

VOTO DESDE EL EXTERIOR: PREGUNTAS EN TORNO A SU IMPLEMENTACIÓN

- La posibilidad de que compatriotas en el exterior puedan tener una participación activa en la toma de decisiones políticas a nivel nacional, constituye un avance desde el punto de nuestra densidad democrática. Sin embargo, el carácter de la aplicación del sistema de votación no es trivial, por cuanto podría distorsionar los objetivos y alcances de la medida en nuestro sistema político como un todo.
- La experiencia comparada es variada en cuanto a sistemas de implementación de votación de nacionales en el exterior. Por tanto, la discusión debiera recoger los mejores elementos de cada una, ponderando su pertinencia y viabilidad para el escenario nacional.
- La aprobación de un sistema de implementación debiera considerar ciertas limitantes e imposibilidades que surgen a raíz de una limitada red consular y sus acotadas capacidades institucionales, la articulación del SERVEL con otras entidades y las restricciones en cuanto a la aplicación de la normativa electoral y su régimen de sanciones fuera del territorio nacional.

PRINCIPIO LYD:

Integridad de los procesos democráticos.

Con posterioridad a la aprobación en abril de 2014 de la Reforma Constitucional que posibilita el voto de los chilenos en el exterior para las elecciones de Presidente de la República y plebiscitos nacionales -donde se estableció como único requisito para su ejercicio, una inscripción previa en el registro electoral de nacionales en el extranjeroⁱ- el Ejecutivo ingresó la Ley Orgánica Constitucional (LOC) que contiene las disposiciones particulares, a partir de las cuales se desarrollarán los procesos eleccionarios fuera del territorio nacional.

El cómo se implementa esta nueva modalidad de votación parece de vital importancia para nuestra democracia, por cuanto todo proceso electoral debe garantizar el resguardo de principios esenciales como son su imparcialidad, certeza, transparencia y objetividad. Si bien la posibilidad de que compatriotas puedan tener una participación activa en la toma de decisiones políticas a nivel nacional, constituye un significativo avance desde el punto de nuestra densidad democrática para situarnos así en el estándar de democracias consolidadas de la OCDEⁱⁱ, el carácter de la aplicación del sistema de votación no es trivial, por cuanto podría distorsionar los objetivos y alcances de la medida en nuestro sistema político como un todo.

Al respecto, estimaciones de la Dirección para las Comunidades Chilenas en el Exterior (DICOEX) indican una cifra en torno a los 900 mil nacionales en el extranjero, de cuyo total, a lo menos 450 mil estarían habilitados para sufragar. Hablamos de una cifra relevante, atendiendo a que tres elecciones presidenciales en escenarios de segunda vuelta en Chile se han dirimido por una cifra menor o similar de votos.

Por otra parte, no es clara la existencia de las debidas capacidades institucionales de nuestra red consular y su articulación con el Servicio Electoral para asumir el conjunto de tareas que la ley le impone en la preparación e implementación de los comicios, sumado al hecho de que el conjunto de nuevas disposiciones legales en materia de financiamiento de la política (límite y control del gasto) y regulación de la propaganda electoral podrían ser de dificultosa aplicación por parte del órgano contralor electoral en el exterior.

Sin lugar a dudas, se trata de elementos a considerar de cara a la tramitación legislativa de un proyecto que parece decisivo, de cara a un proceso constante de consolidación democrática, tanto en materia de institucionalidad electoral como de nuestros mecanismos de participación política formal.

CHILENOS EN EL EXTERIOR ¿CUÁNTOS Y DÓNDE?

La primera complejidad a la hora de configurar un trazado en materia de diseño del proceso de votación de los chilenos en el exterior surge de la ausencia de una cifra exacta -no estimada- y actualizada de chilenos fuera del territorio nacional. Al respecto, el último registro oficial de chilenos en el exterior elaborado por la DICOEX y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) corresponde al año 2005ⁱⁱⁱ. Entonces, la primera cuestión por advertir, es que resulta necesario actualizar esta información para tener mayor certeza respecto del universo de beneficiarios con la medida.

En aquel informe se indica que 857.781 chilenos viven en el exterior, de los cuales un 57% corresponde a población nacida en Chile y un 43% correspondería a hijos de nacidos en Chile que habitan en el exterior. En el mismo informe se documenta cómo se distribuye la población chilena por países a lo largo del orbe (ver Tabla 1).

Como se observa en la Tabla N° 1, un 50% de los chilenos en el exterior reside en Argentina, seguido de EE.UU. con un 13%, Suecia con un 4,9% y Canadá con un 4,4%. En el mismo documento, y respecto de los motivos de la emigración, se indica que un 40,1% tomó la decisión de salir del país por razones económicas, un 30,8% por razones de índole familiar, un 12,1% por razones de índole política, mientras que un 3,2% lo hizo por razones de estudios.

UN 50% DE LOS CHILENOS EN EL EXTERIOR RESIDE EN ARGENTINA

Tabla N° 1. Distribución de chilenos en el exterior por país

País	Población chilena	% del total
Argentina	429.708	50,1%
EE.UU	113.394	13,2%
Suecia	42.396	4,9%
Canadá	37.577	4,4%
Australia	33.626	3,9%
Brasil	28.371	3,3%
Venezuela	27.106	3,2%
España	23.911	2,8%
Francia	15.782	1,8%
Alemania	10.280	1,2%

Fuente: INE-DICOEX (2005).

Un dato interesante, atendiendo al proyecto de ley en cuestión, es que un 72,5% manifestaron interés por participar de las elecciones presidenciales en Chile. Si las cifras estimativas para 2015 que maneja DICOEX fueran correctas, de un universo total de 900.000 chilenos en el extranjero, aproximadamente 450.000 estarían en condiciones de sufragar, de los cuales 326.000 tendrían expreso interés por participar de las elecciones, si la disposición a participar se mantiene en torno a un 72% conforme señala el proyecto de ley. Así las cosas, y como se evidencia en la Tabla 2, se trata de una magnitud de electores lo suficientemente amplia como para haber tenido una incidencia relevante en la resolución de escenarios electorales de segunda vuelta presidencial en Chile en, a lo menos, tres ocasiones.

LOS CHILENOS EN EL EXTERIOR EN CONDICIONES Y DISPUESTOS A PARTICIPAR EN ELECCIONES ES UNA MAGNITUD AMPLIA PARA INCIDIR EN RESULTADOS ELECTORALES

Tabla 2. Diferencia de votos en escenarios de segunda vuelta electoral en Chile

Año elección segunda vuelta	Diferencia votos candidatos
1999	187.589
2005	486.625
2009	223.392

Fuente: Servel.

¿CÓMO OPERA LA EXPERIENCIA COMPARADA?

La evidencia comparada muestra que en el mundo hay 111 países que cuentan con algún mecanismo de voto desde el exterior, aunque con alcances y fórmulas distintas.

Un conjunto de países emplea el voto presencial o personal, dentro de los cuales se encuentra Argentina, Sudáfrica, Venezuela, Finlandia y Perú, entre otros. Es el camino que ha tomado Chile, conforme al proyecto de ley que se encuentra en tramitación. Bajo esta fórmula, se maximiza la seguridad del procedimiento, aunque lo hace menos neutro desde el punto de vista de la participación de las misiones diplomáticas y cuerpos consulares.

Un segundo conjunto de países emplea voto postal, en el cual la papeleta es enviada por correo a la dirección del elector, quien luego la remite al país de origen. Canadá, México, Noruega y Suiza emplean como único método de votación el voto postal. Esta segunda fórmula, no considerada en el proyecto de ley del Ejecutivo, ofrece menor seguridad en el procedimiento al exponer el sufragio a las condiciones naturales del envío de correspondencia, pero maximiza la neutralidad del procedimiento al no existir intermediación alguna de funcionarios gubernamentales.

Un tercer conjunto utiliza una fórmula mixta, es decir, permite tanto el voto presencial consular o en embajadas como el voto postal. Es el caso de EE.UU., España, Francia, India, Reino Unido y otros. No es del todo claro por qué no se ha barajado esta posibilidad para el escenario nacional.

En términos proporcionales, del total de 111 países, 52 emplean como fórmula exclusiva el voto presencial (47%), 25 utilizan el voto postal como fórmula exclusiva (22%) y 28 democracias hacen uso de una fórmula mixta que combina voto presencial y postal (25%). El porcentaje restante de los países, posee fórmulas más complejas como la "delegación de poder"^{iv}.

Finalmente, hay una alternativa en estado exploratorio a nivel de la experiencia comparada: el voto electrónico a distancia. Francia es el país con más experiencia en la materia. Sin ir más lejos, este mecanismo se empleó para las elecciones legislativas de 2012, habilitando el voto electrónico a distancia por un período de seis días, aunque existieron múltiples cuestionamientos al sistema respecto de la seguridad y de la estabilidad de la plataforma computacional. La inmersión en este tipo de plataformas debe ser siempre gradual.

LIMITANTES Y POTENCIALES NUDOS CRÍTICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

El proyecto de ley que regula el ejercicio del derecho a voto de los chilenos en el extranjero (Boletín 10344-06) señala que los chilenos fuera del territorio nacional deberán inscribirse sólo una vez para indicar su domicilio electoral en el extranjero, pasando a constituir parte del registro electoral de nacionales en el exterior. Para que este proceso sea óptimo y esté exento de cuestionamientos o dudas, es necesario que el procedimiento de actualización y depuración del padrón electoral se

realice de manera automática y simultánea, a efectos de evitar la duplicación de registros en el plano nacional e internacional. Con la aplicación de la inscripción automática ya vimos ciertos problemas de coordinación entre el Servicio Electoral y el Registro Civil a la hora ejecutar una depuración oportuna del padrón electoral^v, subsanar aquellas desprolijidades es menester de cara a los nuevos desafíos en materia de votación desde el exterior.

Por otra parte, el proyecto asigna una importante carga de responsabilidad en los consulados los que harán las veces de junta electoral en el extranjero, siendo presididas cada una de éstas por el respectivo Cónsul, con el apoyo del personal de servicio exterior. Al respecto, surgen inquietudes por el hecho de que la red consular no es lo suficientemente extensa -Chile sólo posee 110 consulados- como para dar cuenta de la demanda por sufragio de nacionales que se encuentran en países donde el consulado opera en sede concurrente de otro país. El proyecto señala que cada junta electoral consular podrá extender sus funciones a otros Estados contiguos o cercanos, previo informe de Cancillería, pero ésta parece ser una aproximación excesivamente laxa a los requisitos de certeza e inviolabilidad que todo proceso electoral debe resguardar. En la misma línea, al depender la operatividad del proceso única y exclusivamente de la estructura consular, surge también la interrogante respecto de las capacidades y conocimiento técnico específico en asuntos de logística electoral que poseen nuestros cuerpos consulares en el exterior. Al respecto, el proyecto no hace mención alguna respecto de procesos de capacitación e inducción en la preparación, implementación y evaluación de los comicios.

Finalmente, en materia de propaganda, el proyecto indica que se permitirá la propaganda en el exterior, de la forma en que determine el Consejo Directivo del Servicio Electoral, conforme a la normativa sobre límite y control del gasto electoral. Sin embargo, es evidente que la capacidad de fiscalizar y sancionar el cumplimiento efectivo de ésta en el exterior es limitada, por lo que el proyecto debiera dar cuenta de esta imposibilidad. Del mismo modo, al exponerse los cónsules a niveles de fiscalización del procedimiento electoral menos intensos, de los que experimentamos en el territorio nacional, pareciera prudente un régimen especial de sanciones -más disuasivas- en caso de fraude o irregularidades.

CONCLUSIONES

Con la aprobación de la Reforma Constitucional que posibilita el voto de los chilenos en el exterior, Chile se sitúa en el estándar internacional de las democracias consolidadas. Sin embargo, es ahora momento de centrar la discusión en la forma de implementación de la medida, atendiendo a que deben siempre existir garantías de certeza, inviolabilidad, imparcialidad y transparencia de los comicios.

La experiencia comparada documenta la inexistencia de una receta única a la hora de determinar un diseño para la aplicación del voto de nacionales en el exterior. Es importante considerar esto, por cuanto se pueden escoger y adaptar elementos tanto de las fórmulas de voto presencial, como voto postal, y por qué no, explorar también alternativas de votación electrónica a distancia.

Por otra parte, vale la pena advertir de ciertas imposibilidades y dificultades que podría experimentar el proceso de no subsanar cuestiones tales como una adecuada depuración de los padrones electorales, una dotación de capacidades institucionales a nuestra limitada red consular, una debida capacitación de nuestras misiones consulares en asuntos de logística electoral, como también adecuar el regimen de regulaciones y sanciones tomando en consideración que la extraterritorialidad impone apremios que deben ser ponderados por el legislador.

ⁱ Una interesante discusión se generó a raíz de una propuesta que contemplaba requisitos de declaración expresa de vínculo con el país de origen, para ser sujeto de derecho a sufragio desde el exterior. Al respecto, cabe señalar que democracias consolidadas como Alemania, Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Reino Unido imponen requisitos de temporalidad en el exterior para poder ejercer el sufragio.

ⁱⁱ Al respecto, Chile era el único país miembro de la OCDE que no poseía algún mecanismo de sufragio para nacionales en el exterior.

ⁱⁱⁱ Ver informe *CHILENOS EN EL EXTERIOR: Dónde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior (2005)*. INE-DICOEX.

^{iv} IDEA-IFE (2007). *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*.

^v Véase el caso de los 600 mil personas fallecidas que constituyeron parte del padrón electoral de 2012 por problemas de coordinación con el Registro Civil <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/05/09/597761/servel-admite-que-no-tiene-facultades-para-eliminar-a-600-mil-muertos-del-padronelectoral.html>