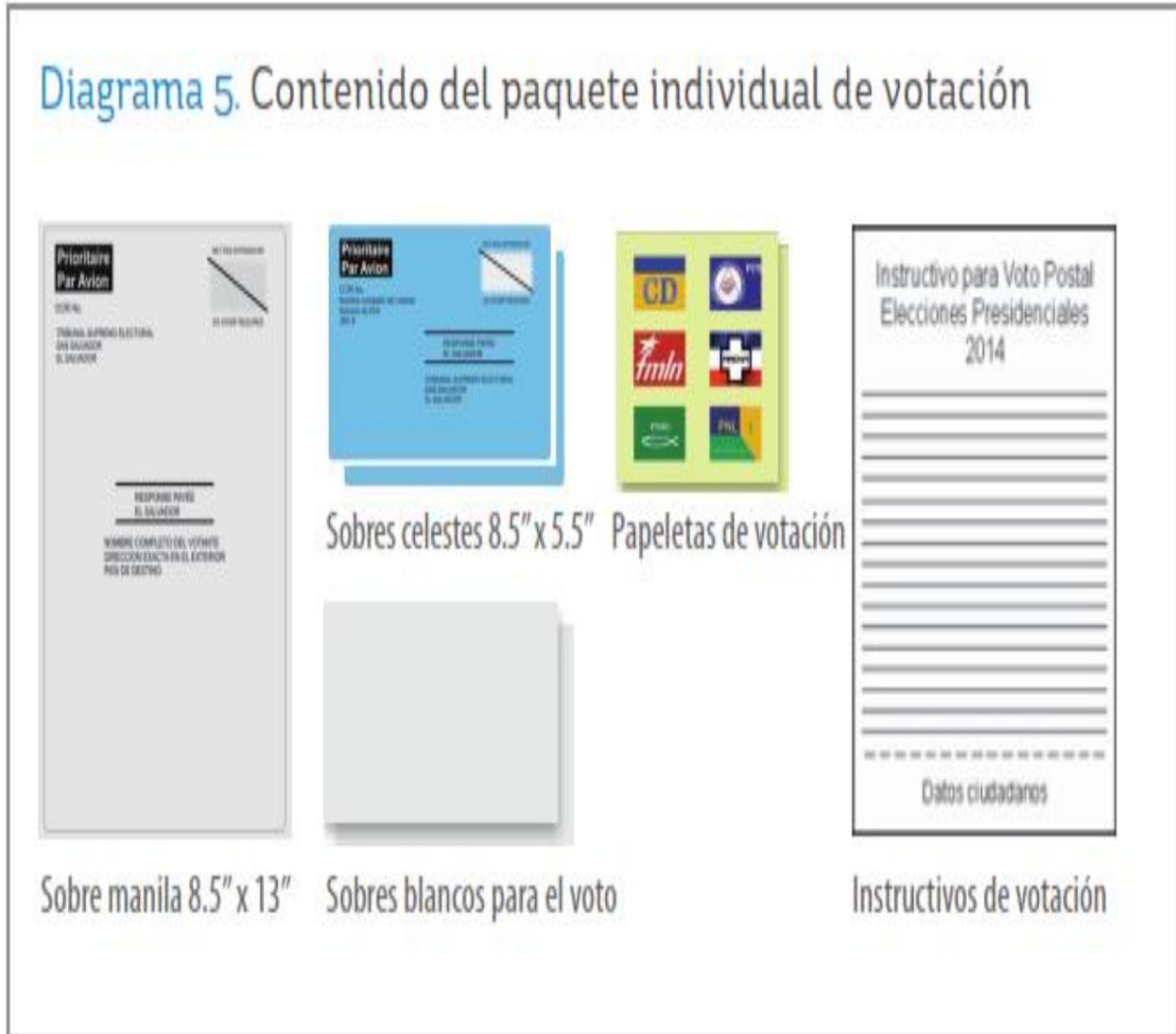
### Referencias virtuales

1. Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). Dirección web oficial: [http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=477:remesas-familiares-2013&Itemid=168](http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=477:remesas-familiares-2013&Itemid=168). Actualizada al 20 de enero de 2014.
2. Dirección General de Estadística y Censos. Censos Nacionales de El Salvador. Sitio web oficial: <http://www.censos.gob.sv/lanzamiento/>
3. Instituto Salvadoreño del Migrante. Creación del Instituto Salvadoreño del Migrante. Año 2013. Sitio web oficial: <http://www.insami.org/2013/05/quienes-somos.html> Consultada en fecha 20/02/2014.
4. LEON ROESCH MARTA. Los sistemas de registros de electores en América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Pp. 1. Publicación en línea: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_publica/Tratado/Los%20Registros%20Electores.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/Los%20Registros%20Electores.htm)
5. Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Sitio web oficial: <http://www.rree.gob.sv/index.php/novedades/avisos/162-avisos-ciudadano/460-vice-ministro-garcia-participa-en-viii-convencion-de-salvadorenos-en-el-mundo-en-toronto-canada> Consultada el 20/02/2014.
6. Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Sitio web oficial: <http://www.rree.gob.sv/index.php/sobre-el-vice-ministerio> Consultada el 20/02/2014.
7. Project ACE. The electoral knowledge network. Delimitación de distritos. Población equivalente. Sitio web: <http://aceproject.org/main/espanol/bd/bdb05a.htm>. Actualizada al 03 de febrero de 2014.
8. RESTREPO DE ACOSTA NYDIA. Colombia: representación de los emigrantes en el congreso. ACE Project. Sitio oficial: [http://aceproject.org/ace-es/topics/va/vay/vay\\_co](http://aceproject.org/ace-es/topics/va/vay/vay_co) En línea a fecha 28/02/2014.
9. Registraduría Nacional del Estado Civil. Sitio web oficial: <http://www.registraduria.gov.co/?page=sommaire-congreso-2014>. Consultada en fecha: 20/04/2014.



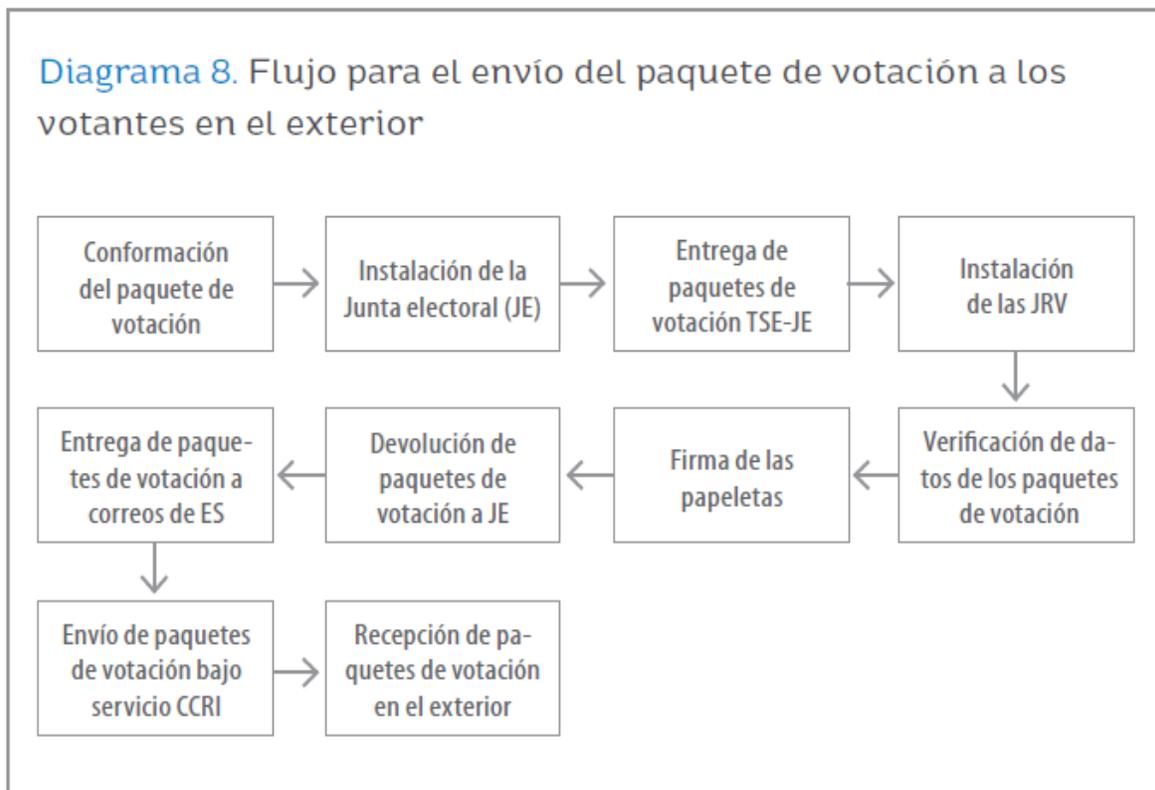
## ANEXOS

### Anexo 1



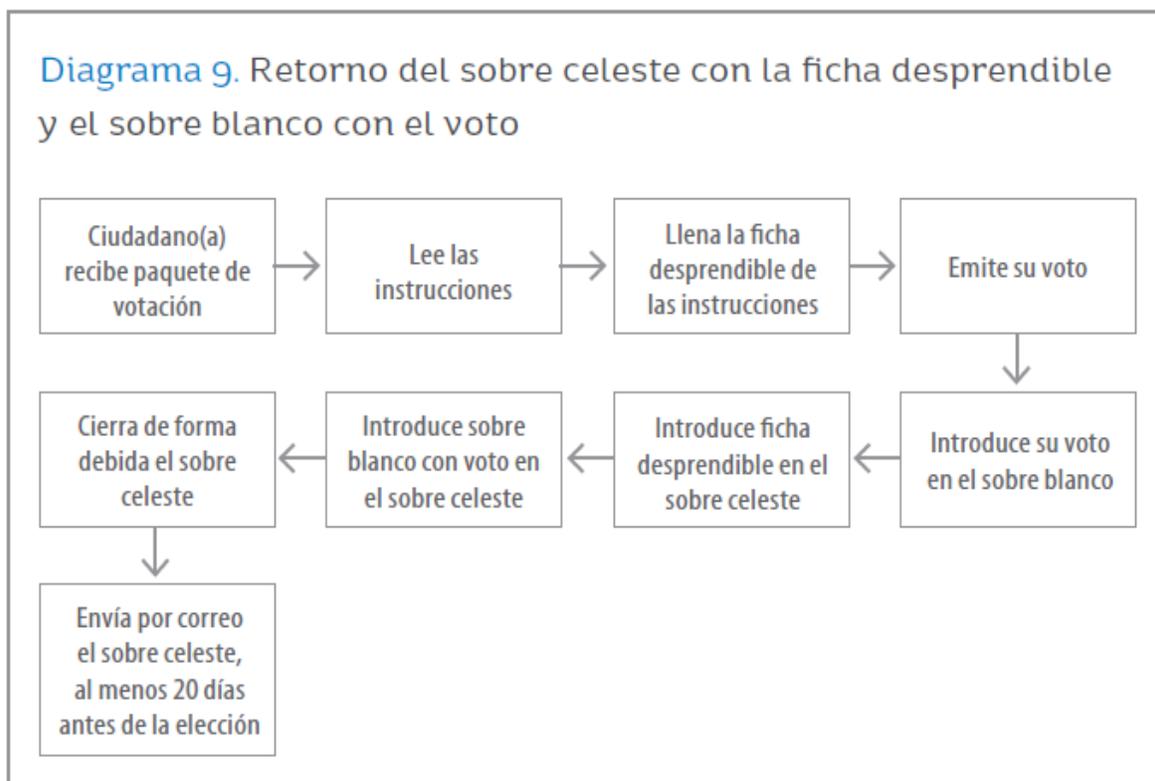
**Fuente:** Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto en el Exterior. Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014. Pág. 58. Año 2012

## Anexo 2



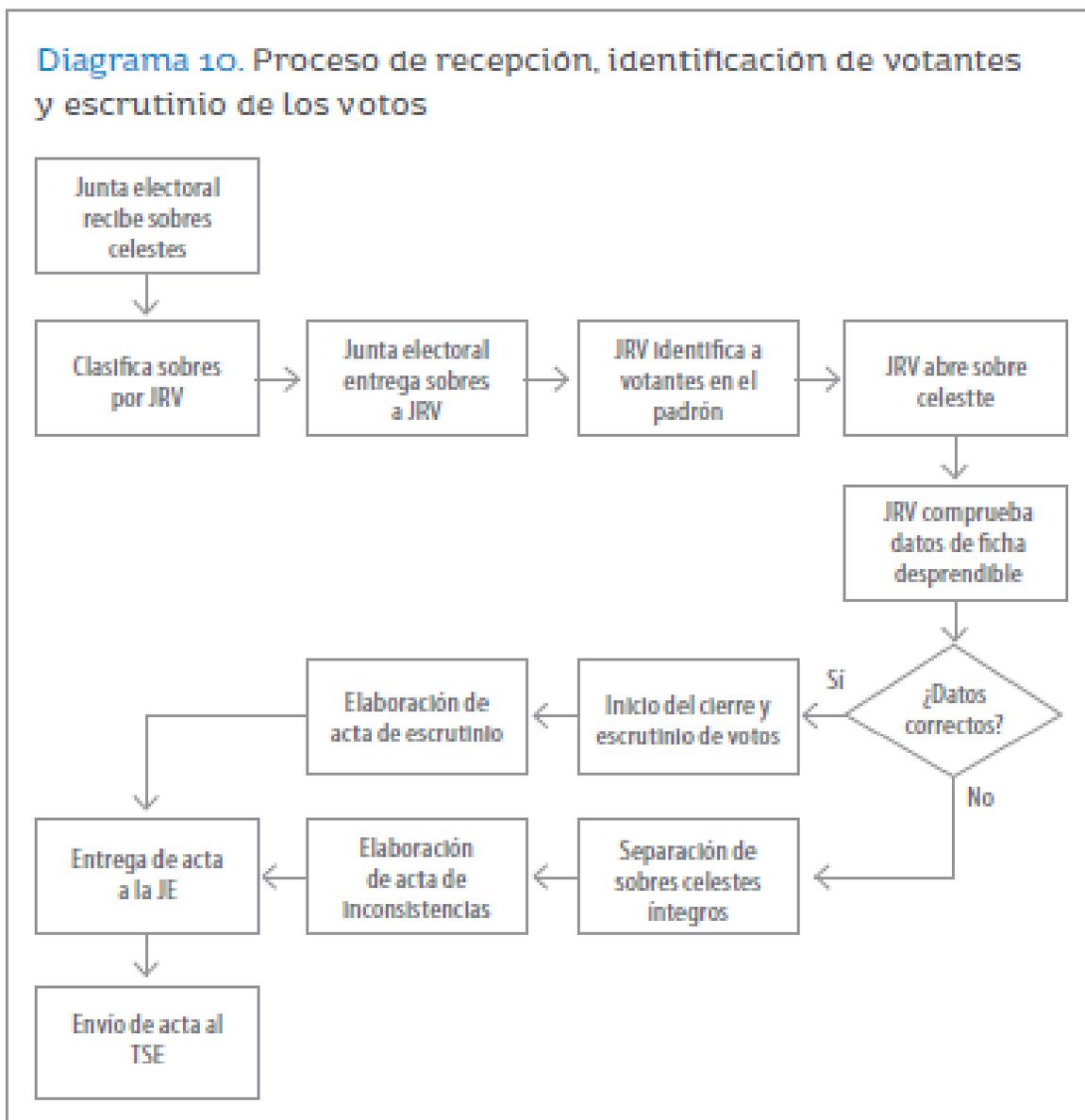
**Fuente:** Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto en el Exterior. Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014. Pág. 63. Año 2012

### Anexo 3



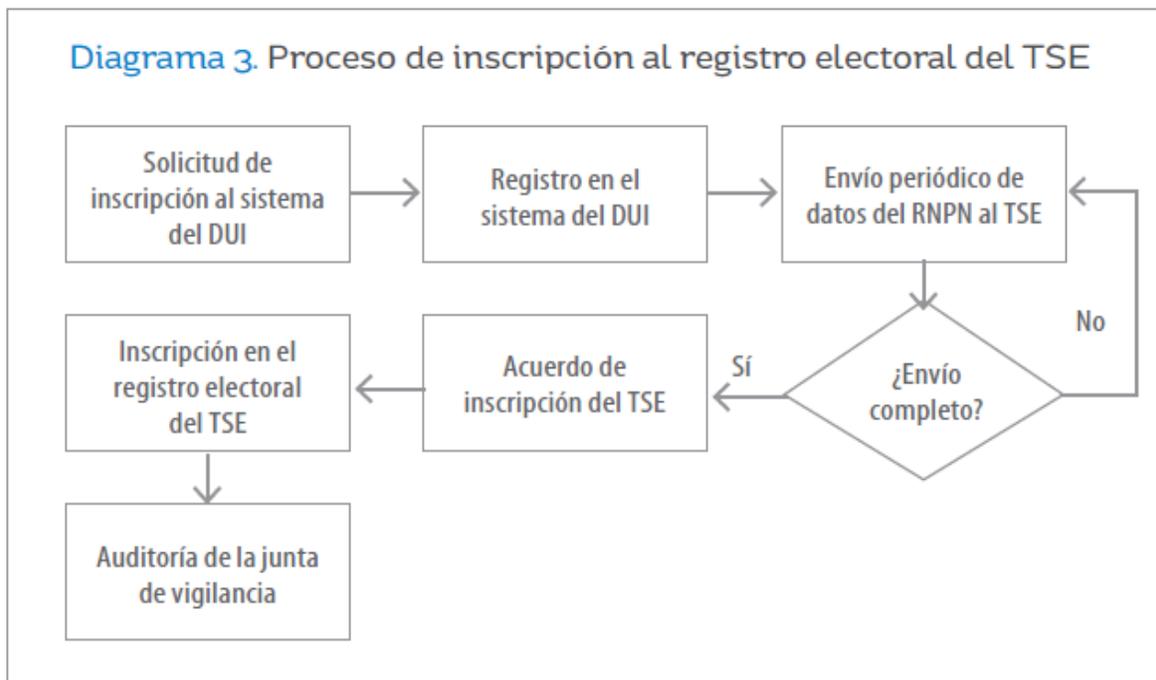
**Fuente:** Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto en el Exterior. Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014. Pág. 64. Año 2012

#### Anexo 4



**Fuente:** Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto en el Exterior. Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014. Pág. 65. Año 2012

## Anexo 5



**Fuente:** Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto en el Exterior. Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014. Pág. 53. Año 2012.

## **Anexo 6**

Entrevista al Licenciado Eduardo Cuellar Navidad, Subdirector Jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral:

### **¿Existe la necesidad de permitirle a la diáspora salvadoreña votar en elecciones legislativas e incluso tener representantes directos en la Asamblea Legislativas?**

El tema de la necesidad lo considera relativo, y al menos desde mi punto de vista lo veo más como un tema de interés y de representación de intereses. Es decir, hasta qué punto de la agenda política salvadoreña hemos llegado a un nivel de presencia de ese tema de representación del interés de los salvadoreños en el exterior tengan ese nivel de participación. En realidad no es tan necesario modificar.

Ahora bien, si existe interés de la diáspora, el cual se tradujo en el lobby que permitió visibilizar que existía una cantidad importante de salvadoreños viviendo en el extranjero con deseos e interés de participar en política salvadoreña. Esto al final incidió en la habilitación del voto desde el exterior para las elecciones presidenciales.

### **¿Considera que la diáspora tiene ese interés de participación?**

Indirectamente, creería que no hay mucho interés en el tema. Le digo eso, a partir de la experiencia que se ha tenido con la implementación del voto desde el exterior para elecciones presidenciales. En esta, el nivel de participación fue bajo, pese a que la figura del presidente es más nacional.

### **¿Cuál sería la forma más adecuada de configurar la circunscripción?**

Tomando en cuenta la experiencia de otros países, si se deseara crearla, sería conveniente configurarla en una sola circunscripción. En ese sentido, el criterio básico sería la nacionalidad salvadoreña y el estar viviendo fuera del país.

### **¿Deben tener o no escaños legislativos?**

Viéndolo en la lógica de lo que ya se tiene, sería conveniente que se siga el sistema actual, puesto que otra ruta contrariaría dicho sistema.

Esto plantea una dificultad, desde el punto de vista constitucional, ya que la circunscripción no responde al territorio de la República, sino solamente a la población. Por ello, se debe entrar a considerar quienes son pobladores de El Salvador.

### **A su criterio ¿cuántos escaños sería adecuado establecer?**

Con el tema del tamaño de la circunscripción, siempre tomando en cuenta los parámetros constitucionales se vuelve complicado. Siguiendo el tema de la base del sistema es la población, y tomando en cuenta el número de salvadoreños, debería de existir un número grande de escaños si seguimos la regla de representación proporcional. En ese sentido, desde la ciencia política es válida, ya que se tiene un equilibrio en la gobernabilidad. Ahora bien, jurídicamente es difícil de sostener si no se realiza una reforma constitucional del Artículo 79, por lo que la circunscripción tendría una base insegura.

Debe buscarse argumentos constitucionales que justifiquen la propuesta, y en lo referente al elemento del Artículo 79, yo recomendaría realizar una reforma constitucional en la que expresamente se deje claro la creación de una circunscripción transnacional.

### **¿Considera entonces adecuado plantear una reforma constitucional?**

Sería adecuado establecer las dificultades que podría enfrentar de la propuesta y dejar dicho cuáles son las salidas, lo cual puede o no pasar por una reforma constitucional. Esto permitirá darle seriedad a la propuesta y viabilidad a la propuesta, ya que no se estaría planteando una propuesta bajo el riesgo que la declaren inconstitucional, puesto que la misma estará diciendo si se requiere o no de reformas.

Lo mejor es no generar inseguridad jurídica con una circunscripción sujeta a la interpretación constitucional, por lo que sería prudente que para la diáspora tenga una circunscripción legislativa, se requiere una reforma a la Constitución. Ello, sería una decisión política que luego se traduciría en una reforma constitucional.

En ese sentido, debe de quedar clarísimo. Tan claro, como el hecho que los constituyentes no tenían considerado que gran parte de la población se iría del país años después de creada la Constitución.

### **¿Será viable una propuesta que requiera una reforma constitucional?**

No es inviable pero si es un proyecto mucho más difícil. Hecho que no se tuvo con el proyecto del voto desde el exterior para elecciones presidenciales.

### **¿Considera que el sistema electoral actual es excluyente para con la diáspora?**

Yo lo veo más como un tema de decisión política y de diseño. En términos generales no es excluyente, ya que es un sistema que responde a un momento histórico y una visión específica que se tenía del mundo. En ese tiempo, la misma diáspora no se había desarrollado como lo está a la fecha. Uno puede llegar a creer que el constituyente configuró con una visión clásica del Estado, es decir un territorio, un poder organizado y su población. Desde esa visión del mundo, en principio no podría catalogarse como excluyente, ya que no se consideró que el tema de las

migraciones iba a tener tanta trascendencia. Ahora bien, si se quiere hacer un estudio al respecto, probablemente se llegará a la conclusión que el sistema no está respondiendo a la realidad actual.

### **¿Cuál es su opinión respecto de la modalidad que se utilizó para el voto desde el exterior?**

Basándonos en la experiencia previa, es más viable la experiencia del voto postal.

El tema de la votación presencial, requiere muchos más recursos, ya que los consulados y embajadas no logran tener la capacidad física para realizar este tipo de voto. Luego, atendiendo la situación de muchos de la diáspora, el voto presencial puede generar mucho temor, ya que se puede creer que las autoridades migratorias del país receptor pueden llegar y arrestar a aquellos que estén indocumentados. En ese sentido, la población puede sentirse poco invitada a participar

Con el voto electrónico el principal problema es de madurez política, de confianza. Y es que los sistemas latinoamericanos se basan en la desconfianza, es decir, todos se controlan entre todos. En ese sentido, el sistema electrónico, pese a que los técnicos den todas las garantías, la desconfianza no lo haría viable.

Lastimosamente, no estamos en un nivel evolutivo que permita un sistema electrónico.

Así, por exclusión, nos quedamos con el voto postal, el cual no es que sea barato, pero garantiza la participación, da transparencia y seguridad a los actores políticos.

### **¿Tienen identificados algunos obstáculos presentados en el voto desde el exterior?**

De manera personal (puesto que aún no se tiene un estudio terminado) le digo que uno que es general a toda elección es la parte presupuestaria, ya que concedido con pocos meses de anticipación y fue recortado por la Asamblea y por el Ministerio de Hacienda. Esto minó el proceso ya que dificultó la difusión y educación del voto desde el exterior.

Al ciudadano le costó entender el procedimiento, con los sobres, las papeletas, etc. En ese sentido, es una realidad que habrá que enfrentar.

Otro factor importante es el nivel educativo de la diáspora, lo cual incide en la comprensión del proceso electoral.

El procedimiento mismo es complicado, por lo que generó muchas dudas.

### **¿Estos problemas incidieron en la poca afluencia?**

Aventurándome a responder podría decirle que sí, que son factores que inhiben la participación de las personas.

Sin embargo de nuevo le digo, el tema presupuestario es fundamental, pues afecta acciones importantes como la emisión efectiva o no del Documento Único de Identificación. En suma, se trata de problemas estructurales, que al final puede que no sean culpa de la Ley para el voto desde el exterior, pero que han incidido en la poca afluencia de electores.

**¿Considera que el Estado está comenzando a pensar de manera transnacional?**

Si. Aunque ni hubiese sido la intención, las circunstancias mismas obligaron al Estado a darse cuenta que había mucho más que ver afuera de las fronteras y que definitivamente la actividad del Estado no se agota al interior de sus fronteras y que nuestra realidad obliga al Estado a tener mucha presencia y otro tipo de políticas públicas tendentes a atender las necesidades de la diáspora y que además, permita que el vínculo entre los salvadoreños en el exterior y los que viven en el país se refuerce y se saque el mejor provecho en el buen sentido. Eso le obliga a reformular su visión del mundo y su diseño de políticas públicas que ya no pueden estar en la filosofía de los que están allá y acá sino que se está en un mundo globalizado por lo que debe tomar acciones para garantizar los derechos de su población aún fuera de sus fronteras. En ese sentido, puede que las circunstancias obligaron al Estado a tener una actitud más internacional. Ejemplo de ello es el primer paso en la inclusión social, como es el voto desde el exterior para elecciones presidenciales.

## **Anexo 7**

Entrevista al Licenciado Oscar Alberto López Rivas, Asesor Técnico Institucional de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa de El Salvador.

### **¿Qué tan necesaria es la creación de circunscripciones electorales?**

Es necesaria. Y debe verse así, no solo por su importancia económica, sino por su importancia política y por qué tienen el derecho a participar.

De hecho, no hay motivos válidos para negarles participación, salvo las económicas, pero que en su momento deben ser superadas

### **¿Tiene interés la diáspora?**

Si tienen interés, el cual incluso se ve reflejado en niveles locales y municipales

De hecho, los principales interesados han sido los miembros de la diáspora, ya que quieren influir en la política del país, ya que desde el extranjero siguen la situación del país y desean colaborar.

### **¿Cuántos escaños considera que serían necesarios?**

Es un tema complicado. En este tema la Constitución no es limitante, ya que se regula en la ley secundaria, pero su complicación del número de escaños estriba en la determinación del criterio que se utilice para hacerlo. También políticamente es político, puesto que cada quien haría sus cálculos.

Sin embargo, es una buena idea el que puedan tener escaños exclusivos.

### **¿Considera necesaria la reforma constitucional para crear circunscripciones?**

Es necesaria la reforma constitucional, ya que la Constitución en el tema de circunscripción hace alusión directa al elemento territorial. En ese sentido, en la actualidad la Constitución condiciona

Esto es debido a que la Constitución se quedó corta para abordar este tema, dado que la misma no era tan importante en ese momento, y principalmente porque seguramente estaban pensando más al interior del país y en el conflicto armado.

Sin embargo, hay quienes sostienen que pueden existir circunscripciones sin territorio.

### **¿Cuál es el mecanismo más adecuado para el voto desde el exterior?**

Con base a lo dicho por las autoridades del tribunal Supremo Electoral y de Cancillería, la modalidad ya utilizada (voto postal o epistolar) es el más económico.

Asimismo, el elemento de la desconfianza es importante, ya que el sistema electoral se basa en ella y por tanto, se desconfía de cualquier otra modalidad que no sea la postal, ya que esta última permite a los partidos supervisar el proceso electoral desde el exterior.

### **Si se imaginase que una vez hecha la reforma constitucional, se está creando una circunscripción legislativa para la diáspora ¿considera que ésta sería contraria al ordenamiento jurídico o se puede acoplar a éste?**

Perfectamente puede llegar a adecuarse al sistema, siempre que la Constitución lo permita. De ahí la importancia de la reforma constitucional, ya que una vez realizada la misma, la circunscripción se adaptaría al sistema actual.

### **A su criterio, ¿Cuáles fueron las principales motivaciones con las que el Estado creó la Ley que habilita el voto desde el exterior?**

Personalmente, lo que percibí es que algunos sectores políticos creen que el voto desde el exterior les favorece. En ese sentido, si ellos tienen un techo ya, pueden llegar a aumentarlo.

También está el hecho de que los partidos políticos entienden que se trata de un verdadero derecho que como salvadoreños tienen.

### **En su opinión, ¿Qué beneficios podría traer para el país la circunscripción legislativa para la diáspora?**

En primer lugar el hecho que ellos se sentirían incluidos y representados políticamente en el país.

En segundo lugar, de una u otra forma, ellos traerían ideas nuevas de cómo hacer política, ya que muchos de ellos viven en países donde se logran verdaderos consensos. En lugares donde los adversarios votan juntos y nadie se escandaliza.

### **¿Considera que se puede llegar a hablar que de momento no se están poniendo las condiciones necesarias para cumplir con los derechos políticos que ellos tienen?**

Probablemente, no se les está dando las condiciones, pero no de forma deliberada.

Si usted se fija, el país políticamente ha estado en los últimos cinco años convulsionado electoralmente hablando, concejos plurales, destitución de magistrados del Tribunal Supremo Electoral, voto en el exterior, candidaturas independientes, Ley de partidos políticos; con lo

cual se debió de solucionar muchas problemáticas. Entonces, han sido años en los que se ha transformado el sistema electoral. Ahora que ya está transformado en su mayoría, probablemente vendrán en agenda legislativa este tema.

**¿Se tiene identificados algunos problemas del voto en el exterior?**

He escuchado que no existió una adecuada divulgación del proceso.

La tardanza con que se dio el decreto legislativo no permitió que muchos no se empadronaran en el padrón de voto desde el exterior.

## SIGLAS

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>BCR</b>      | Banco Central de Reserva   |
| <b>BM</b>       | Banco Mundial  |
| <b>CEPAL</b>    | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                         |
| <b>CIIVE</b>    | Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto en el Exterior |
| <b>CIDH</b>     | Comisión Interamericana de Derechos Humanos                                |
| <b>DIGESTYC</b> | Dirección General de Estadística y Censos                                  |
| <b>DUI</b>      | Documento Único de Identidad   |
| <b>IED</b>      | Inversión Extranjera Directa   |
| <b>INSAMI</b>   | Instituto Salvadoreño del Migrante   |
| <b>JEVEX</b>    | Junta Electoral de Voto desde el Exterior                                  |
| <b>JRVEX</b>    | Juntas Receptoras de Votos desde el Exterior                               |
| <b>MINEC</b>    | Ministerio de Economía   |
| <b>TSE</b>      | Tribunal Supremo Electoral de El Salvador                                  |
| <b>OIM</b>      | Organización Internacional para las Migraciones                            |
| <b>ONU</b>      | Organización de las Naciones Unidas  |
| <b>PNUD</b>     | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                         |
| <b>RNREC</b>    | Registraduría Nacional del Registro del Estado Civil                       |
| <b>RNPN</b>     | Registro Nacional de las Personas Naturales                                |
| <b>UPU</b>      | Unión Postal Universal   |

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN.....   | 1  |
| CAPÍTULO I. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES TERRITORIALES EN EL SALVADOR.....                                 | 6  |
| 1.1. Definición de circunscripciones electorales .....  | 7  |
| 1.2. Elementos integrantes de las circunscripciones electorales.....  | 8  |
| 1.2.1. Tipos de circunscripciones electorales.....  | 9  |
| 1.2.1.1. Tipo de circunscripciones electorales en El Salvador .....   | 9  |
| 1.2.2. Territorio .....   | 10 |
| 1.2.2.1. El territorio como elemento constitutivo de las circunscripciones electorales en El Salvador ..... | 11 |
| 1.2.3. Población.....   | 12 |
| 1.2.3.1. La población en las circunscripciones electorales de El Salvador .....                             | 13 |
| 1.2.4. Tamaño de las circunscripciones legislativas en general.....   | 14 |
| 1.2.4.1. Tamaño de las circunscripciones legislativas en El Salvador .....                                  | 15 |
| 1.2.5. La proporcionalidad .....  | 16 |
| 1.2.5.1. La proporcionalidad en las circunscripciones legislativas salvadoreñas .....                       | 17 |
| 1.3. División de las circunscripciones .....  | 18 |
| 1.3.1. División de las circunscripciones salvadoreñas .....   | 18 |
| 1.3.1.1. Circunscripciones electorales departamentales .....  | 19 |
| 1.4. Consideraciones sobre los derechos políticos de los salvadoreños en el exterior .....                  | 22 |
| 1.4.1. Definición de derechos políticos.....  | 22 |
| 1.4.2. Derechos políticos como Derechos Humanos .....   | 23 |
| 1.4.3. Derechos políticos en El Salvador.....   | 25 |
| 1.4.4. Derechos políticos de los salvadoreños en el exterior .....  | 26 |
| 1.5. Consideraciones para el ejercicio pleno de los derechos políticos de la diáspora salvadoreña....       | 30 |

|   |           |
|---|-----------|
| 1.5.1. La equiparación de los derechos entre los ciudadanos que residen en el Estado y la diáspora originaria de este último .....                                  | 30        |
| 1.5.2. El reforzamiento del vínculo afectivo entre los integrantes de la diáspora y el Estado salvadoreño para evitar un eventual debilitamiento del mismo .....    | 31        |
| 1.5.3. Apertura democrática o democratización del sufragio .....  | 32        |
| <b>CAPÍTULO II. LA DIÁSPORA SALVADOREÑA Y EL TRANSNACIONALISMO. SUSTENTO TEÓRICO PARA LA CIRCUNSCRIPCIÓN LEGISLATIVA PARA LOS SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR .....</b> | <b>34</b> |
| 2.1. Teoría marco para la instauración de circunscripciones legislativas para la diáspora salvadoreña.....  | 35        |
| 2.1.1. El transnacionalismo.....  | 35        |
| 2.1.2. Transnacionalismo político .....   | 39        |
| 2.1.3. Inserción de las diásporas en sus Estados de origen a través de políticas de vinculación en el marco del transnacionalismo .....                             | 42        |
| 2.2. La diáspora salvadoreña bajo los postulados del transnacionalismo.....   | 44        |
| 2.2.1. Aportación de la diáspora salvadoreña en el área económica.....  | 44        |
| 2.2.1.1. Remesas .....  | 45        |
| 2.2.1.1.1. Consideraciones importantes .....  | 45        |
| 2.2.1.1.2. Aporte e impacto de remesas provenientes de la diáspora salvadoreña .....  | 46        |
| 2.2.2. La diáspora salvadoreña en el marco del transnacionalismo político.....  | 49        |
| 2.2.2.1. Aportación de la diáspora salvadoreña en el área política .....  | 50        |
| 2.2.2.2. Acciones transnacionales desde abajo.....  | 50        |
| 2.2.2.3. Acciones transnacionales desde arriba .....  | 52        |
| <b>CAPÍTULO III. PROPUESTA DE CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL A FAVOR DE LA DIÁSPORA PARA ELECCIONES LEGISLATIVAS.....</b>  | <b>56</b> |
| 3.1. Insumos para la propuesta .....  | 57        |
| 3.1.1. Experiencia comparada .....  | 57        |
| 3.1.1.1. Colombia .....   | 58        |
| 3.1.1.1.1. Marco jurídico por el que se rigen las circunscripciones electorales para la diáspora .....  | 58        |

|   |     |
|---|-----|
| 3.1.1.1.1. Regulación Constitucional .....  | 58  |
| 3.1.1.1.2. Regulación legal. Configuración .....  | 60  |
| 3.1.1.1.2. Elementos importantes de la circunscripción internacional.....   | 62  |
| 3.1.1.1.3. Operatividad de la circunscripción internacional .....   | 63  |
| 3.1.1.1.4. Conclusión.....  | 64  |
| 3.1.2. Voto de los salvadoreños desde el exterior en elecciones presidenciales (estructura y funcionamiento)..... | 65  |
| 3.1.2.1. Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales.....          | 65  |
| 3.1.2.1.1. Elementos habilitantes .....   | 66  |
| 3.1.2.1.2. Elementos operativos .....   | 68  |
| 3.1.2.2. Situaciones relacionadas al voto desde el exterior pendientes de resolver .....                          | 76  |
| 3.2. Propuesta de circunscripción electoral para la diáspora para elecciones legislativas .....                   | 78  |
| 3.2.1. Consideraciones constitucionales.....  | 78  |
| 3.2.1.1. Consideraciones que imposibilitarían la propuesta .....  | 78  |
| 3.2.1.2. Consideraciones que posibilitarían la propuesta .....  | 80  |
| 3.2.2. Factores importantes para el diseño .....  | 83  |
| 3.2.3. Diseño de la circunscripción legislativa para la diáspora.....   | 84  |
| 3.3. Reforma constitucional .....   | 103 |
| 3.4. Comprobación de hipótesis.....   | 104 |
| CONCLUSIONES .....  | 105 |
| RECOMENDACIONES.....  | 107 |
| BIBLIOGRAFÍA .....  | 109 |
| ANEXOS.....   | 114 |
| SIGLAS.....   | 126 |