

Adopción de representación legislativa para ciudadanos en el exterior en sistemas electorales: Colombia (1991) y Ecuador (2008) en perspectiva comparada

Adoption of Legislative Representation for Citizens abroad in Electoral Systems: Colombia (1991) and Ecuador (2008) in Comparative Perspective

Diego Alejandro Casas-Ramírez*

 Artículos

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3365-009-2025](https://doi.org/10.18504/pl3365-009-2025)

Recibido: 25 de febrero de 2023

Aceptado: 14 de agosto de 2024

Resumen

Este artículo analiza la adopción de representación legislativa en el exterior para el caso de Colombia y Ecuador. Para tal fin se adopta el enfoque de estudios de sistemas electorales empírico de investigación comparativo-cualitativo de orientación histórica propuesto por Dieter Nohlen. La metodología utiliza el análisis secuencial comparado y el rastreo de procesos para identificar la trayectoria en la representación emigrante dentro de los sistemas electorales de Colombia y Ecuador. Se concluye que en los dos países hay una adopción de estos escaños por razones de corrección de agravios del pasado y no por controlar la influencia electoral de los emigrantes en la composición del legislativo.

Palabras clave: sistema electoral, representación política, integración de los emigrantes, Colombia, Ecuador, democracia.

Abstract

This article examines the adoption of legislative representation abroad in the cases of Colombia and Ecuador. To this end, it adopts the empirical electoral systems studies approach of comparative-qualitative research with a historical orientation proposed by Dieter Nohlen. The methodology uses comparative sequential analysis and process tracing to identify the trajectory of emigrant representation within the electoral systems of Colombia and Ecuador. It is concluded that in both countries, the adoption of these seats is due to past grievances and not an attempt to control the electoral influence of emigrants on the composition of the legislature.

Keywords: electoral system, political representation, integration of emigrants, Colombia, Ecuador, democracy.

* Maestro en Política Comparada por la Flacso Ecuador. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia y de la IU Digital de Antioquia (Colombia) e investigador del Tecnológico de Antioquia | diego.casasr0@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0001-6414-364X>

Introducción¹

Los sistemas electorales cumplen la función de representar los distintos intereses políticos que surgen en las sociedades democráticas. Con la “ingeniería política” se busca mediante diferentes mecanismos incorporar en las instituciones del Estado las demandas de los grupos políticos que existen en un país. Por tal causa, en este artículo se estudia la reserva de escaños para grupos políticos, esto es, uno de los mecanismos que se han creado en los sistemas electorales para asegurar una adecuada representación, en específico para la población que reside fuera de su país de origen.

En relación con los sistemas electorales, Nohlen (2015) argumentaba que la representación era una de las demandas más importantes que se les planteaba desde la sociedad, pues con este criterio se buscaba que los grupos de minorías excluidas estuvieran representadas de manera más o menos proporcional en los órganos electivos. Estos grupos minoritarios han compartido características comunes en varios países, tales como el sexo, la etnia y la religión, entre otras (Krook & O’Brien, 2010; Umpierrez de Reguero *et al.*, 2017; Echeverri-Pineda, 2018; Huertas-Hernández, 2022; Altman, 2022).

Algunos países también han considerado como parte de esas minorías a sus emigrantes, concibiéndolos como una población que no solo ha sido víctima o ha sido excluida en el pasado, sino que tiene un interés distinto al de los que residen en el territorio nacional (Collyer, 2014; Palop-García, 2017; Lafleur, 2018), por ello los gobiernos han justificado la extensión de una serie de derechos políticos-electorales que tienen el propósito de incorporar a sus ciudadanos radicados en el exterior.

El objetivo de reconocer tales derechos ha sido mantener las relaciones entre las diásporas y los Estados. De esa manera, varios gobiernos introdujeron de facto el derecho al voto extraterritorial, es decir, la posibilidad de votar en unas elecciones nacionales fuera de las fronteras de un Estado nación. En Suramérica esta tendencia se inauguró en la década de 1960 en Colombia (1961), Brasil (1965) y Guyana (1966), y más recientemente en Paraguay (2011) y Chile (2014).

¹ Agradezco a los profesores Pedro Piedrahita Bustamante, Sergio Huertas Hernández y Juan Federico Pino, y a la profesora Isabella Marguerite Randle, por los comentarios y sugerencia que recibí en las diferentes etapas de la elaboración de este artículo. De igual forma a los revisores anónimos por los comentarios.

Otra forma de hacerlo ha sido con la adopción de representación legislativa para ciudadanos en el exterior por medio de una circunscripción legislativa extraterritorial. Esta circunscripción se ha diferenciado de otras por dos características: los emigrantes tienen voto directo para un escaño en particular en el legislativo, y la representación es exclusiva pues solo atiende a los emigrantes (Collyer, 2014). Aunque esto último puede variar en cada país, porque estos legisladores pueden participar en ciertos temas que son nacionales (Lafleur, 2013; Palop-García, 2018).

Al ser esta reserva de escaños un mecanismo poco común en los sistemas electorales, todavía no se ha estudiado cuáles son los determinantes que influyen para que un Estado lo adopte. Así, la presente investigación tiene como fin explorar las razones detrás del establecimiento de la representación de emigrantes en el legislativo. Para hacerlo, en lo que sigue se hará un estudio en profundidad de los casos de Colombia y Ecuador, tomando como guía la pregunta ¿por qué estos dos países establecieron en sus sistemas electorales escaños legislativos reservados para sus emigrantes?

Ecuador y Colombia presentan similitudes en cuanto a la emigración en lo que va del siglo XXI. Por ejemplo, han sido históricamente países de emigración, tendencia que continuó en la primera década del siglo XXI, caracterizada por una tasa de migración neta negativa. Esta situación cambió en los primeros años de la segunda década del siglo XXI con la llegada masiva de venezolanos. Otra similitud de estas dos naciones son los destinos principales de sus emigrantes. Para los colombianos han sido Estados Unidos, España, Venezuela, Ecuador y Canadá. Por su parte, los ecuatorianos han optado por Estados Unidos, España, Italia, Chile, Venezuela y Colombia (OIM, 2020; Jokisch, 2023).

Otro elemento propio de la migración de ambos países durante el siglo XXI es el tránsito por el tapón del Darién hacia Estados Unidos. Esta región, ubicada en la frontera colombo-panameña, se ha convertido en una importante ruta de tránsito para migrantes irregulares de todos los continentes, especialmente después de la pandemia de covid-19. Según datos de la Defensoría del Pueblo de Colombia (2024), los ecuatorianos y colombianos se encuentran entre las cinco nacionalidades que más han atravesado esta selva.

Ahora bien, para responder a la pregunta planteada, y después de esta introducción, se presentará en la siguiente sección un estado de la cuestión sobre la representación emigrante en los sistemas electorales. Después se hará lo propio con el marco teórico y las hipótesis en las que se basa esta investigación. Posteriormente se describirá el diseño metodológico y la justificación de la escogencia de los casos estudiados, para luego pasar al análisis y discusión de resultados. Por último, se brindan unas conclusiones.



Representación migrante: estado de la investigación

Son pocas las investigaciones que han abordado la adopción de representación legislativa para los emigrantes, lo que tal vez se deba en parte al sesgo estatista en la ciencia política, o “nacionalismo metodológico”, y por los pocos casos empíricos con los que se cuenta. La primera razón está dada porque en las ciencias sociales ha preponderado el estudio de la política desde una óptica “estadocéntrica”, ignorando muchos fenómenos que sobrepasan las lógicas territoriales-estatales (Sassen, 2012).

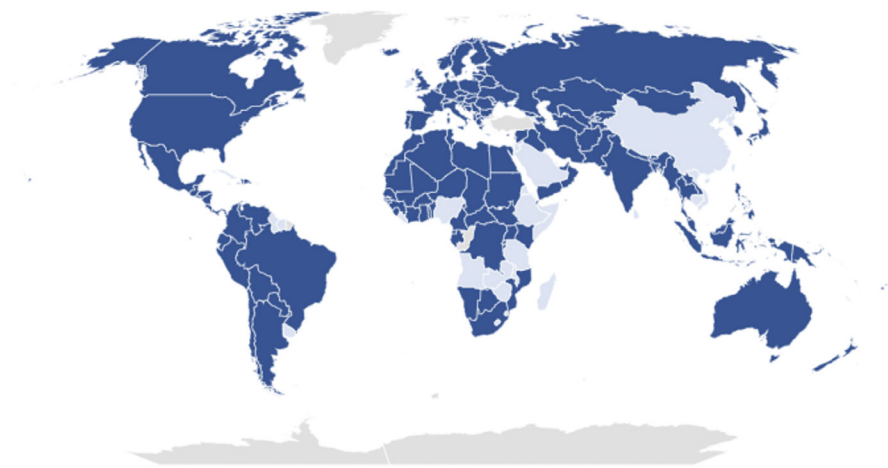
Uno de tales fenómenos son las migraciones, las cuales alteran en muchos aspectos a las sociedades, entre ellos las democracias y las elecciones. Por eso recientemente han surgido trabajos que han intentado adoptar distintas estrategias teóricas y metodológicas para estudiar la política y las migraciones, desde enfoques como el transnacionalismo hasta nuevas formas de medición e índices para captar mejor ese fenómeno (Altman, 2022; Ciornei & Østergaard-Nielsen, 2020; Finn, 2020; Herrera *et al.*, 2005; Levitt & De la Dehesa, 2003; Pedroza & Palop-García, 2023).

La segunda razón se debe a que son muy pocos los países que hasta el momento han reconocido el mecanismo al que se viene aludiendo, tal como será mostrado aquí. Lo cual contrasta con el derecho a votar en el exterior, pues este se ha extendido en la mayoría de los países y ha recibido más atención académica (Nohlen & Grotz, 2008; Turcu & Urbatsch, 2015; Navarro, 2016). De hecho, la literatura sobre el voto extraterritorial ha generado tres explicaciones de por qué los países lo reconocen: 1) activismo y presión de las organizaciones migrantes; 2) influencia de las contribuciones de los migrantes al país de origen, sobre todo mediante el envío de remesas; 3) cambios y transformaciones políticas, así como procesos de democratización y profundización de derechos (Levitt & de la Dehesa, 2003; Lafleur, 2011; Turcu & Urbatsch, 2015).

Ahora bien, se ha identificado que hoy es más común que los Estados reconozcan el derecho a votar en el exterior a que no lo hagan. Según Wellman *et al.* (2022), a 2020 había 142 países que formalmente reconocían este derecho, y 52 que no. En el mapa 1 se observan en azul los que lo reconocen y en blanco los que no.

Pero lo que sí se ha convertido en una novedad, ya que muy pocos países lo han implementado, es el reconocimiento de representación en el legislativo para la población extraterritorial (Nohlen & Grotz, 2008; Palop-García, 2017). Según Wellman *et al.* (2022), a 2020 solo 19 casos habían reservado escaños para sus diásporas. En el mapa 2 se observan en azul los países con este mecanismo y en blanco los que no. Y en la tabla 1 se muestra el año de reconocimiento-reglamentación por país.

Mapa 1. Panorama del reconocimiento del voto extraterritorial (2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de Wellman *et al.* (2022).

Tabla 1. Países que tienen asientos reservados para sus emigrantes*

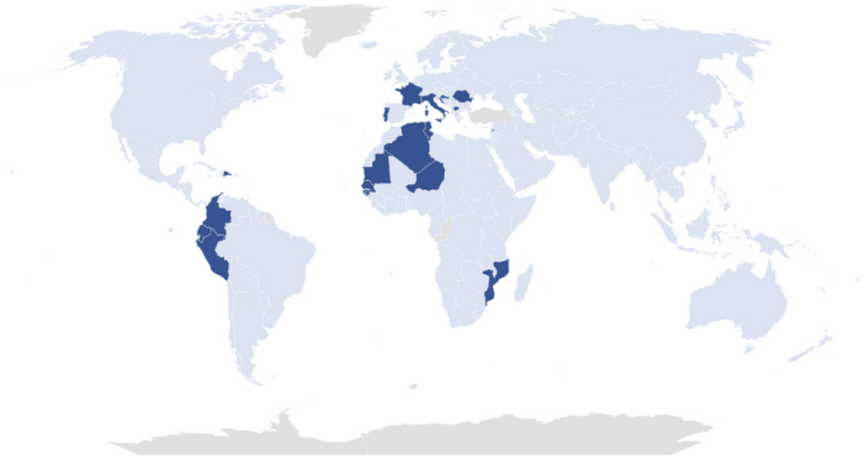
<i>País</i>	<i>Año reconocimiento-reglamentación</i>
Portugal	1975
Cabo Verde	1990
Mozambique	1993
Guinea-Bissau	1994
Croacia	1995
Argelia	1997
República Dominicana	1997
Italia	2001
Colombia	2002
Líbano	2007
Ecuador	2008
Francia	2008
Macedonia	2008
Rumanía	2008
Mauritania	2009
Túnez	2011
Nigeria	2016
Senegal	2016
Perú	2020

* En la base de datos codificaron a Colombia con el año 2002, pero esa es la fecha cuando se realizó la primera elección, más no la del reconocimiento. Y de Ecuador el año que codifican es el de la reglamentación, más no de la primera elección.

Fuente: Elaboración propia con datos de Wellman *et al.* (2022).



Mapa 2. Panorama del reconocimiento de representación emigrante (2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de Wellman *et al.* (2022).

La discusión que se ha dado sobre esta representación especial en el exterior dentro de los sistemas electorales nacionales se ha abordado desde dos perspectivas analíticas: 1) los efectos que las circunscripciones legislativas para ciudadanos residentes en el exterior le traen a los sistemas político-electorales; y 2) las cuestiones referidas sobre la representación y la participación de los emigrantes como ciudadanos con voz y voto dentro del territorio del que son nacionales.

En el primer tema se encuentra Lafleur (2013), quien dedica una parte de su texto para explicar cómo la representación legislativa ha empoderado a los emigrantes. Por ejemplo, en Italia estos escaños no necesariamente hacen que el gobierno tenga en cuenta los intereses de los emigrantes, pero por algunas condiciones que se crean en el sistema electoral, estos escaños pueden dar a los ciudadanos en el extranjero una influencia significativa dado que podrían lograr un empate en la composición del legislativo y así alentar a los políticos a tomar posiciones en favor de ellos (Lafleur, 2013).

Por su parte, Collyer (2014) describe cómo la adopción de los escaños en 13 países altera las lógicas de los sistemas electorales, puesto que se generan responsabilidades políticas domésticas fuera del territorio nacional y se apea en mayor medida a la soberanía popular que a la nacional (Collyer, 2014). Otra de las alteraciones que describe este autor es que algunos países pueden

establecer representaciones extraterritoriales para contener los votos y darles un peso diferenciado a los del resto del electorado, lo que rompería la premisa de que todos los votos cuentan lo mismo. Asimismo, Collyer (2014) encontró casos de países con subrepresentación y otros con sobrerrepresentación de los emigrantes en las legislaturas, destacando así que el electorado en el exterior muchas veces tiene un trato diferenciado respecto al que reciben los que votan desde el territorio nacional.

Lisi *et al.* (2015) abordaron si en Portugal se cumplía de igual manera el criterio proporcional del territorio nacional en el extranjero, concluyendo que el distrito en el exterior se dividía en dos circunscripciones (una europea y otra no europea), y que cada una escogía solo dos legisladores, lo que en comparación con los otros distritos nacionales era dispar e incumplía el criterio de proporcionalidad del sistema electoral. Según estos autores, esto se constituyó así porque posiblemente los habitantes del territorio nacional no querían que el voto en el exterior tuviera el mismo peso que el voto en el territorio nacional, a raíz de que consideraban injusto que alguien que no viviera en Portugal pudiera influir en la composición de los legisladores (Lisi *et al.*, 2015).

En un segundo cuerpo de literatura aparece Palop-García (2017), quien hace una diferenciación entre sufragio activo y pasivo como mecanismos de representación: “(1) los emigrantes pueden participar en las elecciones de sus Estados de origen ejerciendo su derecho al voto (sufragio activo) o (2) como candidatos y candidatas (sufragio pasivo)” (Palop-García, 2017, p. 20). Tras recopilar evidencia de 22 países latinoamericanos, encontró tres formas en las que se configura la representación pasiva: “(1) pueden optar por no reconocer derechos electorales pasivos a los nacionales residentes en el exterior; (2) pueden no regular estos derechos, dejando un vacío legal, o (3) pueden reconocer el derecho de los no residentes a postularse como candidatos, ya sea a través de representación especial o de representación general” (Palop-García, 2017, p. 20).

Posteriormente, Palop-García (2018) comparó la producción legislativa de los representantes de los emigrantes con la de los no emigrantes en el marco de la representación sustantiva de los ecuatorianos y colombianos en el exterior, y llegó a la conclusión de que los legisladores emigrantes se dedicaban más a los temas de migración que los no emigrantes, y que para el caso ecuatoriano, al tener más escaños en juego, se tendería a generar una mayor primacía en la agenda legislativa de estos temas que para el caso colombiano.

Otro trabajo sobre Ecuador es el de Umpierrez de Reguero *et al.* (2017), donde se examina la percepción de los emigrantes sobre la necesidad de que la Asamblea Nacional reservara asientos exclusivos para ellos. Mediante un formulario aplicado vía web, estos autores encontraron una correspondencia entre



los emigrantes con doble ciudadanía: eran miembros de asociaciones civiles e indicaban deseos de retornar con la necesidad de reservar asientos para legisladores emigrantes (Umpierrez de Reguero *et al.*, 2017).

Por último, tenemos a Østergaard-Nielsen & Camatarri (2022), quienes realizaron una investigación sobre la percepción de los estilos de representación entre candidatos nacionales y extranjeros en Italia, en el marco de la relación con los partidos y los electores. Østergaard-Nielsen & Camatarri (2022) hallaron que los candidatos en el exterior se ven como más independientes que los candidatos en el territorio nacional y a medida que estos pasan más tiempo fuera de Italia se perciben en mayor medida como representantes de los intereses de los emigrantes (Østergaard-Nielsen & Camatarri, 2022).

Esta revisión del estado de la investigación arroja dos vacíos en la literatura. Palop-García (2017), en su artículo sobre los mecanismos de representación de las diásporas, sostiene que estudiar la razón por la que los países latinoamericanos habían reconocido los escaños era un pendiente en los estudios sobre representación política de los emigrantes en la región, un vacío en el que se puede y debe desarrollar mayor investigación empírica y teórica. Y este mismo autor sugirió la posibilidad de evaluar este reconocimiento de escaños tal como se hace para las minorías políticas. Por su parte, Umpierrez de Reguero *et al.* (2017) sugirieron investigar la representación emigrante en perspectiva comparada con países que incluyeran estos escaños en sus sistemas electorales.

Así, la presente investigación pretende aportar al debate abierto por Palop-García (2017) sobre las razones de la adopción de estos mecanismos en la región, y además aspira a contribuir metodológicamente a los estudios sobre la representación especial emigrante con una investigación que aborda los casos de Colombia y Ecuador.

Explicaciones sobre la creación de la representación migrante

Con el objetivo de analizar la creación de escaños para los emigrantes en los sistemas electorales de Colombia y Ecuador se utilizó el transnacionalismo (Bobes León, 2013; Herrera *et al.*, 2005; Portes *et al.*, 1999) como referencia teórica para comprender este mecanismo y el enfoque del análisis comparativo-cualitativo y de orientación histórica desarrollado por Nohlen (1994, 1995, 2010, 2015).

El transnacionalismo es un enfoque teórico que permite comprender los fenómenos migratorios desde las dimensiones de origen y de recepción y no solo desde una perspectiva que se interesa por las razones de salida del país de origen o por la forma de resocialización en el país receptor (Bobes León,

2013). Además, el transnacionalismo permite analizar las migraciones desde distintos niveles, como lo político, lo económico y lo cultural; desde acciones colectivas o individuales; a partir de si el origen de la actividad es “desde arriba” o “desde abajo”; e incluye actividades como el envío de remesas, el voto en el exterior o la participación en protestas (Luque-Brazán *et al.*, 2023; Portes *et al.*, 1999, 2002).

La representación migrante es un ejemplo del transnacionalismo desde arriba o el transnacionalismo desde las instituciones (Luque-Brazán *et al.*, 2023). Su diseño implica que los ciudadanos no residentes estén enlazados con su país de origen en tanto que pueden elegir quiénes van a ser electos para elaborar las leyes que los afectan y ellos mismos pueden presentar sus nombres como candidatos. Además, la contienda política, es decir, la lucha por los votos (en este caso de los ciudadanos no residentes), no solo se da en el país de origen, sino asimismo, y principalmente, en el de residencia por medio de foros, movilizaciones, campañas y publicidades (Rashkova & Van der Staak, 2019; Umpierrez de Reguero *et al.*, 2019). Por eso los partidos, las organizaciones políticas y los activistas que se encuentran en el exterior sirven de intermediarios para enlazar a los migrantes en su país de origen y de residencia constituyendo así relaciones transnacionales.

Por otro lado, el enfoque de análisis comparativo-cualitativo y de orientación histórica consiste en estudiar los sistemas electorales en su contexto para conocer su funcionamiento, teniendo en cuenta que se enmarcan en un conjunto más amplio de procesos e instituciones que inciden en ellos, y que por ende hay que considerar elementos como la participación y la representación, en el marco de la democracia (Pachano, 2005). Esta perspectiva se preocupa por analizar las condiciones por las que surgen los marcos institucionales. Cinco preceptos que este enfoque utiliza para el desarrollo de la investigación son “(1) El tratamiento cuidadoso de los conceptos. (2) El análisis de los fenómenos políticos en su contexto respectivo. (3) El empleo sistemático del método comparativo (4) una concepción de causalidad social compleja, y (5) La consideración de las contingencias históricas” (Ortiz Ortiz, 2005, p. 55).

Por esa razón se plantean ofrecer, siguiendo a Nohlen (1994), explicaciones de alcance medio que tengan más presentes los contextos sociales, históricos y políticos de los países estudiados, lo que no es posible con teorías que buscan generalizaciones globales. Es así como este enfoque de estudio, a diferencia de aquellos de orientación más estadística, realiza investigaciones con un N pequeño y su objetivo es realizar descripciones individualizantes, pero de forma comparada. Por eso mismo se inserta en la visión de Weber (1973) sobre no hallar leyes universales sino conexiones causales sobre el fenómeno estudiado. En ese sentido, estudiar por qué Colombia y Ecuador decidieron establecer en



sus sistemas electorales la reserva de escaños para los emigrantes pasa por tener en cuenta el contexto político y los procesos por los que han atravesado.

Tras revisar distintos trabajos sobre la representación emigrante, se encontró que hay una explicación en la creación de escaños para contener los votos de los emigrantes (Collyer, 2014) sin que ello altere los resultados que desde el territorio nacional se emiten. Es decir, se reservan escaños en las legislaturas para las diásporas a manera de “blindaje” ante el efecto que eso pudiera llevar a la composición ideológica-partidaria del legislativo. Al determinar un número de escaños, los emigrantes solo pueden tener influencia con su voto en estos y no en el resto de escaños en disputa.

En ese sentido los distritos en el exterior no necesariamente son proporcionales entre los votantes en el extranjero como sí lo es entre los votantes nacionales y por eso los escaños reservados no son representativos del electorado extraterritorial. Esto es lo que pasa en Portugal, en donde se describió que no se respetó el principio de proporcionalidad y el número de escaños asignados a la diáspora no corresponde con el total de electores emigrantes. Situación que, como menciona Lisi *et al.* (2015), pudo ocurrir por el miedo de que los votos en el exterior cambiaran la tendencia ideológica de los votos en el territorio nacional.

Por ejemplo, en Italia, cuando se vota en el extranjero se hace por los senadores y diputados en el exterior y en ambas cámaras los emigrantes ya tienen escaños reservados para ellos. Así, el voto en el exterior no afecta la composición del total del parlamento, sino que solo tiene injerencia en los escaños reservados. Una forma de organizar que se dio luego de un acuerdo entre los partidos políticos de distintas tendencias ideológicas, con el fin de que los emigrantes italianos no votaran en la circunscripción nacional y afectaran al total de la composición del parlamento (Lafleur, 2011).

De hecho, una de las recomendaciones de la Venice Commission (2011) es que, a medida que los votos de los emigrantes puedan afectar de modo considerable los resultados electorales totales, parece más adecuado proporcionar representación legislativa a los connacionales en el exterior por un número definido de parlamentarios que ellos elijan para estabilizar el impacto de sus votos en el sistema electoral (Collyer, 2014).

Como se evidencia, la primera explicación alude a una manipulación de los distritos en los sistemas electorales para que los votos en el exterior no pesen lo mismo que los del territorio nacional. En la ciencia política esto recibe el nombre de *gerrymandering*, el cual alude a la intención de alterar las oportunidades políticas por medio del trazado de las circunscripciones de acuerdo con criterios políticos (Nohlen, 2011). En este caso, el criterio político podría ser que el voto de los emigrantes no tenga el mismo peso que el del electora-

do nacional, rompiendo así con el precepto democrático de “un hombre, un voto”. Nohlen (1994) refiere que una de las formas en las que se presenta el *gerrymandering* es cuando se busca alterar la representación política de grupos políticos o sociales, como con los emigrantes. Por eso la primera hipótesis que se desprende del argumento es:

H.1. Se adopta la representación legislativa para ciudadanos en el exterior para que el voto extraterritorial no influya en la composición total del legislativo.

Esta hipótesis surge por explicaciones provenientes del contexto europeo, por ende, es posible que esto no ocurra en Latinoamérica. De hecho, la segunda posible explicación que se halló en la literatura revisada es la de Palop-García (2017), quien sugirió estudiar este reconocimiento a la luz de posibles correcciones que los Estados hacían por agravios del pasado. En ese orden de ideas, el reconocimiento de escaños para los emigrantes sería similar a las cuotas afirmativas que se han generado para otras minorías políticas, como los indígenas o las mujeres.

La explicación iría en la vía de entender que los emigrantes son un grupo que ha sido excluido de la democracia o ha sido víctima de alguna manera por cuestiones políticas, económicas, culturales, etc. Por esta causa el reconocimiento de la representación sería una forma de incluirlos en la toma de decisiones y en la democracia en general. Además, es una acción que percibe que la población emigrante tendría un interés diferente al de la población nacional y por eso debe tener una representación exclusiva.

Como lo sostiene Huertas-Hernández (2022), ante la incapacidad de los Estados de proteger a ciertos grupos en desventaja, se han creado situaciones de injusticia en la sociedad. Al incorporar en el legislativo a grupos excluidos en el pasado, los Estados logran agregar intereses de minorías en las instancias políticas con lo que construyen sociedades democráticas más justas (Huertas-Hernández, 2022). Cuando el Estado reserva escaños para sus diásporas, no solo está generando el reconocimiento de intereses diferentes, sino que además reconoce que los emigrantes están en desventaja para llevar los suyos a los escenarios en donde se toman las decisiones.

En su trabajo sobre las cuotas afirmativas y las reservas de escaños, Krook & O'Brien (2010) encontraron que una de las justificaciones para la creación de cuotas era que cuando había grupos oprimidos por razones de violencia, explotación y marginalización, entre otras, necesitaban de una mejor representación. Los autores llamaron a esto “the selection hypothesis”, haciendo referencia a un cuerpo teórico desarrollado a partir de las características que comparten ciertos



grupos, desarrollando así justificaciones para la creación de representaciones especiales (Krook & O'Brien, 2010).

Entonces la segunda explicación sobre la creación de estos escaños alude a que se reconoce la representación en el exterior como una forma con la que los Estados desarrollan acciones afirmativas encaminadas a incluir en el sistema político a los emigrantes. De acuerdo con Palop-García (2017), tales acciones son correcciones de agravios del pasado que posibilitan que los emigrantes tengan una representación política, que, en este caso, les permitiría tener voto y voz. Por lo tanto, se puede plantear una segunda hipótesis:

H2. Se adopta la representación legislativa para corregir agravios del pasado.

Cabe mencionar que si bien la investigación plantea dos hipótesis en las que se incluye a Colombia y Ecuador, se les evalúa de manera independiente. Es decir, es posible que en uno de estos países se cumpla con la hipótesis 1 pero en el otro la 2, o que en ambos se cumpla una de las hipótesis o ninguna. Esto se esboza con mayor profundidad en la siguiente sección.

Metodología

La metodología del artículo es cualitativa. El alcance que se pretende con este trabajo es identificar las razones de que se adopte la representación en el exterior en Colombia y Ecuador, y para ello se estudian las secuencias históricas en ambos países para identificar la creación de los escaños. Es decir, que se trabaja con un N pequeño con la intención de realizar un estudio en profundidad con alta densidad de información (Della Porta, 2013) para encontrar un mecanismo causal en los dos casos.

Los métodos que se utilizan son el análisis secuencial comparado y el rastreo de procesos que permiten desarrollar análisis históricos con base en la comparación entre las secuencias de un caso estudiado (Falleti & Mahoney, 2016). Además, permite ver qué tipo de secuencia y proceso es el que se estructura al momento de generar una explicación (Falleti & Mahoney, 2016). Así, esto es compatible con el enfoque del análisis comparativo-cualitativo de orientación histórica desarrollado por Nohlen, porque permite estudiar los sistemas electorales en sus contextos, describirlos y buscar causalidades complejas mediante el análisis de secuencias históricas.

Los conceptos que son transversales al método secuencial comparado son los eventos, acontecimientos, secuencias y procesos. Los primeros se definen como “acontecimientos delineados espacial y temporalmente que se pueden

comparar entre casos” (Falleti & Mahoney, 2016, p. 189). Los eventos, por su parte, comportan generalidades, mientras que los acontecimientos se entienden como los rasgos específicos que dan singularidad a un determinado caso. Las secuencias son eventos ordenados: Evento A > Evento B > Evento C = Resultado. Por último, los procesos son los movimientos que ocurren en estas secuencias y que marcan temporalidades.

Además de los anteriores conceptos, este método para realizar el análisis clasifica el tipo de secuencia y el proceso que esta sigue a partir de cuatro niveles: 1) si hay secuencias que siguen una lógica netamente temporal o una lógica de causalidad; 2) si las secuencias tienen un orden o son pausadas; 3) si el proceso sigue la dirección de los primeros pasos (procesos autorreproductivos), es decir, una especie de *path dependence*, o si no se siguen estos primeros pasos (procesos reactivos), 4) por último se distinguen tres tipos de procesos autorreproductivos: A) Continuos. B) Expansivos. C) Diminutivos (Falleti & Mahoney, 2016).

Mediante el análisis histórico utilizando estos conceptos y clasificaciones, se busca complementar la investigación con el uso del rastreo de procesos, específicamente en su forma deductiva, tal como sugieren Falleti & Mahoney (2016). Desde una perspectiva dicotómica, el rastreo de procesos tiene dos formas lógicas de realizarse: inductivamente o deductivamente. Una diferencia que las resume es que en el primer modo los investigadores no parten de unas hipótesis, mientras que en el segundo sí (Bril-Mascarenhas *et al.*, 2017). Esta investigación utiliza el modo deductivo del rastreo de procesos y por ende aplica test de necesidad (*hoop test*) y de suficiencia (*smoking gun test*) para probar las hipótesis (Falleti & Mahoney, 2016).

La técnica escogida para realizar la investigación es el trabajo documental, en el que se utilizarán datos recogidos de las constituciones, literatura académica y prensa. Además, se acude a los datos de instituciones oficiales encargadas del manejo electoral.

Por último, la selección de los casos responde a una justificación regional, metodológica y contextual. La primera de las hipótesis formuladas surgió de la experiencia europea, pero aún no hay trabajos sobre este tema en el contexto latinoamericano. En la tabla 1 y el mapa 2 se observa que en la región los países que reconocen la representación legislativa son Colombia, Ecuador, Perú y República Dominicana. Para esta investigación se escogió los dos primeros. Y si bien se busca dar una explicación para América Latina hay que reconocer que esta se divide en varias subregiones entre las que hay muchas diferencias. De este modo, una investigación comparada que quiera tener en cuenta los contextos sociales, históricos y políticos de los países estudiados sería más adecuada cuanto más específica sea la categorización, justo por lo que se acota la presente investigación al contexto suramericano.



Perú se deja fuera por varias razones. La más importantes es que, a diferencia de Colombia y Ecuador, que llevan seis y cuatro elecciones en las que el escaño internacional existe, respectivamente, Perú solo ha celebrado una, reglamentada en 2020 y vigente desde 2021 para las elecciones nacionales. Al ser un fenómeno relativamente reciente, es un país en el que no hay un espacio temporal con un panorama amplio de ciertas variables que ayudarían en el análisis, como con Ecuador y sus resultados electorales. Aparte, mientras en Colombia y Ecuador el voto en el exterior es facultativo, en Perú es obligatorio.

Otra razón es que el enfoque utilizado privilegia los análisis en profundidad de los casos estudiados y sus contextos y no los análisis estadísticos de alcance global. Por ello la ampliación de casos no resulta una ventaja para el diseño metodológico bajo el enfoque del análisis comparativo-cualitativo y de orientación histórica ni para el método secuencial comparado y el rastreo de procesos, sino todo lo contrario, pues entre más países se tengan en cuenta, menos denso será el análisis.

Análisis de las secuencias

Caso colombiano

Colombia fue pionera en otorgar el derecho al voto extraterritorial. Desde 1961 estableció los mecanismos para que sus migrantes pudieran participar de las elecciones debido al alto flujo de personas que salieron del país por el periodo llamado La Violencia y los inicios del conflicto armado (Serrano Carrasco, 2004; Restrepo, 2008; González, 2010). Los primeros relatos de los exiliados colombianos datan de la época del Bogotazo (Comisión de la Verdad, 2022). De acuerdo con Gutiérrez Sanín (2014), dicho evento fue el primer “ciclo exterminador” en Colombia, entendido como un proceso de exterminio de la contraparte e involucramiento de la población civil en el conflicto armado.

Es decir, que Colombia adopta el voto en el exterior en el contexto de violencia política de aquellos años y en el marco de la caída del dictador Gustavo Rojas Pinilla, el Frente Nacional, la vuelta a la democracia y la profundización de esta, junto a la desmovilización de actores armados (Serrano Carrasco, 2004; Araujo, 2010; Escobar & Gómez Kopp, 2014). Por eso este caso se inserta en la explicación del reconocimiento del derecho a votar en el exterior por cambios y transformaciones políticas, y no por influencia de organizaciones migrantes o contribuciones económicas.

El artículo 5 de la Ley 39, en el que el Congreso reglamentó varios temas electorales, consagró que: “Los ciudadanos colombianos residentes en el Exte-

rior podrán votar para Presidente de la República, en las Embajadas, Legaciones y Consulados respectivos, el día fijado por la ley para tal acto” (Congreso de Colombia, 1961). Según Serrano Carrasco (2004), una de las intenciones en el Frente Nacional con esta ley era conseguir legitimidad en el sistema político y ampliar la ciudadanía a la población colombiana que había emigrado por los desplazamientos forzados (Serrano Carrasco, 2004). En pocas palabras: estamos ante un proceso de democratización.

Décadas después, se convocó a los colombianos en el exterior en 1990 a participar de la redacción de la Asamblea Nacional Constituyente, que se promulgaría al año siguiente (Restrepo 2008). Entonces se realizaron varios cambios en las reglas electorales con miras a lograr una mayor inclusión de cara a una apertura democrática (Duque-Daza, 2011). Como lo refieren Uprimny & Sánchez (2012): la Constitución iba en búsqueda de un acuerdo por la transformación democrática.

Entre las modificaciones más notables al sistema electoral se pueden citar las hechas a los distritos y circunscripciones electorales (Duque-Daza, 2011), apuntando a la apertura de espacios de representación política para ampliar la democracia (Uprimny & Sánchez, 2012). Los colombianos en el exterior se vieron beneficiados con esos cambios, pues en la Constitución se consagraron dos artículos que los beneficiaban: posibilidad de votar en el exterior sin necesidad de ser migrante (Palop-García, 2018) y representación especial con escaños en el congreso, como se observa en la tabla 2.

Aunque esto no era la intención original de los migrantes, pues habían pedido una circunscripción en el exterior con cuatro escaños en el Senado (irrealizable ante el cambio de distritos departamentales por nacionales en el Senado), y se vieron obligados a negociar su entrada a las curules especiales de minorías (Escobar & Gómez Kopp, 2014). Según Serrano Carrasco (2004), la entrada de la población en el exterior en el concepto de minorías también significó que la Corte ampliara el sentido de población desigual a la procedencia territorial. De esa manera se justificaría la creación de una representación especial para este grupo.

Tabla 2. Derechos de los emigrantes colombianos en la Constitución de 1991

Artículo	Texto
Artículo 171	“Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República” (Constitución Política de Colombia 1991, 1991).
Artículo 176	“Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior” (Constitución Política de Colombia 1991, 1991).

Fuente: Elaboración propia con información de la Asamblea Nacional Constituyente.



Sin embargo, esta circunscripción solo se llevó a cabo hasta 2001 con la Ley 649, en la que se reglamentó “la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior” (Ley 649 de 2001, 2001). Allí se estableció que habría escaños para los colombianos residentes en el exterior (Ley 649 de 2001, 2001).

Al año siguiente de la reglamentación se llevaron a cabo las elecciones nacionales en las que los colombianos en el exterior gozaron por primera vez de esta representación política. Como afirma Restrepo (2008), esos primeros comicios tuvieron una situación polémica, pues la Corte Constitucional había emitido la sentencia que permitía que los habitantes del territorio también votaran por el escaño para residentes extraterritoriales, lo cual generó que “sólo tres mil de los más de nueve mil votos, que recibió el candidato elegido, [fueran] emitidos por colombianos en el extranjero” (Restrepo, 2008, p. 88). Pero esto se solucionó en 2005 con un decreto del Congreso, de forma que para 2006, para elegir el escaño de residentes en el exterior, solo se permitió que votaran las personas fuera del territorio nacional (González, 2006; Restrepo, 2008).

Cabe mencionar que entre 2010 y 2013 se debatió la ampliación a un escaño más para los colombianos en el exterior, lo que se hizo efectivo en las elecciones de 2014 para un total de dos escaños. Pese a ello, un año después y por iniciativa del gobierno de Juan Manuel Santos, el Congreso lo redujo nuevamente a uno (Salgar Antolínez, 2015). A la fecha, cuatro partidos lo han ganado: Partido de la U, Mira, Centro Democrático y, recientemente, la coalición Pacto Histórico (*Cambio*, 2022).

Dicha reducción se ha mantenido, pese a la cantidad de colombianos residentes en el exterior. Algunas estimaciones de fuentes oficiales apuntan a que en la segunda década del siglo XXI el 10% de los colombianos vivían en el exterior, lo que significaba alrededor de 4.7 millones de personas (OIM, 2020).² Además, el número de inscritos para votar en las elecciones de 2022 fue de 972 764 (el 2.5% del padrón electoral) (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2022).

Tipo de secuencia y proceso

De lo descrito se observa que en Colombia los eventos analizados no son cadenas causales en las que un evento genere al otro, es decir, que la democratización del

² Las cifras sobre migración suelen tener un subregistro por lo difícil de medirla y porque son pocas las fuentes confiables.

Frente Nacional debido a La Violencia no origina el proceso constituyente de la década de 1990. Lo que sí se constata es que las secuenciales son, en términos de Falletti & Mahoney (2016), estrictamente temporales, esto es, que la temporalidad con la que ocurrieron los eventos estudiados produce una causalidad.

Para que existiera la creación de los escaños (Y) tuvo que ocurrir un proceso secuencial que comienza con una ola migratoria de personas que huían del conflicto (X) y que, tras la democratización, se les otorgó el derecho a votar. En el orden de la secuencia, después hay otro proceso democratizador en el marco del conflicto con intenciones de ampliar derechos a la población residente fuera de Colombia. Entre estos dos eventos hay una relación temporal que interesa porque es consecuencial, sin que necesariamente importe la velocidad o duración de los eventos (Falletti & Mahoney, 2016). Es decir, para que se cree el mecanismo de la representación especial primero se debe reconocer el derecho a votar en el exterior, y en cuanto a Colombia, ambos se enmarcaron en democratizaciones a raíz del conflicto armado.

Por último, en Colombia se observa un proceso reactivo. Si bien pareciera haber una continuidad, pues los primeros eventos generan otros en la misma dirección, tal como la creación de la representación especial,³ que la decisión de Santos haya desembocado en la eliminación de uno de los escaños para la población en el exterior, muestra una contrarreacción a la representación.

El caso ecuatoriano

Ecuador tardó varios años en reconocer el derecho al voto de sus emigrantes, pese a su migración desde la década de 1950, y de forma sistemática a partir de los setenta (Ramírez-Gallegos & Ramírez-Gallegos, 2005). Con la Constitución de 1998, Ecuador entró a la lista de países que reconocían el derecho a votar en el exterior, permitiendo sufragar a sus emigrantes para elegir presidente y vicepresidente. En el capítulo “De los derechos políticos”, la Constitución ecuatoriana consagró en el artículo 27 que “los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento” (Constitución Nacional de Ecuador de 1998, 1998).

Un año después, en 1999, Ecuador vivió una problemática política y económica por la corrupción e inestabilidad institucional que generó

³ U otros hechos que no se abordan aquí pues, aunque amplían derechos para los emigrantes, como la creación de la doble nacionalidad o el programa Colombia Nos Une, no son asuntos directamente político-electoral.



la crisis del “Feriado Bancario”, lo que desembocó en mayor pobreza y en la dolarización (Herrera *et al.*, 2005; Basabe-Serrano & Polga-Hecimovich, 2017; Umpierrez de Reguero & Dandoy, 2020). Esto detonó un aumento sin precedentes de la migración ecuatoriana (Herrera *et al.*, 2005; Ramírez-Gallegos & Ramírez-Gallegos, 2005). Del inicio de la crisis a 2004, más de 1.5 millones de ecuatorianos huyeron de su país (Umpierrez de Reguero & Dandoy, 2020).

Como era de esperarse por tal volumen, la “estampida migratoria” trajo consigo un aumento en las remesas que enviaban desde el extranjero los ecuatorianos a sus familiares. Los emigrantes se volvieron un importante activo económico para el Estado (Ramírez-Gallegos, 2018) y por ello la opinión pública comenzó a cambiar la imagen peyorativa que había sobre ellos (Umpierrez de Reguero & Dandoy, 2020).

Como el envío de remesas mostraba que los emigrantes buscaban mantener un vínculo transnacional con su Estado de origen desde su Estado de residencia (Bobes León, 2013; Calderón Chelius, 1999; Portes *et al.*, 1999), Ecuador se preocupó por reglamentar las relaciones con su diáspora (Umpierrez de Reguero & Dandoy, 2020). Así, el mandato de la Constitución de 1998 que reconocía el voto en el exterior fue reglamentado por el Congreso de Ecuador en 2002 estableciendo sus alcances, las autoridades responsables y la logística de la elección. Por lo tanto, lo que influyó en Ecuador para el reconocimiento del voto extraterritorial fueron las contribuciones económicas y no el activismo de las organizaciones migrantes ni los cambios en el sistema político.

Con la llegada de Rafael Correa a la presidencia y durante sus gobiernos los emigrantes fueron descritos como víctimas de la crisis de finales de los noventa (Palop-García, 2018). El correísmo apelaba a “La Quinta Región” refiriéndose a un espacio geográfico adicional a la división tradicional del Ecuador en cuatro regiones: Sierra, Costa, Amazonía e Insular (Umpierrez de Reguero & Dandoy, 2020; Umpierrez de Reguero *et al.*, 2017; Ramírez-Gallegos & Boccagni, 2010; Ramírez-Gallegos & Quezada, 2010). Con el discurso del correísmo sobre una quinta región, el Estado expresaba la obligación de garantizar los derechos políticos de los emigrantes ecuatorianos, bajo el supuesto de la lealtad y la pertenencia que ellos mantenían con su patria (Boccagni & Ramírez Gallegos, 2013). Lo hacían mediante el envío de remesas a sus familiares.

Correa y su partido Alianza País construyeron un fuerte vínculo con la diáspora ecuatoriana, lo que destacaba en sus distintas intervenciones públicas y discursos refiriéndose a ellos (*El Comercio*, 2017; Pérez Ordoñez, 2012; Salazar, 2017). Y en actos como la creación de la Secretaría Nacional de Migrantes (SENAMI), que después pasaría a ser el Viceministerio de Movilidad Humana

(Ramírez-Gallegos & Umpierrez de Reguero, 2019), cuya tarea fue desarrollar políticas de vínculo y retorno con enfoque de derechos para la diáspora ecuatoriana (Ramírez-Gallegos & Umpierrez de Reguero, 2019).

Una herramienta que Correa ofreció a Ecuador como mecanismo de reconstrucción ante la crisis del sistema financiero, la adopción del dólar y la debilidad del Estado, fue la Asamblea Constituyente (Sánchez, 2022). Su promulgación en 2008 ratificó el derecho de los ecuatorianos a votar en el exterior con el artículo 63: “las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo” (Constitución de la República del Ecuador 2008, 2008).

La Constitución de 2008 consolidó la participación de los ecuatorianos en el exterior dentro del sistema electoral partiendo de reconocerles su derecho a votar en las elecciones legislativas, y otorgándoles voz en la Asamblea, pues ya podían presentarse como candidatos a seis escaños que se les reservaron (Freidenberg & Pachano, 2016; Palop-García, 2018). Para la última elección ordinaria de Ecuador (2021), tras sumar los tres distritos electorales extraterritoriales, se identificaron 410 239 personas habilitadas para votar (Consejo Nacional Electoral del Ecuador, 2021). Un 3% del padrón electoral total.

Tipo de secuencia y proceso

Los eventos analizados en Ecuador no son cadenas causales donde un evento genera al otro, pero sí hay una secuencia temporal que produce causalidad. Por ejemplo, si bien el derecho al voto se reconoce antes de la ola migratoria que comienza en 1999, su reglamentación posterior es una respuesta a tal fenómeno y más adelante también lo es la reserva de asientos.

Por lo anterior esta es una secuencia ordenada donde “el orden temporal de los eventos en una secuencia es causalmente importante para el resultado que interesa” (Falleti & Mahoney, 2016, p. 196). Se observa que hubo una ola migratoria por la crisis de finales de los noventa (X) que produjo un aumento de las remesas, posteriormente se reglamenta el voto en el exterior para mantener las relaciones y tras un proceso constituyente se reservan los escaños para los emigrantes (Y). Por ello este proceso puede catalogarse como autorreproductivo debido a que los primeros sucesos de reconocimiento de derechos para emigrantes se fueron siguiendo en el camino. Pero también se le puede clasificar como autoamplificador porque se expande a causa del correísmo.



Pruebas de rastreo de procesos

En esta parte del artículo se realiza un test de necesidad o suficiencias para testear si la reserva de escaños para la población en el exterior de Colombia y Ecuador responde a una especie de *gerrymandering* o a una corrección de agravios del pasado. Para eso se examinan los eventos intervinientes entre X y Y (reserva de escaños) (gráficos 3, 4).

Después de recoger la evidencia para el caso de Colombia, se encuentra que la hipótesis 1, referente a la reserva como una forma de evitar que los votos en el exterior alteraran la composición legislativa, no pasa las pruebas de suficiencia ni de necesidad. Mientras que la hipótesis 2, que señala que los Estados lo hacían como corrección de agravios, sí las pasa.

La hipótesis sobre el *gerrymandering*, por su parte, no pasa la prueba de necesidad, lo que la convierte en falsa (Falleti & Mahoney, 2016), pues, en el caso colombiano, la población en el exterior puede votar por el Senado (cámara alta) y por la Cámara de Representantes (cámara baja), y esta última es solo la que cuenta con la representación internacional. Esto quiere decir que los colombianos en el exterior sí podrían afectar la composición ideológica-partidista del legislativo en el Senado, pues únicamente se contiene la influencia del voto en el exterior en la Cámara de Representantes. No tendría sentido reservar escaños para “blindarse” de los votos en el exterior solo en una de las cámaras del Congreso.

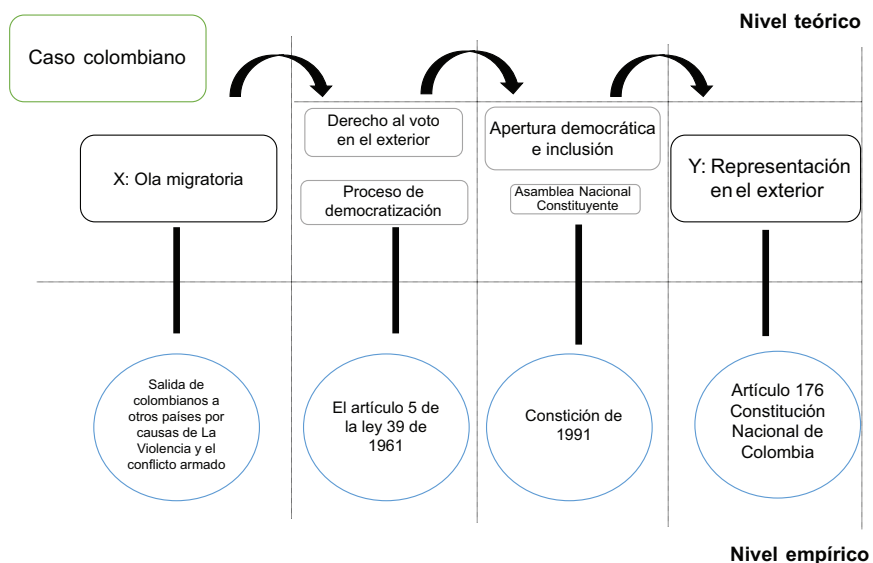
La hipótesis 2 pasa la prueba de necesidad porque tanto el reconocimiento al derecho a votar en el exterior, como la reserva de escaños, respondieron a procesos democratizadores que buscaron reparar los daños causados en el conflicto armado. El derecho al voto se reconoció para la población que huyó a otros países por La Violencia, y la reserva de escaños también porque en la Constituyente se concibió a los emigrantes como una población que necesitaba representación política especial.

La hipótesis 2 cuenta con evidencia empírica que le da solidez ante los test de suficiencia, a pesar de que no pasarlos no la desmentirían (Falleti & Mahoney, 2016). La misma Constitución determinó que estos escaños son “curules especiales”, y se otorgan a las poblaciones excluidas (tabla 2). Que Santos haya decidido eliminar una de esas curules para intentar dársela a los raizales, constituye una prueba de que se toma un escaño reservado para una población excluida con el fin de dárselo a otra; todo bajo la figura de la circunscripción especial creada por la Constitución (Salgar Antolínez, 2015).

La hipótesis 1 tampoco pasa las pruebas de necesidad para Ecuador, lo que la hace falsa. Esto es así porque si bien Ecuador tiene un sistema unicameral, la población en el exterior cuenta con la posibilidad de votar no solo

por los escaños reservados para los asambleístas en el exterior, sino también por los asambleístas nacionales, los cuales están fuera de la reserva de escaños en el exterior. Por eso no podría hablarse de *gerrymandering* en la reserva de escaños para cuidar la estabilidad de la composición ideológica-partidista del legislativo, pues los votantes extraterritoriales podrían afectarla en la elección de asambleístas nacionales.

Gráfico 3. Secuencia en el caso colombiano



Fuente: Elaboración propia.

Quizás podría redefinirse la hipótesis 1 para el caso de Ecuador o formularla de modo distinto. Si bien el reconocimiento de representación para los emigrantes no parece contener que los votos del exterior no influyan en los resultados generales, sí podría hacer que una fuerza política asegurara representación a su favor al ser esta circunscripción un bastión electoral. Por ejemplo, desde la elección a la Asamblea Constituyente de 2007 hasta la elección de la Asamblea Nacional de 2021, el correísmo ha sido la fuerza que mayoritariamente ha ganado los escaños en disputa (tabla 3). No obstante que en 2006 Correa o el correísmo no ganaron en el exterior (Freidenberg & Pachano, 2016; Ramírez-Gallegos, 2018). Podría haber ocurrido que los resultados de 2007 alentaron la creación de estos escaños, pese a que no se encontró evidencia en esta vía.



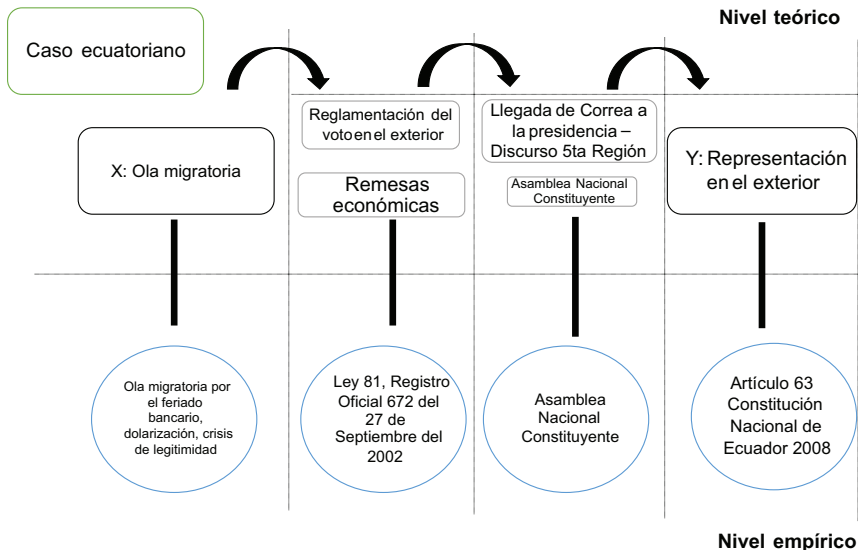
Tabla 3. Resultados en el exterior (2007-2007)

<i>Resultados del correísmo en circunscripciones en el exterior (2007-2021)</i>		
<i>Instancia/elección</i>	<i>Curules ganadas</i>	<i>Curules en disputa</i>
Asamblea Constituyente 2007	6	6
Asamblea Nacional 2009	5	6
Asamblea Nacional 2013	6	6
Asamblea Nacional 2017	4	6
Asamblea Nacional 2021	4	6

Fuente: Elaboración propia a partir de Ramírez Gallegos (2018) y Consejo Nacional Electoral.

La hipótesis 2 sí pasa el test de suficiencia, pues en Ecuador la circunscripción en el exterior se logra por dos mecanismos enmarcados en el contexto de la corrección de agravios del pasado. Después de la ola migratoria causada por la crisis de finales del siglo xx, los ecuatorianos tuvieron la reglamentación del voto en el exterior con el fin de afianzar las relaciones transnacionales. Con la llegada de Correa al gobierno, los emigrantes estuvieron presentes en la agenda del correísmo a tal punto que se creó toda una estrategia discursiva del pueblo-migrante (Pérez Ordoñez, 2012), confiriéndole el papel de víctima del sistema que había antes (Palop-García, 2018). El discurso de la quinta región marcó los distintos compromisos del Estado con la diáspora.

Gráfico 4. Secuencia en el caso ecuatoriano



Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó en la metodología, las secuencias son eventos ordenados: Evento A > Evento B > Evento C = Resultado. En el gráfico 4 se muestra la trayectoria de las secuencias de Ecuador hasta llegar al reconocimiento de los escaños reservados. Allí se grafica que la ola migratoria ocasionada por la crisis del feriado bancario generó una serie de eventos que fueron creando mecanismos autorreproductivos para el reconocimiento político-electoral de los migrantes (el resultado). También se encuentra que los procesos autorreproductivos como el envío de remesas económicas y el posterior impulso del correísmo de los derechos de los migrantes fueron claves para expandir el mecanismo causal y amplificarlo. El gráfico 4 también evidencia cómo se plantea a nivel teórico la secuencia y cuáles son sus observables empíricos.

Al realizar una comparación entre ambos casos se advierten similitudes y diferencias notables en cómo se dio el reconocimiento de estos escaños. Especialmente en lo referido al proceso/secuencia y en el resultado. Las similitudes se dieron porque en ambos países hubo una crisis que impulsó una ola migratoria importante. Esta crisis fue política en Colombia y económica en Ecuador. Después, en ambos países hay secuencias temporales que amplían los derechos de los migrantes, promovido esto por procesos constitucionales que ampliaron la democracia.

La diferencia más notable se da en los resultados partidistas y en el número de curules. Frente a lo primero, en Colombia ningún partido ha detentado una hegemonía del escaño internacional, mientras que en Ecuador el correísmo, con sus varias etiquetas partidistas a lo largo de la historia, ha sido mayoritario en estos escaños.

Frente a lo segundo, la reserva de los dos asientos en Colombia —uno en la actualidad— se otorgó dentro de una circunscripción especial de minorías políticas (junto con las de las negritudes y los indígenas) a las que se les garantiza la representación. Por ende, la creación de esta curul estuvo más ligada a una visión de cuotas afirmativas, buscando la compensación o la discriminación positiva, razón por la que no se ponderó número de electores para las curules reservadas. Además, el exterior se dividió en un mismo distrito electoral, sin distinción numérica o territorial.

En el caso de Ecuador, al ligarse al discurso de la quinta región, la circunscripción en el extranjero se trató como una región más del país y por eso se le dividió en tres distritos, cada uno con dos representantes. Incluso estos distritos tienen el mismo criterio que se aplica a provincias con pocos votantes como Islas Galápagos, que, según la ley electoral de Ecuador, implica que todos los distritos deben contar con un mínimo de dos representantes (Umpierrez de Reguero *et al.*, 2024). Situación que explica por qué Ecuador reserva seis curules, mientras que Colombia solo una.



Conclusiones

En este artículo se han evidenciado las secuencias del reconocimiento de la representación especial emigrante para los casos colombiano y ecuatoriano. En respuesta a la pregunta planteada en el artículo ¿por qué Colombia y Ecuador establecieron en sus sistemas electorales escaños legislativos reservados para sus emigrantes?, se encontró que en ambos países una crisis migratoria produjo el reconocimiento y la reglamentación del derecho a votar en el exterior; en Colombia a partir de los cambios en el sistema político, y en Ecuador por el valor de las remesas que se enviaban, y posteriormente estos Estados de manera reivindicativa ofrecieron representación y participación pasiva en el sistema electoral en el marco de procesos constitucionales. Lo que hace que la hipótesis 2 se cumpla en los dos países.

La hipótesis 1 no se cumple para Colombia, pues la evidencia mostró que la reserva de escaños no se creó buscando salvaguardar la estabilización del legislativo. Para Ecuador tampoco se cumple, pero quizás podría hablarse de *gerrymandering* de otra forma, pues el correísmo ha tenido una especie de dominio electoral en las curules reservadas a emigrantes desde 2007, pese a que en la primera elección de 2006, antes de llamar a la Constituyente, Correa perdió en el extranjero.

Por último, trabajos posteriores podrían realizar otra investigación seleccionando los casos no tratados en este artículo: Perú y República Dominicana, y así seguir aportando a los debates sobre la participación política de los emigrantes. Sería una forma de valorar la validez externa de lo que se desarrolló aquí, pese a que la intención nunca fue realizar análisis globales.

Referencias

- Altman, D. (2022). Adjusting democracy indices to the age of mass migration: Voting rights of denizens and expats. *Contemporary Politics*, 28(4), 408-428. <https://doi.org/10.1080/13569775.2021.2008617>
- Araujo, L. (2010). Estado y voto migrante: Una radiografía de la Región Andina. *Boletín Andina Migrante*, (7), 3-10.
- Basabe-Serrano, S., & Polga-Hecimovich, J. (2017). Desempeño económico y protesta ciudadana como detonantes de las caídas presidenciales: El caso ecuatoriano. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 129-153. <https://doi.org/10.18504/pl2550-007-2017>
- Bobes León, V. C. (Coord.). (2013). *Debates sobre transnacionalismo*. México: Flacso Mexico.

- Boccagni, P., & Ramírez Gallegos, J. (2013). Building democracy or reproducing «Ecuadorian-ness»? A transnational exploration of Ecuadorian migrants' external voting. *Journal of Latin American Studies*, 45(4), 721-750. <https://doi.org/10.1017/S0022216X13001181>
- Bril-Mascarenhas, T., Maillat, A., & Mayaux, P.-L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 659-684. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- Calderón Chelius, L. (1999). Ciudadanos inconformes. Nuevas formas de representación política en el marco de la experiencia migratoria: El caso de los migrantes mexicanos. *Frontera Norte*, 11(21). <https://doi.org/10.17428/rfn.v11i21.1415>
- Cambio*. (2022). Una indígena wayuu gana las elecciones de los colombianos en el exterior. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/articulo/poder/una-indigena-wayuu-gana-las-elecciones-de-los-colombianos-en-el-exterior>
- Ciornei, I., & Østergaard-Nielsen, E. (2020). Transnational turnout. Determinants of emigrant voting in home country elections. *Political Geography*, 78, 156-171. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102145>
- Collyer, M. (2014). Inside out? Directly elected 'special representation' of emigrants in national legislatures and the role of popular sovereignty. *Political Geography*, 41, 64-73. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.01.002>
- Comisión de la Verdad. (2022). La Colombia fuera de Colombia: Las verdades del exilio. *Informe final Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición*, 557.
- Congreso de Colombia. (1961). *Ministerio de Relaciones Exteriores-Normograma [LEY 39 de 1961 Congreso Nacional]*. https://www.cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/ley_0039_1961.htm#2
- Consejo Nacional Electoral del Ecuador. (2021). *Registro electoral*. Consejo Nacional Electoral. <https://www.cne.gob.ec/>
- Constitución de la República del Ecuador 2008. (2008).
- Constitución Nacional de Ecuador de 1998. (1998).
- Defensoría del Pueblo. (2024). *Más de 520.000 personas migrantes atravesaron la selva del Darién en el 2023*. Defensoría. <https://www.defensoria.gov.co/-/m%C3%A1s-de-520.000-personas-migrantes-atravesaron-la-selva-del-dari%C3%A9n-en-el-2023>



- Della Porta, D. (2013). Análisis comparativo: La investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables. En D. Della Porta & M. Keating (Eds.), *Enfoque y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista* (pp. 234-264). Akal.
- Duque-Daza, J. (2011). Redefinición de las reglas de juego Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011. *Papel Político*, 16(2), 421-460.
- Echeverri-Pineda, C. (2018). Reconocimiento constitucional para afrodescendientes en la región andina: Movilización social y cambio constitucional. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 13(1), 47-71. <https://doi.org/10.1080/17442222.2018.1413969>
- El Comercio*. (2017). Correa se acercó a migrantes en España e Italia; les pidió no olvidarse del feriado bancario de cara a las elecciones. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/rafaelcorrea-migrantes-espana-italia-viaje.html>
- Escobar, C., & Gómez Kopp, M. (2014). *El voto en el exterior. Estudio comparativo de las elecciones colombianas legislativas y presidenciales*. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv13qfxrn>
- Falleti, T. G., & Mahoney, J. L. (2016). El método secuencial comparado. *Revista SAAP*, 10(2), 187-220.
- Finn, V. (2020). Migrant voting: Here, there, in both countries, or nowhere. *Citizenship Studies*, 24, 1-21. <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1745154>
- Freidenberg, F., & Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito: Flacso Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/141936-opac>
- González, O. (2010). El voto de los colombianos en el exterior: Elecciones entre disfuncionamientos y rebusque. *Ciencia Política*, 9, 62-77.
- González, O. (2006, 8 de marzo). Consideraciones a la hora de votar. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1940598>
- Gutiérrez Sanín, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Debate.
- Herrera, G., Carrillo, M. C., & Torres, A. (Eds.). (2005). *La migración ecuatoriana: Transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: Flacso Ecuador.
- Huertas-Hernández, S. (2022). ¿Por qué es justo reconocer la representación especial de las minorías? Reflexiones del consenso traslapado en Rawls a la ciudadanía diferenciada en Young.

Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, 13(1). <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V13N1-art2879>

Jokisch, B. D. (2023, 16 de octubre). *Ecuador hace malabares con la creciente emigración y los desafíos para acomodar la llegada de venezolanos*. Migrationpolicy.Org. <https://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-emigracion-migracion-venezolanos>

Krook, M. L., & O'Brien, D. Z. (2010). The politics of group representation: Quotas for women and minorities worldwide. *Comparative Politics*, 42(3), 253-272. <https://doi.org/10.5129/001041510X12911363509639>

Lafleur, J. M. (2018). Representación y participación política de población migrante en sus países de origen: ¿hacia una ciudadanía política exterior? En G. Herrera, J. M. Lafleur, & I. Yépez del Castillo (Eds.), *Migraciones internacionales en Bolivia y Ecuador: Crisis global, Estado y desarrollo* (pp. 61-82). Quito: Flacso Ecuador.

Lafleur, J. M. (2013). *Transnational Politics and the State: The External Voting Rights of Diasporas*. <https://www.routledge.com/Transnational-Politics-and-the-State-The-External-Voting-Rights-of-Diasporas/Lafleur/p/book/9781138807457>

Lafleur, J. M. (2011). Why do states enfranchise citizens abroad? Comparative insights from Mexico, Italy and Belgium. *Global Networks*, 11, 481-501. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2011.00332.x>

Levitt, P., & de la Dehesa, R. (2003). Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations. *Ethnic and Racial Studies*, 26(4), 587-611. <https://doi.org/10.1080/0141987032000087325>

Ley 649 de 2001. (2001). <https://www.refworld.org/es/pdfid/57f76a9ea.pdf>

Lisi, M., Belchior, A. M., Abrantes, M., & Azevedo, J. (2015). Out of sight, out of mind? External voting and the political representation of Portuguese emigrants. *South European Society and Politics*, 20(2), 265-285. <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.906458>

Luque-Brazán, J. C., Hernández-Vinalay, K., & Reza-Granados, R. (2023). Crítica al enfoque del transnacionalismo inmigrante: Apuntes para una reformulación teórica. *Papeles de Población*, 28(114), 63-93. <https://doi.org/10.22185/24487147.2022.114.29>

Navarro, C. (2016). *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. El Voto en el Extranjero en 18 países de América Latina*. Instituto Nacional Electoral Coordinación de Asuntos Internacionales. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/83337cac4e22a2d2e2eb5886b4b0a01bf0daa87d640fcd3c1e9c44a223e4f5123.pdf>



- Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Tecnos.
- Nohlen, D. (2011). *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción en trece lecciones*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9789972429781>
- Nohlen, D. (2010). *Ciencia Política y Democracia en su contexto*. Tribunal Contencioso Electoral.
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE/UNAM.
- Nohlen, D., & Grotz, F. (2008). Marco legal y panorama de la legislación electoral. En A. Ellis, C. Navarro, I. Morales, M. Gratschew, & N. Braun (Eds.), *Voto en el extranjero: El manual de IDEA Internacional*. México: IDEA/Instituto Federal Electoral. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voto-en-el-extranjero-el-manual-de-idea-internacional.pdf>
- International Organization for Migration (OIM). (2020). *Perfil Migratorio de Colombia 2021*. <https://publications.iom.int/books/perfil-migratorio-de-colombia-2021>
- Ortiz Ortiz, R. (2005). Institucionalismo y sistemas de gobierno en América Latina: La Escuela de Heidelberg y su enfoque histórico-empírico. *Iuris Dictio*, 6(9). <https://doi.org/10.18272/iu.v6i9.628>
- Østergaard-Nielsen, E., & Camatarri, S. (2022). Styles of Representation in Constituencies in the Homeland and Abroad: The Case of Italy. *Parliamentary Affairs*, 75(1), 195-216. <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa063>
- Pachano, S. (2005). Ecuador: El proceso electoral. En R. Vélez (Ed.), *Sistemas electorales andinos* (pp. 107-149). Parlamento Andino.
- Palop-García, P. (2018). Contained or represented? The varied consequences of reserved seats for emigrants in the legislatures of Ecuador and Colombia. *Comparative Migration Studies*, 6(1). <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0101-7>
- Palop-García, P. (2017). Ausentes, pero representados: Mecanismos institucionales de representación de emigrantes en América Latina y el Caribe. *América Latina Hoy*, 76, 15-34. <https://doi.org/10.14201/alh2017761534>
- Pedroza, L., & Palop-García, P. (2023). Dimensions of emigration policy: An indexing exercise for politics across three regions. *International Migration*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/imig.13117>

- Pérez Ordoñez, P. (2012). *El presidente Rafael Correa y su política de redención*. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3491>
- Portes, A., Haller, W. J., & Guarnizo, L. E. (2002). Empresarios transnacionales: Una forma alternativa de adaptación económica de los inmigrantes. *ECA: Estudios Centroamericanos*, 57(648), 879-900. <https://doi.org/10.51378/eca.v57i648.5543>
- Portes, A., Guarnizo, L. E., & Landolt, P. (1999). The study of transnationalism: Pitfalls and promise of an emergent research field. *Ethnic and Racial Studies*, 22(2), 217-237. <https://doi.org/10.1080/014198799329468>
- Ramírez-Gallegos, J. (2018). Estado, migración y derechos políticos. El voto de los ecuatorianos desde el extranjero. *Foro Internacional*, 58(4), 755-804. <https://doi.org/10.24201/fi.v58i4.2486>
- Ramírez-Gallegos, J., & Boccagni, P. (2010). Construyendo la quinta región: Voto a la distancia y análisis de la participación política de los ecuatorianos en el exterior. En J. Ramírez, *Con o sin pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: IAEN.
- Ramírez-Gallegos, J., & Quezada, G. (2010). Política migratoria y avances en movilidad humana en la nueva Constitución del Ecuador. En J. Ramírez, *Con o sin pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: IAEN.
- Ramírez-Gallegos, J., & Ramírez-Gallegos, F. (2005). *La estampida migratoria ecuatoriana: Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Ciudad-Abya Yala/UNESCO.
- Ramírez-Gallegos, J., & Umpierrez de Reguero, S. (2019). Estado, (e)migración y voto: Análisis longitudinal de la experiencia ecuatoriana (2006-2019). *ODISEA. Revista de Estudios Migratorios*, 6, 31-64.
- Rashkova, E. R., & Van der Staak, S. (2019). *The party abroad and its role for national party politics*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. <https://doi.org/10.31752/idea.2019.5>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2022). *La Registraduría Nacional entrega detalles del censo electoral en Colombia y en el exterior para las elecciones de presidente y vicepresidente del próximo domingo* [Registraduría Nacional del Estado Civil]. <https://www.registraduria.gov.co/La-Registraduria-Nacional-entrega-detalles-del-censo-electoral-en-Colombia-y-en.html>
- Restrepo, N. (2008). Colombia: Representación de los emigrantes en el Congreso. En *Voto en el extranjero: El manual de IDEA Internacional*. México: IDEA/Instituto Federal Electoral. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voto-en-el-extranjero-el-manual-de-idea-internacional.pdf>



- Salazar, D. (2017, 22 de septiembre). Movilidad humana: ¿fue este el gobierno de los migrantes? *GK*. <https://gk.city/2017/09/22/movilidad-humana-fue-este-gobierno-los-migrantes/>
- Salgar Antolínez, D. (2015). Polémica eliminación de curul para colombianos en el exterior. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/mundo/mas-paises/polemica-eliminacion-de-curul-para-colombianos-en-el-exterior-articulo-564614/>
- Sánchez, F. (2022). La Patria ya es de él: Presidencialismo plebiscitario, partido instrumental y élite legislativa en Ecuador. *Perfiles Latinoamericanos*, 30(60), 1-33. <https://doi.org/10.18504/pl3060-010-2022>
- Sassen, S. (2012). *Una sociología de la globalización*. Katz.
- Serrano Carrasco, Á. L. (2004). Colombia, la posibilidad de una ciudadanía sin fronteras. En L. Calderón Chelius (Ed.), *Votar en la distancia: La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas* (pp. 115-144). Instituto Mora.
- Turcu, A., & Urbatsch, R. (2015). Diffusion of diaspora enfranchisement norms: A Multi-national study. *Comparative Political Studies*, 48(4), 407-437. <https://doi.org/10.1177/0010414014546331>
- Umpierrez de Reguero, S., Bauböck, R., & Wegschaidner, K. (2024). Evaluating special representation of non-resident citizens: Eligibility, constituency and proportionality. *International Migration*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/imig.13263>
- Umpierrez de Reguero, S., & Dandoy, R. (2020). Extending the incumbency presence abroad. The case of MPAIS in Ecuadorian elections. En T. Kernalegenn & É. Van Haute (Eds.), *Political parties abroad: A new arena for party politics* (pp. 115-132). <https://doi.org/10.4324/9781003015086-9>
- Umpierrez de Reguero, S., Zanotti, L., Noboa, J., & Brito, Z. (2019). ¿Nuevos votos, viejos actores? El rol transnacional de las campañas electorales y los partidos políticos ecuatorianos. En G. Baquerizo Neira e I. Ríos Rivera (Eds.), *La comunicación política en campaña: Identificación, imagen y lenguaje como elementos estratégicos en campañas políticas latinoamericanas* (pp. 73-106). Guayaquil: Universidad Casa Grande.
- Umpierrez de Reguero, S., Dandoy, R., & Palma, T. (2017). Emigración y representación especial: Evidencia de los Ecuatorianos Residentes en el exterior. *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 25(50), 177-201. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005011>

- Uprimny, R., & Sánchez, L. M. (2012). Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: Un balance dos décadas después. *Cahiers des Amériques latines*, 71, 33-53. <https://doi.org/10.4000/cal.2663>
- Venice Commission. (2011). *Report on out-of-country voting*. CDL-AD. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e)
- Weber, M. (1973). La 'objetividad' cognoscitiva de la ciencia social y de la política social. En *Ensayos sobre metodología sociológica* (pp. 39-101). Amorrortu.
- Wellman, E. I., Allen, N. W., & Nyblade, B. (2022). *The extraterritorial voting rights and restrictions dataset (1950—2020)* [Dataset]. Harvard Dataverse. <https://doi.org/10.7910/DVN/DIJQ3H>

