

VOTO DE CHILENOS EN EL EXTERIOR: AVANCES Y DISCUSIONES



SERGIO TORO E IGNACIO WALKER
CIEPLAN

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo nos pronunciamos a favor del voto extraterritorial. Consideramos que los desafíos en su implementación responden a factores de orden práctico, por lo que es necesario definir las modalidades y procedimientos adecuados para el normal funcionamiento del proceso electoral.

A pesar de que la participación de los chilenos en el exterior en los procesos electorales internos históricamente ha sido vista como una prolongación lógica de las luchas por extender el voto en Chile,¹ lo cierto es que, a diferencia de las anteriores reivindicaciones, las personas que se encuentran en el extranjero no presentan limitación constitucional alguna para ejercer su ciudadanía. En efecto, el artículo 13 inciso 2 de la Constitución Política de Chile consigna ampliamente el derecho a sufragio a quienes cumplan con los requisitos para ser ciudadano, requisitos que nada tienen que ver con la condición de residir o no en el exterior.

Este punto es clave para generar el marco de discusión del presente artículo, ya que no se trataría de pensar en la asignación de un tipo de derecho a un grupo excluido, sino más bien en cómo establecer

¹ Ejemplos de lo anterior son la ley publicada en 1949 que otorga a las mujeres el derecho a voto en las elecciones presidenciales; o la extensión del sufragio a los mayores de 18 años y analfabetos en la reforma electoral de 1970. Todas ellas contribuyeron a ampliar el cuerpo electoral de manera considerable.

los mecanismos para lograr el ejercicio efectivo de éste. Al respecto, existen dos visiones bastante contrapuestas. Por un lado están quienes asignan una responsabilidad individual ante un derecho ya consagrado, donde, independiente de los obstáculos, el derecho estaría siendo resguardado si es que un chileno que reside en el exterior decidiera acudir a territorio nacional, inscribirse y votar. Por otra parte, existen algunas posturas que entregan al Estado cierta responsabilidad para que esta facultad pueda hacerse efectiva, ya que la potestad de vocación electoral del individuo no podría completarse sin la facultad de comparecer como elector y ejercer la actividad de votar (Malberg, 1948: 1136). De esta manera, si la Constitución establece el derecho a sufragio para los ciudadanos, este derecho debiese llegar hasta el mismo acto de votar.

Sin embargo, en Chile aún no existe un acuerdo suficiente en relación a la cuestión del debate del voto extraterritorial. Dos preguntas claves no se han logrado dilucidar por parte de los actores políticos: ¿se está a favor o en contra del voto extraterritorial? y, si se está a favor, ¿cuáles son los mejores mecanismos para hacerlo efectivo?

Nuestro artículo plantea que el derecho a sufragio es una facultad que también agrupa a las personas que viven en el extranjero, por lo que sería resorte del Estado facilitar las condiciones para que este anhelo se vea materializado. Dividiremos el trabajo en cuatros partes relevantes para la discusión. La primera, contestará algunas de las preguntas que deben ser tomadas en cuenta a la hora de plantear acciones para facilitar el derecho a voto en el extranjero. La segunda, revelará los errores y virtudes de las distintas propuestas que han sido presentadas en el Congreso a partir de 1990; para finalizar con algunas discusiones y recomendaciones respecto a los pasos a seguir en esta materia. Junto con lo anterior, incluiremos algunas reflexiones en torno a ciertos resquemores generados respecto a las tendencias electorales de las diásporas.

ALGUNAS PREGUNTAS Y RESPUESTAS PARA UNA BUENA APLICACIÓN DEL VOTO EXTRATERRITORIAL

Las acciones para facilitar el voto de los residentes en el exterior es una discusión muy reciente en los sistemas democráticos modernos.

Principalmente movidos por las legítimas demandas de sus diásporas y una sostenida movilidad migratoria producida por la globalización de los mercados, muchos países han ido adoptando mecanismos de sufragio en el extranjero de acuerdo a los propios elementos del régimen electoral y características de sus ciudadanos en el mundo.

A pesar de tratarse de una discusión relativamente reciente, se advierte un crecimiento exponencial en su aplicación. Por ejemplo, si observamos estados con democracias fuertes y estables, como Gran Bretaña, Japón, Alemania o Canadá, podemos constatar que la votación extraterritorial no fue regulada sino hasta los años ochenta y noventa (Nohlen y Grotz, 2002), mientras que en América Latina dos países (México y Ecuador) acaban de hacer participar a sus conacionales en las últimas elecciones del 2006. Así, lo reciente y lo creciente del voto extraterritorial ha generado grandes discusiones sobre su aplicación; discusiones que, a pesar de un componente normativo que está presente, muchas veces se refieren a cuestiones más bien prácticas y procedimentales.

De esta manera, partiendo de la base de que el ciudadano no tiene residencia en su país de origen y que el acto de votar debe realizarse en territorio extranjero (Nohlen y Grotz, 2002: 3), las interrogantes que surgen son de diversa índole: ¿quiénes son las personas que estarían habilitadas para votar?, ¿en qué tipo de elecciones?, ¿con qué procedimiento?, ¿cómo contar los votos?, ¿cuándo empezar el proceso?

La mayor parte de estas preguntas ya han sido respondidas por los constituyentes de cada país para diseñar el régimen electoral al interior del territorio. Sin embargo, a pesar de que tanto este proceso como el del voto extraterritorial vienen de una misma raíz de derechos y facultades respecto al ciudadano, la implementación de un sistema de votación en el extranjero tiene características donde las diferencias y coincidencias entre ambos no siempre tienen la claridad suficiente.

Por ejemplo, si la pregunta se circunscribe a la cuestión de qué personas estarían habilitadas para votar en el exterior, en muchos países se pueden observar que a las clásicas limitaciones de la ciudadanía, se le suman algunas relacionadas al vínculo con el país, determinando el tiempo máximo de residencia fuera del territorio (Inglaterra, Canadá) o exigiendo visitas periódicas al país de origen

(Nueva Zelanda).² Lo anterior se relacionaría con el arraigo y responsabilidad del ciudadano para con su nación. Sin embargo, existe una cierta percepción de que limitaciones como éstas pueden afectar los principios y derechos que se busca proteger, más aún en países donde los motivos de migración son muy diferentes a las naciones antes mencionadas. Así, por ejemplo, si la razón por la cual los latinoamericanos emigran a otro país está relacionada con la búsqueda de oportunidades, económicas en tanto personas semi o no calificadas, ¿habrá que exigirles un tiempo máximo de residencia en el exterior o visitas periódicas al país? Es más, si estas personas envían remesas a su familia y contribuyen a la economía de los receptores y del país,³ ¿se les podría catalogar como carentes de vínculo con su país de origen? Entonces, es evidente que cierto tipo de limitaciones pueden ser inconvenientes o lisa y llanamente atentatorias contra el derecho mismo que se busca garantizar, ya que éste está vinculado a su condición de ciudadano más que a una determinación subjetiva de arraigo y vínculo con la nación.

Otra de las preguntas frecuentes para implementar el sufragio en el exterior es la que se relaciona con el tipo de elección en que las diásporas están habilitadas para votar. Según Carlos Navarro (2001), cinco son las soluciones que se han aplicado en el mundo: i) elecciones nacionales, locales y referendos (España, Estados Unidos, Nueva Zelanda); ii) nacionales y referendos (Canadá, Perú, Puerto Rico); iii) nacionales y locales (Noruega, Rusia); iv) nacionales (Brasil, Argentina y Alemania); y v) sólo consultas (Timor Oriental). La mayor parte de los países del orbe ha optado por las elecciones nacionales, principalmente porque su aplicación es mucho más simple. Lo anterior, a pesar de que diversas experiencias que han permitido el voto extraterritorial en elecciones locales han tenido buenos resultados. Un ejemplo claro es España. A través de un censo de residentes ausentes (CERA), este país actualiza un padrón donde cada ciudadano es asimilado por inscripción a un municipio específico.

² Conclusiones del Seminario Internacional sobre Modernización del Régimen Electoral Chileno, organizado por el Consorcio de Centro de Estudios en noviembre 2006; texto contenido en este volumen (pp. 241-252).

³ Un buen estudio sobre remesas en Latinoamérica se encuentra en Banco Interamericano de Desarrollo (2000).

Ello permite que sea un registro único que habilita para participar tanto en las elecciones nacionales como en los comicios de las comunidades autónomas o municipales. Un detalle importante es que tanto España como la mayoría de los países que permiten el voto para los comicios locales, responden a características de federación (USA, Rusia), confederación (Suiza) o de autonomías (España). De igual forma, los procedimientos de votación en estos Estados tienden a ser por correspondencia.

Es precisamente la modalidad de votación una de las cuestiones más delicadas a la hora de diseñar el sufragio extraterritorial. Generalmente, los países que han debido tomar alguna decisión respecto al procedimiento de votación se han encontrado con tres alternativas: i) el voto en las embajadas; ii) por correspondencia; y iii) por pareo o proxy. El primero es el más utilizado dentro de los presidencialismos latinoamericanos, siendo un excelente mecanismo para conservar algún parecido con los procesos que se dan al interior de los territorios. Sus defensores postulan la mayor transparencia de este método, aunque podrían existir dificultades en el acceso de los votantes, sobre todo en países o zonas con una reducida representación diplomática. De igual manera, Nohlen y Grotz (2002) ven una fuerte desventaja en los costos financieros y organizacionales que esto demanda.

En tanto la votación por correspondencia es un mecanismo que ha sido adoptado por la mayor parte de los países que integran la OECD. Su ventaja es que logra integrar a todas las diásporas sin limitaciones geográficas, además de que hay muchas más facilidades para organizar el proceso de votación (Nohlen y Grotz, 2002). No obstante, sus contrarios argumentan que este método es mucho más susceptible a alteraciones, por lo que habría un fuerte problema respecto al control de la transparencia.⁴ Uno de los problemas de esta

⁴ Ante cuestionamientos de la real transparencia del voto por correspondencia, Inglaterra desarrolló un muy buen documento de evaluación de este procedimiento en el país. En éste se observaron minuciosamente temas como el secreto, el fraude y la administración del proceso (véase The Electoral Commission, 2002). En lo principal, el estudio comprobó una buena recepción y confianza en estos sistemas, aunque recomendó una nueva revisión de la reglamentación que controla el fraude y otros abusos.

modalidad es que no asegura que quien emite el sufragio corresponda efectivamente al titular del derecho (podría hacerlo perfectamente otra persona).

El voto por pareo o voto proxy es el menos utilizado y el que más burlaría principios básicos del sufragio. Se trata de delegar el derecho en otra persona para que ésta vote en su representación. En casos como Inglaterra, para que se permita un voto proxy deben existir fuertes justificaciones para no poder ejercer el sufragio personalmente.⁵ No obstante, las críticas al método son muchas, en especial porque el voto único y secreto es alterado con esta clase de mecanismo.

Sobre la manera de contar los votos también existen diversas alternativas, dependiendo del procedimiento de votación que se quiera aplicar. Por ejemplo, si la votación se hace en las sedes diplomáticas, el conteo puede realizarse de dos maneras: i) en el mismo lugar, posterior al cierre de las mesas, o ii) que las sedes diplomáticas remitan las urnas cerradas al tribunal electoral donde se unificarían los votos como un solo cuerpo electoral, contabilizándose con testigos y apoderados al interior del país de origen. En el caso de la votación por correspondencia, el conteo puede integrarse a un cuerpo único de votantes, para luego contabilizarse como un todo, o bien hacer un conteo por país.

Finalmente, la discusión sobre los tiempos de la votación se circunscribe a la necesidad de asegurar una adecuada celeridad en los conteos. Los retardos en la contabilización de las preferencias pueden ser muy dañinos ante elecciones de resultados estrechos, pudiendo deslegitimar el proceso y generar incertidumbre. Por ello, se suelen abrir períodos de votación algún tiempo antes de las elecciones en el territorio, aunque mucho depende de si el sistema es por correspondencia o en las embajadas.

Con todo, quedan muchas otras interrogantes a la hora de plantearse la aplicación del voto en el exterior. Por ejemplo, los sistemas de registro electoral en el extranjero son un tema central, así como la discusión sobre la naturaleza electoral de los consulados. De igual manera, la publicidad electoral es una materia que debe regularse. A continuación veremos cuáles han sido las propuestas presentadas

⁵ Se refiere, por ejemplo, a limitaciones físicas como la ceguera u otra incapacidad que no le permita votar (véase <www.cravendc.gov.uk>).

por el Ejecutivo y los parlamentarios desde el retorno a la democracia en Chile. Así, analizaremos los avances sobre el tema, los disensos, las lagunas y omisiones que han obstaculizado el desarrollo de un proyecto de ley efectivo.

LAS INICIATIVAS RELACIONADAS CON EL VOTO EN EL EXTRANJERO PRESENTADAS DESDE 1990 AL CONGRESO NACIONAL

No pocos han sido los intentos legislativos para conseguir que los chilenos residentes en el extranjero logren hacer uso de su derecho a sufragio. Desde la iniciativa de Carlos Dupré el año 1991,⁶ hasta la reforma constitucional patrocinada por RN,⁷ los esfuerzos por incorporar a las diásporas chilenas no han tenido el éxito que era dable esperar. Principalmente, los proyectos se han centrado en reformas constitucionales y modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. El siguiente cuadro resume las principales iniciativas.

Tabla 1
Principales iniciativas presentadas respecto del voto extraterritorial
(Fuente: Elaboración propia en base a datos del Congreso)

| Modifica Ley 18.700 | | | |
|--|-------------------------|----------------------|-----------------|
| Fecha | 15-01-1991 | Observaciones | Boletín 268-07 |
| Tipo | Moción | C. Origen | Diputados |
| Patrocinante | Diputado Carlos Dupré | | |
| Dispone la inscripción electoral de chilenos residentes en el extranjero y garantiza su derecho a sufragio | | | |
| Fecha | 15-06-1993 | Observaciones | Boletín 1210-07 |
| Tipo | Moción | C. Origen | Diputados |
| Patrocinante | Diputado Mario Palestro | | |

⁶ Véase Boletín 268-07 del 15 de enero de 1991.

⁷ Véase Boletín 4587-07 del 5 de octubre de 2006. Moción patrocinada por los diputados RN: Becker, Chahuán, Delmastro, Errázuriz, García, Godoy y Sepúlveda.

| Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica la 18.700 | | | |
|--|------------|----------------------|-----------------------------|
| Fecha | 24-08-2000 | Observaciones | Indicación a Boletín 268-07 |
| Tipo | Indicación | C. Origen | Senado |
| Patrocinante | Ejecutivo | | |

| Modifica Ley 18.700 | | | |
|----------------------|---|----------------------|-----------------|
| Fecha | 20-07-2005 | Observaciones | Boletín 3936-06 |
| Tipo | Moción | C. Origen | Diputados |
| Patrocinantes | Diputados Aguiló, Allende, Bustos, Encina, Montes y Rossi | | |

| Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica la 18.700 | | | |
|--|------------|----------------------|------------------------------|
| Fecha | 31-06-2006 | Observaciones | Indicación a Boletín 3936-06 |
| Tipo | Indicación | C. Origen | Diputados |
| Patrocinantes | Ejecutivo | | |

| Reforma constitucional que modifica el artículo 15 | | | |
|--|--|----------------------|-----------------|
| Fecha | 05-10-2006 | Observaciones | Boletín 4587-07 |
| Tipo | Moción | C. Origen | Diputados |
| Patrocinantes | Diputados Becker, Chahuán, Delmastro, Errázuriz, García, Godoy y Sepúlveda | | |

Veamos a continuación cómo cada una de estas iniciativas resuelve las preguntas que se plantearon anteriormente. Cabe destacar que en la mayor parte de los proyectos existen coincidencias de forma y de fondo; sin embargo, es importante tener en cuenta que todas las iniciativas, salvo la reforma constitucional que planteó RN, provienen de la Concertación.

Ante la pregunta de quiénes votan, las seis iniciativas coinciden en no introducir más limitaciones que las consideradas en la Constitución y en la ley. Generalmente, la redacción de los proyectos incorporan el ejercicio del derecho a sufragio de los chilenos residentes en el exterior que cumplan con los requisitos estipulados en la Ley 18.700.⁸ Tampoco ha existido mayor discusión en las comisiones

⁸ El artículo 60 de la Ley 18.700 señala: «Son electores, para los efectos de esta ley, los ciudadanos y extranjeros que figuren con inscripción vigente en los Registros Electorales y que tengan cumplidos dieciocho años de edad el día de la votación».

respecto a este punto, salvo algunas consideraciones esporádicas que postulan condiciones de arraigo con el país.

Otra coincidencia es el procedimiento de votación. Todas las iniciativas están de acuerdo con que el sufragio debe hacerse en las embajadas. Por esta razón, la discusión se ha centrado en buscar mecanismos que permitan resguardar la transparencia electoral ante las representaciones diplomáticas. Esto, porque existe el temor de que éstas tengan tanto una función de órgano electoral como de patrocinante de alguna candidatura. Un claro ejemplo de este debate es la reforma constitucional planteada por los diputados de RN. La justificación de la iniciativa señala:

La implementación de este derecho (sufragio de chilenos en el extranjero) requiere, al mismo tiempo, de una modificación al sistema de designación de embajadores y representantes diplomáticos en general que actualmente contempla nuestra Carta Política, en términos de establecer expresamente que un mínimo de aquellas designaciones deberán recaer en funcionarios de la carrera diplomática. Lo anterior, con el objeto de disminuir en lo posible el riesgo de que las misiones diplomáticas se vuelvan sedes de los comandos presidenciales del gobierno de turno (Becker y otros, 2006).

A decir verdad, este argumento carece de fundamento. Es sabido que quienes trabajan en el servicio diplomático son funcionarios de carrera, lo que garantiza un adecuado mecanismo de control en relación al proceso electoral. De igual forma, si establecen regulaciones de publicidad de las candidaturas en el exterior, el riesgo de intervencionismo electoral sería casi nulo.

En tanto, un error del debate es no considerar el voto por correspondencia. Muchas aprensiones existen sobre ello, pero no hay que olvidar que es un mecanismo que ha funcionado relativamente bien en muchos países. Lo principal es entender bien las ventajas de esta forma de votación, en especial la relativa a la mayor inclusión de las diásporas al proceso electoral.

Diferencias sustanciales existen en el tipo de elección en que los chilenos residentes en el exterior estarían facultados a votar. La propuesta de Carlos Dupré, de 1991, y de los diputados de RN el año 2006, sólo tomaron en cuenta la elección presidencial, mientras que

las indicaciones sustitutivas del 2000 y del 2006 incorporaron también los plebiscitos regulados por la Constitución. Asimismo, tanto la propuesta de Isabel Allende como la de Mario Palestro permitían la votación en elecciones nacionales y locales,⁹ además de las convocatorias a plebiscito. La novedad de esta última fue proponer que los inscritos en el exterior pudiesen ser asimilados a la región metropolitana. Aunque la medida es muy similar a aquella que se aplica en Perú —cuyos votantes en el exterior se computan dentro de la circunscripción del departamento de Lima—, la diferencia radica en que los peruanos restringieron la votación hasta las elecciones legislativas y la concentraron en una sola circunscripción electoral. Palestro, en cambio, la extendió hasta las elecciones locales y asimiló a los votantes a una región que tiene más de una división electoral.

En suma, en nuestro país existen muchas dificultades prácticas para la aplicación de una votación extraterritorial más allá de las presidenciales o los plebiscitos. Entre ellas mencionamos el que las elecciones municipales no sean concurrentes con las otras y la considerable movilización de recursos humanos y monetarios que implicaría. De esta forma, pareciera más factible circunscribir la participación de las diásporas a las elecciones nacionales y plebiscitos consagrados en la Constitución.

Asimismo, los proyectos coinciden fuertemente en los tiempos de la votación. Todos señalan que el proceso debiera realizarse el mismo día que se desarrolla la elección en Chile. De igual forma, las iniciativas estipulan un conteo inmediato luego de cerrada la mesa. Así, se consigna la emisión de actas electorales que posteriormente son enviadas al Tribunal Calificador de Elecciones. Una de las novedades es el procedimiento para remitir los votos al país: se regula el envío en forma independiente, de copias tanto al Servel como al Tricel. Esto con el fin de resguardar la transparencia y asegurar un respaldo de la votación ante cualquier circunstancia imprevista. Un punto importante es que la última indicación enviada por el gobierno tiene un artículo (202) que prohíbe la divulgación de los resultados electorales que se producen en el exterior antes de las diecisiete horas en Chile.

Las dos indicaciones del Ejecutivo han buscado hacer modificacio-

⁹ Se desprende esta conclusión para el caso de Mario Palestro. Aunque no lo señala directamente, hace mención a todas las elecciones.

nes a la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Esto constituye un gran avance en la medida que se trata de una regulación procedimental que no había sido tomada en cuenta por los otros proyectos de ley. La tabla siguiente presenta una matriz sobre las coincidencias, divergencias y omisiones de los seis principales proyectos de ley.

| Modifica Ley 18.700 (Moción Diputado Dupré) |
|---|
| ¿Cuándo se llevarán a cabo las elecciones? El mismo día de las elecciones en el territorio |
| ¿Cómo se contarán los votos? En mesa |
| ¿Cuál sería el procedimiento para votar? En embajadas |
| ¿Qué tipo de registro se aplica? Registro a través de una junta inscriptora compuesta por funcionarios diplomáticos. Registro es remitido al Servel, quien puede cancelar inscripciones |
| ¿Para qué tipo de elecciones votar? Presidencial |
| ¿Personas habilitadas para votar? Todos los inscritos |

| Dispone la inscripción electoral de chilenos residentes en el extranjero y garantiza su derecho a sufragio (Moción de Diputado Mario Palestro) |
|---|
| ¿Cuándo se llevarán a cabo las elecciones? No contempla |
| ¿Cómo se contarán los votos? En mesa |
| ¿Cuál sería el procedimiento para votar? En embajadas |
| ¿Qué tipo de registro se aplica? Habilitación de los consulados para ejercer el rol de junta inscriptora sujeta a las normas de procedimiento electoral. Los inscritos serían asimilados a la Región Metropolitana. |
| ¿Para qué tipo de elecciones votar? Presidencial, Senadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y plebiscitos que establezca la Constitución |
| ¿Personas habilitadas para votar? Todos los inscritos |

| Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica la 18.700 Indicación Ejecutivo |
|---|
| ¿Cuándo se llevarán a cabo las elecciones? El mismo día de las elecciones en el territorio |
| ¿Cómo se contarán los votos? En mesa |
| ¿Cuál sería el procedimiento para votar? En embajadas |
| ¿Qué tipo de registro se aplica? Registro a través de una junta inscriptora compuesta por funcionarios diplomáticos. Funcionarios deben sujetarse a las instrucciones del Servel. |
| ¿Para qué tipo de elecciones votar? Presidencial y plebiscitos que establezca la Constitución. |
| ¿Personas habilitadas para votar? Todos los inscritos |

| Modifica Ley 18.700 (Moción diputados Aguiló, Allende, Bustos, Encina, Montes y Rossi) |
|--|
| ¿Cuándo se llevarán a cabo las elecciones? El mismo día de las elecciones en el territorio |
| ¿Cómo se contarían los votos? En mesa |
| ¿Cuál sería el procedimiento para votar? En embajadas |
| ¿Qué tipo de registro se aplica? Se crea registro electoral de residentes en el exterior. El trámite se hace en una junta inscriptora compuesta por funcionarios diplomáticos. Registro es remitido al Servel, el cual puede cancelar inscripciones. |
| ¿Para qué tipo de elecciones votar? Presidencial, Senadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y plebiscitos que establezca la Constitución |
| ¿Personas habilitadas para votar? Todos los inscritos |

| Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica la 18.700 (Indicación Ejecutivo) |
|--|
| ¿Cuándo se llevarán a cabo las elecciones? El mismo día de las elecciones en el territorio |
| ¿Cómo se contarían los votos? En mesa |
| ¿Cuál sería el procedimiento para votar? En embajadas |
| ¿Qué tipo de registro se aplica? Registro a través de una junta inscriptora compuesta por funcionarios diplomáticos. Ésta cumple funciones propias de las juntas, salvo que no inscribe extranjeros. Registro es remitido al Servel, quien puede cancelar inscripciones. |
| ¿Para qué tipo de elecciones votar? Presidencial y plebiscitos que establezca la Constitución |
| ¿Personas habilitadas para votar? Todos los inscritos |

| Reforma constitucional que modifica el artículo 15 de la CPE (Moción diputados Becker, Chahuán, Delmastro, Errázuriz, García, Godoy y Sepúlveda) |
|---|
| ¿Cuándo se llevarán a cabo las elecciones? No Contempla |
| ¿Cómo se contarían los votos? No Contempla |
| ¿Cuál sería el procedimiento para votar? En embajadas |
| ¿Qué tipo de registro se aplica? No contempla |
| ¿Para qué tipo de elecciones votar? Presidencial |
| ¿Personas habilitadas para votar? Todos los inscritos |

DISCUSIÓN SOBRE EL VOTO EXTRATERRITORIAL

Las cifras del censo de chilenos en el exterior demuestran que 857.781 compatriotas se encuentran viviendo fuera de Chile. No cabe duda de que se trata de una gran cantidad de chilenos, cifra incluso superior a la del Gran Concepción. Los motivos para haber emigrado son muy diversos y van desde lo económico (46,5%) a lo político (8,9%). De igual manera, las principales concentraciones

de chilenos se encuentran en Argentina (50,1%), Estados Unidos (13,3%) y Suecia (4,9%).

Esta pequeña descripción demuestra lo importante que es debatir respecto al ejercicio del derecho a sufragio de las diásporas. Sin embargo, es necesario entender que antes de pensar en los procedimientos se debe resolver la discusión normativa sobre la necesidad de facilitar el voto de chilenos en el exterior. Éste no es un punto menor, pensando en que las discusiones en el Congreso no han logrado dar muchos indicios respecto a las reales posturas partidarias, más aún cuando las iniciativas tienden a ser constantemente postergadas en la agenda legislativa.

Una vez zanjada esta cuestión sustantiva, de tipo normativo, es importante centrarse en los factores técnicos y procedimentales. En efecto, tal y como lo señalamos anteriormente, el diseño del voto en el exterior debe hacerse como un proceso paralelo al interno, independiente que provengan de una misma raíz constitucional. Las preguntas sobre en qué tipo de elecciones se votará, los requisitos de quienes sufragarán y la forma en que se realizará el procedimiento son estrictamente necesarias de ser planteadas y resueltas.

Sobre este punto existen consensos importantes que permiten tener una nueva línea de partida. Un ejemplo de ello es que todas las iniciativas legislativas han planteado el voto a través de las embajadas como el mejor mecanismo para hacer efectivo este sufragio. Es más, las indicaciones sustitutivas antes mencionadas han buscado regular fuertemente los procesos de registro y votación en las sedes diplomáticas.

También existe coincidencia en los proyectos respecto a quiénes estarían habilitados para votar. Sin embargo, en la discusión han surgido voces relacionadas con establecer algunos requisitos adicionales, como la frecuencia de visitas al país para identificar cierto vínculo con el territorio. En este punto, ya hemos consignado lo discutible de la postura, entendiendo que nuestras diásporas tienen calificaciones laborales menores que le hacen prohibitivo visitar el país con frecuencia.

De igual manera, es importante que se deje de lado la discusión —que puede ser interminable— sobre en qué tipo de elección participar y centrarla sólo en elecciones presidenciales y plebiscitos consignados

en la Constitución. Tal parece que implementar el sistema para las elecciones municipales y parlamentarias no es viable ni parece aconsejable desde un punto de vista práctico. Lo anterior, porque es muy dificultoso movilizar, cada dos años, recursos humanos y técnicos hasta las representaciones diplomáticas.

El relativo optimismo que planteamos radica en que se han conseguido cosas importantes. Al menos existe una cierta claridad para el voto en las embajadas y hemos visto que todos los detalles de implementación han estado en esa dirección. Bastaría entonces resolver ciertas controversias y llegar a un equilibrio para el acuerdo. Eso sí, se necesita voluntad y compromiso para que este tema logre insertarse dentro de las prioridades de la agenda legislativa.

Tabla 3
Argumentos a favor y en contra para algunas preguntas
(Fuente: Elaboración propia en base a datos del Congreso)

| ¿Es aplicable el derecho a sufragio en el exterior? | |
|---|--|
| A favor | Sí, pues la Constitución no hace distinción de la ciudadanía entre quienes viven en el territorio y quienes están fuera. |
| En contra | No, pues los derechos son aplicables sólo en el territorio. Un ciudadano en el extranjero no puede exigir que Chile le otorgue educación media en el territorio en que está, ¿por qué podría exigir votar? |
| Observaciones | Hoy en día existe una traba administrativa para la persona que vive en el exterior y viene al país a hacer uso de su derecho. Esta traba es el domicilio. |
| ¿Votan todos los chilenos en el exterior con derecho a sufragio? | |
| A favor | Sí, pues sería un despropósito hacer limitaciones en un país donde la emigración todavía es por motivos económicos y de subsistencia. |
| En contra | No, porque es necesario que exista algún tipo de vínculo de la persona con el país. No podría tener derecho alguien que ni siquiera ha visitado el país en algún momento. |
| Observaciones | El vínculo es discutible, pues la persona puede estar conectada con el país de muchas más maneras que las visitas al territorio. |
| ¿Es mejor el voto a través de las embajadas? | |
| A favor | Sí, ya que es más transparente y permitiría que se replicara el sistema de votación clásico en cada país. |
| En contra | No, porque en muchos países no existe cobertura suficiente de las representaciones diplomáticas. Además, la organización es onerosa e involucra funcionarios que están destinados a otra cosa. |
| Observaciones | En general las propuestas aceptan este tipo de procedimiento, pero velando por la independencia de las representaciones diplomáticas |

| ¿Es mejor el voto por correspondencia? | |
|---|---|
| A favor | Sí, pues facilita que todos puedan participar, independiente donde se encuentren. |
| En contra | No, porque tiene más problemas de transparencia que en las embajadas y no está claro que la persona haya sufragado sin presión externa. |
| Observaciones | El voto por correspondencia se da mucho en los países de la OECD. |

| ¿Es mejor el voto sólo para las elecciones presidenciales? | |
|---|--|
| A favor | Sí, es técnicamente más viable si se quiere aplicar el mecanismo de votación por embajada. |
| En contra | No, cuando se le entrega derecho a sufragio al ciudadano, se le entrega la facultad para que pueda votar en todo tipo de elecciones. |
| Observaciones | Por razones prácticas, y al menos en una primera fase, deberían referirse sólo a elecciones presidenciales |

| ¿Es conveniente que la publicidad de los resultados sea en el momento en que se escrutan las mesas? | |
|--|--|
| A favor | Sí, así el voto extraterritorial se circunscribe al proceso. |
| En contra | No, es mejor que sea antes, pues es donde existe mayor suspicacia de fraude. |
| Observaciones | La celeridad de los resultados es un factor importante. Hay quienes postulan que debe ser el mismo día, pero con una limitación horaria nacional. Ello evitaría que el resultado del voto en Australia, se sepa antes que se inicie el proceso en Chile. |

ALGUNAS PREGUNTAS DE RELEVANCIA POLÍTICA Y SUS RESPUESTAS

Además de las interrogantes planteadas, existen otras que asoman con una connotación algo más política y que, indefectiblemente, tienden a formar parte del debate sobre el voto de chilenos en el exterior. Las dudas sobre cuál podría ser la tendencia electoral de las diásporas chilenas y si éstas llegarían a ser decisivas en las elecciones asoman sutilmente en el debate nacional.

Lo cierto es que ninguna de estas aprensiones debería tener cabida en la discusión del voto extraterritorial. Como señalamos más arriba en relación a los resultados del censo de chilenos en el exterior, sólo el 8,9% de los encuestados se encuentra en el extranjero por motivos políticos, mientras que el 46,5% responde a factores económicos. La importancia de este antecedente es que permite desmitificar la percepción de que la mayor parte de nuestros compatriotas vive fuera del país producto de las circunstancias políticas que se vivieron bajo la dictadura. Por el contrario, nuestras diásporas tienden a responder prácticamente a las mismas motivaciones que las de los demás países latinoamericanos.

Este último punto es importante para pronosticar el comportamiento electoral de los chilenos en el exterior. Si se observan los datos históricos de los países del continente que tienen votación de residentes el exterior, se puede demostrar que la correlación entre las preferencias de los que están en el extranjero con respecto a los de los votantes internos, alcanza un 0,79,¹⁰ es decir, las votaciones entre un grupo y otro están altamente relacionadas, no existiendo gran diferencia entre las tendencias de quienes viven fuera y los que votan en el país.¹¹

Es más, las últimas elecciones celebradas en el continente muestran una tendencia de las diásporas latinoamericanas a votar por candidatos de la derecha o centro derecha. Observando la mayor parte de los países que permiten el voto en el exterior, nos hemos percatado que, en su totalidad, los candidatos más conservadores lograron superar el umbral del 50%, independiente de su triunfo o derrota en los comicios generales. A ello se suman los casos de Portugal y España, confirmando una regla que parece ser común en muchos países: las diásporas no votan izquierda.

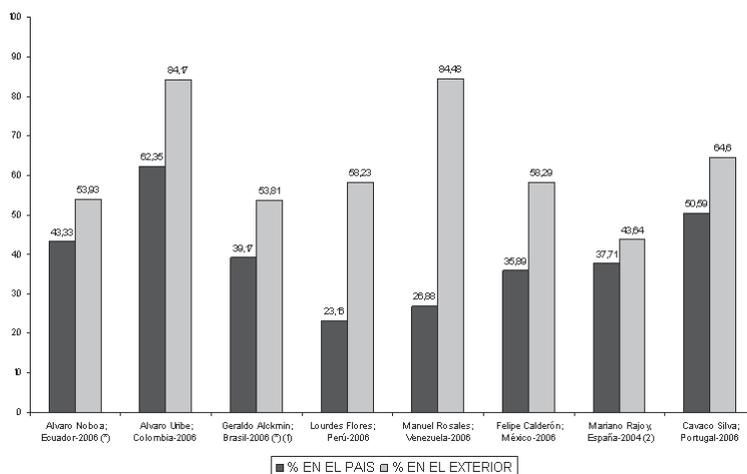
De igual manera, candidatos como Rafael Correa, en Ecuador, o Lula da Silva, en Brasil —que obtuvieron la mayoría absoluta en sus países—, no alcanzaron el 50% + 1 en el exterior. Hecho que se repite en todos los candidatos de izquierda o centro izquierda de los países observados.

Sumado a esto, podemos rescatar que el peso electoral de los residentes en el exterior con relación a los válidamente emitidos en territorio nacional, no logra alcanzar el 2%. Por ejemplo, en Perú el peso relativo de los residentes en el exterior para la segunda vuelta presidencial, fue de 1,87%, mientras que en Brasil sólo alcanzó el 0,04%. La tabla 4 muestra las últimas elecciones celebradas en el continente, más España y Portugal.

En suma, estos datos podrían llegar a desmitificar las suspicacias existentes en el debate político sobre el voto en el exterior. Ante esto, tres son las conclusiones relevantes que se deben tomar en cuenta:

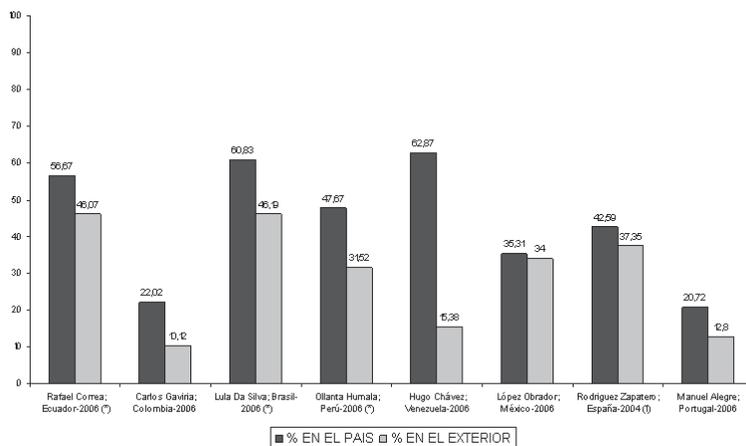
¹⁰ Correlación de elaboración propia de acuerdo a datos históricos de votos en el extranjero de los países latinoamericanos.

¹¹ La excepción a este punto la marca Venezuela, donde, al contrario de la elección interna, las diásporas tienden a votar en su gran mayoría en contra de Chávez.



(*) En base a las elecciones de segunda vuelta (1) Geraldo Alckmin es del Partido Social Demócrata Brasileiro (PSDB), se incorporó en la gráfica para hacer una comparación con Lula da Silva (2) Régimen Parlamentario, en base a las elecciones del Congreso de los Diputados

Gráfico 1
Comparación de votos en el país y en el exterior.
Candidatos de derecha o centro derecha



(*) En base a las elecciones de segunda vuelta (1) Régimen Parlamentario, en base a las elecciones del Congreso de los Diputados

Gráfico 2
Comparación de votos en el país y en el exterior.
Candidatos de izquierda o centro izquierda

Tabla 4
Peso relativo de las diásporas y cuadro comparativo
de los votos en el país y en el exterior

| País | Año | Candidato | Votos en el país | Votos exterior | Peso relativo diásporas (en %) |
|--------------|------|------------------------|------------------|----------------|--------------------------------|
| Ecuador (2) | 2006 | Rafael Correa (1) | 3.517.635 | 33.410 | 1,168 |
| | | Alvaro Noboa | 2.689.418 | 39.115 | |
| Colombia | 2006 | Alvaro Uribe (1) | 7.397.835 | 101.459 | 1,135 |
| | | Carlos Gaviria | 2.613.157 | 12.204 | |
| Brasil (2) | 2006 | Lula Da Silva (1) | 58.295.042 | 17.948 | 0,041 |
| | | Geraldo Alckmin | 37.543.178 | 20.912 | |
| Perú (2) | 2006 | Ollanta Humala | 6.193.649 | 76.431 | 1,866 |
| | | Alan García (1) | 6.798.966 | 166.051 | |
| Venezuela | 2006 | Hugo Chávez (1) | 7.274.331 | 3.027 | 0,170 |
| | | Manuel Rosales | 4.266.974 | 16.620 | |
| México | 2006 | Andrés López O. | 14.756.350 | 11.090 | 0,101 |
| | | Felipe Calderón (1) | 15.000.284 | 19.016 | |
| España (3) | 2004 | Mariano Rajoy | 9.763.144 | 131.885 | 1,177 |
| | | Rodríguez Zapatero (1) | 11.026.163 | 112.890 | |
| Portugal (4) | 2006 | Cavaco Silva (1) | 2.746.689 | 12.048 | 0,373 |
| | | Manuel Alegre | 1.125.077 | 2.395 | |

Fuentes: Ecuador: Tribunal Supremo Electoral; Colombia: Consejo Nacional Electoral; Brasil: Tribunal Superior electoral; Perú: Oficina Nacional de Procesos Electorales; Venezuela: Consejo Nacional Electoral; México: Instituto Federal Electoral; España: Ministerio del Interior; Portugal: Comisión Nacional de Elecciones.
(1) Candidatos Electos; (2) Elecciones de Segunda Vuelta; (3) Régimen Parlamentario, en base a las Elecciones del Congreso de los Diputados; (4) Régimen Semipresidencial.

- No es cierto que los residentes en el extranjero voten por una sola tendencia. La evidencia histórica demuestra que las preferencias de las diásporas han tenido cierto correlato con las elecciones internas.
- Si llega a existir diferencia, éstas tienen un sesgo a la derecha del espectro político. Afirmación muy distinta a la tendencia de izquierda que solíamos concluir de las diásporas.
- El peso electoral del voto en el exterior en la mayor parte de los países, es menor. Si a ello se le suma que quienes viven en el extranjero se reparten en todas las tendencias políticas, podría-

mos señalar que los márgenes de un voto decisivo son prácticamente nulos.

Lo importante, entonces, es dejar de lado las discusiones políticas sobre el tema y buscar mecanismos que permitan acercar a nuestros connacionales al proceso electoral. Para ello debemos lograr la mayor transparencia y celeridad del proceso y lograr que los votos en el exterior sean internalizados con la misma confianza y legitimidad de nuestro proceso electoral interno.

REFERENCIAS

- AGUILERA, Máximo. (2005). *Chilenos en el exterior: dónde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior*. Santiago: INE.
- ALLENDE, Isabel y otros. (2005). Boletín 3936-06: Modifica Ley 18.700. Valparaíso: Cámara de Diputados.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2000). *Las remesas como instrumento de desarrollo*. Washington: Ediciones BID.
- BECKER, Germán y otros. (2006). Boletín 4587-07: Reforma constitucional que modifica el artículo 15. Valparaíso: Cámara de Diputados.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond. (1948). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DUPRÉ, Carlos. (1991). Boletín 268-07: Modifica Ley 18.700. Valparaíso: Cámara de Diputados.
- IFE. (2005). Acuerdo sobre la unidad técnica denominada Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, así como de la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Consejo General del Instituto Federal Electoral. México.
- IFE y otros. (1998). Conferencia Trilateral: Canadá, Estados Unidos, México. Sobre el voto en el extranjero. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- NAVARRO, Carlos. (2001). *El voto en el extranjero: Estudio comparado*. México: IFE.
- NOHLEN, Dieter y Florian GROTZ. (2002). External voting: Legal framework and overview of electoral legislation. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXIII (99): 1115-1145.
- PALESTRO, Mario. (1993). Boletín 1210-07: Dispone la inscripción electoral de chilenos residentes en el extranjero y garantiza su derecho a sufragio. Valparaíso: Cámara de Diputados.

THE ELECTORAL COMMISSION. (2002). *Absent voting review*. Documento de consulta.

TULLIO, Alejandro. (2006). El voto de los residentes en el exterior. En Seminario Internacional sobre Modernización del Régimen Electoral Chileno. Texto contenido en este volumen (pp. 143-148).