

La circunscripción electoral para los peruanos residentes en el extranjero

Una propuesta que no debería causar indigestión

Carlo Magno **SALCEDO CUADROS**^(*)

EN LA sección “Las leyes que causan indigestión” de *Legal Express* N° 78 (junio 2007) que, como sabemos, está dedicada a llamar la atención sobre los “insólitos y pintorescos proyectos de ley” con que a veces nos sorprenden algunos padres de la patria, se realiza una severa crítica al Proyecto de Ley N° 1302/2006-CR, mediante el cual se propone crear un “distrito electoral” (circunscripción electoral) para los peruanos residentes en el extranjero, que permitiría que nuestros compatriotas en el exterior puedan elegir a sus propios representantes en el Congreso de la República, superando de este modo la artificial atribución de sus votos a la circunscripción del departamento de Lima, establecida por el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones, N° 26859 (LOE), la cual dispone que: “[l]os electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima”.

Aunque dicha iniciativa legislativa contiene algunos aspectos opinables, consideramos que su eventual aprobación no tendría por qué causar indigestión. Parece, pues, que al revisarse este proyecto no se han considerado algunos conceptos (que, por cierto, no han sido desarrollados en el mundo del Derecho, sino en el de la Ciencia Política), lo cual ha originado que el diagnóstico, en esta ocasión, no haya sido del todo acertado. De ahí que consideramos necesario emitir una segunda opinión.

Se critica que en tal iniciativa no se ha respetado el criterio territorial para crear distritos electorales. Sobre el particular debemos precisar –tal como lo hace Fernando Tuesta en su imprescindible texto “Representación Política: las reglas también cuentan” (Lima: Fundación Ebert, 2005)– que la circunscripción electoral (que es el nombre técnico del coloquial “distrito electoral”) es “aquel conjunto de electores que conforman la base para que sus votos se repartan entre un número determinado de escaños”. Así también, como señala el mismo Tuesta, “si bien puede haber circunscripciones o distritos sin base territorial, generalmente la delimitación de estas se realiza atendiendo a ese criterio”.

En tal sentido, aunque es cierto que en la mayoría de los casos las circunscripciones electorales tienen una base territorial, en la Ciencia Política (y, por añadidura, en el Derecho Electoral Comparado) se admite la existencia de circunscripciones electorales especiales sin base territorial, las cuales son imprescindibles para poder otorgar representación directa a determinado conjunto de electores a los que no es posible agrupar sobre la base de criterios territoriales, como ocurre con los ciudadanos residentes fuera del territorio de la República o con los pertenecientes a determinadas minorías étnicas; como ocurre en países como Portugal, Nueva Zelanda, Bulgaria, Eslovaquia, Croacia, Colombia, Francia, Italia, entre otros. Asimismo, tenemos conocimiento que actualmente

existen propuestas de crear circunscripciones especiales para residentes en el extranjero cuando menos en Suiza y México.

También se cuestiona que se pretenda asignar tres representantes a dicha circunscripción electoral, “sin considerar que en nuestro sistema electoral el número de representantes se determina de manera proporcional a la población votante existente en cada distrito electoral”. Al respecto, cabe señalar que si en nuestro país la asignación de escaños a cada circunscripción electoral se determinara únicamente sobre la base de la población electoral, la circunscripción de Madre de Dios, por ejemplo, no tendría ningún representante. De ahí que el artículo 21 de la LOE haya establecido no uno, sino dos criterios para efectuar la distribución de escaños entre las circunscripciones electorales. En efecto, de lo dispuesto en el último párrafo del mencionado artículo se establecen las siguientes reglas:

- En primer lugar, de los 120 escaños de nuestro Parlamento, se asigna un escaño a cada una de las 25 circunscripciones electorales en que se divide el territorio de la República, independientemente de la población electoral que tenga cada una de ellas.
- Luego, se distribuyen los 95 escaños restantes “en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito”.

Como se infiere de lo manifestado, el criterio de la proporcionalidad respecto de la población electoral no es el único y recién se aplica en un segundo momento.

De otro lado, toda regla admite excepciones. Por ello, puestos en el escenario de la creación de una circunscripción electoral para residentes en el extranjero, que sería una circunscripción excepcional respecto de las demás circunscripciones con base territorial, no tendría por qué sorprender que en ese caso, en lugar de aplicarse los criterios señalados por el artículo 21 de la LOE, que no determinan un número fijo de escaños a cada circunscripción, se establezca un número determinado de escaños. Así por ejemplo, ocurre en Colombia, donde se asigna un escaño para dicho efecto.

Claro está, también podrían seguirse los mismos criterios señalados por la referida norma; sin embargo, la aplicación de una u otra alternativa es una cuestión de opción legislativa, no existiendo razones de fondo para descalificar de antemano a ninguna de ellas.

Un aspecto en el que sí compartimos el primer diagnóstico, es respecto a que la propuesta de



establecer que, de los tres escaños que se asignarían a la circunscripción para residentes en el extranjero, uno correspondería al continente americano, otro al europeo y otro al resto de continentes, en realidad implicaría la creación de tres “distritos electorales con un representante cada uno”; siendo este, precisamente, el aspecto más discutible del proyecto. Aunque, valgan verdades, fórmulas similares se aplican en Portugal, donde hay una circunscripción para Europa y otra para el resto del mundo; o en Italia, donde hay cuatro circunscripciones, una para Europa, otra para Sudamérica, otra para América del Norte y Central, y la última para el resto de continentes.

Así también, en el mismo sentido del primer diagnóstico, consideramos que la propuesta contenida en el proyecto de ley, de crear un Comité de Protección de los Derechos de los Peruanos Residentes en el Exterior, es un ingrediente que resulta ajeno a una buena receta para otorgar representación parlamentaria propia a nuestros compatriotas en el exterior.

Sin embargo, los aspectos opinables del proyecto pueden ser subsanados durante el debate parlamentario que se realizará en el Pleno del Congreso, de modo que lo que se viene cocinando sobre el particular, tenga como resultado una ley que permita que los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero logren un viejo anhelo: contar por fin con una representación parlamentaria que, de manera efectiva, impulse iniciativas legislativas que contribuyan a mantener su vínculo con nuestro país.

(*) Jefe del área electoral y constitucional de la ONPE. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.