

## Voto costarricense en el extranjero: un nuevo reto nacional

Paola Alvarado Quesada \*

---

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 13 de mayo de 2013.

**Aprobación:** 26 de noviembre de 2013.

**Resumen:** El artículo ofrece una visión comparada de la experiencia del voto en el extranjero en Latinoamérica y el proceso de organización e implementación del voto en el extranjero en Costa Rica, como producto de la reforma electoral del año 2009.

**Palabras clave:** Voto en el extranjero / Sufragio / Organización electoral / Logística electoral / Derecho al voto / Elecciones presidenciales.

**Abstract:** This article offers a comparative view of the experience of voting abroad in Latin America and the organization and implementation process of voting abroad in Costa Rica as a result of the electoral reform of 2009.

**Key Words:** Voting abroad / Suffrage / Electoral organization / Electoral logistics / Right to vote / Presidential elections.

---

\* Costarricense, politóloga, correo [paoalque@gmail.com](mailto:paoalque@gmail.com). Encargada del Programa Electoral Voto Costarricense en el Extranjero del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Máster en Derechos Humanos de la Universidad Estatal a Distancia, licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR). Ha participado en cursos y seminarios internacionales de elecciones y democracia; liderazgo de jóvenes y derechos humanos, entre otros.

El voto en el extranjero es aquel en el cual las y los ciudadanos de un país pueden ejercer su derecho a elegir o manifestarse políticamente (por ejemplo en el caso de un referéndum) desde algún punto fuera del territorio nacional al que pertenece como ciudadano o ciudadana.

Esto tiene como propósito el impulso del principio democrático de la universalidad –dentro de ello se reafirma la concepción del sufragio como un derecho de los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia o de cualquier otra característica diferenciadora; de forma que se cumple el principio de igualdad entre ciudadanos- y abre una esfera de posibilidades en la cual aún queda pendiente el debate de la inclusión de ciudadanos extranjeros en su país de residencia.

Dicho esto, se podría decir que el voto en el extranjero tiene dos objetivos principales:

- ▶ Asegurar los derechos políticos de quienes viven fuera de sus países.
- ▶ Incrementar la participación política para generar confianza y seguridad en los procesos electorales y en los gobiernos democráticos que dichos procesos producen.

A partir de esto, de las grandes innovaciones que el nuevo Código Electoral aprobado en Costa Rica en el 2009 presenta, definitivamente sobresale la inclusión de la opción de votar para aquellos y aquellas costarricenses que para el momento de una elección presidencial o una consulta popular a nivel nacional se encuentren fuera del país, estén debidamente inscritos con su cédula vigente y deseen ejercer su derecho al voto. Siendo así, para la organización electoral costarricense se presenta un

particular reto en miras de las elecciones de febrero de 2014: organizar por primera vez en su historia votaciones fuera de las fronteras del país.

Sin embargo, no es Costa Rica pionero en este tema; por el contrario, dentro de Latinoamérica es de los últimos países que dan este paso. Es por ello que ha sido necesario estudiar no solo la teoría, sino también lo que otros han realizado para que, en consecuencia, se defina la estrategia a seguir en el país. Por lo que, en primera instancia, se presentarán las opciones existentes para dos etapas básicas para el voto fuera de las fronteras costarricenses: el empadronamiento y el proceso de votación como tal. Luego se plasmará cuál fue la decisión costarricense en cuanto a su camino a seguir y los retos que hasta ahora se han presentado a nivel logístico para llevar a cabo los procesos antes mencionados.

## **1. Empadronamiento: el primer gran reto**

Ciertamente, lo primero que se debe realizar es justamente estudiar las formas de empadronamiento posibles para empezar con esta labor determinante de la cantidad de ciudadanos que se logren registrar como electores en los consulados habilitados para ello y que, de esta forma, se acerquen posteriormente a ejercer su voto.

Las opciones para hacer el empadronamiento son:

- **Postal:** en esta modalidad, las personas pueden descargar un formulario de internet y además de llenarlo, le adjuntan una serie de documentos incluyendo, en algunos casos, certificaciones legales (de abogados del país de residencia o de los mismos cónsules), lo que implica costos para

el ciudadano. Una vez lista la documentación, la persona hace el envío hasta el organismo electoral para el respectivo análisis.

- Consular: la persona ciudadana costarricense se acerca al consulado con la documentación solicitada, ahí el formulario es llenado por el cónsul, y este se encarga de enviarlo al organismo electoral para el estudio. Sin lugar a dudas, esta es la forma más escogida por los diferentes países, ya que se aprovecha la estructura internacional que tiene el país por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores o similares.
- Electrónico: una tendencia que cada vez va creciendo, la cual consiste en que la persona electora desde cualquier lugar, ingrese a una página web habilitada para el llenado del formulario electrónico el cual es enviado por esta vía al organismo electoral, sin que medie ningún tercero en el proceso.
- Presencial de funcionarios electorales: en algunos casos, se han identificado lugares clave en la concentración de emigración a donde el organismo envía funcionarios a llenar los formularios de empadronamiento, generalmente este se realiza en los denominados “consulados móviles” (un término usado por Cancillería, para cuando el consulado, por la lejanía de algunas concentraciones de ciudadanos, escoge desplazarse temporalmente –plazos muy cortos- a zonas más cercanas a dichas concentraciones y proporcionarles los servicios básicos del consulado).

Ante ello, de manera resumida se presentan las ventajas y desventajas de cada mecanismo:

**Tabla n.º 1**  
**Ventajas y desventajas de diferentes sistemas de empadronamiento en el extranjero**

	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<b>Postal</b>	Fácil acceso.	El costo de envío de la documentación es cubierta por el elector, hay que desplazarse hasta una oficina postal y posibilidad de extravío del trámite.
<b>Consular</b>	Se garantiza la fe pública del funcionario.	Tiempo de envío de los trámites son más lentos.
<b>Electrónico</b>	Fácil acceso desde cualquier parte del mundo, inmediatez de llegada del trámite al organismo electoral y clara adaptación a las corrientes tecnológicas actuales.	Inversión inicial alta.
<b>Presencial de funcionarios electorales</b>	Total control del organismo electoral sobre el proceso, se garantiza la fe pública del funcionario.	Inversión muy alta en cada proceso que haya.

Fuente: Construcción propia a partir de Braun, N. y varios. *Voto en el extranjero*. Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral. (México D.F., México) 2008.

La decisión de una u otra forma de empadronamiento no resulta excluyente, por el contrario, se recomienda el uso de varias formas para que entre ellas sean complementarias y, de esta manera, se logre la mayor inclusividad de electores en el extranjero, de forma que se privilegia esa idea antes mencionada del principio de universalidad.

Asimismo, resulta relevante señalar que los requisitos para cualquiera de estos procedimientos difieren de país en país, de forma que en algunos se

restringe la posibilidad de ejercer el derecho a partir de la necesidad de cumplir ciertas condiciones más allá de la ciudadanía. Por ejemplo, algunos países exigen el requisito de que solo los ciudadanos residentes en otras latitudes que puedan demostrar su residencia fuera por una cantidad mínima determinada de años; o solo se permite el ejercicio del voto a los ciudadanos que se encuentren lejos por motivos militares o diplomáticos; o ciertas condiciones particulares que limitan un poco más el acceso a esta opción como lo son la seguridad de que la permanencia fuera del país es temporal.

## 2. Procesos de votación

Otra decisión primordial es la que se refiere al proceso mismo de votación y el mecanismo que para los efectos se escoja. Ante esto, se presentan los más utilizados en el mundo:

- Personal: la persona debe presentarse en un determinado recinto, ya sea la sede de la misión oficial o en otro sitio habilitado para ello. En el caso de que se decida llevar a cabo el proceso de votación en las sedes diplomáticas, se debe tener en cuenta que “puede restringir sensiblemente el nivel de cobertura e inclusividad” de las personas ciudadanas en el mundo<sup>1</sup>. En el caso de las sedes diplomáticas, se debe considerar que la magnitud y distribución geográfica de la red diplomática en el exterior y su proximidad a las regiones o zonas donde residen o laboran las y los electores potenciales puede gravitar de manera decisiva en el nivel de cobertura. En este sentido, se buscan alternativas como sedes de organismos internacionales o regionales, o

---

<sup>1</sup> Braun, N. y varios. *Voto en el extranjero*. Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral. (México D.F., México) 2008.

bien, sitios especialmente habilitados o contratados en los países anfitriones para este fin (como ejemplo centros deportivos o escuelas), de forma que se busque una mayor cobertura.

- Por correo o postal: el elector recibe por correo la documentación para votar y después de marcar su papeleta la devuelve por correo al país de origen. En ese sentido, hay variaciones; por ejemplo, hay países que solicitan testigos que confirmen la identidad del elector o que confirmen que el voto haya sido libre y sin interferencia; o el voto se envía por correo al consulado y ellos se cercioran de que llegue al organismo electoral. Otra variación, aplicada en Suecia, es la del voto por medio de mensajero, en la cual el mensajero llega con un sobre con el material electoral hasta donde está el elector, este marca la papeleta frente al mensajero –quien funge como testigo- y el mensajero la hace llegar a la sede diplomática. Dicho mensajero puede ser una persona que forma parte del cuerpo diplomático o una persona autorizada por el elector para estos efectos. En el caso español, esta modalidad postal permite que la información electoral sea enviada, hasta 20 días antes de la jornada electoral, a todos los españoles mayores de edad que viven en el exterior, por medio de correo certificado.
- Delegación del poder: la persona ciudadana está facultada para nombrar un apoderado que lo represente para emitir su voto en una mesa instalada en el país de origen o en el extranjero. Este procedimiento es el más barato, pero el que menor transparencia ofrece debido a una total impersonalidad al ejercer la voluntad.
- Electrónico: puede ser por medio de Internet, asistentes digitales personales, fax, teléfonos fijos o móviles; así como las urnas



electrónicas, sean aparatos creados exclusivamente para recibir votos como se utiliza en Brasil; o dispositivos como computadoras o tabletas configuradas para los efectos. Asimismo, dentro de este mecanismo, se debe decidir entre utilizar un software que esté conectado permanentemente al Internet (lo cual facilita que el voto sea desde cualquier parte del mundo) o que por lo contrario, este sea desconectado y cuente con almacenamiento local.

**Tabla n.º 2**

**Ventajas y desventajas de los procedimientos de voto en el extranjero**

	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<b>Voto personal en misiones diplomáticas</b>	Elevados niveles de transparencia y permiten una réplica más exacta de las juntas receptoras de votos como son dentro del país.	Elevados costos financieros y de organización, además de la lejanía de los electores del lugar de votación.
<b>Voto por correo</b>	Costos financieros y de organización más bajos para el organismo electoral, además de inclusión de mayor cantidad de electores.	Problemas de transparencia y dependencia de un servicio postal rápido y confiable.
<b>Voto por delegación de poder</b>	Casi no tiene gastos adicionales.	No permite garantizar el principio de plena igualdad y es muy impersonal, no se asegura la voluntad del titular del derecho.
<b>Voto electrónico</b>	No hay retrasos, disponible en todo el mundo –en caso de que sea por Internet-, el más cercano a asegurar el principio de universalidad y facilita el escrutinio.	Incertidumbre ante la seguridad del sistema (al ser innovador) y costos financieros por la instrumentación.

Fuente: Construcción propia a partir de Braun, N. y varios. *Voto en el extranjero*. Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral. (México D.F., México) 2008.



### **3. Antecedentes latinoamericanos**

Ante la fuerza de los movimientos migratorios, varios países latinoamericanos han implementado el voto de las personas ciudadanas que viven fuera de su territorio nacional, pretendiendo la inclusión de estos en la toma de decisiones del país y tratando de cumplir con el principio de universalidad tan propio de la democracia.

Por el momento doce países latinoamericanos lo han implementado y algunos otros están por incluirlo en su legislación para pronto llevarlo a la práctica. A partir de lo analizado, de estos doce países, diez apuestan por la modalidad de voto personal en sedes diplomáticas o en centros de votación alternativos; tan solo Panamá y México utilizan el voto postal, aunque este último ha implementado el voto electrónico remoto a nivel de las votaciones regionales en el Distrito Federal. En el siguiente cuadro se encuentra el resumen latinoamericano:

**Tabla n.º 3**

**Cuadro resumen del proceder electoral de países latinoamericanos con respecto al voto de ciudadanos en el extranjero**

<b>País</b>	<b>Procedimiento</b>	<b>Empadronamiento</b>	<b>Centros de votación</b>
<b>Argentina</b>	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas, de ser necesario, en centros de votación externos a la sede
<b>Bolivia</b>	Personal	Sedes diplomáticas	Centros de votación externos a la sede diplomática
<b>Brasil</b>	Personal	Embajadas o en la Notaría Electoral del Extranjero en Brasilia	Sedes diplomáticas o lugares donde existan servicios del gobierno brasileño
<b>Colombia</b>	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas, de ser necesario, en centros de votación externos a la sede
<b>Ecuador</b>	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas, de ser necesario, en centros de votación externos a la sede
<b>Guyana</b>	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas
<b>Honduras</b>	Personal	Sedes diplomáticas	Centros de votación externos a la sede diplomática
<b>El Salvador</b>	Postal	Sitio web, sedes diplomáticas y Oficinas TSE	Postal
<b>México</b>	Postal	Sedes diplomáticas en EEUU y tienen que viajar a México si viven en un país que no es EEUU	Postal
<b>Panamá</b>	Remoto (Internet)	Digital o apersonarse al organismo electoral	Electrónico por Internet
<b>Perú</b>	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas, de ser necesario, en centros de votación externos a la sede
<b>República Dominicana</b>	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas
<b>Venezuela</b>	Personal	Sedes diplomáticas	Sedes diplomáticas, en facultades de universidades públicas -caso de Cuba-

Fuente: Construcción propia a partir de Braun, N. y varios. *Voto en el extranjero*. Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral. (México D.F., México) 2008.

Las sedes diplomáticas son las más utilizadas tanto para realizar el empadronamiento como para establecerlas como centro de votación; sin embargo, a partir de criterios de cantidad de votantes –que implican la apertura de varias juntas receptoras de votos- o la necesidad de abrir centros de votación en distintos puntos –ante la lejanía de dichas sedes con las colonias o por la cantidad de gente votante dentro de una jurisdicción consular- se ha hecho necesario para países como Argentina, Bolivia o Ecuador utilizar varios centros de votación ajenos a la sede diplomática. Un elemento al que se enfrenta la elección de la misión diplomática como delegado electoral es la identificación de los funcionarios diplomáticos con el partido que está en el poder, que cierto o no, limita la idea de transparencia. Por otra parte, se encuentran casos como el de República Dominicana que más bien escoge pocos consulados para el voto en el exterior, enfocándolo a las grandes concentraciones de dominicanos en el mundo.

En cuanto a las personas integrantes de las juntas receptoras de votos fuera de las fronteras del país, un sistema que utilizan otros países –Perú o Venezuela- es el de la elección aleatoria de los integrantes de juntas entre las personas empadronadas para votar, sistema similar con el que establecen las mesas de votación a lo interno del país. Esta designación es obligatoria lo que permite asegurarse en mayor medida la apertura de la junta receptora de votos y establece sanciones para quienes no cumplan con la labor.

Caso particular es el de Brasil, país que utiliza el voto personal en sede diplomática o los lugares que el Tribunal Superior Electoral estime convenientes, pero por medio electrónico, haciendo uso de la urna electrónica desarrollada por ellos mismos; aunque aún cuentan como contingencia con

papeletas tradicionales que remiten desde el Tribunal al exterior en caso de que los medios electrónicos no funcionen. Por otra parte, hay que recalcar que Brasil es uno de los países que impone un mínimo de electores inscritos en cada junta receptora de votos –por lo menos 30 personas inscritas- para llevar a cabo las elecciones en una sede fuera de Brasil.

El otro sistema de voto utilizado en Latinoamérica es el postal, implementado por México y El Salvador –país que lo aplicará por primera vez en el 2014-. En el caso de México, el empadronamiento es en la sede diplomática para los que viven en Estados Unidos y en el Instituto Federal Electoral (IFE). Para esto, dentro de los datos que ofrecen los electores deben dejar una dirección del lugar a dónde hacerles llegar el material electoral. Luego, la papeleta, incluida dentro del material electoral, una vez marcada por la persona electora, es enviada vía correo certificado al organismo electoral, de forma que este se encargue del escrutinio en su sede principal.

El IFE ha enfrentado dos problemas particulares, el primero es que dentro de los requisitos que se exigían al elector resalta la credencial para votar -que aunque era emitida de manera gratuita por el IFE, había que trasladarse hasta México por ella-; y el segundo problema es que el mismo elector era quien pagaba el traslado postal de vuelta del material electoral, costo que no podía o no quería asumir. Ante ello, se debe resaltar que el IFE, para la elección anterior, decidió hacer cambios al respecto como establecerse temporalmente en zonas de alta concentración de mexicanos para extender las credenciales, asumir el mismo organismo el costo postal del envío de la papeleta de vuelta a México y hasta hacer las primeras pruebas del uso del

voto electrónico por Internet, situación que se estableció particularmente para el Distrito Federal, como antes se mencionó.

En el caso de Panamá, el Tribunal Electoral tiene dos vías para hacer el empadronamiento, la primera combina la solicitud por Internet con una entrevista por un medio electrónico; y la segunda es la solicitud personal ante las oficinas del organismo electoral. En la primera forma, el elector llena una solicitud de inclusión en el registro de residentes en el extranjero (RERE) disponible en la página web del Tribunal Electoral; luego dicho tribunal le devuelve al ciudadano un citatorio para una cita vía *Skype* de comprobación de la identidad, eliminando trámites que en el pasado se tenían que hacer, como la autenticación de documentos y su posterior envío postal, los cuales fueron identificados como obstaculizadores por quienes deseaban inscribirse como electores. Para las elecciones anteriores, a los inscritos en el RERE (el padrón especial para el extranjero) se les enviaba el material electoral por medio de correo certificado; estos hacían su elección y enviaban de vuelta el material a la dirección postal del organismo electoral en correo certificado. Por resultar esto poco popular, para el 2014 se proyecta la puesta en práctica del voto por Internet.

En general, entre los problemas enfrentados se puede resaltar que hay muchas personas que se encuentran en condición migratoria ilegal, lo que provoca que no se acerquen a las sedes diplomáticas por el temor a ser deportadas; que cuentan con escasos recursos económicos para desplazarse a las sedes diplomáticas o para cubrir el costo de algunos trámites que deben asumir los electores como es el que abogados certifiquen algunos documentos.

Se debe resaltar que un gran inconveniente es el desconocimiento sobre el voto en el extranjero y las posibilidades que conlleva, razón por la cual países como México han tenido que invertir grandes recursos en publicidad en los países donde se encuentran sus colonias más numerosas, con el objetivo de incentivarlas a utilizar este medio y resaltar la importancia democrática que esta opción representa.

#### 4. Radiografía de nuestros consulados en el mundo

En Costa Rica se cuenta con 54 consulados remunerados en el mundo<sup>2</sup>; sin embargo, para efectos de la elección de febrero del 2014 no se estableció a Puerto Rico como posible centro de votación, por su tardía apertura. La distribución por continente se hace de la siguiente manera:

**Tabla n.º 4**

#### **Cantidad de consulados costarricenses por continente**

<b>Continente</b>	<b>Cantidad de consulados</b>
América	35
Europa	11
Asia	7
Oceanía	1

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores

<sup>2</sup> Es importante hacer la distinción entre consulados remunerados y los honorarios, puesto que en el caso costarricense solo se utilizan los consulados remunerados para efectos electorales. En este sentido, los remunerados son aquellos que cuentan con funcionarios que mantienen una relación laboral debidamente constituida con el Estado costarricense.

Para conocer mejor la situación de cada uno de estos, se ha llevado a cabo, en primera instancia, un diagnóstico y, posteriormente, se ha aplicado una serie de herramientas que ayuden definir el accionar en cada uno de los casos. Aquí es importante señalar que los instrumentos fueron aplicados con la cantidad de consulados remunerados que había en el momento, siendo así, el primer instrumento fue aplicado a 48 de estos y conforme se han incorporado más, se les ha involucrado en esta dinámica de trabajo electoral.

Como situaciones generales, se debe señalar que la mayor concentración de costarricenses se encuentra en los Estados Unidos de Norteamérica, particularmente en la jurisdicción del consulado de New York, lo cual también se refleja en que es este el que tiene más personas empadronadas electoralmente. Además, la mayoría de ellos mencionan que pueden llevar a cabo las votaciones en sus oficinas; las excepciones son los consulados que más personas cubren, como lo es justamente el supra citado de New York.

En temas propiamente electorales, el empadronamiento electoral es bajo si se compara con el universo posible de ciudadanos en el extranjero; particularmente con el registro que los mismos consulados llevan de personas costarricenses bajo su jurisdicción, y en el entendido de que este refleja parcialmente la cantidad real de costarricenses que viven fuera de nuestras fronteras. Es por ello que en el momento del diagnóstico, los consulados sugirieron la apertura de otros mecanismos de empadronamiento o a que se les otorgara más recursos que abrieran la posibilidad de establecer más consulados móviles con el objetivo de empadronar más personas y hacerles llegar más información de corte electoral.



La publicidad sigue siendo un reto constante a nivel latinoamericano y que para los consulados costarricenses es latente, por lo que los consulados recurrieron al uso de medios electrónicos para la divulgación de información -correo de las personas en el padrón consular, que no representa el total de personas en ese país-, radios, periódicos de circulación local o por medio de las redes sociales, o bien esperaron a que los costarricenses se acercaran a realizar algún trámite para comentarles la opción. Por tal motivo, se está trabajando, dentro de la campaña de publicidad, un apartado especial para voto en el extranjero que se enfoca en dos públicos: la persona costarricense en el exterior y la que vive en el país, pero que tiene seres queridos en el extranjero a quienes les puede informar al respecto. Una vez cerrado el padrón, el tono de la campaña cambiará a una etapa motivacional e informativa del proceso mismo de votación.

Asimismo, los consulados identificaron situaciones adversas a enfrentar; las más recurrentes son los inconvenientes para los desplazamientos de las personas hasta la oficina consular por su lejanía (hay países que el consulado donde está en la capital y varias colonias de costarricenses están ubicadas en ciudades lejanas a esta, o países que no tienen representación diplomática), gastos económicos para dicho desplazamiento o para cumplir con los requisitos -como por ejemplo las fotografías con el fondo adecuado-, dificultad para obtener permisos laborales por el horario de los consulados y el tiempo invertido en el desplazamiento, entre otras razones. Además, hay un porcentaje de costarricenses que simplemente no muestran interés en empadronarse y en votar, al menos en el extranjero, por el desconocimiento que hay sobre el tema. Ante esto, surge la antes mencionada solución de implementar consulados móviles con el objetivo de empadronar a aquellas

personas a las que no les es posible acercarse a los consulados e informarlas sobre el tema; puesto que los cónsules lo señalaban como factible, siempre y cuando se les otorgue presupuesto para estos fines (con la excepción de los consulados en países pequeños en los que no es necesario).

Sí es de reconocer que, en general, el personal consular señala que percibió una respuesta positiva ante el hecho de abrir la opción de voto en el extranjero, aunque iba acompañada por quejas sobre la manera de empadronamiento o votación, puesto que, los electores debían desplazarse hasta el consulado más cercano.

Propiamente para una votación en el consulado, la infraestructura de las oficinas consulares es variable. En general, se dice que el espacio es adecuado, siempre y cuando la afluencia de votantes sea moderada. El problema se identifica más que todo en lugares como los Estados Unidos de Norteamérica, por la cantidad de votantes que podían llegar a tener; por lo que se ha pensado en medidas de contingencia que permitan hacerse cargo de la afluencia de personas en estos lugares.

En general, los consulados costarricenses recomiendan la utilización de medios alternativos que eviten los traslados de los costarricenses, así como gastos extra, considerando que dentro de la masa migratoria costarricense hay un gran porcentaje de personas que laboran en trabajos de mano de obra no calificada, lo que representa bajos salarios, dificultad para solicitar permisos para ausentarse del trabajo o estudios y para desplazarse.

## 5. La decisión costarricense

Para tomar una decisión de parte del Tribunal Electoral costarricense, primero se conoció la parte más teórica del tema para luego entrar con el análisis comparado de lo que otros países hacían para, de esta manera, conocer los caminos posibles a tomar. También resultó primordial conocer las realidades de cada uno de los consulados remunerados del país en el mundo y así tomar una decisión de cómo afrontar esta nueva tarea asignada al organismo electoral.

Con la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, ley N.º 8765, publicada en La Gaceta n.º 171 del 2 de diciembre de 2009, y según el artículo 187 del mismo código, se agregó dentro de las obligaciones del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) la de incluir a las personas costarricenses que se encuentren en el extranjero al padrón nacional electoral, de forma tal que puedan emitir su voto en el caso de elecciones presidenciales o procesos consultivos a nivel nacional fuera de nuestras fronteras. Asimismo, la aprobación del *Reglamento para el Ejercicio del Voto en el Extranjero* detalla los mecanismos del accionar en los casos relativos a la votación en el extranjero, las diferencias con respecto a lo que sucede a nivel nacional en las formas de empadronamiento, quiénes pueden fungir como integrantes de las JRV, lo referente a los centros de votación o las nuevas labores de las autoridades consulares del país.

## 5.1. Proceso de empadronamiento

Primero, se decidieron tres opciones posibles para el empadronamiento el cual debía llevarse a cabo antes del 2 de octubre de 2013<sup>3</sup>:

- Personal en los consulados para quienes estaban fuera del país.
- Personal en cualquier sede el TSE si se encontraban en Costa Rica.
- Formulario electrónico desde la página web del organismo electoral. Esta última opción fue justamente una de las grandes innovaciones que acompañan este proceso y que se amparó en la idea de acercarse a aquellas personas costarricenses que no tienen las facilidades de desplazarse al consulado para hacer el cambio de domicilio electoral.

En este sentido, y al omitir el paso de hacer el trámite ante un funcionario público, la persona al acceder al formulario se encontraba con la necesidad de contar con una serie de información extra, que solo la persona titular de la cédula podía brindar, como por ejemplo información de la familia, distritos electorales y administrativos o el número de consecutivo de impresión de la cédula. Asimismo, deberían adjuntar imágenes de la firma, huellas y foto para apoyar el trámite solicitado y que sirviera como una prueba más para comprobar la identidad de la persona. Aquí es importante destacar que ante la duda de la identidad de la persona, se rechaza el trámite, puesto que no se puede correr el riesgo de cambiar sin consentimiento el domicilio electoral de alguien e impedir su derecho al voto.

---

<sup>3</sup> En este sentido, es importante recalcar que esta es una etapa concluida por el organismo electoral.

El empadronamiento en el caso de los votantes en el extranjero era voluntario y la persona podía escoger el consulado que mejor le convenía.

Al haber cerrado este proceso el 2 de octubre de 2013, los números arrojan un total de 12654 personas empadronadas en el extranjero. De los 53 consulados habilitados para estos fines, solo en Kingston (Jamaica) no se logró empadronar a nadie; y se mantuvo la tendencia de New York (Estados Unidos) como el consulado con más empadronados (2657) y los Estados Unidos como el país con más ciudadanos costarricenses empadronados (8316).

## 5.2. Proceso de votación

Por otra parte, se encuentra lo relacionado al proceso de votación propiamente. Lo primero que se debe señalar es que para el extranjero se trata de replicar, de la manera más fidedigna posible, el funcionamiento de una junta receptora de votos (JRV) en el país, por lo que se permite la participación de agentes electorales como son las personas integrantes de las JRV propuestas por partidos políticos, fiscales de partidos políticos (en ambos casos partidos de escala nacional), observadores nacionales y observadores internacionales. Además, se verá reforzado con la presencia de funcionarios del TSE cuando este lo estime pertinente<sup>4</sup>; así como con la labor que para los efectos le ha sido asignada al personal consular de nuestro país en los diferentes puntos del mundo.

---

<sup>4</sup> El Tribunal en su sesión n.º50-2013 del 6 de junio de 2013 definió que para que vayan funcionarios del organismo electoral los consulados tenían que superar un umbral de 50 electores inscritos, con excepción de los consulados donde por su cercanía, aunque no alcancen el umbral, es factible la cobertura de un funcionario. Asimismo, en los lugares donde haya un funcionario del TSE, habrá voto electrónico.

La integración de la JRV conlleva cambios con respecto a lo que a nivel nacional se conoce, aunque se mantiene la primera opción para la nómina que presenten los partidos políticos para ser representados; sin embargo, la segunda opción será justamente para los funcionarios designados por el TSE como sus representantes en el extranjero, la tercera opción, para los funcionarios consulares o diplomáticos y, por último, las personas voluntarias ad honórem del TSE; esto bajo un estricto orden de prelación según el orden aquí establecido<sup>5</sup>.

Habrán dos tipos de votación: la tradicional de papeleta y la innovadora herramienta electrónica. Para ambas formas, la persona votante se registra con su cédula de identidad ante la junta receptora de votos quien verifica la identidad en el padrón registro similar al que se usa en Costa Rica. En la manera tradicional de papeleta, la dinámica será la misma que a nivel nacional, la cual aplicará en los consulados con menos electores registrados y que se encuentren más lejos del país.

En el caso del voto electrónico, una vez hecha la verificación de la identidad, se le activa el sistema a la persona electora para que ejerza su derecho al voto en un dispositivo táctil; esta es una de las grandes novedades sin lugar a dudas. Activada la herramienta, el elector se encontrará, a nivel de diseño, con un estilo de papeleta electrónica, por así decirlo, respetando el sorteo de posiciones de los partidos políticos, y podrá ejercer su elección. Asimismo, se encontrará dentro de esta pantalla con un botón para poder ejercer voto blanco, si así lo quisiera, de forma que el proceso de votación como tal sea lo más similar posible al realizado por papeleta. Una vez

---

<sup>5</sup> Es importante resaltar que se hace la distinción entre el funcionario consular y el diplomático, de forma que este último solo podría desempeñar labores como integrante de JRV.

confirmada la opción, el sistema procederá a imprimir un comprobante de votación que solo contiene el nombre del partido o "voto en blanco" según sea el caso, el cual será tomado por la persona electora, doblado y depositado en la urna.

De esta forma, la persona estará segura de que su elección ha sido efectivamente guardada y además permite posteriores auditorías del sistema a partir del comprobante de votación.

También se ha optado por trabajar en una contingencia a esta automatización, de forma que se asegure la continuidad de la elección, en caso de que algo falle en el procedimiento electrónico. Esta consiste en un sistema seguro de descarga para los funcionarios del TSE que viajarán para apoyar este proceso, en el cual, luego de autenticarse como usuario, se obtiene un número determinado de papeletas para su impresión y se continúa con el procedimiento de elección manual.

Al cerrar la votación, la JRV procederá a llevar a cabo el cierre de la votación contabilizando los votos –en el caso del manual-; en el caso del voto electrónico, se genera el acta de cierre del sistema y se llena el padrón registro. Para ambos casos, posteriormente se procederá a llevar a cabo la transmisión de datos al Tribunal una vez que hayan cerrado las votaciones en Costa Rica, la transmisión de los resultados, tanto para la votación manual, como electrónica se realizará vía telefónica.

Al día siguiente, el funcionario del TSE que viaje para los efectos, o la autoridad consular, según el caso, deberá remitir al TSE toda la documentación electoral para el escrutinio definitivo que realizan las señoras



y los señores Magistrados. Finalizada esta etapa en el TSE de las juntas receptoras de votos en el extranjero y que tienen sistema electrónico de votación, se procederá a realizar una auditoría por parte de los partidos políticos y demás entes externos.

**Tabla n.° 5**  
**Datos de voto en el extranjero**

	<b>Datos generales</b>	<b>Datos de voto electrónico</b>
<b>Países</b>	42	31
<b>Consulados</b>	52	41
<b>JRV</b>	61	50
<b>Funcionarios</b>	50	50

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Programa de Voto en el Extranjero

Aunado a ello, hay otros aspectos, el más representativo para este tipo de elección, es el referente al papel de las autoridades consulares dentro del proceso electoral (cuyo origen es el artículo 191 del Código Electoral), puesto que estas cumplen labores en distintas etapas del proceso.

Antes de la elección, además de lo ya mencionado anteriormente sobre el empadronamiento, deberán colaborar en labores tales como la capacitación, juramentación y acreditación de agentes electorales; el acondicionamiento de los recintos electorales; recepción de material electoral; apertura del centro de votación o la colaboración en la difusión de la publicidad electoral de parte del TSE. Durante la elección, se encargarán, por ejemplo, de fiscalizar y llevar un registro escrito de todos los acontecimientos de la elección o sustituir –temporal o permanentemente- integrantes de la JRV cuando sea necesario. Una vez finalizada la elección, si en el consulado se encuentra destacado un funcionario electoral deberá transmitir los datos al

TSE, si no, le corresponderá al funcionario consular, ambos deben rendir un informe junto al registro escrito que han llenado en las etapas previas, devolver el material electoral y, ante cualquier disputa que se presente sobre lo ocurrido en el centro de votación a su cargo, brindar toda la información que el Tribunal solicite al respecto.

Otro detalle, es que se respetarán las diferencias horarias con las que se cuenta en cada zona geográfica, por lo que los horarios serán establecidos por el TSE oportunamente. Lo que es seguro es que las elecciones iniciarán en Australia ese domingo 2 de febrero del 2014, cuando en Costa Rica todavía es sábado 1.º de febrero. A partir de ahí, seguirán los costarricenses que se encuentren en Asia, luego Europa, hasta llegar a América. El consulado de Los Ángeles, en Estados Unidos, es el que por diferencia horaria cerraría después de las 6 de la tarde de Costa Rica, hora del cierre de la recepción de votos en el país.

## **6. Conclusiones**

Definitivamente las democracias deben adaptarse a las nuevas exigencias sociales; las restricciones que pueden minar la inclusividad de las personas ciudadanas deben ir desapareciendo, de forma que al disminuir los requerimientos que limitan el acceso a una de las bases de la democracia como lo son las elecciones, evita no solo el incumpliendo del principio de universalidad, sino que también evita la deserción política que existe.

En este sentido, es un acierto del nuevo Código Electoral incluir dentro de la arena política activa a aquellas personas que al salir de Costa Rica tradicionalmente han perdido sus derechos, pero que no por ello se desligan

de su condición de ciudadanos costarricenses. Lo cual también ha implicado un gran reto a nivel organizacional para el Tribunal Supremo de Elecciones, puesto que se encuentra por primera vez ante un ambiente tan diferente y con realidades tan distintas entre sí como las que enfrenta cada consulado, por lo que se toma la decisión de cubrir el 98.4% del electorado con funcionarios institucionales capacitados para resolver las distintas situaciones que se pueden llegar a presentar en la JRV.

Sin embargo, este paso democrático también obliga a contraponer el peso económico que significa para el país, en relación al costo del voto de cada costarricense que ejerce el derecho a nivel nacional. Es por ello que se tiene que entender que las condiciones tan particulares y poco controladas por parte del TSE fuera de las fronteras costarricenses obliga a una mayor inversión económica que refleje la seguridad y transparencia que el Tribunal mantiene en el proceso electoral dentro del país. Asimismo, el envío y recibo de material electoral o el acondicionamiento de algunos centros de votación fuera de Costa Rica son parte de los gastos operativos que hay que tomar en cuenta.

En la parte más técnica, la decisión de optar por el voto electrónico es arriesgada ante la incertidumbre que produce lo innovador; sin embargo, es por ello que se mantiene que a pesar de que se ejerce por medio de una herramienta tecnológica, es un voto presencial (tal y como lo indica el Código Electoral). En cuanto a las instancias más técnicas, se decidió buscar que esta automatización del ejercicio del voto resguardara la seguridad del voto mismo, por lo que se hace bajo un almacenamiento local y encriptado, de manera tal que no es posible estar ingresando al sistema para ver, crear o

modificar nada en él. Esta es una forma de ir cambiando poco a poco la cultura electoral costarricense acostumbrada a la papeleta, de forma que se vaya introduciendo la sociedad a esta nueva era tecnológica y que esto vaya reflejándose en distintos mecanismos que favorezcan la participación.

La idea de esta decisión es ir avanzando hacia ese liderazgo latinoamericano que el TSE acostumbra, pero teniendo presente la necesidad de mantener las garantías tradicionales con las que cuenta el proceso electoral costarricense. Hay que reconocer que este sentido se refleja en lo plasmado en el reglamento emitido por el TSE para la votación en el extranjero, dejando latente la necesidad de replicar, en la medida de lo posible, ese sistema garantista que se vive dentro del país, lo cual tiene particular eco en la apertura a la participación de los partidos políticos y en cuanto a la existencia de figuras para la fiscalización y observación del proceso electoral (reforzando su transparencia).

Estos pasos se ven reforzados por la inclusión de la posibilidad del empadronamiento electrónico que llega a solucionar una de las grandes trabas que no solo manifiestan los costarricenses por el mundo, sino que se ha identificado como uno de los grandes problemas que enfrentan otras democracias estudiadas.

Para ir finalizando, es necesario resaltar una idea importante y es la precaución con la que hay que asumir esta innovación de la inclusión del voto de costarricenses en el extranjero, en el sentido de que es la primera experiencia en el país y que es este un proceso de aprendizaje para todos. Para ello es primordial la labor que todos los agentes electorales (incluido el elector) vayan a desempeñar en el proceso y que este se haga cumpliendo



N. ° 16, Julio-Diciembre, 2013

ISSN: 1659-2069

con los mayores estándares de transparencia. Siendo conscientes de ello, todos los agentes electorales tendrán la posibilidad de retroalimentar el proceso una vez terminada esa etapa del proceso, de forma que dispondrán de formularios evaluativos según su participación, los cuales serán remitidos junto con el material electoral al TSE, para su respectiva sistematización.

Si bien en el caso de Costa Rica se ha decidido dentro de este reto que significa el voto en el extranjero asumir otro tan incidente como lo es el voto electrónico, es esta una manera de tomar el liderazgo de la región y dar un paso adelante en la concepción de la democracia universal, la cual debe adaptarse a los tiempos, de forma que las personas ciudadanas se sientan identificadas con lo que se les ofrece y que gracias a ello sigan creyendo en las instituciones democráticas. A esto se le suma la idea de que si hay una democracia sólida y capaz de llevar a cabo un paso como este en definitiva es la democracia costarricense.



N. ° 16, Julio-Diciembre, 2013

ISSN: 1659-2069

### Fuentes consultadas

Braun, Nadja y varios. "Voto en el extranjero". En: *El manual de IDEA Internacional*. México D.F.: Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral, 2008.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. "Cuadro Comparativo de países que aplican el Voto en el Extranjero". México D.F.: Editorial CESOP, 2004.

Código Electoral. Ley N.º 8765 del 11 de agosto del 2009. Publicado en La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre de 2009.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. "El voto de los mexicanos en el extranjero: un proceso perfectible". En: *Papeles para la reflexión*. Número XXXVII, setiembre de 2008. <http://www.fundacionpreciado.org.mx/Reflexion/PDF/Papelesreflexion37.pdf>

Instituto Federal Electoral. Página web disponible en: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Voto de los mexicanos residentes en el extranjero/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Voto%20de%20los%20mexicanos%20residentes%20en%20el%20extranjero/) Visita: marzo del 2013.

Meléndez, Willian. "El voto en el exterior cubrirá hasta donde llegue la emisión del DUI". En: *La Prensa Gráfica*. <http://www.laprensagrafica.com/-El-voto-en-el-exterior-cubrira-hasta-donde-llegue-la-emision-del-DUI-> Visita: 1 de febrero del 2013]

Reyes, Getzalette. "TE, preparado para que panameños en el exterior voten por internet". En: *La prensa*. <http://www.prensa.com/uhora/ruta-2014/tribunal-electoral-voto-panamenos-extranjeros-internet/154591> Visita: 2 de febrero del 2013.

Tribunal Supremo de Elecciones. *Reglamento para el Ejercicio del Voto en el Extranjero del 2 de abril del 2013*. Publicado en La Gaceta n.º 89 de 10 de mayo de 2013.

Tribunal Electoral de Panamá. Página web disponible en: <http://www.rere.pa/ReReApp/> Visita: marzo del 2013.

Tribunal Electoral de Panamá. *Reglamento del Voto de Ciudadanos Panameños residentes en el Extranjeros*. Decreto N.º 9 del 2 de julio del 2007.