

El voto de los migrantes y la ética política*

Las más avanzadas corrientes jurídicas sostienen que, en el siglo XXI, el peso de la globalización, de los flujos migratorios y de la internacionalización del derecho determina que la exclusión cívica de los no nacionales es un anacronismo.

Jaine Esponda

Abogado y profesor universitario; especialista en derechos humanos y temas migratorios

⊗ Es pertinente indagar sobre las motivaciones que determinaron la propuesta del Gobierno, mediando indicaciones legislativas, de suprimir el derecho que la Constitución confiere a los extranjeros con más de cinco años de vecindamiento para sufragar en las elecciones y plebiscitos de carácter nacional, y sobre las motivaciones de la oposición para oponerse a tal iniciativa. Desde luego, abolir un derecho constitucional que una parte de la población ha ejercido efectivamente no es un paso político timorato sino, por el contrario, una decisión que requeriría particular y meditada determinación.

Junto con esta reforma central, que limita el sufragio de los extranjeros solo a las jornadas cívicas comunales, se les exigirá más de cinco años de residencia definitiva y, además de no haber sido condenados por delito que merezca pena aflictiva, la presentación de un certificado de antecedentes penales expedido por su país de origen. Adicionalmente, se propone eximir a los sufragantes extranjeros de la multa por no concurrir a votar, con lo cual, en la práctica, para ellos el sufragio no será obligatorio, como lo estipuló la reforma constitucional de 2022.

Extranjeros residentes son parte del pueblo

En lenguaje jurídico, se habla de fuentes materiales del derecho para aludir a la causa social decisiva de las leyes, como pueden serlo, entre muchas otras, un movimiento ciudadano, un desastre natural, una crisis política o económica, etc. ¿Cuál podría ser, en el caso de estas indicaciones constitucionales del Ejecutivo, esa causa eficiente? ¿Cuál, su motivación objetiva y empíricamente verificable? Desde luego, no pudo serlo, por inexistente, un debate previo en las facultades de derecho nacionales. Tampoco la reflexión académica internacional que, aunque sí es trascendente, no ha tenido mayor impacto en Chile. Se trata esta reflexión de un ejercicio académico inspirado en pensadores como Hans Kelsen, para quien los extranjeros residentes forman parte del pueblo, puesto que se encuentran sometidos al orden jurídico del Estado¹. Así, en Europa, se ha profundizado en la crítica a la exclusión política de los extranjeros y se avanza hacia el postulado de la integración, como ciudadanos, de todas las personas «que participan en la relación jurídica que surge con la residencia en el territorio»². Fruto de esa reflexión, las más avanzadas corrientes jurídicas sostienen que, en el siglo XXI, el peso de la globalización, de los flujos migratorios y de la internacionalización del derecho determinan que la exclusión cívica de los no nacionales es un anacronismo³.

Por ejemplo, en el caso europeo, Jürgen Habermas fundamenta esta posición en la convicción de que las sociedades políticas de los Estados se convertirán en «sociedades posnacionales»⁴.



Residencia extranjera, como característica permanente

Como ocurre asiduamente en la historia del derecho, las nuevas teorías tardan en irradiar legislación, debido a la resistencia también asidua del poder político. Es lo que ha ocurrido en el viejo continente, por más que, en 1992, en el marco del Consejo de Europa, se suscribió el «Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local», cuyo preámbulo considera que la residencia de extranjeros en sus Estados ha pasado a ser una característica permanente de las sociedades europeas y que la vía preferible para la integración de aquellos a sus comunidades es la participación política.

De otra parte, sería un absurdo sarcástico siquiera suponer que la fuente material de esta eventual reforma, que suprimiría el derecho a sufragio de los extranjeros en elecciones generales, fuese el prestigio alcanzado por Chile como uno de los pocos países del mundo que en la actualidad otorga, precisamente, ese derecho, junto a Ecuador, Malawi, Nueva Zelanda y Uruguay. La sorprendente introducción, por parte de los constituyentes pinochetistas, del derecho a voto extranjero en todo tipo de elecciones, con seguridad obedeció al reconocimiento del aporte de las colonias europeas al progreso del país y no previó, en absoluto, la masiva inmigración latinoamericana de fines del siglo xx y comienzos del xxi. Desde entonces, diversos especialistas en derecho político y migratorio han señalado a Chile como «el ejemplo más significativo» de una legislación que logra «un contenido actual e inclusivo del concepto de ciudadanía [...] que diferencia expresamente entre nacionalidad y ciudadanía», de modo que «no son nacionales chilenos, pero sí son ciudadanos los extranjeros avecindados durante más de cinco años en territorio chileno»⁵.

También, análogicamente, podría haber ejercido ascendiente en la iniciativa de retrotraer la situación actual a la de 1979, la normativa positiva vigente en Europa, Estados Unidos, la mayoría de los países latinoamericanos y algunos de Asia, que solo contempla el sufragio de los extranjeros para las elecciones del nivel local. Pero, aunque tal legislación ha sido invocada por el

oficialismo como deseable, ello ha ocurrido con posterioridad a la iniciativa de reforma constitucional y no se sabe de algún proceso de discernimiento gubernativo previo que haya actuado como causa eficiente de la decisión legislativa.

* Versión de un artículo con igual título publicado en: www.lanuevimirada.cl (6.3.2025)

1 Kelsen H., *Teoría general del Estado*, México D.F., 1979, Editora Nacional, p. 210.
 2 Margalit A. *La sociedad decente*. Barcelona, 1997, Paidós, p. 18.
 3 Esponda J. «El Derecho de sufragio de los inmigrantes, próxima fase en la evolución de los derechos políticos». xxiv Jornadas de Derecho Público. Santiago, 2013, Ediciones Derecho UC, p.p. 189-203.
 4 Habermas, J. *Identidades nacionales y posnacionales*. Madrid, 1998, Editorial Tecnos, p. 15.
 5 Chueca A., Aguero P. *El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea*, Barcelona, 2009, Centro de Estudios Internacionales, p. 11.



Derecho humano a la participación política

En este tramo, conviene aclarar que las iniciativas del Ejecutivo no afectan la protección del derecho humano a la participación política. Con independencia del debate doctrinario, el derecho internacional vigente, si bien reconoce que los extranjeros son titulares de derechos políticos, reitera, en general, la conexión entre el derecho de sufragio y la nacionalidad⁶. Este nexo se presenta desde el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reconoce a toda persona el derecho a participar en el gobierno «de su país», aludiendo con ello, según la tradición exegética, al Estado del que es nacional, hasta la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios, de cuyo artículo 42 se desprende que los Estados solamente se encuentran obligados a facilitar, «de conformidad con su legislación nacional», la participación de los inmigrantes, a nivel «de las comunidades locales». En las indicaciones presentadas por el Gobierno, solo la adicional exigencia a los electores extranjeros de exhibir un certificado de antecedentes penales otorgado por su Estado de origen, la cual no se establece para el resto del cuerpo electoral, podría plantear la duda de si, con ello, se incurre en una discriminación arbitraria, basada en la nacionalidad.

La mayor inmigración, como causa

Por último, puesto que ninguna de las circunstancias referidas puede ser calificada como fuente material de las indicaciones del Ejecutivo, se podría recurrir, para explicarlas, al fenómeno general del aumento explosivo de la inmigración en los últimos quince años. Pero, si bien este factor podría motivar, por ejemplo, la iniciativa de una nueva gestión migratoria o del control de ingresos al país, invocarlo para justificar una reforma electoral no pasaría de ser un pretexto disonante, permutado por derecha e izquierda en menos de un año.

A fin de cuentas, mediando un discernimiento honesto, la causa material de este trueque específico no es otra que el cálculo electoral, algo natural en política y que, por lo mismo, determina a la ciencia política desaconsejar este tipo de reformas en etapas preelectorales. Que esta es la verdadera motivación queda al desnudo por la veleidad de los argumentos «jurídicos», *a posteriori*, de ambos sectores del espectro político.

Las preferencias de los votantes extranjeros

Cerca de un 40% de los dos millones de extranjeros que habitan el territorio nacional son de nacionalidad venezolana⁷. De otra parte, cuando el SERVEL cierre el padrón electoral, para la próxima justa cívica, y registre a los migrantes que obtuvieron residencia temporal o definitiva hasta el 16 de noviembre de 2020, el anterior padrón, que alcanzó las 786.000 personas extranjeras,

habrá aumentado al millón de electores, de los cuales aproximadamente 400.000 son venezolanos. Sabido es que este colectivo vota mayoritariamente por la derecha, en gran medida, debido al exitoso trabajo proselitista de esta para identificar el chavismo con la izquierda chilena, incluso con la centroizquierda, pese a que la socialdemocracia forma parte activa, desde un comienzo, de la oposición a Chávez y Maduro, y sin atender al firme antagonismo del Gobierno del presidente Boric. Un éxito derechista al que no ha sido ajena la actitud complaciente del Partido Comunista.

De acuerdo con un estudio específico sobre las preferencias electorales de los migrantes, en general, un 63% señala que en la próxima elección presidencial votaría por alguno de los candidatos de la derecha, porcentaje que en el caso de la población venezolana alcanza un 77%. Es más, pese a la firme posición del Gobierno de Chile ante la dictadura de Maduro, solo un 14% de esa colonia aprueba su gestión y un 75% la rechaza⁸.

Acróbatas discursivos

De esta dura realidad han tomado nota los partidos oficialistas, los mismos que en 2020 recurrieron al Tribunal Constitucional, por estimar que la Ley de Migración restringía discriminatoriamente el derecho a sufragio de los migrantes, pues contaba el plazo de cinco años para adquirirlo desde la obtención de la residencia definitiva y no de la simple residencia temporal. El TC, aplicando la Constitución, acogió el requerimiento y con ello, los partidos oficialistas lograron la ampliación del padrón electoral de extranjeros, incluidos los venezolanos. Por cierto, a ese requerimiento oficialista la derecha se opuso radicalmente.

Es más, senadores de la UDI encabezados por la senadora Luz Ebensperger presentaron un proyecto de reforma constitucional casi idéntico a las actuales indicaciones del Ejecutivo, que hoy rechazan, para abolir el derecho de los extranjeros a votar en elecciones generales.

Cual acróbatas discursivos, los actores de ayer han trocado sus justificativos argumentos, de modo que es la izquierda la que propone eliminar el voto migrante en las elecciones nacionales y es la derecha la que, ahora, lo favorece. De tal manera, el Gobierno revive el argumento derechista al impugnar que «una persona que no se siente chilena, que simplemente lleva cinco años aquí [...] termine decidiendo nuestras elecciones»⁹. Y por su parte, la senadora de la UDI que ha destacado por el discurso más implacable contra los migrantes se queja, ahora, porque «se quiere restringir el voto de los extranjeros que cumplan con requisitos mayores, a las elecciones regionales o comunales»¹⁰. Sin duda, este espectáculo acrobático favorece el discurso antidemocrático según el cual los principios que postulan los políticos, de uno y otro lado, son febles y subordinados a sus intereses.

Quedará inscrito como estigma de este discurso político la inconveniencia de legislar sobre materias electorales en vísperas de comicios, nada menos que para revertir una tradición histórica que era fuente de prestigio del país.

Además, favorece el cinismo en la vida política y, a la par, fomenta la malicia ciudadana y reduce aquel segmento de gente que admite candorosamente los argumentos que unos y otros intercambian.

Es innegable que también ha influido en todo este espectáculo la sostenida campaña derechista destinada a captar adeptos criminalizando a los migrantes, aunque ese empeño juega actualmente en contra de sus autores. Sobre un 70% de los chilenos considera que los migrantes con más de cinco años de residencia no debiesen votar en las elecciones generales¹¹ e, incluso, aparece en las redes sociales gente de izquierda que repite los argumentos de la derecha contra personas a las que apodan, despreciaivamente, «venecos».

A partir de este episodio, nos preguntamos: ¿es indebido que los partidos supediten a consideraciones político-electorales el establecimiento, la ampliación o la restricción del sufragio de los extranjeros residentes, ciñéndose a la máxima de Maquiavelo según la cual «un señor prudente no puede, ni debe, mantener la palabra dada cuando tal cumplimiento se vuelva en contra suya y hayan desaparecido los motivos que le obligaron a darla»?¹². Desde luego, desde el prisma jurídico, no existe impedimento, pues poseen pleno derecho constitucional

y legal a promover la correspondiente legislación, conforme a sus intereses. La pregunta de fondo recae entonces en la, de por sí, compleja relación entre la conducta y la ética políticas, relación caracterizada por la permanente tensión entre los principios morales y las consecuencias que de su aplicación derivan para la eficacia de la acción política, cuyo objetivo primigenio es la conquista o el acrecentamiento del poder.

La inconveniencia de legislar

En el caso que analizamos, quienes han reorientado su acción hacia resultados contrarios a los previamente deseados, podrían argumentar, siguiendo a Max Weber, que aplican la ética de la responsabilidad, propia del político, según la cual, de persistir en la conducta original derivarían consecuencias perjudiciales a la sociedad. Aunque, claro, en este caso, dicho perjuicio se materializaría en un desastre electoral propio. Aun aceptando como atendible tan ajustada invocación de la ética de la responsabilidad, queda pendiente el otro componente de la conducta observada en ambos flancos del espectro político, consistente en encubrir su verdadero propósito adoptando simuladamente el discurso que ayer sostenía el adversario. Esta simulación, que en lenguaje rudo se puede tildar como mentira, también valdría ser atendida con clemencia, pues, como lo explica Habermas, «la ocultación, por ejemplo, de intereses no susceptibles de justificarse públicamente, bajo una capa pública de razones morales o éticas, obliga a comprometerse con esas razones y a contraer vínculos y ligaduras que en la próxima ocasión»¹³ podrían serle exigibles, so pena de desenmascarar la inconsecuencia.

Con todo, quedará inscrito como leve estigma de este discurso político la inconveniencia de legislar, e incluso ejercer el poder constituyente, sobre materias electorales en vísperas de comicios, nada menos que para revertir una tradición histórica que era fuente de prestigio del país.

Es de esperar que, superado este período, pudiese instaurarse en Chile un debate nacional trascendente y realista sobre el futuro de un fenómeno sin retorno, como son las migraciones internacionales, centrandolo la discusión en la mejor gestión migratoria y dejando atrás la banalización propagandística de un fenómeno de suyo complejo. M

6 Esponda J. *Op.cit.*

7 INE-SERMIG Informe de Resultados de la Estimación de Personas Extranjeras en Chile. al 31.12.2023.

8 Panel Ciudadano, UDD Estudio Presidencial Inmigrantes (07.2.2025)

9 Ministra del Interior, <https://www.t13.cl/>, 05.2.2025, 18,18 hrs.

10 Senadora Luz Ebensperger, El Mostrador, 21.2.2025

11 «Especial 2025: Zoom voto migrante», TuInfluyes.com, de Data Influye, 12.2.2025.

12 Maquiavelo, N. *El príncipe*. Madrid, 1996, Cap. xviii, p. 91.

13 Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, 1998, Trotta, p. 420.