



# VOTO POSTAL DESDE EL EXTRANJERO

---

Gabriel Ortiz, Investigador asistente

---

13 · 01 · 2021

## MINUTA: VOTO POSTAL DESDE EL EXTRANJERO

Desde 2016 existe la posibilidad de que los chilenos residentes en el extranjero puedan emitir su voto desde para elecciones presidenciales y plebiscitos nacionales<sup>1</sup> (como el del pasado 25 de octubre). Sin embargo, su participación está limitado a estas instancias y no se les permite participar en elecciones municipales o parlamentarias. Con motivo de la realización de las elecciones de convencionales constitucionales en el próximo abril de 2021, se han presentado dos proyectos de ley que permiten el sufragio de los chilenos en el extranjero, uno mediante la creación de un distrito especial<sup>2</sup> y otro que suma sus votos al del distrito 10<sup>3</sup>.

Una posible preocupación al respecto es que, bajo la modalidad actual, la votación se realiza mediante urnas habilitadas en embajadas o consulados de Chile en otros países, lo cual puede limitar la accesibilidad a este derecho a un número considerable de posibles electores. En esta minuta se exploran opciones y modalidades que permitan enfrentar esta dificultad, con especial atención a las modalidades de voto mediante correo.

### Voto en el extranjero: características principales

ACE Electoral Knowledge Network<sup>4</sup> define la modalidad de votar en un país extranjero como una forma de voto en ausencia que proporciona equidad y acceso. La misma red afirma que entre sus principales dificultades puede estar el determinar en qué distrito electoral deben registrarse estos votantes para votar. En el caso de Chile, se habilitan espacios para votación en las embajadas y consulados del país. Según ACE, el proporcionar instalaciones de votación en el exterior puede ser un servicio viable para las elecciones de distritos electorales más grandes, a nivel nacional y posiblemente provincial, pero puede ser una alternativa poco practica para elecciones del gobierno local o donde pueda haber un número masivo de distritos electorales pequeños.

Por otro lado, International IDEA<sup>5</sup> establece que “en respuesta a las consecuencias del avance de la democratización mundial... un número cada vez mayor de países en

---

<sup>1</sup> Ley N° 20.748. *Regula el ejercicio del sufragio de los ciudadanos que se encuentran fuera del país*. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1061853>

<sup>2</sup> Boletín 13. 083-07. En: [https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=13083-07](https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13083-07)

<sup>3</sup> Boletín 13.072-06. En: [https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=13072-06](https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13072-06)

<sup>4</sup> ACE Electoral Knowledge Network. *Voting in a Foreign Country*. En: <http://aceproject.org/main/english/po/poa02c.htm>

<sup>5</sup> International IDEA (2007). *Voting from Abroad*. En: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voting-from-abroad-the-international-idea-handbook.pdf>

desarrollo buscan ofrecer voto en el extranjero a sus ciudadanos, de los cuales una proporción significativa a menudo reside en el extranjero". Además, afirma el informe, "en las sociedades que salen de un conflicto, con un gran número de refugiados y personas desplazadas, se están organizando operaciones de votación en el exterior a gran escala para permitir la inclusión de estas personas en los procesos electorales". De igual manera, se constata que el progreso tecnológico) a veces puede proporcionar un medio cada vez más eficaz y eficiente para que las elecciones sean libres y justas, "incluso si una gran proporción de los votantes se encuentran fuera de su país de origen".

Sin embargo, IDEA también señala que las operaciones de voto en el exterior son complejas y plantean desafíos considerables. En la mayoría de las situaciones de transición, los programas de votación en el exterior deben establecerse desde cero, sin personal ni estructuras en el lugar donde se necesitan para permitir que se realicen múltiples actividades en paralelo y a gran velocidad. Dado que todos los pasos de planificación y los puntos de referencia operativos conducen a la fecha límite final del día de las elecciones, los plazos para cada paso suelen ser estrictos e inflexibles. Por lo mismo, afirma el informe, "es fundamental planificar la movilización rápida de recursos suficientes y, al mismo tiempo, es necesario equilibrar la sensibilidad política de cualquier proceso electoral".

En cuanto a los criterios para establecer accesibilidad a esta modalidad de votación, International IDEA señala que "puede ser factible permitir que cualquier ciudadano de un país vote en el exterior, independientemente de su intención de regresar, donde la población del país de origen es grande y no se espera que la influencia de los votantes de expatriados supere a la de la población de origen". Sin embargo, advierten, "un país con una población pequeña y un número relativamente grande de expatriados podría desconfiar de traspasar la influencia electoral a un grupo de personas que tal vez ya no tengan un interés directo en su país de origen". Esto es un tema que es sujeto a una fuerte discusión normativa y que se enmarcan en otras relevantes para el acceso al derecho a voto, como lo pueden ser aquellas para otorgar el sufragio a personas nacidas en el extranjero. En este sentido, el informe de IDEA afirma que aunque es más fácil de justificar, "utilizar el principio de 'intención de regresar' como factor determinante para otorgar derechos de voto a ciudadanos en el extranjero puede ser más difícil de administrar que permitir que todos los ciudadanos voten en el extranjero". Esto ya que requiere alguna forma de notificación de los ciudadanos que están en el extranjero (o que van al extranjero) de que su ausencia es temporal y que tienen la intención de regresar a su país de origen. Entonces surge la pregunta de si la notificación de la intención de regresar debe aceptarse al pie de la letra o si debe aplicarse una prueba objetiva. Puede resultar difícil idear una prueba objetiva que no sea discriminatoria y contraria a los principios del sufragio universal. Por ejemplo, exigir evidencia de la propiedad de una casa o propiedad discriminaría claramente a quienes no poseen

propiedades y podría verse como un retorno a un derecho de voto basado en la propiedad. Finalmente, concluyen que si esto es necesario dependerá de las circunstancias de cada país y, en particular, de si es probable que un gran número de electores se registre para votar mientras están en el extranjero.

### **Distritos electorales**

ACE recomienda que la legislación electoral determine el distrito electoral de los votantes en un país extranjero. Los votantes podrían conservar o recuperar su registro de votantes en su último distrito electoral de registro en el país de origen, o si no se registró antes de salir de su país de origen, un distrito electoral con el que alguna conexión formal (como la residencia de familiares, lugar de nacimiento). En algunos países se forman distritos electorales especiales "no geográficos" para los votantes que viven en países extranjeros.

Asimismo, se sugiere la utilización de los distritos existentes por sobre la creación de nuevos distritos, y para lo cual menciona el uso de papeletas enviadas por correo como la modalidad más conveniente. Las papeletas pueden contarse por separado o combinarse con otras papeletas para los mismos distritos electorales. Sin embargo, las líneas de suministro más largas y el mayor tiempo de entrega de material a países extranjeros significan que los materiales para la votación en países extranjeros deben prepararse con mucha anticipación al día normal de votación. También significa que la finalización del recuento de votos puede demorarse en espera de la devolución del material de votación.

También mencionan que los procedimientos de control para sellar las boletas en sobres individuales, mantener el secreto de la votación, contabilizar todo el material de votación y la seguridad de las boletas completas deben ser particularmente rigurosos.

### **Envíe el material de votación directamente al votante**

ACE afirma que, administrativamente, este es el método más simple y de menor costo. Después de una solicitud directamente al organismo de gestión electoral por parte del votante, el material de votación se envía por correo a los votantes en lugares extranjeros desde su país de origen. Estos correos pueden devolverse a un centro especial de recepción de papeletas o a la oficina del distrito electoral correspondiente para verificación de validez y recuento.

La principal desventaja de utilizar este método es el tiempo que transcurrirá entre el envío y la devolución del material. El material debe enviarse mucho antes del día de la votación (lo que ejerce presión sobre la producción de materiales) o los plazos para la devolución del material de votación deben extenderse después del día de la votación.

## **Correo al votante desde un lugar extranjero**

Como una variación del envío por correo directo al votante, los materiales electorales a granel pueden enviarse por mensajería segura o valija diplomática a ubicaciones centrales, como embajadas en países extranjeros. Los registros históricos de votación o los registros de votantes extranjeros se utilizarán como base para esto.

El uso de embajadas como centros de correo asegurará que el personal de procesamiento tenga algunos conocimientos básicos del sistema electoral. Por razones de eficiencia, estas instalaciones normalmente solo se proporcionarían en países donde es probable que haya un número significativo de votantes presente.

Estos lugares en el extranjero funcionan como centros de votación por correo, enviando material de votación a los votantes, ya sea después de su solicitud de votación por correo o sobre la base de la información en los registros de votantes extranjeros. Los votos completos deben recibirse por correo o en persona en el centro extranjero antes de una fecha límite definida. En el centro extranjero, los materiales se concilian, empaquetan de forma segura y se devuelven a la autoridad de gestión electoral por mensajería segura o valija diplomática sellada para verificación de validez y recuento.

Este método tiene algunas ventajas de accesibilidad. El uso de los servicios de mensajería mediante correo local puede reducir considerablemente el tiempo de respuesta; haciendo más probable que los votantes de países extranjeros tengan la oportunidad de votar dentro de los plazos de votación. Es importante que el material de votación se guarde de forma segura y que el material de votación completo se guarde en urnas selladas hasta su devolución al organismo de gestión electoral. Esto puede ocasionar costos logísticos mayores. También se debe garantizar que se envíen cantidades correctas de todo el material para todos los distritos electorales a cada lugar de votación extranjero.

Las ubicaciones en el extranjero estarán atendidas por personas que no habrán recibido ninguna formación directa o significativa. Es posible que sea necesario producir manuales de capacitación, videos y hojas de trabajo adicionales para el personal de otros países. Niveles más bajos de capacitación puede afectar la precisión del tratamiento de los votantes.

Cuando las embajadas se utilizan como ubicación en el extranjero y su personal como funcionarios de las mesas de votación, puede haber inquietudes sobre si la votación se está llevando a cabo de manera imparcial, particularmente en ausencia de un monitoreo de participantes políticos o independientes. Dichos funcionarios pueden no ser empleados directos y responsables del organismo de gestión electoral. ACE no realiza recomendaciones en atención a este punto.

## Combinaciones de métodos

Finalmente, ACE menciona que la cobertura más efectiva de votantes en países extranjeros se puede obtener usando combinaciones de los métodos anteriores, por ejemplo enviando por correo el material de votación directamente al votante desde el país de origen, pero devolviendo las papeletas por el votante a un lugar extranjero, desde donde se devuelven en grandes cantidades a la autoridad de gestión electoral para su procesamiento y recuento.

## Conclusión

Para concluir, es importante recalcar las precauciones que realiza International IDEA sobre los mecanismos de voto en el extranjero: “Al igual que con el proceso electoral interno, el sistema que se utilizará para el voto en el exterior necesita una planificación e implementación cuidadosas. También debe coordinarse metódicamente para garantizar que todos los electores sean tratados por igual en virtud de la ley electoral pertinente. **El costo por votante de la votación en el exterior será más alto que el costo de la votación en el país, pero el presupuesto deberá estar integrado para que no haya discriminación contra el elector externo.** El voto externo agrega complejidad al proceso, pero es una parte necesaria para extender la franquicia a todos los electores elegibles. ‘Hoy hemos llegado a suponer que la democracia debe garantizar prácticamente a todos los ciudadanos adultos el derecho al voto’ (Dahl 1998: 3). Si bien la flexibilidad es importante para enfrentar los desafíos, todas las decisiones deben cumplir con la ley. El voto en el exterior, debidamente administrado e implementado, facilitará el proceso democrático y, en el caso de las poblaciones de refugiados, fomentará la unidad y la reconciliación”.

