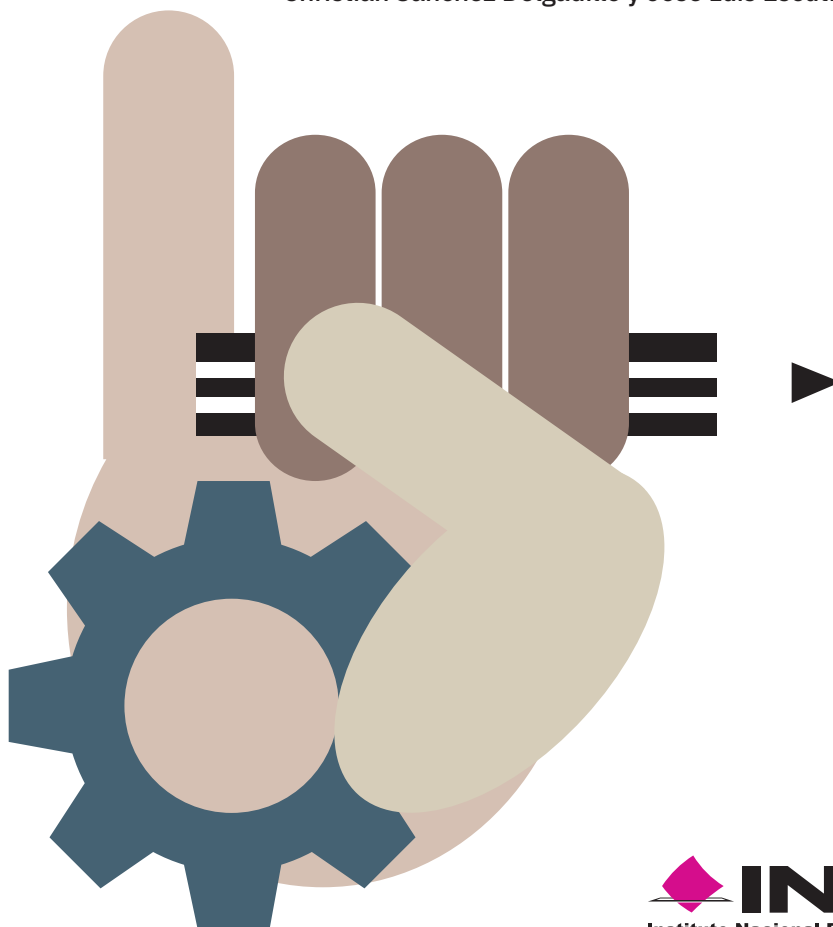


Estudio sobre mecanismos de inclusión electoral en perspectiva internacional comparada

Carlos M. Navarro Fierro

con la colaboración de
Julia Almaraz Anaya, Nohemí Vázquez Cervantes,
Christian Sánchez Delgadillo y José Luis Escutia Orta



Estudio sobre mecanismos de inclusión electoral en perspectiva internacional comparada

Carlos M. Navarro Fierro

con la colaboración de
Julia Almaraz Anaya, Nohemí Vázquez Cervantes,
Christian Sánchez Delgadillo y José Luis Escutia Orta

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación

Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Estudio sobre mecanismos de inclusión electoral en perspectiva internacional comparada

Coordinación de Asuntos Internacionales del INE

Primera edición, 2021

D.R. © 2021, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur
Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN electrónico: 978-607-8790-54-8

El contenido es responsabilidad del autor y no
necesariamente representa el punto de vista del INE

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

Introducción	9
PRIMERA SECCIÓN	
INCLUSIÓN Y BARRERAS LEGALES	17
1. Integrantes de las fuerzas armadas	19
1.1. Derecho al voto y facilidades para su emisión	22
1.2. Postulación a cargos de elección y otras modalidades de participación política	25
1.3. Panorama comparado extrarregional	28
2. Las personas reclusas en centros penitenciarios	33
2.1. El voto de las personas encarceladas en América Latina	35
2.2. Panorama comparado extrarregional	40
SEGUNDA SECCIÓN	
FACILIDADES PARA EJERCER EL DERECHO AL VOTO	43
3. Urna móvil	47
3.1. El panorama en América Latina	47
3.2. Panorama comparado extrarregional	50

4. Facilidades para la emisión del voto en mesa (voto accesible, asistido y/o preferente)	55
4.1. El panorama en América Latina	55
4.2. Panorama comparado extrarregional	59
5. La comunidad LGTBI+	61
5.1. El panorama en América Latina	63
5.2. Panorama comparado extrarregional	68
6. Personas sin domicilio fijo o en situación de calle	71
6.1. El panorama en América Latina	72
6.2. Panorama comparado extrarregional	73
TERCERA SECCIÓN	
MECANISMOS Y GARANTÍAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA	77
7. Las y los jóvenes	79
7.1. Promoción de la representación política de las y los jóvenes en América Latina	82
7.2. Panorama comparado extrarregional	86
8. Pueblos originarios y otros grupos vulnerables o minorías	89
8.1. El panorama en América Latina	90
8.1.1. Dispositivos y mecanismos de inclusión	93
8.1.2. Dispositivos y mecanismos de participación política	93
8.1.3. Reconocimiento de métodos tradicionales para la elección de sus autoridades a nivel local o sus candidaturas a órganos colegiados representativos	94
8.1.4. Reconocimiento a sus propias formas de organización y participación político-electoral	96
8.1.5. Garantías de representación política (escaños reservados)	97
8.2. Panorama comparado extrarregional	100

9. Voto en el extranjero y derechos políticos de la diáspora	105
9.1. El panorama en América Latina	107
9.1.1. Reconocimiento del voto en el extranjero	107
9.1.2. Elecciones en las que se aplica	108
9.1.3. Requisitos de elegibilidad	110
9.1.4. Modalidad para la emisión del voto	112
9.1.5. Representación política de la diáspora	115
9.1.6. Número de escaños y su distribución extraterritorial	116
9.2. Panorama comparado extrarregional	117
10. Mujeres: cuotas y equidad de género	123
10.1. El panorama en América Latina	127
10.2. Perspectiva extrarregional	135
Balance y comentarios finales	139
Fuentes de consulta	147
Notas de referencia	155

Introducción

Es perceptible que, a lo largo de los últimos años, en muchos países alrededor del mundo se han adoptado medidas legales, diseñado programas y desplegado esfuerzos para fortalecer sus regímenes político-electorales en un sentido y con un carácter incluyente. Desde luego, la noción de democracia incluyente o inclusiva no se limita al terreno de los derechos o la participación política y electoral, pero ésta es la dimensión en la que, por su naturaleza, se va a enfocar este estudio comparado.

Más en específico, la intención de este estudio es presentar a los públicos interesados un compendio más o menos riguroso y representativo de algunos de los dispositivos legales y, de ser el caso, programas institucionales que se han instrumentado para promover o facilitar el ejercicio de los derechos políticos fundamentales de algunos grupos o colectivos sociales que por diversas razones históricas, jurídico-institucionales, políticas, socioculturales o simplemente administrativas, no han tenido o no suelen tener las garantías, oportunidades o facilidades necesarias para su pleno ejercicio.

Para que resulten más claros el sentido, contenido y alcance de esta obra, vale la pena precisar algunos de los elementos que comprende el enunciado anterior. En primer lugar, hay que destacar que, en su dimensión y alcance geográficos, este estudio es más amplio que los anteriores que han formado parte de esta serie. Los estudios publicados previamente se enfocaban única y exclusivamente en 18 países de América Latina. Si bien el panorama comparado que se ofrece ahora

preserva un formato que privilegia los registros de esos países, ahora comprende además algunas muestras o ejemplos representativos de dispositivos o programas adoptados por países de otras regiones del mundo. Con esta novedad se busca ofrecer a las y los lectores un horizonte de visibilidad –y ojalá también un campo de reflexión y acción– más amplio y variado.

En segundo lugar, hay que puntualizar que, al menos desde un punto de vista sociológico, el concepto de inclusión se emplea en un sentido más amplio del que convencionalmente predomina en el ámbito político-electoral. El estudio no sólo ha tratado de abarcar a algunos de los grupos o colectivos sociales que suelen exigir o frente a los cuales se reivindican con mayor asiduidad acciones afirmativas para trascender condiciones de exclusión, marginalización, discriminación o subrepresentación política y/o electoral –como lo pueden ser las mujeres, las y los jóvenes, los pueblos originarios, las minorías étnicas, las personas con discapacidad o las que residen en el extranjero–, también ha buscado incorporar a otros grupos o colectivos sobre cuyos integrantes pesan, por distintas razones, condicionamientos o limitantes que afectan el debido reconocimiento o el pleno ejercicio de sus derechos políticos y que hasta hace relativamente poco tendían a ser soslayados y soslayadas no sólo en el plano jurídico-institucional o en el administrativo y procedimental, sino incluso en el del debate público y el trabajo académico.

En efecto, a la luz de nuevas dinámicas globales y regionales relacionadas con el debido reconocimiento y valoración de la diversidad humana y de los legítimos derechos de sus integrantes, ya empiezan a ser perceptibles en el terreno político-electoral algunos esfuerzos orientados a responder a necesidades y exigencias de colectivos como la comunidad LGTBI+, así como también de grupos como las personas que a lo largo del proceso electoral o durante la jornada electoral enfrentan circunstancias que les dificultan o de plano les impiden comparecer personalmente a la mesa de votación que les corresponde para ejercer su derecho al voto, ya que se encuentran reclusas en centros de salud o asistencia social, desempeñan funciones oficiales que les impiden hacerlo o, bajo otros parámetros, carecen de un domicilio fijo y/o viven en situación de calle.

En un sentido más amplio, el estudio también refiere la situación que guardan otros dos grupos, las personas encarceladas y las y los integrantes de las fuerzas armadas y/o de seguridad, que por razones jurídico-doctrinarias o político-institucionales, suelen ser privadas en algunos casos del disfrute o ejercicio de sus derechos político-electorales. Es importante dejar asentado que la restricción o suspensión de los derechos políticos para estos últimos u otros grupos -en tanto potestad sancionadora de los Estados soberanos- suele ser reconocida y admitida por el derecho y los instrumentos jurídicos internacionales aplicables en la materia, siempre y cuando resulte justificada, tenga carácter o alcance general y su aplicación no brinde márgenes de discrecionalidad.

En otros términos, este análisis abarca a una variedad de grupos o colectivos a los que por diversas razones -soportadas jurídicamente algunas, derivadas de otros condicionamientos, limitaciones o carencias que van de lo histórico-cultural a lo administrativo o presupuestal- se les vulnera o limita de alguna forma el ejercicio de algunos de sus derechos político-electorales.

En este sentido, lo que se desea hacer notar es que muchas de las exclusiones, restricciones, insuficiencias o carencias que vulneran ese principio y afectan a algunos de los grupos o colectivos aquí examinados han empezado a ser cuestionadas, debatidas y superadas en distintas jurisdicciones. Por consiguiente y sin pretensión alguna de adoptar posicionamientos doctrinarios o enfoques prescriptivos, es posible sostener que las normas, políticas, programas e iniciativas para favorecer la titularidad o el ejercicio de los derechos políticos de todos esos grupos o colectivos tienen un carácter inclusivo tanto en el sentido expansivo aquí empleado, como en el orientado a hacer realidad un conjunto de principios y valores democráticos, empezando por el de la universalidad del sufragio.

En tercer lugar, hay que señalar que con los dispositivos o las políticas de inclusión se pueden perseguir distintos objetivos específicos, muchos de los cuales guardan relación con la situación o condición que se busca remediar de un determinado grupo o colectivo social. En algunos casos lo que se busca es esencialmente brindarle al grupo o colectivo facilidades para que sus integrantes se

12 \ Estudio sobre mecanismos de inclusión electoral en perspectiva internacional comparada

puedan registrar como electoras y electores y/o emitir su voto. En otros casos, se procura ofrecerles garantías o facilidades para que puedan postularse y competir para ocupar cargos de elección popular. En otros, la intención es asegurar la representación y promoción de los intereses del grupo o colectivo en su conjunto en los órganos legislativos, usualmente mediante la vía de escaños reservados o cuotas de representación.

En cuarto lugar, hay que precisar que en la identificación, selección y presentación de los dispositivos o las políticas que se citan en las distintas secciones de este estudio se han privilegiado los que derivan de mandatos legales y/o tienen carácter institucional, es decir, son instrumentados de manera general y sistemática por las autoridades electorales en ocasión de cada proceso electoral que se verifica en los respectivos países.

En este sentido, vale la pena subrayar que no tiene nada de inusual que algunas de las políticas o programas institucionales deriven de exigencias o propuestas planteadas por grupos u organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que agrupan a las y los potenciales beneficiarios, o bien que esos mismos grupos u otras instituciones interesadas jueguen un papel importante en su promoción, difusión e instrumentación.

Asimismo, es pertinente indicar que existe plena conciencia sobre el hecho de que la plena asunción y ejercicio de los derechos políticos demanda la vigencia y la observancia de otros derechos y garantías fundamentales, como los de libre expresión, asociación, circulación, información y acceso pronto y expedito a la justicia. Más aún, cuando esa efectiva asunción y ejercicio tiene que ver con grupos o comunidades vulnerables, excluidos, marginados, discriminados o subrepresentados, suele requerir medidas adicionales que los posibiliten o viabilicen; por ejemplo, la conducción de campañas de información o de capacitación y la producción de documentación o materiales electorales en lenguas originarias. Cuando resulte pertinente, se irán consignando o precisando este tipo de registros o iniciativas en los apartados correspondientes de este estudio.

En síntesis, el estudio sobre inclusión se concentra en las regulaciones, dispositivos o iniciativas relacionadas con tres de los componentes esenciales de los derechos y la participación político-electoral: 1) el registro y la emisión del voto; 2) la postulación a cargos de elección, y 3) la representación política. Se considerarán diez grupos, colectivos o comunidades específicas:

1. Las personas integrantes de las fuerzas armadas
2. Las personas reclusas en centros penitenciarios
3. Las personas con problemas de salud
4. Las personas con discapacidad
5. Las personas de la comunidad LGTB, en especial las transgénero
6. Las personas sin domicilio fijo o que viven en situación de calle
7. Las y los jóvenes
8. Los pueblos originarios y/o las minorías étnicas
9. La diáspora, es decir, las personas nacionales radicadas en el extranjero
10. Las mujeres

En este sentido, es necesario tener en cuenta que los tres componentes o dimensiones de la inclusión político-electoral en los que se enfoca el estudio no necesariamente resultan aplicables para los diversos grupos y comunidades considerados, pues sólo en algunos casos muy específicos, como el de la diáspora o los pueblos originarios o las minorías étnicas, se dan las condiciones necesarias y suficientes para que las regulaciones o dispositivos de inclusión tengan o puedan seguir una secuencia o lógica progresiva a lo largo de los tres componentes. En la mayoría de los otros casos, las garantías o facilidades de inclusión o, si se prefiere, las condiciones de exclusión o las barreras que se busca superar tienen que ver básicamente con el registro electoral y/o la emisión del voto.

De ahí que para cumplir con su cometido y conciliar estos elementos, la parte total del estudio está dividida en tres apartados. En el primero, la exposición comprende a dos de los grupos sobre los que gravitan restricciones de carácter legal, es decir, expresamente previstas en el marco jurídico: el de las personas

14 \ Estudio sobre mecanismos de inclusión electoral en perspectiva internacional comparada

que pertenecen a fuerzas de seguridad, sobre todo las de carácter militar, y el de las reclusas en centros penitenciarios. En el segundo, la atención se desplaza hacia grupos o colectivos sobre los que, para efectos del ejercicio de sus derechos, en especial el del voto activo, no pesan prohibiciones o restricciones expresas de carácter legal, sino más bien obstáculos o limitaciones de índole sociocultural o simplemente burocrático-administrativos, y algunos de los dispositivos que se han adoptado para remontarlos. En el tercero, el énfasis se coloca en los dispositivos orientados a responder a expectativas o exigencias de grupos que reivindican demandas que se insertan en el plano de la representación política, sin que esto implique que no enfrenten aún obstáculos o restricciones en la dimensión precedente.

El cuadro siguiente muestra de manera esquemática los grupos o colectivos sociales que comprende cada una de las secciones y los alcances u objetivos de los dispositivos o medidas que suelen enfocarse en ellos.

Cuadro 1
Estructura temática del estudio

	Grupo o colectivo social	Dispositivos o medidas examinadas
Primera sección	Fuerzas de seguridad	Derecho al voto activo Derecho a postularse a cargos electivos
	Personas reclusas en penales	Derecho al voto activo
Segunda sección	Personas con discapacidad	Facilidades para la emisión del voto
	Personas reclusas en centros de salud	Facilidades para la emisión del voto
	Personas transgénero	Facilidades para la emisión del voto
	Personas sin domicilio fijo	Facilidades para la emisión del voto
Tercera sección	Jóvenes	Garantías de representación política
	Pueblos originarios	Usos y costumbres para elegir autoridades Garantías de representación política
	Diáspora	Derecho al voto activo Garantías de representación política
	Mujeres	Garantías para postulación a cargos electivos Garantías de representación política

PRIMERA SECCIÓN

Inclusión y barreras legales

De acuerdo con la teoría, los principios y la jurisprudencia internacionalmente reconocidos sobre la garantía y protección de los derechos humanos, en especial al amparo de lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos suscrito en 1966, la población debe tener, al alcanzar la edad necesaria, plenas garantías para el disfrute y ejercicio de sus derechos político-electorales. Empero, la misma doctrina e instrumentos jurídicos reconocen y admiten la posibilidad de que, en ejercicio de su potestad soberana, los Estados pauten reglas (ergo, impongan restricciones, límites o condiciones generales, razonables y no discriminatorias) para la asunción y ejercicio de esos derechos. Y muchos Estados alrededor del mundo, aun algunos que reivindican credenciales democráticas o reafirman su adhesión a los principios esenciales para la protección y defensa más amplia de los derechos humanos, imponen algunas restricciones de esa índole.

El repertorio de causales por las que pueden imponerse sanciones que comporten la pérdida, suspensión o limitación de los derechos político-electorales no suele ser muy amplio, pero sí tiene algunas variaciones contextuales. En perspectiva comparada tenemos que, al margen de particularidades propias de algunas regiones y países, entre las personas a las que con mayor frecuencia suelen imponerse estas medidas figuran quienes forman parte de las fuerzas de seguridad del Estado, sobre todo las de carácter militar, y las personas que se encuentran recluidas en centros penitenciarios.

1. Integrantes de las fuerzas armadas

No hay duda de que las fuerzas armadas (en sus distintas modalidades y variantes) juegan un papel clave y excepcional en la configuración y protección de todo régimen jurídico-institucional y, consecuentemente, de todo orden social. Sobre esta base y en clave democrática, la agenda de debate relacionada con los derechos políticos de sus integrantes se puede plantear desde dos perspectivas.

La primera remitiría a un plano estrictamente individual, que tiene que ver con los derechos de todas y todos sus integrantes en lo personal. En este plano, estrictamente individualizado y como resultaría procedente con todos y cada uno de las y los integrantes de cualquier otro grupo o colectivo considerado en este estudio, no hay duda de que en los principios rectores y las disposiciones fundamentales de los instrumentos jurídicos reconocidos internacionalmente en materia de derechos políticos (empezando por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus diversas expresiones a nivel continental) se encontrarían argumentos sólidos y suficientes para abogar por el pleno reconocimiento y goce de sus derechos políticos.

No obstante, si se toman en cuenta factores que tienen que ver con la naturaleza de las delicadas funciones y responsabilidades que cumplen las fuerzas armadas como corporación pública, con los principios y valores que deben regir su actuación y/o con la imagen institucional que deben proyectar públicamente, entonces entran en escena valoraciones, percepciones y razonamientos susceptibles

de generar disensos y controversias a propósito del reconocimiento, extensión o alcance de los derechos políticos de sus integrantes.

De ahí que no resulte extraño que, en términos de legislación comparada, se encuentre un abanico muy amplio y diversificado de respuestas nacionales a los dilemas que plantea toda ecuación que trata de conciliar las características y los atributos de la función social de las fuerzas armadas con los derechos políticos de sus integrantes. Un abanico de regulaciones legales que, justo por las características y los atributos de las fuerzas armadas, tiene un carácter más expansivo y comprende más variables y variantes que aquél que es posible establecer a propósito de otros grupos o colectivos sociales.

En efecto, en el caso de las fuerzas armadas, tanto las controversias y los dilemas como las regulaciones normativas suelen ir más allá de la clásica dicotomía entre derecho electoral activo (votar) y pasivo (postular una candidatura a un cargo de elección popular).¹ Se vertebran también alrededor de derechos más amplios y capacidades más específicas que tienen que ver con la participación política, como los concomitantes a la libre asociación o a la libre expresión de las ideas. De igual forma, suelen imponerse regulaciones que tienen que ver con sus posibilidades de aspirar, postularse y ocupar cargos de elección popular.

Por tanto, en el tratamiento de los derechos políticos de las y los integrantes de este colectivo se van a considerar no sólo las prohibiciones o limitaciones que tienen que ver con sus capacidades electorales activa y pasiva, sino además se proveerán algunos ejemplos de aquellas que tienen que ver con aspectos más específicos de su involucramiento y participación en actividades políticas y partidistas. Asimismo, por la propia naturaleza y dinámica de las funciones que realiza esta corporación, resulta pertinente destacar los dispositivos y las facilidades que se les pueden brindar para que, cuando no medie restricción legal alguna, puedan registrarse o emitir su voto en o desde los lugares en que se encuentran desplegados y cumpliendo funciones oficiales dentro o fuera de su territorio nacional.

El cuadro 2 ofrece una panorámica sintetizada de los principales registros relacionados con los derechos políticos de las y los integrantes de las fuerzas de

seguridad, en especial las armadas, en 18 países de América Latina. Por una parte, si se les reconoce o no el derecho al voto y, por la otra, si existen previsiones respecto a su postulación a cargos de representación de carácter nacional, precisando, de ser el caso, los cargos para los que existen disposiciones expresas y el lapso durante el cual deben separarse del cargo para poder postularse. Sobre este último punto es conveniente hacer notar que, como se verá más adelante, el hecho de que se exija su separación del cargo, en muchos casos implica su pase a situación de retiro, esto es, su imposibilidad de reintegrarse al servicio.

Cuadro 2²
Derechos políticos de las y los integrantes de las fuerzas de seguridad

País	Derecho al voto	Facilidades de postulación	
		Cargo de elección contemplado	Separación anticipada del cargo
Argentina	Sí	No es posible	
Bolivia	Sí	Sin especificar	3 meses
Brasil	Sí	Sin especificar	
Chile	Sí	Diputación Senaduría	1 año
Colombia	No	Presidencia Diputación Senaduría	1 año
Costa Rica	Sí	Diputación	6 meses
Ecuador	Sí	Sin disposiciones expresas	
El Salvador	Sí	Presidencia Diputación	3 años 3 meses
Guatemala	No	Presidencia	5 años
Honduras	No	Presidencia Diputación	1 año 6 meses
México	Sí	Presidencia Diputación Senaduría	6 meses 3 meses 3 meses
Nicaragua	Sí	Sin especificar	1 año

Continúa...

País	Derecho al voto	Facilidades de postulación	
		Cargo de elección contemplado	Separación anticipada del cargo
Panamá	Sí	Sin disposiciones expresas	
Paraguay	Sí	Presidencia Diputación Senaduría	1 año 90 días 90 días
Perú	Sí	Diputación	6 meses
República Dominicana	No	Presidencia	3 años
Uruguay	Sí	Presidencia Diputación Senaduría	3 meses
Venezuela	Sí	Sin disposiciones expresas	

1.1. Derecho al voto y facilidades para su emisión

Existe un voluminoso expediente que muestra que en muchos de los países latinoamericanos las fuerzas armadas, en especial los ejércitos, han jugado durante periodos significativos de su historia un papel muy activo en la esfera política que no se ha distinguido precisamente por su respeto o lealtad institucional. Por el contrario, la historia ilustra numerosos ejemplos de su implicación en la promoción o el apoyo a golpes de Estado que con frecuencia derivaron en la imposición de gobiernos dictatoriales o autocráticos, o sirviendo como soporte para su preservación.

De ahí que no resulte del todo incomprensible que, más allá de los reparos y las restricciones que se les tiende a imponer por su propia naturaleza y función social en diversas latitudes, en algunos países de América Latina el tema de los derechos y las obligaciones políticas de las y los integrantes de las fuerzas armadas en lo particular y de las fuerzas de seguridad pública en su conjunto (cabe recordar que Costa Rica y Panamá no tienen fuerzas armadas) tiende a dividir opiniones y a ser motivo de controversias, que con frecuencia se expresan y dirimen en el campo legislativo.

Como se puede apreciar en el cuadro 2, son cuatro los países de la región (Colombia, Guatemala, Honduras y República Dominicana) en los que se veda el derecho al sufragio de las y los integrantes de las fuerzas de seguridad. En todos ellos, por cierto, la prohibición se extiende a las corporaciones civiles de seguridad pública, como las guardias, policías o gendarmerías nacionales. Es importante hacer notar que en los cuatro países, pero sobre todo en Colombia, la persistencia de esa prohibición ha sido motivo tanto de debate público como de diversas propuestas e iniciativas para suprimirla.

Cabe destacar que en Guatemala el proyecto de reformas constitucionales que fue sometido y sorpresivamente rechazado mediante plebiscito en 1999, a través del cual se buscaba dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz suscritos entre el gobierno y las fuerzas insurgentes en 1996, contemplaba expresamente el derecho al voto de las fuerzas armadas. En Honduras se da el caso *sui generis* de que la prohibición del voto a integrantes de las fuerzas armadas coexiste con la posibilidad de que puedan postularse a algunos cargos de elección popular. En el caso de República Dominicana, fue muy cuestionado el hecho de que el nuevo ordenamiento constitucional adoptado en 2010, que en opinión de muchos especialistas incorporaba importantes avances, mantuviera la prohibición al voto de las fuerzas de seguridad.

En contrapartida, tenemos que los otros 14 países de la región reconocen el derecho al voto a las y los integrantes de las fuerzas de seguridad pública, incluyendo las armadas. Entre los países que se han incorporado más recientemente a esta tendencia se encuentran Venezuela (nueva Constitución de 1999), Perú (reforma constitucional de 2004) y Ecuador (nueva Constitución de 2008).

Si bien esta habilitación suele tener un carácter general, es decir, se explicita o entiende de manera tácita como aplicable a las y los integrantes de todas las corporaciones de seguridad en sus diversos grados, niveles o modalidades, hay algunos casos, como los de Brasil y Paraguay, en los que se excluye a los conscriptos que cumplen el servicio militar obligatorio o a quienes están matriculados y matriculadas en academias militares o policiales.

En muchos países las fuerzas de seguridad pública, sean militares o civiles, cumplen funciones de apoyo logístico o de seguridad de los procesos electorales y eso puede implicar el traslado o desplazamiento de su personal a zonas que no corresponden a la demarcación donde están registradas o registrados como electores. De ahí que resulte pertinente revisar algunos procedimientos o protocolos orientados a brindarles facilidades para la emisión del voto o, de ser el caso, eximirlos de ello. Vale la pena destacar que ese tipo de procedimientos no suelen ser exclusivos para las y los integrantes de las fuerzas de seguridad.

En países como Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Panamá está expresamente previsto en la legislación que las y los efectivos de las fuerzas de seguridad emitan su voto en una mesa cercana al lugar donde estén destacados. En El Salvador, por ejemplo, deben hacerlo al inicio de la votación, en el mismo momento que las y los integrantes de la mesa, pues de otra forma sólo podrían hacerlo en el lugar donde están registrados; mientras que en Panamá deben emitir su voto al final, pero sólo para efectos de la elección presidencial.

En estos casos, uno de los factores a considerar para la emisión del sufragio en un lugar distinto al sitio de registro es precisamente el de la correspondencia geográfica de ese sitio alternativo con el relativo al de las elecciones en juego. La falta de correspondencia puede provocar que la o el elector de las fuerzas de seguridad no esté en posibilidad de emitir su sufragio en algunas de las elecciones en juego. En una situación extrema puede ocurrir que sólo pueda hacerlo en las elecciones presidenciales por ser éstas las únicas de carácter nacional en las que se utilice la misma papeleta de votación en todo el territorio nacional, como es el caso de la legislación panameña.

En lo esencial, las previsiones en el grueso de los países de la región para la emisión del voto por parte de las y los integrantes de las fuerzas de seguridad movilizados para cumplir funciones oficiales durante el proceso o la jornada electoral se limitan a desplazamientos dentro del territorio nacional, pues no ha sido práctica habitual su traslado al extranjero para participar en conflictos armados, operaciones bélicas o misiones de pacificación. No obstante, en otros países, notablemente en los casos de Estados Unidos y Canadá, la adopción tanto de

dispositivos para votar en el extranjero como la modalidad de hacerlo por la vía postal tuvieron como destinatarios originales a las y los integrantes de sus fuerzas armadas desplegadas en el extranjero.

Otro registro interesante que se puede consignar es el relativo a que las y los integrantes de las fuerzas de seguridad estén exceptuados o no de la norma de validez generalizada que impide el acceso a los recintos de votación y, por consiguiente, de la emisión del sufragio a personas que porten armas. En Argentina, por ejemplo, las y los integrantes de las fuerzas armadas pueden votar portando armas, mientras que en Bolivia y Ecuador no deben portar armas. En El Salvador y Nicaragua, la posibilidad de sufragar portando armas se circunscribe a las y los integrantes de la policía, pero no comprende a las y los militares. De los dos países que no tienen fuerzas armadas, en Costa Rica la policía no puede portar armas para votar, en cambio en Panamá sí les está permitido.

Por cierto, a Panamá le corresponde el mérito de ser pionero en la región en la adopción, como resultado de una reforma de 2017, de la modalidad de votación presencial anticipada dentro de su territorio nacional (Colombia aplica una modalidad análoga a partir de 2014, pero sólo para la emisión del voto en el extranjero), la cual comprende, entre otras categorías de ciudadanas y ciudadanos, a quienes integran la policía nacional.

1.2. Postulación a cargos de elección y otras modalidades de participación política

Es claro que existe una solución natural de continuidad entre los derechos y libertades que tiene una persona para participar en actividades de carácter político-partidista, en particular las de proselitismo o propaganda con fines electorales, y su posibilidad de postularse y contender por un cargo de elección popular.

En el caso de las y los integrantes de las fuerzas armadas, y más en general de cualquier otra corporación de seguridad pública, no sólo gravitan en los debates

y definiciones correspondientes las consideraciones relacionadas con la naturaleza y los atributos de sus funciones (entre ellos los de lealtad, disciplina institucional y su carácter no deliberante), sino también las que derivan, en general, de su carácter de oficiales y/o servidoras y servidores públicos.

De ahí que no resulte sorprendente que en todos los países de la región se les impongan prohibiciones o restricciones tanto para participar en actividades políticas y partidistas como para postularse a cargos de elección. Esas prohibiciones o restricciones son aplicables de manera sustancial pero no exclusiva mientras su pertenencia a esas corporaciones tiene un carácter activo, es decir, se encuentran en ejercicio efectivo de sus funciones.

Con mayor precisión, en 14 de los 18 países examinados la evidencia legal disponible indica simple y llanamente que si una o un efectivo de las fuerzas de seguridad, en especial de las armadas, desea contender por un cargo de elección no sólo debe separarse o haberse separado del cargo con cierta antelación a la jornada comicial (las exigencias van desde unos cuantos meses hasta varios años), sino que además el trámite implica su pase a situación de retiro o baja de la corporación. Es decir, a diferencia de lo que ocurre con el grueso de las personas que ocupan otro tipo de cargos públicos a quienes también se les exige renunciar o solicitar licencia como requisito para contender por un cargo de elección, en el caso de las y los integrantes de las fuerzas de seguridad pública la búsqueda de una candidatura no implica una baja de carácter temporal de un servicio que suele ser de carrera, sino la imposibilidad de reingresar a él, es decir, su separación definitiva.

Bajo esta lógica, la situación más extrema se da en Argentina. La prohibición de postularse a cargos de elección no se limita a las y los integrantes de las fuerzas armadas en activo, sino a quienes se encuentran en situación de retiro. En Guatemala tienen que transcurrir cinco años de retiro para que se puedan postular a cargos de elección, y en la República Dominicana, tres al menos.

Por otra parte, sólo en cuatro casos los dispositivos legales no parecen llegar a esos extremos, pues existe la posibilidad de que la búsqueda de una candidatura no implique necesariamente el fin de la carrera militar o policial. En Brasil funciona un peculiar sistema dual que permite que se pueda obtener una licencia temporal para contender por un cargo de elección dependiendo de los años de servicio. Si una o un efectivo de las fuerzas armadas desea contender por un cargo, puede buscar su postulación por parte de un partido político (no se admiten candidaturas independientes). Si lo logra y tiene más de 10 años de servicio, puede solicitar una licencia de separación temporal; sin embargo, si su tiempo de servicio es menor, tiene que pasar a retiro para poder seguir con sus aspiraciones políticas.

En Chile, la prohibición admite como excepción la posibilidad de que se pueda contender si media separación anticipada del cargo, pero sobre todo permite que se pueda retornar al servicio con posterioridad. La veda es expresa para los cargos de elección nacionales (presidencia, diputaciones y senadurías), salvo que se separen del cargo un año antes, pero en todo caso pueden reintegrarse al servicio después de un año de la conclusión de su encargo. El caso de Honduras se distingue porque la prohibición de postularse por parte de integrantes en activo de todas las fuerzas de seguridad pública se limita expresamente a la Presidencia de la República o a una diputación, pero no a otros cargos electivos. Por último, en México opera el dispositivo legal menos restrictivo: las y los integrantes de las fuerzas armadas que deseen postularse pueden solicitar, con la debida anticipación, una licencia especial que no sólo les permite participar en la contienda electoral, sino, de ser el caso, reincorporarse al servicio al día siguiente de concluir el cargo para el que se les haya elegido.

Si bien es fácil colegir que por la naturaleza y los atributos de sus funciones y por las prohibiciones o las restricciones que se les imponen para postularse a cargos de elección popular, las y los integrantes de las fuerzas de seguridad en activo no pueden participar en actividades de carácter político y partidista, en especial las de proselitismo o propaganda durante periodos electorales, en algunos países esas prohibiciones o restricciones están expresamente previstas en la ley.

1.3. Panorama comparado extrarregional

Si bien, en perspectiva comparada, las regulaciones a propósito de la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos por parte de las y los integrantes de las fuerzas de seguridad muestran distintas variantes, también es cierto que la práctica más extendida es la de reconocerles el derecho al voto y, en menor medida y con algunas restricciones como la de no estar en servicio activo, permitirles contender por cargos de elección popular.

Sobre esta base, en países como Australia, Canadá, Estados Unidos y muchos de Europa (Alemania, Austria, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Hungría, Latvia y Polonia, entre otros) quienes integran las fuerzas de seguridad pueden tanto votar como ser candidatas o candidatos a cargos electivos u ocupar cargos dentro del gobierno. En el continente europeo también hay varios países en los que las y los integrantes de las fuerzas de seguridad militar y civil pueden votar, pero no contender por cargos públicos. Entre ellos, Armenia, Estonia, Lituania, Luxemburgo y Rumania.

Lo usual es que las y los integrantes de las fuerzas de seguridad puedan acceder o beneficiarse de dispositivos o programas especiales que les faciliten la emisión del voto, sobre todo en aquellos casos en los que deban estar desempeñando tareas oficiales de seguridad o de apoyo logístico fuera de la demarcación donde están registradas o registrados para votar o cuando deban estar en acuartelamiento y no tengan posibilidad de concurrir a la mesa de votación ordinaria en la que les corresponde emitir su voto.

Uno de los dispositivos de votación especial más empleados para estos fines, en particular para facilitar el voto de este segmento del electorado, es el del voto postal. Si la o el elector sabe de antemano que estará destacado fuera de su jurisdicción o que no podrá comparecer a su mesa el día de la jornada electoral, puede solicitar por anticipado el envío vía postal de la o las papeletas de votación y de cualquier otra documentación electoral pertinente a su domicilio o lugar de residencia y observar las previsiones necesarias para que su voto cuente como válido.

De hecho, la adopción de varios dispositivos de voto postal, como el de Canadá o Estados Unidos, tiene su origen en la intención de garantizar y facilitar en lo posible el voto de las y los integrantes de las fuerzas militares desplegadas en el extranjero. En simultáneo o gradualmente, el acceso a estos dispositivos se extendió en beneficio de otros segmentos del electorado que no podían concurrir a la mesa de votación el día de la jornada o estaban cumpliendo misiones oficiales o residiendo en el extranjero.

Otro dispositivo que no necesariamente se adopta para atender en específico los requerimientos de las y los integrantes de las fuerzas de seguridad, pero que sí puede con facilidad beneficiarlos o adaptarse a sus circunstancias, es el del voto adelantado. Es decir, un mecanismo como el que ha incorporado recientemente Panamá, que consiste en la instalación de mesas de votación con antelación a la jornada electoral para que las y los electores que saben que no podrán comparecer el día de la jornada puedan emitir su voto de manera previa a la jornada electoral ordinaria, pero siempre compareciendo de manera personal en el recinto de votación. Este último atributo, la comparencia personal en recintos instalados por la autoridad electoral y donde la verificación de la identidad de la electora o el elector se realiza de manera directa, es lo que distingue a la modalidad del voto adelantado de la del voto postal.

Por supuesto, en países con condiciones excepcionales, como Estonia, con altos niveles de desarrollo tecnológico y sobre todo de confianza ciudadana, es posible la adopción y generalización de modalidades de votación electrónicas remotas o a distancia –sin comparencia personal y control de identidad *in situ* y directo por parte de la autoridad–, como el sufragio por internet. En este tipo de casos, las oportunidades y facilidades de acceso para el segmento del electorado que nos ocupa y casi cualquier otro imaginable rozan en verdad con lo universal.

Desde luego, cuando otro cuadro de condiciones también es propicio, y en clave democrática esto se expresa más en términos de confianza y credibilidad que de disponibilidad de recursos materiales o de capacidades tecnológicas, existe la opción de habilitar mesas de votación dentro de los recintos o instalaciones militares. Esto sucede en países como Lituania o Rumania.

Para resumir, no sólo las regulaciones, sino las opciones para facilitar la emisión del sufragio por parte de las y los integrantes de las fuerzas de seguridad son altamente contextuales. Aquí, como en el caso de otros grupos o colectivos sociales que se tratan en este estudio, gravitan, sí, principios y compromisos internacionales voluntariamente contraídos por los Estados en cuestión, pero también factores contextuales tanto de índole jurídico-institucional y sociopolítica, como cultural y presupuestal. Además, y, sobre todo, cuestiones de confianza ciudadana, credibilidad institucional y voluntad política.

De ahí que no resulte sorprendente que muchos países europeos (Alemania, Austria, España, Estonia, Francia, Reino Unido o Rumania) u otros como Australia y Canadá pongan al alcance de las y los integrantes de las fuerzas de seguridad –así como de otros segmentos del electorado–, varias modalidades para la emisión del voto tanto dentro del territorio nacional como en el extranjero.

Por otra parte, como se ha indicado, también está relativamente extendida la posibilidad de que las y los integrantes de las fuerzas de seguridad, con especial énfasis en las armadas por las características de su formación y la naturaleza de sus funciones, puedan postularse a cargos de elección popular. Lo usual es que deban sujetarse a un conjunto de reglas y procedimientos, siendo el más común el de solicitar una licencia o permiso para abandonar el servicio activo y pasar o ser transferido a un estatus de reserva.

En Australia, por ejemplo, existe una ley que regula a detalle los términos y condiciones bajo los cuales cualquier integrante en activo de las fuerzas armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea) puede aspirar a la candidatura a un escaño en el parlamento u otro cargo de elección popular. Lo primero que tiene que hacer la o el efectivo implicado es solicitar a su respectivo mando su transferencia a la condición de reserva. La legislación prevé el mecanismo a través del cual la persona que solicitó el permiso puede volver al servicio activo en caso de que no haya sido postulado o no haya ganado la elección.

En Estados Unidos, por otra parte, sólo las y los integrantes de la reserva de las fuerzas armadas pueden solicitar ante la Secretaría de Defensa un permiso para contender por un cargo de elección popular, pero ese permiso se puede revocar y exigir que se abandone la candidatura si se le hace a la persona un llamado a la fuerza activa. Una o un reservista que obtiene una candidatura puede mencionar en sus materiales o actos de campaña que es integrante de las fuerzas armadas y puede utilizar tanto detalles de su carrera militar como su fotografía en uniforme para esos efectos.³

2. Las personas recluidas en centros penitenciarios

La imposición de una pena por la comisión de un delito que comporte la pérdida de la libertad constituye una de las situaciones prototípicas en las que el derecho, los principios y los instrumentos jurídicos internacionales aplicables admiten la posibilidad de que un Estado pueda encuadrar dentro de su marco jurídico, en uso de su potestad sancionadora, la suspensión o cancelación de la titularidad y, consecuentemente, del ejercicio de los derechos políticos de una persona, y lo usual es que lo haga.

No obstante, se trata de un asunto sobre el que la perspectiva internacional comparada claramente indica que no hay base de consenso sobre la procedencia y pertinencia de esta exclusión desde un punto de vista filosófico y doctrinal ni sobre los alcances de su aplicación.⁴

En efecto, en clave comparada se vislumbra una clara tendencia a cuestionar, revisar y revertir o matizar este tipo de sanción, al punto de que en América Latina, como se verá más adelante, suman ya nueve los países en los que el encarcelamiento no implica la pérdida del derecho al sufragio activo. Sobre esta base, la continuación de esta línea de argumentación exige dos precisiones. La primera reside en que, casi por definición, la condición de reclusión en un centro penitenciario impone serias limitaciones al ejercicio de los derechos políticos, sobre todo a los dos que constituyen su centro de gravedad: el voto activo y, más clara y categóricamente aún, el voto pasivo. Sin embargo, las limitaciones o restricciones que impone esa condición no necesariamente se extienden a otros derechos que les

son concomitantes, por ejemplo, el de petición o el de libre manifestación de las ideas a través de escritos.

La segunda precisión es que la condición de reclusión en un centro penitenciario puede comportar estatus judiciales e implicaciones jurídicas susceptibles de variar de un contexto a otro. Sobre esta base y para los efectos de este estudio, resulta particularmente pertinente considerar la distinción que se puede establecer entre las personas “detenidas”, es decir, aquellas que están reclusas de manera preventiva y/o sujetas a un proceso judicial en curso, y aquellas efectivamente “presas” en el sentido de que su privación de la libertad ya es resultado de una sentencia judicial condenatoria.⁵

Esta última distinción tiene un claro soporte de carácter jurídico procesal, pues permite discernir de manera relativamente sencilla una diferencia significativa entre las personas reclusas legalmente en centros penitenciarios para fijar una posición a propósito de sus derechos político-electorales y las implicaciones prácticas que ello puede comportar. No da lo mismo suspender o privar de esos derechos a una persona sólo detenida que a una sentenciada. Esta diferencia obliga a que el marco jurídico aplicable precise si esa suspensión o privación se produce como resultado de la simple reclusión –lo que, al margen de las controversias que puede suscitar, llega a suceder en algunos casos– o bien si para ello debe mediar sentencia judicial condenatoria.

Bajo este último supuesto, sólo se privaría de los derechos políticos (o de otros ligados a la condición ciudadana) a las personas sentenciadas. Entonces, todas aquellas que no lo hayan sido no sólo preservan esos derechos hasta que medie sentencia y sólo entonces deberá proceder, de ser el caso, su suspensión o pérdida, sino que además deberían tener la posibilidad de ejercerlos. Un problema recurrente en casos en los que el marco jurídico dispone expresamente la suspensión de derechos como resultado de una sentencia firme reside en que, por distintas causas, los Estados carecen de la voluntad o de las capacidades necesarias para garantizar que las personas detenidas puedan ejercer sus derechos políticos, en especial el del voto activo.

Ocurre entonces que la privación de la libertad sin que medie sentencia se traduce, en la práctica, en una conculcación indebida de los derechos políticos, situación agravada por el hecho de que con frecuencia los procesos judiciales son muy lentos, y la vulneración de esos derechos, prolongada. En efecto, en muchos países, sobre todo de la región, la resolución de los procesos judiciales no se distingue por su celeridad. Pueden mediar largos periodos entre el momento de la reclusión y la consecuente sentencia judicial. También, para los fines que nos ocupen, resultan fácilmente perceptibles las implicaciones de la tesis que sostiene que “justicia aplazada es justicia denegada”.

En todo caso, es conveniente subrayar que, por razones comprensibles, derivadas sobre todo de su situación de segregación social, es notorio que tanto los debates como las soluciones planteadas a cuestiones relacionadas con la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos de las personas reclusas en centros penitenciarios suelen concentrarse en su capacidad electoral activa.

2.1. El voto de las personas encarceladas en América Latina

Un primer registro significativo de la situación que guarda este asunto en la región reside en el hecho de que, como se aprecia en el cuadro 3, actualmente son nueve los países en los que existen disposiciones legales que reconocen y posibilitan la emisión del voto por parte de las personas encarceladas. El registro es notable si se toma en cuenta que todavía a mediados de la década de 1990, en pleno auge de los procesos de arraigo y fortalecimiento democrático, no había un solo país en la región con registro positivo.

Claramente está en marcha una tendencia progresiva que tiene dos referentes importantes entre los Estados soberanos de la región, Costa Rica y Colombia, pues en rigor el país pionero en la región en la introducción del denominado “voto penitenciario” fue Puerto Rico en 1977. En efecto, en Costa Rica, del Ministerio de Justicia surgió, en 1993, una propuesta que pugnaba por derogar una norma legal que

prohibía la instalación de mesas de votación en cárceles o centros de reclusión, vulnerando así un derecho reconocido por la Constitución. La propuesta fue acogida favorablemente por la Asamblea Legislativa que, tres años después, aprobó la reforma consecuente. Sobre esta base, un año después, en septiembre de 1997, el Tribunal Supremo Electoral promulgó un reglamento para el ejercicio del sufragio en los centros penitenciarios, que se puso en práctica por vez primera en las elecciones generales del año siguiente.

Cuadro 3
Países que permiten el voto a las personas encarceladas en América Latina

País	Año de adopción	Tipo de elección	Criterio de elegibilidad
Argentina	2007	Nacionales	Prisión preventiva (sin sentencia condenatoria)
Bolivia	2009	Nacionales	Prisión preventiva (sin sentencia condenatoria)
Brasil	2010	Generales	Prisión preventiva (sin sentencia condenatoria)
Colombia	1994	Generales	Prisión preventiva (sin sentencia condenatoria)
Costa Rica	1997	Generales	Incluso personas sentenciadas
Ecuador	2009	Generales	Prisión preventiva (sin sentencia condenatoria)
Panamá	2006	Presidenciales	Incluso personas sentenciadas
República Dominicana	2016	Presidenciales	Prisión preventiva (sin sentencia condenatoria)
Venezuela	-	Generales	Prisión preventiva (sin sentencia condenatoria)

De esta forma, Costa Rica no sólo marcó un hito entre los Estados soberanos de la región en esta materia, sino que además alcanzó proyección global porque fue de los pioneros en hacer el voto extensivo tanto a las personas detenidas como a las presas, en plena concordancia con lo dispuesto en su texto constitucional de 1958, que sólo prescribe la pérdida del derecho al voto activo como resultado de penas ejecutorias. Por otra parte, en Colombia, en 1994, la Corte Constitucional, en atención a un recurso interpuesto por tres detenidos, sentenció que era ilegal privarlos del derecho al sufragio, si bien esa resolución tardó un poco en instrumentarse.

Con posterioridad, se han sumado a esta lista Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Venezuela. Antes de detallar algunas características de los dispositivos adoptados por cada uno de los nueve países, conviene destacar que, en rigor y a juzgar al menos por las disposiciones constitucionales vigentes en los otros nueve países de la región, en ninguno de ellos está expresamente indicado que la simple detención en centros penitenciarios sea causal de pérdida o suspensión de los derechos políticos. Por lo tanto, al menos en el caso de los detenidos no sentenciados se está en una conculcación indebida de sus derechos políticos.

Por ello, no es sorprendente que en casi todos los países que tienen registro negativo no sólo se hayan manifestado exigencias orientadas a subsanar esa omisión, especialmente en pro de reconocer y facilitar el voto a las personas detenidas, sino que se hayan tramitado, sin éxito aún, iniciativas legislativas, e incluso producido sentencias judiciales en ese sentido. En Chile, por ejemplo, está pendiente de cumplimiento una sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia en 2017 que declara ilegal la privación del derecho al voto para las personas que no han sido sentenciadas o que lo han sido por delitos menores y ordena que se tomen las medidas necesarias para remediar esa situación. En el caso de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió a principios de 2019 una sentencia que reconoce el derecho al voto a las personas que no han sido sentenciadas y ordena que se tomen medidas progresivas y paulatinas para su implantación generalizada en las elecciones federales de 2024. De hecho, el Instituto Nacional Electoral aprobó a finales de 2020 un acuerdo que dispone la instrumentación de un proyecto piloto de voto en centros penitenciarios federales para las elecciones legislativas de 2021, bajo una modalidad de voto presencial anticipado.

Sobre esta base y volviendo a los países con registro positivo, se puede empezar por destacar que en siete de ellos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela) las disposiciones y dispositivos para la emisión del voto se limitan a las personas detenidas, es decir, sin sentencia. Por su parte, tanto en Costa Rica como en Panamá, el derecho al sufragio comprende también a las personas sentenciadas.

En todos los casos se trata de modalidad de voto presencial, es decir, implica el establecimiento de mesas de votación dentro de los centros penitenciarios, lo que necesariamente implica la existencia de acuerdos y mecanismos de colaboración con las autoridades competentes, tanto para fines de organización y logística del proceso como para ofrecer todas las condiciones y medidas de seguridad requeridas para su debido desarrollo. Lo usual es que las autoridades penitenciarias o de seguridad pública sean responsables de garantizar la seguridad de todas las personas implicadas en la organización, conducción y vigilancia del proceso electoral, así como la seguridad de la documentación y los materiales electorales y del traslado de las electoras y los electores a las mesas de votación.

De igual forma, también es usual que la autoridad electoral sea la responsable de integrar el registro de las y los electores habilitados para votar en cada centro de reclusión a partir de la información que le proveen las autoridades competentes. En algunos casos, incluso realiza visitas periódicas a los centros penitenciarios para confeccionar los padrones electorales correspondientes y, de ser su competencia, emitirle el documento de identificación requerido.

Según el país en cuestión, la regulación o dinámica del proceso electoral presenta ciertas particularidades. En Argentina, por ejemplo, las personas detenidas son las únicas que votan en papeletas únicas. Como se recordará, en ese país el método convencional de votación sigue siendo, al igual que en Uruguay, el de papeletas diferenciadas para cada contendiente, por lo que la o el elector debe seleccionar las papeletas correspondientes al partido, candidaturas o listas de su preferencia y colocarlas en un sobre. Sólo en los centros penitenciarios se utilizan papeletas únicas por cada tipo de elección. Además, de acuerdo con la legislación aplicable, que es de orden federal y sólo comprende las elecciones de carácter nacional, las y los electores votan por las candidaturas o listas correspondientes al último domicilio donde residieron, es decir, no están georreferenciados electoralmente a la demarcación en la que se ubica el centro penitenciario.

Argentina también presenta la particularidad de ser el único país en la región cuya ley fija la edad para votar en los 15 años. Consecuentemente, también se

Llevar a cabo operativos de votación en los centros de detención juvenil para que puedan sufragar quienes cumplen ese requisito. En Ecuador también se habilitan mesas en centros de detención juvenil, con la diferencia de que la edad exigida es de 16 años. El caso ecuatoriano también se distingue porque la votación en los centros penitenciarios se lleva a cabo tres días antes de la jornada comicial ordinaria. Se trata de una modalidad de votación denominada “anticipada” o “adelantada”, que ya se había mencionado en el caso panameño para la votación de las fuerzas de seguridad y que, como se verá más adelante, se emplea en otros países para atender requerimientos o brindar facilidades para la emisión del voto a otros grupos sociales.

Otro aspecto en el que las regulaciones relacionadas con el voto penitenciario muestran diferencias es el concerniente a la posibilidad de que se puedan llevar a cabo actos de proselitismo o búsqueda del voto dentro de los recintos penitenciarios. En Argentina, por ejemplo, la ley prohíbe la presencia de representantes de partidos o la celebración de actos de campaña dentro de esos recintos. En contrapartida, en Costa Rica se permite que quienes contienden lleven a cabo actividades de promoción o propaganda en esos recintos con sólo mediar una solicitud por escrito al director o directora del centro con tres días de antelación. La evidencia disponible indica, sin embargo, que en los casos donde la ley lo permite es prácticamente nulo el interés de las y los contendientes por realizar actos de proselitismo en centros de reclusión.

Como es fácil imaginar, los operativos para hacer posible el voto carcelario suelen ser laboriosos y complejos, con frecuencia cuestionan algunas de sus insuficiencias, sobre todo en términos de su cobertura, y los indicadores de interés y de comparecencia a las urnas suelen ser reducidos.

Antes de cerrar este segmento, es importante destacar que, en rigor, las normas o disposiciones legales en las que se fundamenta el derecho al voto de las personas detenidas (empezando por el principio de presunción de inocencia y de máxima protección de los derechos humanos) pueden interpretarse y hacerse extensivas para el ejercicio del voto pasivo, es decir, la posibilidad de postularse para

cargos de elección popular o de preservar una candidatura en caso de detención. De ahí que no sea de sorprender que existan algunos casos, efectivamente aislados, en los que personas detenidas mantienen su derecho a aparecer en las papeletas y puedan ser votadas estando en reclusión.

2.2. Panorama comparado extrarregional

A nivel internacional también es perceptible una tendencia orientada a garantizar los derechos políticos, en especial el sufragio activo, a las personas detenidas e incluso a las que han sido sentenciadas. Sin embargo, dentro del rango de variantes que muestra una perspectiva de legislación comparada, se advierte una situación que no tiene parangón en América Latina: el hecho de que haya aún casos en los que las personas sentenciadas no sólo estén privadas de sus derechos políticos durante su periodo de reclusión, sino que la privación se extienda por un plazo adicional tras su liberación o, incluso, que tenga carácter permanente.

En efecto, en perspectiva comparada, el espectro de variantes en la regulación de los derechos políticos de las personas que han sido encarceladas o sentenciadas es más amplio. El reconocimiento del derecho al voto tanto de las personas detenidas como de las sentenciadas está cada vez más extendido y comprende a países tan diversos como Albania, Bosnia, Dinamarca, España, Finlandia, Irlanda, Israel, Japón, Kenia, Polonia, República Checa, Serbia, Sudáfrica, Ucrania y Zimbabue. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que no en todos los casos existen las previsiones, apoyos o facilidades necesarias para materializar ese derecho.

En algunos casos se imponen ciertas condiciones o restricciones para que las personas que cumplen una sentencia puedan ejercer su derecho al voto. Las más comunes tienen que ver con la gravedad del delito cometido, con la duración de la sentencia privativa de la libertad o con una resolución judicial expresa. En Islandia, por ejemplo, se priva de todos los derechos civiles a las personas culpables por delitos considerados “infames por la opinión pública” y con sentencia de prisión mayor de cuatro años. En países como Alemania, Noruega o Portugal se

priva del derecho al voto a las personas condenadas por delitos electorales o por otros como traición, espionaje o pertenencia a una organización ilegal. En otros, como Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, Italia y Países Bajos, los jueces tienen mayor discreción para imponer este tipo de sanción. También hay variantes respecto al tipo de elecciones en las que pueden votar. En Latvia, República Checa y Ucrania, por ejemplo, sólo pueden hacerlo en elecciones nacionales bajo el argumento de que no les conciernen los asuntos a nivel local.

Por otra parte, subsisten algunos casos, como Bélgica, Luxemburgo, Polonia y algunas jurisdicciones de Estados Unidos, en los que los derechos políticos no se recuperan en automático al concluir la sentencia y salir de prisión. En Luxemburgo, por ejemplo, una sentencia mayor de 10 años implica automáticamente la pérdida de derechos políticos de por vida, e incluso está latente esa posibilidad para ciertos delitos con penas superiores de cinco años. De los 50 estados que integran Estados Unidos sólo Maine y Vermont reconocen y facilitan el derecho al voto de todas las personas encarceladas; en 16 se les suspenden sus derechos políticos mientras sirven penas, pero los recuperan en automático al ser liberados; en 21 se les suspenden incluso durante un periodo posterior a su liberación y en 11 la suspensión puede tener carácter indefinido por ciertos delitos y sólo se pueden recuperar tras determinadas acciones (como un perdón ejecutivo).⁶

SEGUNDA SECCIÓN

Facilidades para ejercer el derecho al voto

En esta sección se va a modificar un poco el enfoque para abordar el tema de los dispositivos o medidas adoptadas para la inclusión electoral de personas pertenecientes a distintos grupos o colectivos sociales que, sin enfrentar ninguna exclusión o impedimento expreso de carácter legal para el disfrute de sus derechos políticos, tienen dificultades o enfrentan obstáculos para su debido o efectivo ejercicio.

Entre los grupos que en buena medida han sido los principales destinatarios de los dispositivos y medidas de inclusión electoral alentados o privilegiados en los últimos años destacan el de las personas con alguna discapacidad, el de las personas recluidas en centros hospitalarios, de salud o de cuidado, y el de las personas que por razones de salud o de edad enfrentan dificultades para comparecer de manera personal en las mesas de votación que les corresponden.

Para atender las necesidades de estos grupos, se han ideado e impulsado, en lo esencial, dos tipos de dispositivos o medidas de inclusión: 1) los que trasladan o acercan las urnas a los sitios en que se encuentran recluidas esas personas (que puede ser su propio domicilio), dispositivos a los que para fines de este trabajo y para evitar confusiones denominaremos “urna móvil”; 2) los que ofrecen facilidades para que las personas que, a pesar de alguna limitación o dificultad física, sí tienen posibilidades de concurrir al sitio de votación que les corresponde puedan ejercer su derecho al sufragio de la manera más accesible, cómoda, fácil o acorde con sus necesidades.

La adopción de la urna móvil es una de las innovaciones más recientes y aún incipientes en la región y, por su carácter extraordinario, atiende selectiva y exclusivamente a personas de los grupos referidos que cumplen con requisitos muy puntuales. Por el contrario, las facilidades para la

votación en mesa, pensadas sobre todo para las personas con alguna discapacidad, prácticamente se extienden en todos los países de la región, además con ellas se asocian con frecuencia algunos criterios de trato preferencial que benefician a otros grupos, como las mujeres embarazadas o las y los adultos mayores.

Es importante hacer notar que en algunos casos la adopción de este tipo de dispositivos forma parte de programas o iniciativas más amplias o integrales de inclusión y accesibilidad electoral. Países como Argentina, Ecuador y Paraguay se distinguen por los esfuerzos desplegados con este carácter. En Argentina, por ejemplo, la política de "accesibilidad electoral" que se ha venido desarrollando desde hace más de una década comprende "acciones, normativas y procedimientos" que tienen como finalidad "promover y garantizar el pleno e integral acceso de la población a los múltiples aspectos que constituyen el proceso político y electoral, detectando y resolviendo las barreras existentes, ya sean físicas, comunicacionales o socioculturales". Sobre esta base, se precisa que las medidas adoptadas "no sólo están referidas a cuestiones operativas y a la mecánica de los comicios. El avance se verifica en la exigencia de accesibilidad a todos los componentes del proceso electoral: facilitación en la información, en el conocimiento de propuestas, en la incorporación a la vida política y a una ciudadanía plena".⁷

Antes de avanzar, conviene reiterar que tanto los dispositivos de urna móvil como los de facilidades en mesa son compatibles, pero deben distinguirse de otra modalidad de votación que se ha empezado a adoptar en la región: el voto anticipado. Éste implica la instalación de mesas de votación antes de la jornada electoral ordinaria para que las electoras y los electores que saben de antemano que por determinada razón -sobre todo, aunque no exclusivamente, de carácter profesional o laboral- estarán alejados o no podrán concurrir a su sitio de votación puedan hacerlo por anticipado.

Es importante hacer notar que este dispositivo de voto anticipado tiene un claro carácter inclusivo; sin embargo, hay que considerar que, al margen de sus evidentes bondades, en esencia no está pensado

para atender necesidades de personas que por razones ajenas a su voluntad (discapacidad, enfermedad o edad) enfrentan obstáculos o limitaciones manifiestas para ejercer su derecho al sufragio.*

Por supuesto, si se trata de brindar a todo el potencial electorado de un país o jurisdicción -independientemente de su condición, situación o ubicación física- el máximo de facilidades para la emisión del voto, existe un muy amplio abanico de posibilidades que, de combinarse, podrían realmente hacer asequible el principio de universalización del sufragio.

* La preparación de este estudio concluyó y se sometió a dictamen editorial a principios de 2020, en vísperas de que la OMS decretara la pandemia de la COVID-19. Esta nota viene a colación porque como bien se sabe y ha sido profusamente documentado, la pandemia también ha generado importantes implicaciones en el terreno político-electoral. Una de esas implicaciones se refiere a los debates y definiciones sobre la celebración o no de elecciones en el marco de la pandemia y, de ser el caso, bajo qué términos y condiciones. En el marco de esos debates cobraron notoriedad las exigencias, propuestas y expectativas relacionadas con la adopción de modalidades que facilitarían la emisión del voto en el marco de las medidas de bioseguridad impuestas para hacer frente a la pandemia, entre las que figuraron varias a las que se hace referencia en este estudio en lo general y esta sección en lo particular.

3. Urna móvil

3.1. El panorama en América Latina

Cuadro 4
Países con dispositivos de urna móvil

País	Año de inicio	Principales características
Ecuador	2013	Inició como piloto y en 2017 se amplió a nivel nacional. Comprende exclusivamente a las personas con discapacidad física severa, igual o mayor al 75%, y que tengan al menos 65 años. Las personas susceptibles de acceder al programa se identifican a partir de la información que provee el Ministerio de Salud Pública y que la autoridad electoral se encarga de verificar y validar. El dispositivo se aplica dos días antes de la jornada electoral ordinaria.
Paraguay	2015	Es de alcance regional, pero se ha ido ampliando. Comprende a personas con discapacidad física severa (sin imponer umbral), a las que presenten disfuncionalidad motora severa o que por motivos graves de salud no puedan comparecer a un sitio de votación. Los requisitos están sujetos a inspección o validación del organismo electoral. No se impone límite de edad para acceder al programa, pero sí al universo de posibles beneficiarios y beneficiarias: no puede ser superior al 0.05% del total del electorado habilitado.
República Dominicana	2016	Proyecto inicial limitado a un pequeño universo de 100 personas, seleccionadas aleatoriamente de una base de datos que integra a todas aquellas con una condición de discapacidad severa que les imposibilite desplazarse a un centro de votación.

Continúa...

País	Año de inicio	Principales características
Honduras	2017	Proyecto piloto en dos ciudades que comprendió a menos de 20 personas con reducción de movilidad superior al 60%, en estado lúcido y mayores de 65 años.
México	2018	Proyecto piloto que comprendió la instalación de una urna dentro de un hospital de cada una de las 32 entidades federativas para facilitar la emisión del voto a personas hospitalizadas, familiares o personas a su cuidado y personal de guardia durante la jornada electoral. Sólo en el hospital de la capital del país la urna tuvo también función móvil para trasladarse a las habitaciones de los pacientes.

Ecuador es el país pionero en la región en la adopción de este dispositivo. En consonancia con los preceptos de la Constitución de 2008 relacionados con la promoción de la participación política de las personas con discapacidad y los compromisos derivados de la suscripción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Consejo Nacional Electoral instrumentó en 2013 un pequeño proyecto piloto que se fue ampliado gradualmente y que para las elecciones de 2017 ya había alcanzado dimensión nacional, al ponerse en práctica en las capitales y algunos otros cantones de las 24 provincias del país.

El dispositivo comprende expresa y exclusivamente a las personas con discapacidad física severa igual o mayor del 75% y que tengan al menos 65 años. Las personas susceptibles de acceder al programa de urna móvil se identifican a partir de la información que provee el Ministerio de Salud Pública. La autoridad electoral visita a las personas que cumplen esos requisitos para saber si tienen interés y están en condiciones de participar en el programa y, sobre esa base y a manifestación expresa, integra tanto el registro electoral correspondiente como propuestas de ruta para su atención, pues está previsto que el operativo que conforma cada urna móvil atiende a un máximo de 18 electores y electoras. Este dispositivo se aplica dos días antes de la jornada electoral ordinaria. Se trata de una votación adelantada. Entre el final del operativo y el momento en el que se lleva a cabo el conteo (el día de la jornada electoral por la tarde) las urnas móviles están bajo custodia de las fuerzas armadas.

Cabe precisar que, aunque este dispositivo en lo particular sólo es accesible para personas con discapacidad que cumplen requisitos muy rigurosos y selectivos,

forma parte de un paquete más amplio e integral de medidas que buscan promover la inclusión y participación política de mayores segmentos de personas con discapacidades, sobre todo para el voto en mesa, pero que además pueden beneficiar a otros grupos del electorado.

En todo caso, la experiencia ecuatoriana se ha convertido en un referente de primer orden para iniciativas más o menos equiparables que se han desplegado hasta ahora en otros cuatro países de la región: Paraguay, República Dominicana, Honduras y México, en ese orden. Más aún, para el diseño o la instrumentación de los modelos adoptados en los tres primeros países mediaron convenios o mecanismos de colaboración con las autoridades electorales de Ecuador.

Los cuatro países que han replicado este tipo de dispositivo también han optado por un enfoque gradual y selectivo que parte de proyectos piloto de pequeña escala. El primer país en adoptar un modelo análogo fue Paraguay. En las elecciones municipales de 2015 aplicó un proyecto piloto de Voto en Casa en seis distritos electorales, que logró ampliar a 11 distritos en las elecciones generales de 2018.

En comparación con el ecuatoriano, el dispositivo aplicado en Paraguay muestra algunas particularidades. Por una parte, comprende no sólo a personas con discapacidad física severa –sin imponer umbral–, sino además a las que presenten disfuncionalidad motora severa o a las que por motivos graves de salud no puedan comparecer al sitio de votación que les corresponde. Cualquiera de estas condiciones se tiene que comprobar mediante constancia médica expedida por un o una profesional competente y/o a través de una inspección o validación que realicen representantes del organismo electoral. No se impone ningún límite de edad.

Por otra parte, sí establece que el universo de personas beneficiadas no puede ser superior al 0.05% del total de electores y electoras habilitados en el distrito respectivo, lo que evidentemente puede tener un efecto restrictivo en su cobertura. Si bien el dispositivo está concebido, al igual que en el caso ecuatoriano, para llevar la urna al domicilio particular de las personas registradas, en este caso la normativa aplicable dispone explícitamente que no se pueden beneficiar de

él personas internadas o recluidas en establecimientos médicos, psiquiátricos, sanatorios o similares.

No obstante, el paraguay resulta en todo caso un ejemplo notable porque su dispositivo de Voto en Casa forma parte de un proyecto más amplio e integral de Voto Accesible que comprende otros instrumentos y acciones dirigidos a facilitar y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos a las personas con discapacidad visible o invisible, mujeres embarazadas o acompañadas de lactantes y personas mayores de 75 años.

La República Dominicana fue el tercer país en introducir esta práctica. La inició en ocasión de las elecciones generales de 2016, pero limitada a un pequeño universo de 100 personas seleccionadas aleatoriamente de una base de datos que integra a todas aquellas con una condición de discapacidad severa que les imposibilite desplazarse a un centro de votación. En este caso, a las personas seleccionadas se les brinda, de ser necesario, el servicio previo de expedición o actualización de la documentación necesaria para sufragar.

En 2017, Honduras impulsó un pequeño proyecto piloto en dos ciudades que comprendió a menos de 20 personas con reducción de movilidad superior al 60%, en estado lúcido y mayores de 65 años.

El elenco de la región lo completa México en 2018 con un proyecto piloto que comprendió la instalación de una urna dentro de un hospital de cada una de sus 32 entidades federativas para facilitar la emisión del voto a personas hospitalizadas, familiares o personas a su cuidado y personal de guardia durante la jornada electoral. Sólo en el hospital de la capital del país la urna tuvo también función móvil para trasladarse a las habitaciones de las y los pacientes.

3.2. Panorama comparado extrarregional

Como se comentó previamente, hoy en día el rango de opciones que se pueden poner al alcance del electorado para facilitarle la emisión del voto (incluyendo, de

ser el caso, el registro correspondiente) es muy amplio y variado. Si se plantea como objetivo brindarle al electorado las mayores facilidades para que sufrague en una elección o consulta, suprimiendo casi cualquier barrera de tiempo y espacio, y si se dispone de recursos para diseñar y operar varios dispositivos, es casi imposible que cualquier persona genuinamente interesada en expresar sus preferencias encuentre algún inconveniente para no hacerlo.

No sólo existen las alternativas presenciales, como las del voto anticipado o la urna móvil, o las remotas, como el voto postal; además, las nuevas tecnologías de la información ofrecen opciones hasta hace poco inimaginables, como las del voto vía telefónica o el voto por internet. Es cierto que estas alternativas han sido concebidas para beneficiar a segmentos del electorado más amplios que las personas, recludas o no, por problemas de discapacidad, salud o edad, pero también es cierto que con relativa facilidad se pueden focalizar en ellas y adaptar a sus necesidades.

Si se tienen la voluntad y los recursos, es posible hacerlo. Pero existe un ingrediente no menos importante y quizá escaso o limitado en nuestras sociedades, sin el cual pueden sucumbir las mejores intenciones. Se trata de la confianza de tirios y troyanos tanto en la imparcialidad de las reglas, normas, instituciones y procedimientos electorales, como en la justeza de las reglas del juego. Cuando ese conjunto de elementos goza de la confianza y credibilidad de las y los contendientes, del electorado y de la opinión pública en su conjunto, siempre será más fácil adoptar esos dispositivos y adaptarlos a las necesidades de grupos o colectivos con necesidades especiales.

En perspectiva extrarregional comparada se pueden resaltar algunas experiencias orientadas no sólo a facilitar el acceso a las urnas, sino a focalizar algunos dispositivos en los grupos de personas que por discapacidad, problemas de salud o edad no pueden trasladarse a las mesas de votación que les corresponden. En Australia, donde el voto es obligatorio, todas las y los electores pueden solicitar votar por correo en cada elección, pero las personas con discapacidad o movilidad limitada pueden convertirse en usuarias o usuarios permanentes del servicio de voto postal, es decir, de la recepción de las papeletas en su domicilio,

sin que tengan que formular una solicitud expresa cada vez que se convoca a una elección.

Las personas invidentes o con serios problemas de visión pueden solicitar a la autoridad electoral, la Comisión Electoral de Australia (AEC, por sus siglas en inglés), el servicio de votación telefónica para emitir su voto por ese medio desde su domicilio. Además, la AEC activa para cada elección equipos de urnas móviles que no sólo visitan centros de salud o de cuidado para adultos mayores, sino también penales y zonas remotas de difícil acceso.

En Estados Unidos está bastante extendido el uso del denominado *absentee vote*, que en esencia y para fines prácticos significa una modalidad de voto postal. En efecto, la legislación electoral de todos los estados de la Unión comprende disposiciones para operar dispositivos que implican el envío de papeletas por vía postal al domicilio de personas que por alguna razón justificada no pueden acudir a la mesa para votar el día de las elecciones, lo que evidentemente es susceptible de beneficiar a personas con discapacidad y problemas de salud severos o crónicos. Aunque los términos, plazos y condiciones para acceder a este servicio varían de un estado a otro, lo usual es que se deba solicitar y utilizar con algunos días de antelación a las elecciones. Sobre esta base, la mayoría de los estados cuentan, además, con disposiciones que prevén la posibilidad de emitir "papeletas de emergencia" (*emergency absentee ballots*) a personas que de último momento advierten su imposibilidad de concurrir a las urnas y que no solicitaron oportunamente el servicio de voto postal.

Si bien también en este caso las condiciones y los requisitos varían de un estado a otro, las causas más comunes por las que se permite el acceso anticipado a las papeletas o el voto de emergencia se relacionan con urgencias médicas o lesiones repentinas cuyo tratamiento requiere el confinamiento en centros hospitalarios o la permanencia en cama. Por su naturaleza, este dispositivo implica un voto no presencial en mesa, pero no opera por vía postal. Por lo general, tanto la solicitud como la papeleta ya marcada deben ser entregadas por una persona allegada a la interesada en la oficina electoral correspondiente.

Canadá es un país que se distingue por llevar casi tres décadas introduciendo reformas legales o mecanismos para promover y facilitar la emisión del voto en un sentido inclusivo, con especial atención a las necesidades de personas con discapacidad. De tal forma que hoy en día ofrecen tanto a nivel federal como en casi todas sus provincias dos grandes tipos de apoyos y facilidades. Por una parte, métodos alternativos de votación, como el voto postal, voto por anticipado en recintos de fácil acceso, voto por delegación o poder (una persona de confianza es habilitada formalmente para votar en representación de la o el elector), urnas móviles a domicilio o en sitios de estancia o reclusión. Por la otra, facilidades para el voto presencial en mesa, incluyendo tanto equipo y materiales de apoyo como opciones de voto asistido o con ayuda de intérpretes.

A pesar de que en ocasiones enfrentan cuestionamientos relacionados con su manejo, varios países de Europa del Este y Asia (Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kirguistán y Ucrania, entre otros) llevan tiempo utilizando el dispositivo de urnas móviles. Generalmente, lo ponen en operación el mismo día de la jornada electoral y lo enfocan en personas con discapacidad o alguna enfermedad, por lo que se visitan tanto domicilios particulares como centros de salud y cuidado. Turquía es uno de los países que se ha agregado más recientemente a esta categoría. En las elecciones generales de 2018 puso por vez primera en operación un dispositivo de urna móvil dirigido a personas que, por discapacidad, algún problema de salud o edad no pudieran comparecer en la mesa, pero para su inclusión se exigió la presentación de un certificado médico.

4. Facilidades para la emisión del voto en mesa (voto accesible, asistido y/o preferente)

4.1. El panorama en América Latina

En este terreno son notables los progresos en la región. Todos los países cuentan con programas o medidas específicas orientadas a posibilitar o facilitar el voto en mesa, concebidos sobre todo para las y los electores con discapacidad, pero que con frecuencia benefician también a otros segmentos del electorado. En la mayoría de los casos, esos programas o medidas están consagrados en el marco legal, pero también hay algunos que derivan de acuerdos o iniciativas impulsados por el organismo electoral, en ocasiones en coordinación o con la colaboración de instituciones o agrupaciones relacionadas con los grupos de personas beneficiarias.

El grueso de los dispositivos que forman parte de esos programas o medidas suelen instrumentarse durante la jornada electoral. Sin embargo, en algunos países existen facilidades que se ponen en operación con antelación y en preparación de los apoyos previstos para la jornada electoral. El siguiente cuadro muestra algunos de los principales mecanismos o medidas de esta naturaleza que se aplican en la región, los cuales se enfocan o privilegian la atención a personas con discapacidad o alguna necesidad de atención especial, pero no necesariamente se limitan a ellas.

Cuadro 5
Medidas para facilitar la votación presencial

Etapa	Medidas
Previa a la jornada	Registro a domicilio Identificación de necesidades durante el proceso de registro
Durante la jornada electoral	Traslado gratuito al recinto electoral Facilidades o apoyos para acceder al recinto Mesa de atención y orientación preferente Mesa de votación preferente Mobiliario o material especial Asistencia de una tercera persona para emitir el voto

En Costa Rica y la República Dominicana, por ejemplo, se llevan a cabo operativos para fines de registro electoral a domicilio, que comprenden fundamentalmente a personas con discapacidad. En Bolivia se instrumentan también operativos de este tipo, aunque enfocados en centros de reunión, atención o cuidado de esas personas. En otros países como Colombia, Perú o Venezuela, se adoptan medidas que durante el proceso de integración o actualización de los padrones electorales permitan identificar a las electoras y los electores con alguna discapacidad para prever los apoyos que se les pueden brindar al momento de presentarse en el recinto electoral durante la jornada comicial.

Centrando la atención ya propiamente en la jornada electoral, un esfuerzo que se ha venido desplegando sistemáticamente a lo largo de los últimos años en la región tiene que ver con la adopción de medidas para facilitar el ingreso a los recintos de votación a las personas con necesidades especiales. Si bien estas medidas privilegian las facilidades para el acceso de personas con alguna discapacidad, también favorecen y suelen ser apreciadas por otros segmentos del electorado, como las de la tercera edad. Entre las medidas más frecuentes figuran colocar rampas o eliminar barreras físicas que dificulten u obstruyan el acceso a los recintos, procurar ubicar las mesas de votación en la planta baja de los recintos seleccionados o, por lo menos, las mesas en las que deban votar las electoras y los electores con alguna discapacidad.

En Costa Rica está prohibida la instalación de mesas de votación en pisos superiores o en lugares inaccesibles. Como parte de su programa integral de “voto accesible”, Paraguay no sólo instala en todos los locales de votación una mesa de consulta que orienta y apoya a las personas con discapacidad, las adultas mayores de 75 años, las mujeres embarazadas u otras que lo requieran, sino además una o varias mesas de votación accesible para todas esas personas, quienes pueden solicitar con antelación su uso a través de la página en internet, del centro de atención telefónica o de las oficinas de registro del organismo electoral. En Ecuador, la autoridad también instala dentro de cada recinto electoral una mesa de atención preferente para estos grupos de electoras y electores, y además establece específicamente para las personas con discapacidad un servicio de transporte gratuito de ida y vuelta entre su domicilio y el recinto electoral que les corresponde, que opera a través de voluntarios.

Los países que no contemplan la instalación de mesas de atención preferente para personas con necesidades especiales sí aplican por lo general medidas de voto prioritario o preferente en la mesa que les corresponde, lo que usualmente implica que no deban hacer fila o esperar turno para poder emitir su voto. Adicionalmente, algunos países (entre ellos Colombia, Costa Rica y México) han modificado el diseño o las características del mobiliario previsto para que el electorado pueda emitir su voto de manera privada y en secreto, para adaptarlos a necesidades específicas de personas con discapacidad. En el mismo sentido, en algunos países (Paraguay es un claro ejemplo) se busca poner al alcance del electorado con necesidades especiales otros materiales de apoyo como, por ejemplo, lupas, adaptadores para sujetar el bolígrafo o cualquier otro medio previsto para marcar las papeletas, así como instructivos audiovisuales o en lengua de señas sobre el procedimiento de votación.

Si bien parece que una parte importante de las personas con discapacidad visual no está familiarizada con el manejo del lenguaje braille, en varios países de la región (Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Perú y República Dominicana, entre otros) está más o menos generalizada la disponibilidad de instructivos y/o plantillas braille para que puedan identificar las diferentes candidaturas y emitir su voto.

Ahora bien, en el caso de una persona con discapacidad, sobre todo visual, o con una limitante permanente o transitoria que le impida, restrinja o dificulte la emisión del voto (lectura o identificación de las opciones y/o marcado de la papeleta), prácticamente todos los países de la región cuentan con disposiciones que permiten el denominado “voto asistido”. Esta modalidad implica que esa persona con discapacidad pueda ser apoyada para emitir su voto por alguien de su confianza, pero también en algunos casos (como Argentina o Bolivia), por la o el presidente de la mesa de votación, e incluso (Bolivia), por una o un elector que esté aguardando su turno para votar y que sea seleccionado de manera aleatoria. En virtud de que, casi por definición, esta práctica supone una violación consentida y necesaria a la secrecía del voto sobre la que prima la posibilidad de materializar el derecho al sufragio, suelen adoptarse algunas medidas de seguridad para su ejercicio. Por ejemplo, exigir que la persona asistente se identifique, que sea una o un elector habilitado y que se asienten debidamente sus datos de identidad en la documentación electoral pertinente. En algunos casos, como el de Chile, no se permite que una persona sea asistente de dos o más electoras o electores. Aun así, es una práctica que resulta controversial en la medida que abre la posibilidad de que en su ejercicio pueda mediar algún tipo de coacción, inducción o alteración deliberada de la preferencia de la o el elector implicado. Más polémica resulta esta modalidad en los casos residuales (como el de Venezuela), en los que una razón para solicitar el voto asistido es que se aduzca ser “analfabeta”.

En Costa Rica y Honduras subsiste una variante aún más peculiar para la emisión del voto por parte de personas con alguna discapacidad o necesidad especial: en caso de no optar por un voto asistido o acompañado, pueden manifestar su preferencia de manera pública. En este caso, excepcional, lo que procede es que la o el presidente de la mesa le haga saber a la persona interesada las opciones disponibles y que ésta anuncie en voz alta su preferencia, de tal suerte que así se marque expresamente en la papeleta.

En todo caso, no hay que perder de vista que, al margen de los cuestionamientos o las reservas que se puedan formular, se trata de mecanismos concebidos en lo esencial para facilitar o promover el voto de personas con alguna discapacidad o necesidad especial, que posiblemente pueden ser mejorados o sustituidos por

algunos más seguros y efectivos, sobre todo a la luz de las opciones que ofrece el desarrollo de nuevas tecnologías y los manifiestos empeños por seguir avanzando en términos de una mayor y mejor accesibilidad e inclusión político-electoral.

Antes de cerrar este apartado, es necesario comentar que el grueso de los dispositivos, medidas o acciones adoptados en los países de América Latina para promover la inclusión electoral de las personas con discapacidad tiene su centro de gravedad o hilo conductor en discapacidades de carácter físico o psicomotriz en sus distintas variantes. Y eso tiene mucho de positivo. Sin embargo, dentro de la gama de discapacidades que reconocen tanto los instrumentos jurídicos como las instituciones y los organismos especializados figuran algunas que, quizá por la complejidad de ser atendidas debidamente, no sólo tienden a ser eludidas en debates e iniciativas de inclusión, sino que incluso siguen padeciendo restricciones de carácter legal, al menos cuando se trata de la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos: las de carácter intelectual o psicosocial.

En efecto, si bien teóricamente muchos de los dispositivos y mecanismos de inclusión y accesibilidad electoral para las personas con discapacidad que se han puesto en práctica en la región pueden comprender a quienes padecen discapacidades intelectuales o psicosociales, lo cierto es que no hay mayor evidencia de que los guíe intención expresa en ese sentido. Lo anterior, sin obviar que en algunos países siguen pesando restricciones de carácter legal para el disfrute y ejercicio de los derechos políticos por parte de esas personas.

4.2. Panorama comparado extrarregional

Al menos en el plano formal, un avance perceptible en los últimos años, sobre todo en algunas naciones de Europa, entre ellas Austria, Croacia, España, Italia, Países Bajos y Reino Unido, es la supresión de toda restricción legal y medida discriminatoria en contra de los derechos políticos de las personas con discapacidad, lo cual se refiere en especial, bajo una tendencia progresiva, a las discapacidades intelectuales y psicosociales.

Sin ir muy lejos, recién en octubre de 2018 el Congreso de España aprobó una reforma a la legislación electoral que permite votar y postularse a cargos de elección popular a personas con discapacidad intelectual, enfermedad mental o deterioro cognitivo. De esta forma se elimina toda posibilidad de tribunales y jueces de determinar si una persona con algún problema de esa naturaleza reúne las aptitudes para ejercer sus derechos políticos.

En el plano más ejecutivo u operativo, es claro hoy en día y sobre todo al amparo del desarrollo y la aplicación de nuevas tecnologías –y no sólo de la información y de la comunicación, como con frecuencia se presupone–, que existe una muy amplia gama de dispositivos, mecanismos y procedimientos que, con la voluntad política de autoridades y grupos interesados, permiten atender casi cualquier exigencia o necesidad tanto para garantizar como para facilitar el derecho al voto de las personas con diversos tipos de discapacidad, así como el de aquellas con necesidades especiales por razones de salud o edad.

Sumando las opciones que se ofrecen en los países de América Latina, se cuenta con una muestra bastante ilustrativa y representativa del rango de alternativas existentes.

En la India, las y los electores con discapacidad o movilidad reducida pueden realizar su registro a través del portal en internet de la autoridad electoral y solicitar la provisión de apoyos para emitir su voto, pero tienen que votar de manera personal en una mesa. Entre los apoyos o las facilidades que la autoridad pone a su disposición están, además del voto preferente en mesas de fácil acceso y ubicadas en planta baja, el traslado gratuito al recinto de votación a través del sistema de transporte público, zona especial para estacionamiento de su auto y silla de ruedas en el recinto.

5. La comunidad LGTBI+

Una de las manifestaciones más elocuentes de los esfuerzos e iniciativas de la comunidad internacional para promover y proteger al máximo los derechos humanos de todas las personas en un marco de pleno respeto a la pluralidad y la diversidad es la que responde a la eclosión de movimientos y comunidades que reivindican diversas identidades de género y preferencias sexuales, a las cuales suele agruparse bajo las siglas LGTBI+.⁸

En la mayoría de las sociedades contemporáneas, sobre todo las de los países de menor desarrollo y las del mundo no occidental, las principales reivindicaciones y exigencias de estos movimientos y comunidades tienen que ver con la garantía y el respeto de derechos humanos básicos (sobre todo civiles y sociales), que se abren paso en medio de muchas dificultades y obstáculos, tanto socio-estructurales y legales como culturales y hasta religiosos.

Es posible que poco a poco esas exigencias se manifiesten o guarden mayor relación con los derechos políticos de quienes los integran. Si bien hoy no ocupan un lugar prioritario de su agenda o de los desafíos a los que tienen que hacer frente, se pueden ya identificar algunos nudos problemáticos relacionados con su participación político-electoral en los que ya se han demandado y realizado algunas intervenciones concretas.

Por ahora, los más visibles tienen que ver con las personas trans (comprende travestis, transgénero y transexuales), porque en esta comunidad en especial

es manifiesta la falta de correspondencia u oposición (bajo el parámetro binario convencional mujer-hombre) entre el nombre y la identidad de género que reivindican y la que se les asignó de origen en los registros de carácter civil y en los consecuentes documentos de identificación, es decir, personas que se perciben –y reivindican– con una identidad de género (nombre y sexo) contraria a la que se les asignó al nacer.

La falta de correspondencia entre el nombre y los rasgos físicos perceptibles, la apariencia o el nombre que corresponden al género reivindicado por una persona (hombre o mujer) y los datos o registros asentados en su documentación oficial (nombre y sexo), puede no sólo producir actos discriminatorios o vejatorios, sino además inhibir, complicar o incluso hacer nugatorio el ejercicio de sus derechos al sufragio activo y pasivo: a emitir su voto o a postularse a un cargo público. Por ello, la demanda de las personas pertenecientes a este colectivo por el derecho a que se les reconozca jurídicamente su identidad de género (nombre y sexo o incluso una nueva identidad acorde) tiene importantes implicaciones en varios ámbitos de la vida social, incluyendo el político-electoral.

En este sentido, un problema total es que en muchos países las leyes o los criterios de registro civil e identificación personal siguen anclados o dependiendo de parámetros binarios (hombre/mujer) o de nociones obsoletas de género en una era de enorme diversidad identitaria. Hoy en día, las personas no sólo cambian sus opiniones o preferencias políticas, su lugar de residencia o estado civil a lo largo del tiempo o, incluso, entre una elección y otra. Hoy también pueden reivindicar una nueva identidad de género o cambiar de orientación sexual. De acuerdo con los principios y las normas internacionalmente reconocidos y aceptados en materia de derechos humanos, esos cambios no deberían afectar, vulnerar o invalidar sus derechos y capacidades electorales.

De ahí que el tratamiento del tema para los efectos de este estudio se centre, por un lado, en la posibilidad de que las personas transgénero puedan cambiar o corregir su nombre y/o género en sus registros o documentación oficial a fin de no enfrentar obstáculos para ejercer sus derechos políticos con toda libertad y sin ningún tipo de discriminación; por el otro, en caso de que esa ruta de cambio

de identidad esté bloqueada o sea muy compleja desde el punto de vista jurídico, en acciones administrativas concretas para viabilizar o facilitar el ejercicio de esos derechos.

5.1. El panorama en América Latina

Por su naturaleza, la posibilidad de introducir cambios en los registros y documentos de identificación oficiales acordes con la identidad reivindicada por las personas trans requiere adecuaciones al marco jurídico, ya sea a través de reformas legislativas, sentencias judiciales o decretos ejecutivos. En todo caso, se trata de procesos y gestiones que implican un arduo, en ocasiones escarpado, empeño que no sólo tiene que hacer frente a las resistencias que derivan de concepciones y prejuicios de fuerte raigambre cultural y religiosa, sino a la remoción de cuestionables requisitos que se han llegado a imponer en el marco legal como condición de procedencia para realizar los cambios exigidos.

Históricamente, se ha considerado que las personas trans padecen un trastorno patológico y es frecuente que se les trate de someter o se les impongan tratamientos de muy distinto tipo para tratar de “rehabilitarlas”. Por ello, ha sido común que, en el marco legal aplicable y para efectos de solicitar una modificación de sus datos en registros y documentación oficial se establecieran, y se mantengan vigentes en algunos casos, requisitos de procedencia como el de un permiso judicial, una certificación médica por parte de un especialista, o incluso una constancia de un tratamiento hormonal o de una cirugía previa, sobre todo en el caso de solicitud de cambio de género. Frente a ese escenario no son nada desdeñables los avances en la región y menos aún su tendencia progresiva.

En efecto, aunque el panorama regional es heterogéneo, es perceptible una tendencia positiva en pro de garantizar o facilitar la posibilidad de que las personas trans puedan llevar a cabo las gestiones necesarias para una adecuación legal en su identidad de género, para zanjar de manera significativa la reivindicación y el ejercicio de sus derechos políticos a partir de sus nuevos rasgos identitarios o, por lo menos, salvar algunos obstáculos y contar con facilidades administrativas

para ello. En el cuadro 6 se indican los países en los que existen instrumentos legales que les permiten realizar cambios en sus documentos de identificación o mecanismos para facilitar el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Cuadro 6
Países que permiten cambios de identidad a las personas transgénero o facilitan el ejercicio de sus derechos

País y año de adopción o inicio	Instrumento legal o garantía	Cambios en documento de identidad
Argentina, 2012	Ley de Identidad de Género (Ley No. 26.743)	Nombre Sexo Fotografía
Bolivia, 2016	Ley de Identidad de Género (Ley No. 807)	Nombre Sexo Fotografía
Brasil, 2018	Sentencia del Supremo Tribunal Federal	Nombre
Chile, 2018	Ley de Identidad de Género (Ley No. 21.120)	Nombre Género
Colombia, 2018	Decreto 1227 aprobado por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho	Nombre Sexo
Costa Rica, 2018	Decreto 7-2018 del Tribunal Supremo de Elecciones	Nombre (se suprime sexo)
Ecuador, 2016	Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles	Nombre Género
México, 2018	Fallo de la Suprema Corte de Justicia y protocolo emitido por la autoridad electoral	Protocolo para facilitar emisión del voto
Perú, 2016	Sentencia del Tribunal Constitucional (No. 06040-2015-PA/TC)	Nombre Sexo
Uruguay, 2009 y 2018	Ley de Regulación del Derecho a la Identidad de Género y Ley Integral para Personas Trans	Nombre Sexo

Fuente: Elaboración propia para efectos de este estudio.

Como se puede apreciar, son diez los países en los que existen instrumentos jurídicos o mecanismos que reconocen el derecho o permiten realizar cambios de

nombre y, en la mayoría de ellos, también de género, por simple vía administrativa, es decir, sin que tengan que mediar intervenciones judiciales. En cinco de esos países (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay) se trata de derechos reconocidos por leyes nacionales de identidad. En dos (Brasil y Costa Rica) su soporte son resoluciones judiciales de tribunales superiores. En Colombia lo es un decreto presidencial. En México hay tanto una resolución judicial como normas favorables en la legislación de algunos de sus estados, pero para fines político-electorales la autoridad electoral ha jugado un papel clave.

En Argentina (2012), Bolivia (2016), Ecuador (2016) y Chile (2018) existen leyes nacionales de identidad de género que permiten cambios de nombre y sexo de las personas mayores de edad sin necesidad de acreditar o pasar por intervención quirúrgica o terapia hormonal alguna. En Argentina, la ley incluso garantiza la inclusión de los tratamientos médicos necesarios para la adecuación correspondiente en el programa de servicio médico obligatorio. En Bolivia es necesario que medie un examen técnico-psicológico para avalar el cambio. En Ecuador, donde la ley es de gestión de la identidad y datos civiles, es necesaria la presencia de dos testigos que acrediten la “autodeterminación” del solicitante durante al menos dos años previos. En Chile es posible realizar el cambio incluso a jóvenes de entre 14 y 18 años, siempre y cuando haya una resolución favorable de una o un juez de lo familiar a petición expresa y consentida por padres o tutores. Si bien Uruguay es el país pionero en la región en cuanto a la adopción de una ley de identidad de género (2009), lo cierto es que, a diferencia de las legislaciones que le sucedieron, sólo permite el cambio de nombre de las personas trans.

En Brasil, el Supremo Tribunal Federal emitió en 2018 una sentencia que permite a las personas trans mayores de 21 años cambiar su nombre en el registro civil sin necesidad de someterse a una cirugía de reasignación de sexo, requisito que hasta entonces era obligatorio. En Costa Rica, también en 2018 y a partir de la opinión consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a solicitud expresa sobre el tema de identidad de género, el Tribunal Supremo de Elecciones, en su calidad de cuarto poder de Estado, autorizó el cambio de nombre por identidad de género autopercibida en la cédula de identidad, pero aclarando que sólo se puede hacer una vez.

En México, donde los asuntos relacionados con el registro civil son competencia de cada una de las 32 entidades que integran el pacto federal, se han producido algunos avances relevantes. Por una parte, en el plano judicial, la Suprema Corte de Justicia estableció un primer precedente al fallar favorablemente a una solicitud de amparo de una persona trans que demandaba la rectificación de los datos contenidos en su documentación de identidad. En el plano legislativo, fue el estado que funge como la capital federal, la Ciudad de México, la primera entidad en introducir en su marco jurídico, en 2014, las reformas necesarias para reconocer los derechos de las personas trans y posibilitar los cambios de nombre y género por vía administrativa, sin requisito médico alguno. Otros estados ya han efectuado adecuaciones en el mismo sentido. Lo distintivo del caso mexicano reside, sin embargo, en las acciones emprendidas por los organismos electorales para facilitar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas trans. Hay referentes relacionados tanto con el registro de personas trans para contender por cargos públicos, el primero se remite a la aprobación para que un registro de candidatura se diera con el nombre deseado en la papeleta de votación para efectos de las elecciones federales en 2003, como con los mecanismos que tratan de garantizar y facilitar el ejercicio del derecho al voto del colectivo en su conjunto. En este sentido, el primer precedente se produjo también en la Ciudad de México. La autoridad encargada de organizar las elecciones locales emitió, en 2012, una circular en la que instruía a todas y todos los oficiales electorales y, en especial, a las y los integrantes de la mesa de votación acerca de cómo garantizar y facilitar el voto de las personas trans.

En 2018, tanto para efectos de las elecciones federales como de las locales que se celebraron en 30 de las 32 entidades de la república mexicana, el Instituto Nacional Electoral en tanto autoridad rectora del sistema de organización electoral a nivel nacional, aprobó un protocolo para garantizar el voto de las personas trans en condiciones de igualdad y sin discriminación. Este protocolo fue resultado de un largo trabajo de planeación y de consulta y deliberación con partidos políticos, instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema y representantes de asociaciones trans de todo el país. Contiene medidas puntuales para facilitar el voto el día de la jornada electoral, así como en materia de capacitación previa y de promoción del voto libre y razonado de este colectivo social en lo particular.

A nivel regional se puede agregar que hay otro contingente de países, entre ellos El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana, en los que existe la posibilidad del cambio, sobre todo del nombre, pero está sujeto a requisitos de carácter judicial que lo complican o pueden incluso tornarlo inaccesible para un colectivo que, casi por definición, suele ser objeto de estigmatización social, discriminación y maltratos. No obstante, en algunos de estos países, como El Salvador, la autoridad electoral también ha impulsado campañas de sensibilización y orientación para promover el voto de las personas trans.

Es importante hacer notar que en ninguno de los países de la región existen disposiciones legales que prohíban la postulación de personas adscritas a la comunidad LGTBI+ a cargos de elección popular. De hecho, hay varios casos en países de la región, y en otros alrededor del mundo, sobre todo en Europa y en los Estados Unidos, en los que personas de alguno de los colectivos que integran esa comunidad no sólo se han postulado, sino que han accedido a diversos cargos públicos, incluso a nivel nacional. En muchos casos el problema no reside, en efecto, en la existencia de restricciones legales para que puedan contender por cargos públicos, sino en que es el cuadro de condiciones socioculturales imperantes el que termina por inhibir, desalentar u obstaculizar su legítima intención de hacerlo.

En este contexto, destaca una iniciativa muy reciente en México. Para fines de las elecciones legislativas federales de 2021, la autoridad electoral mexicana aprobó un acuerdo que obliga a los partidos políticos a postular al menos tres candidaturas representativas de la diversidad sexual: dos para contender por escaños de mayoría y al menos una en sus listas de representación proporcional. Desde luego, esta exigencia no asegura su representación parlamentaria, pero abre una ruta promisorio para alentar su participación política y electoral. Por cierto, el acuerdo aprobado por el Instituto Nacional Electoral de México también exige que los partidos políticos postulen para esas elecciones al menos cuatro candidaturas de personas afrodescendientes y ocho de personas con discapacidad, asegurando en estos casos el principio de paridad de género.

5.2. Panorama comparado extrarregional

En especial en este rubro, la legislación internacional comparada muestra marcadas diferencias. En un extremo del espectro se tiene la persistencia de alrededor de 70 países, sobre todo en África y Asia, en los que, de entrada, la homosexualidad es ilegal y puede llegar a ser sancionada hasta con penas de muerte.⁹ En estos casos, sobra decir, no hay posibilidad alguna de que las personas de cualquier adscripción dentro de la comunidad LGBTBI+ puedan reivindicar y ejercer ningún tipo de derechos al margen de los parámetros sexuales y de género binarios convencionales.

A partir de ahí y en el sentido opuesto, se va desplegando un cuadro de variantes en las que la reivindicación y el reconocimiento de derechos políticos van adquiriendo tonalidades progresivas que tienen su natural desembocadura en leyes y medidas que garantizan su pleno respeto y facilidades para su ejercicio. Una vez más, tanto historia y cultura, sumadas a factores contextuales, parecen marcar la diferencia, pero los avances no se dan de manera homogénea.

No es de sorprender que en Europa se presente el panorama más propicio para que las personas trans puedan reivindicar y ejercer sus derechos político-electorales. Aun así, con los datos disponibles a 2016, en la mayoría de los países (entre ellos Croacia, Francia, Grecia, Noruega, Rumania, Rusia, Serbia y Ucrania) sólo era posible solicitar el cambio de género si se acreditaba la intervención quirúrgica correspondiente o algún tipo de certificación o tratamiento médico.

En Estados Unidos, de nueva cuenta bajo su peculiar sistema de distribución de competencias del modelo federal, las leyes sobre identidad quedan bajo la jurisdicción de cada uno de los 50 estados y, por tanto, hay notables variaciones en lo que respecta a la posibilidad y los requisitos para cambiar el nombre y/o género en los registros y documentos oficiales. En años recientes, para atender problemas de seguridad y migración, ha habido un endurecimiento de las leyes y los requerimientos de identificación, que está afectando de manera desproporcionada a las personas trans, sobre todo en lo que concierne al ejercicio de sus derechos político-electorales, según especialistas y representantes de esa misma comunidad.

Frente a este escenario, empero, se puede destacar el trabajo de promoción del voto que realiza en todo el territorio estadounidense el Centro Nacional para la Equidad de Género, una OSC con sede en Washington D.C. especializada en la promoción y defensa de los derechos de ese colectivo en materia político-electoral. Este Centro realiza una campaña permanente de información y orientación destacando que el contar con un documento de identificación que no corresponda con la apariencia o identidad de género no debe afectar el derecho a votar. Su campaña está respaldada por un portal en internet (<https://transequality.org>), que brinda amplia información y asistencia sobre las medidas que se pueden tomar para ejercer el derecho al sufragio, incluyendo la de votar por vía postal o exigir la emisión de un voto “observado”, de acuerdo con las normas y procedimientos disponibles en cada uno de los estados.

Sobre este tema, vale la pena mencionar algunos desarrollos que se han producido recientemente en países del sur de Asia, en cuyas sociedades, además de las típicamente socioeconómicas, son tan ancestrales como particularmente manifiestas las diferencias de carácter religioso, étnico, cultural y sexual. A pesar de ello son sociedades muy conservadoras en las que muchas de las minorías, en especial las de la diversidad sexual, han sido víctimas recurrentes de persecución, violencia y hostigamiento.

En la India, en donde más allá de expresiones individuales existe una amplia miriada de grupos socioculturales de carácter transgénero (siendo el más notorio el de hijras/kinnars), la Corte Suprema emitió una sentencia en 2009 que reconoce la categoría de tercer género, con lo cual abrió la posibilidad de que reivindicaran sus derechos, entre ellos el de su nueva identidad. A partir de entonces, la Comisión Electoral permite el registro y el ejercicio de los derechos políticos bajo la nueva identidad de género. En Pakistán, el Parlamento aprobó en 2018 una ley que les permite a las personas optar por un tercer género, que también produjo efectos inmediatos tanto en la reivindicación del derecho al voto como en la postulación a cargos de elección popular de personas trans. Aunque no se cuenta con evidencia de su impacto en el plano político-electoral, hay evidencia de resoluciones judiciales favorables para las personas trans en Bangladesh y Nepal.

6. Personas sin domicilio fijo o en situación de calle

Sea por factores imputables o asociados con la naturaleza del sistema económico que rige a nivel mundial, o por condiciones o decisiones de carácter estrictamente personal, prácticamente no hay sociedad en la que no se padezcan manifestaciones o efectos que propicien u orillen a muchas personas a vivir fuera de ciertos parámetros convencionalmente aceptados, en especial el de un domicilio o residencia fija o el de vivir en situación de calle o a la intemperie.

El espectro tanto de razones o motivaciones para que ello ocurra, como el de las modalidades o variantes bajo las que se pueda expresar una situación de ese tipo, puede ser muy amplio y hasta diferir de un contexto a otro. La carencia, pérdida o inadecuada remuneración, la inestabilidad en un empleo, una discapacidad, una enfermedad crónica, una tragedia personal, un desastre natural o una adicción pueden ser causas que justifiquen o expliquen la falta de un domicilio fijo o la necesidad de vivir en la calle. Buena parte de estas razones y condiciones suelen ser estigmatizadas o provocar infundados prejuicios sociales. Se da por supuesta, sin evidencia seria o convincente, la falta de voluntad o interés de estas personas por superar su situación y, por consiguiente, su apatía o desinterés político-electoral.

Empero, hay situaciones en las que, más allá de la estigmatización o los prejuicios sociales, las implicaciones humanitarias, sociales y, en última instancia, político-electorales pueden ser más reprochables. Por ejemplo, las de las personas que desde la infancia vivieron y crecieron en la calle y al llegar a la edad adulta no sólo viven a la intemperie o carecen de una residencia fija, sino que además

no cuentan con ningún documento que les permita acreditar su identidad y, por tanto, acceder, exigir o hacer valer sus derechos fundamentales.

El problema para una buena parte de estas personas radica en la dificultad –imposibilidad a veces– de acceder o poder renovar sus documentos de identidad y con ello de acreditar su condición o capacidad para ejercer sus derechos fundamentales o beneficiarse de programas y servicios públicos. Por añadidura, el ejercicio de sus derechos político-electorales se puede tornar inaccesible.

Circunscribiendo la valoración a este último plano, el político-electoral, un componente crítico del entramado jurídico-institucional radica en que, casi por definición, la provisión de los datos relativos a un domicilio o lugar de residencia fijo –pero también de un documento oficial de identificación vigente– es un requisito para el registro con fines electorales (sobre todo cuando esto no se hace de manera automática a partir de los datos del registro civil). Por consiguiente, en muchas jurisdicciones es necesario para poder votar y ser votado o votada.

El panorama se expande y complica un poco más si se considera que, prácticamente en todos los países del mundo, hay otros segmentos de personas que, sin pertenecer a las categorías o afrontar las situaciones antes referidas, no tienen un lugar de residencia fija, al menos en su acepción convencional. Por ejemplo, las personas que viven en botes atracados en muelles, en *campers* o casas rodantes, las que simplemente van residiendo o pernoctando temporalmente en casas de familiares y amigos, o incluso las y los migrantes estacionales.

En fin, el espectro de posibilidades o variantes que se pueden considerar bajo este rubro es muy amplio. Revisemos de forma somera el panorama de América Latina y algunos ejemplos ilustrativos de otras regiones.

6.1. El panorama en América Latina

El recuento será breve. En ninguno de los países de la región se han identificado normas, dispositivos, programas o campañas de alcance general o carácter

institucional orientados a promover o facilitar el ejercicio de los derechos políticos de las personas que carecen de un domicilio fijo o viven en situación de calle.

Desde luego, las exigencias para adoptar e instrumentar medidas en ese sentido pueden diferir de un país a otro en función de las leyes, criterios, mecanismos o requisitos para emitir, reponer o actualizar los registros y documentos de identificación, bajo el entendido de que en la mayoría (salvo México y Uruguay) lo que se requiere para registrarse y votar es un documento único o nacional de identificación.

Por ende, la posibilidad de realizar los trámites o cumplir con los requisitos puede variar entre las distintas categorías de personas a las que se ha hecho referencia. Seguramente serán muy distintas las barreras que enfrente quien, a pesar de vivir en una embarcación o en una casa rodante, puede proveer, en última instancia, la dirección de un familiar o amigo/a, a las que enfrente una persona que viva en condiciones de indigencia y no pueda o tenga la posibilidad de proveer dirección alguna, sobre todo si creció y alcanzó la mayoría de edad en esas condiciones y carece de cualquier documento oficial de identificación o medio alguno para acreditar su identidad.

Existen testimonios de personas que en lo individual tuvieron el empeño y la determinación de remontar obstáculos legales y administrativos, a pesar de no contar con domicilio fijo o vivir en la calle, consiguieron registrarse como electores/as y/o emitir su voto. Sin embargo, lo que se quiere enfatizar es que, hasta ahora, son historias de éxito derivadas de motivaciones o esfuerzos individuales, no del resultado de normas expresas o estrategias encaminadas a ese fin. Se trata de una asignatura pendiente para el grueso de los países de la región.

6.2. Panorama comparado extrarregional

Si bien prácticamente no existe jurisdicción territorial alguna en la que no se requiera que una persona cuente con un documento de identificación y provea la dirección de un domicilio o lugar de residencia para poder ser registrada como

elector o electora y ejercer su derecho al sufragio, sí existen algunas en las que se considera la situación de distintos grupos de personas que no tienen un domicilio fijo y se prevén procedimientos o medidas alternativas para permitirles o facilitarles la reivindicación y el ejercicio de sus derechos políticos.

En Estados Unidos, por ejemplo, existe una Coalición Nacional de las Personas sin Hogar que, partiendo de la premisa de que en todos los estados de la Unión la población sin hogar puede registrarse y votar, ofrece información, orientación y apoyo para que todas las personas interesadas puedan cumplir con los requisitos necesarios impuestos por la legislación de cada estado para alcanzar esos objetivos. Si bien, una vez más, los requisitos y procedimientos varían de un estado a otro, destacan alternativas como las de gestionar la emisión de algún documento de identificación o solicitar la inscripción en el registro electoral proveyendo la dirección de algún centro comunitario asistencial o refugio donde acudan a tomar alimentos o a pernoctar. Cabe destacar que algunos estados como Colorado, Florida, Maryland o Virginia permiten incluso referir como lugar de residencia la ubicación de un parque o una esquina donde acostumbren a pasar el tiempo o pernoctar.¹⁰

En Reino Unido, la legislación contempla la posibilidad y la autoridad electoral brinda información y orientación para que se puedan registrar como electores y electoras aquellas personas que no tienen hogar, que viven en un bote o tienen otro tipo de residencia móvil o que pertenecen a una comunidad nómada, entre otras. Las personas sin hogar o que carecen de un domicilio permanente pueden solicitar su registro en la dirección de un recinto (centro asistencial, comunitario o refugio) en el que pasen parte sustancial de su tiempo de día o de noche, para lo cual tienen que completar un formato denominado “declaración de conexión local”. Las personas que pertenecen a una comunidad nómada pueden registrarse como electoras en el recinto domiciliario en el que pasen un periodo razonable de tiempo o, si carecen de ello, en la dirección de alguno en el que también tengan algún tipo de conexión local, completando una declaración análoga a la de las personas sin hogar. Las personas que vivan en un bote o en un alojamiento similar que tenga una sede fija o permanente pueden registrarse en la dirección correspondiente, pero si no la tienen, también pueden hacerlo

en la dirección de un recinto donde pasen parte de su tiempo o tengan una “conexión local”.

En Australia, a diferencia del resto del electorado, para las personas sin hogar no es obligatorio registrarse y votar, pero pueden hacerlo refiriendo el último lugar donde tuvieron una residencia fija. En Nueva Zelanda no se pueden obviar requisitos de domicilio para registrarse y votar, pero se permite que el domicilio corresponda a todo tipo de centros comunitarios o de asistencia y a terceras personas interesadas, además existen campañas por parte diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC) que ofrecen su recinto como sede de registro.

En Canadá, está expresamente reconocida la posibilidad de que las personas sin hogar puedan registrarse como electoras o electores y votar. Aunque todas y todos deben probar su identidad y proveer un domicilio, la legislación reconoce y admite varias opciones para ello. Por ejemplo, para probar la identidad se aceptan credenciales de bibliotecas, tarjetas de seguro social o licencias de pesca. Para comprobar el domicilio se puede mostrar una “carta de comprobación de residencia” emitida por alguna organización o institución a la que la persona asista a recibir alimentación o a pernoctar. En última instancia, si una persona carece de documentos para comprobar tanto su identidad como su domicilio, puede firmar una declaración jurada que debe ser testificada por otra persona, quien, a su vez, debe estar habilitada como elector o electora en la misma jurisdicción electoral y mostrar los correspondientes documentos de identificación.

La India presenta un ejemplo peculiar. En 2014, la autoridad electoral de la capital empezó a instrumentar un operativo para dotar de documentos de identificación a las personas sin hogar que hacían uso de las facilidades ofrecidas por el gobierno (sobre todo casas de campaña en conglomerados) para residir y/o pernoctar. La emisión del documento de identificación electoral les permitió a muchas de esas personas contar por vez primera con un documento que, más allá de permitirles ejercer su derecho, les permitió el acceso a diversos programas y servicios públicos.

Tercera sección

Mecanismos y garantías de representación política

Esta sección se enfoca en grupos en los que el concepto de inclusión político-electoral alcanza un estadio superior, el de la existencia de mecanismos para promover e incluso garantizar su representación política, es decir, el acceso a cargos de representación popular. Los grupos considerados son: las y los jóvenes, los pueblos originarios, las comunidades indígenas u otros grupos étnicos, la diáspora y las mujeres. Con esos mecanismos y garantías se puede tratar de alcanzar objetivos políticos muy diversos, desde saldar deudas históricas hasta resolver problemas de cohesión, legitimidad o gobernabilidad, pasando, por supuesto, por elementales imperativos de justicia o equidad social.

El hecho de que con estos grupos en lo particular, así como con algunos otros que, en diferentes contextos, puede resultar necesario o pertinente que se privilegien mecanismos de inclusión y representación política, no significa necesariamente que no existan, ni mucho menos que se hayan superado apropiadamente otras exigencias o desafíos de inclusión electoral como los planteados en la sección precedente. Al contrario, sólo implica, si así se puede sintetizar, que sus exigencias de inclusión son de tal densidad y magnitud que demandan una atención y respuesta más integrada, omnicomprensiva.

7. Las y los jóvenes

La inclusión de un capítulo dedicado a las y los jóvenes en este estudio no carece de fundamento, pero merece algunas consideraciones preliminares para dimensionarlo debidamente. La primera es que la juventud no constituye, en rigor, un signo identitario como el de otros de los grupos o colectivos sociales considerados. No se trata de un signo de identidad relacionado con la posesión o adquisición de determinados atributos o rasgos socioculturales autopercebidos o adjudicados externamente, sean de carácter estable o permanente, ni de una situación o condición social exclusiva o privativa de determinados segmentos de la población. Es, en todo caso, una condición o etapa cronológica por la que transitamos todos los seres humanos. Salvo fatalidades, no hay ser humano que no tenga que transitarla como parte de su desarrollo y experiencia vital. Hacer referencia, dirigirse o enfocarse en las y los jóvenes termina apelando a todas y todos los individuos, sin excepción o exclusión alguna, en una etapa determinada de su vida.

La segunda es que tampoco existe un parámetro universalmente reconocido o aceptado para determinar, desde el simple punto de vista cronológico o del rango de edad, a quiénes habrá que entender como jóvenes y, por tanto, a quiénes se dirigen expresamente las políticas o los programas que los reclaman como su población o audiencia objetivo. En efecto, la determinación de los rangos de edad de la población que ha de entenderse como juvenil y, por tanto, como objetivo de las políticas o los programas que se postulan, suele variar de una jurisdicción o de una institución a otra, e incluso en función de los objetivos o alcances de programas, proyectos u objetivos específicos. Hay ciertos parámetros, pero,

en definitiva, el universo no suele ser o estar delimitado de manera homogénea por rango de edad.

Si la juventud alude a una fase cronológica común, pero invariablemente transitoria de todos los seres humanos, que no está delimitada de manera universal, resulta un tanto problemático no sólo diseñar, sino medir el impacto de políticas o programas de mediano o largo plazo, por la simple y sencilla razón de que la población a la que originalmente se dirigieron o en la que se concentraron sus esfuerzos probablemente haya mutado de situación o condición etaria al momento de esperar o medir resultados.

Las digresiones previas resultan pertinentes porque en buena parte de la literatura de interés común como en la especializada suele hacerse referencia al hecho de que las y los jóvenes no están involucrados ni mucho menos participan en los asuntos de interés público y, por añadidura, no participan en los procesos electorales. Como corolario natural de la profecía que se autocumple, se refieren los datos sobre la comparecencia de la juventud a las urnas. Con alto grado de precisión estadística o porcentual se muestran datos de procesos electorales en los que la participación de las y los jóvenes –como se les determine, pero siempre en referencia al grupo de menor rango de edad– es la que exhibe el más bajo o uno de los menores índices de concurrencia a las urnas.

Esta línea de argumentación o interpretación de los datos pasa por alto, de manera poco comprensible, el carácter temporal o episódico de la evidencia que se aporta. Si fuera cierta y constante a lo largo del tiempo, los indicadores de concurrencia a las urnas mostrarían un decremento sistemático y, en algún momento, una caída en picada, porque las y los electores que de jóvenes no concurren a las urnas no lo seguirían haciendo al pasar a los grupos de edad superiores. La evidencia, los patrones sincrónicos de votación, no prueban eso en absoluto. Lo que indican es simplemente que las y los jóvenes no concurren a las urnas en la misma medida que otros grupos de edad mientras transitan por esa condición, dónde y cómo se le determine, pero que al llegar a otros grupos de edad esa tendencia se revierte o modifica en mayor o menor medida.

Sólo desde una óptica muy temporal y episódica tienen sólido fundamento las percepciones e inquietudes relacionadas con el desinterés o la apatía de la juventud por concurrir a las urnas o, más en general, por desentenderse de los asuntos de interés público o común. En los tiempos que corren, de globalización y de nuevas formas de percibir y de entender el mundo, pero sobre todo de relacionarse e interactuar socialmente a partir del uso de nuevas tecnologías, resulta pertinente plantearse si siguen siendo válidos los criterios o referentes que se emplean para determinar o valorar las formas e indicadores de interés o participación político-electoral de las nuevas generaciones.

Retomando el eje articulador y orientador de este estudio, se puede sostener que la inclusión de un segmento dedicado a las y los jóvenes no se explica por imperativos relacionados con impedimentos u obstáculos para reivindicar la titularidad y el ejercicio de sus derechos políticos, sin obviar el hecho de que se puedan enfrentar algunos muy puntuales, sino con imperativos atinentes a su representación política.

En efecto, más allá de cuál sea el rango de edad bajo el que se determine la juventud en cada jurisdicción territorial o, con más propiedad aún, a partir de qué edad se cumpla el requisito para acceder a la condición ciudadana, lo importante a propósito de esta categoría social es lo relativo a sus posibilidades y necesidades de representación en instancias colegiadas de carácter deliberativo y legislativo.

La juventud constituye, para efectos de este estudio, un caso fronterizo no sólo porque remite a una categoría social que, a diferencia de las precedentes, es universal y transitoria, sino porque empieza a trasladar el foco de atención hacia problemáticas asociadas ya no tanto con titularidad y ejercicio de derechos políticos, como de representación política.

Por consiguiente, la mirada regional y la internacional comparada se van a centrar, de ser el caso, en la adopción de dispositivos o mecanismos para promover la representación política de las y los jóvenes, es decir, en las condiciones y las posibilidades que tienen para acceder a cargos de elección y representación, sobre todo

los de carácter nacional y en órganos colegiados. Lo anterior no sólo porque el rango de variantes para acceder a cargos de carácter ejecutivo y/o subnacional puede ser tan amplio y diverso que su tratamiento desbordaría con facilidad los alcances de este estudio, también porque se postula que es en los órganos colegiados de carácter deliberativo y legislativo donde su presencia, representación y participación puede gravitar de manera más significativa y duradera en procesos de toma de decisión sobre asuntos que demandan visiones y propuestas más frescas y creativas que en muchos casos nadie está en mejores condiciones potenciales de aportar que las nuevas generaciones.

El aserto anterior tiene su principal soporte en los resultados de estudios emprendidos por la Unión Parlamentaria Internacional que, de acuerdo con datos disponibles para 2018, indican que sólo un 2.2% de las y los parlamentarios de los congresos de 150 países tienen menos de 30 años, aunque el porcentaje se incrementa a 15.5% si se considera a las y los menores de 40 años. En un tercio de los congresos de esos países no hay ningún parlamentario o parlamentaria de menos de 30 años y, si sólo se considera a las cámaras altas o senados de los países con congresos bicamerales, esa carencia se registra en el 75%.

7.1. Promoción de la representación política de las y los jóvenes en América Latina

Fue muy recientemente, en agosto de 2018, que se incorporó por vez primera en la legislación de un país de la región una cuota juvenil para la postulación de candidaturas a todos los cargos de representación. La nueva ley de partidos y organizaciones políticas aprobada en ese entonces en República Dominicana exige a partidos, agrupaciones o movimientos políticos incluir un 10% de jóvenes de hasta 35 años en su propuesta de candidaturas a nivel nacional. Esta disposición legal se aplicó por vez primera en las elecciones municipales y en las nacionales de 2020.

Éste es el primer caso en que una cuota de carácter legal comprende cargos de elección a nivel nacional. A la fecha, ningún otro país de la región ha adoptado

dispositivo legal alguno para promover la postulación de jóvenes a cargos electivos de carácter nacional, ni para garantizar su representación en los congresos o las asambleas nacionales.

A pesar de esa carencia de dispositivos legales de carácter nacional, es conveniente hacer notar que varios parlamentos de la región figuran entre los que tienen un mayor porcentaje de jóvenes de acuerdo con los parámetros y las mediciones realizadas por la Unión Interparlamentaria (UPI).¹¹ Por ejemplo, de acuerdo con su informe de 2018, cinco países de la región figuran entre los 20 a nivel mundial con un mayor porcentaje de jóvenes menores de 30 años en su cámara baja o asamblea nacional: Venezuela se ubica en la posición 7 con el 9.82%; México, en la 9 con 7.62%; Cuba, en la 17 con 5.89%; Ecuador, en la 19 con 5.84%, y Chile, en la 20 con 5.83%. Esta lista la encabeza Noruega con el 13.61%. Si el umbral se fija en 40 años o menos, el resultado es una lista encabezada por Dinamarca con el 41.34%, en la que dos de los países de la región vuelven a figurar entre los 20 primeros: México en el sitio 8 con 35.67% y Ecuador en el 14 con 34.31%.

Lo que sí existe en la región son dispositivos legales y experiencias de cuota juvenil para cargos electivos de nivel subnacional, cuya existencia precede al caso nacional de la República Dominicana. En 2006 Perú se convirtió en el país pionero en la región en introducir una ley de cuotas para elecciones de carácter local, en la que se exige que las listas de partido incluyan al menos un 20% de jóvenes menores de 29 años en candidaturas a regidurías. Tres años después, en 2009, adoptó una ley análoga para las elecciones regionales, exigiendo que las listas de partido incluyan al menos un 20% de jóvenes menores de 29 años en candidaturas a consejerías.

Al menos en dos de las 32 entidades federativas de México existen cuotas juveniles. En Chiapas se ha fijado la obligación de que 20% de las candidaturas propuestas por los partidos políticos para todos los cargos locales correspondan a jóvenes menores de 25 años. En San Luis Potosí se exige también una cuota de al menos 20% de las candidaturas, pero exclusivamente para las regidurías de representación popular en la elección de ayuntamientos.

No se ha identificado en ningún país de la región la adopción de la figura de escaños reservados para la representación de las y los jóvenes en asambleas legislativas u otro tipo de organismos colegiados integrados por vía electoral. Tampoco se ha encontrado ninguna norma o dispositivo legal que tenga el fin de favorecer las candidaturas juveniles durante la contienda electoral, como podría ser el apoyo preferente en el financiamiento público de sus campañas, en sus gastos de propaganda o en el acceso a medios en franjas electorales.

Una medida que con frecuencia se propone o reivindica para alentar la participación política de las y los jóvenes, en especial su interés por postularse a cargos de elección popular, es homologar o reducir la brecha que suele mediar entre la edad para votar y la requerida para acceder a cargos electivos. Si bien esto parece resultar más asequible o enfrentar menos resistencias cuando se trata de cargos a nivel local, el cuadro 7 muestra el diferencial entre la edad para votar y la requerida para acceder a cargos nacionales.

Como se puede apreciar, lo usual es que medie una brecha entre la edad fijada para votar y aquella en que se puede aspirar a un cargo electivo de carácter nacional, y que esa brecha sea mayor para acceder a un escaño en la Cámara Alta o, más aún, cuando se trata de la presidencia. En cuanto a la edad requerida para contender por la presidencia destacan como casos extremos Nicaragua, donde sólo se exigen 25 años, y Guatemala, donde el umbral se fija en 40.

Bolivia es el único país en la región que homologa la edad para votar con la requerida para postularse a un escaño en cualquiera de las dos cámaras del Congreso, en tanto que Ecuador lo hace para su Asamblea Legislativa, pero sólo en relación con la edad en la que el voto es obligatorio. En la mitad de los países, sólo se piden 21 años para aspirar a un cargo a la Cámara Baja o la Asamblea Nacional, según corresponda.

Cuadro 7
Edad para votar y acceder a cargos nacionales

País	Derecho al voto	Cargos de elección popular		
		Presidencia	Cámara Baja	Cámara Alta
Argentina	16	30	25	30
Bolivia	18	30	18	18
Brasil	16/18*	35	21	35
Chile	18	35	21	35
Colombia	18	30	25	30
Costa Rica	18	30	21	-
Ecuador	16/18*	30	18	-
El Salvador	18	30	25	-
Guatemala	18	40	21	-
Honduras	18	30	21	-
México	18	35	21	25
Nicaragua	16	25	21	-
Panamá	18	35	21	-
Paraguay	18	35	25	35
Perú	18	35	25	-
República Dominicana	18	30	25	25
Uruguay	18	35	25	30
Venezuela	18	30	21	-

*Voto facultativo entre 16 y 18 años. Voto obligatorio a partir de los 18 años.

Se debe destacar que, al margen de los mecanismos de representación política, lo que está muy extendido en la región es la instrumentación de diversos

programas o iniciativas de promoción del voto, de formación ciudadana o de educación cívica, especialmente dirigidos a las niñas y los niños o a la juventud.

7.2. Panorama comparado extrarregional

A pesar de los esfuerzos desplegados y de las iniciativas impulsadas en los últimos años a escala global para promover la participación política de la juventud, en la legislación comparada internacional tampoco abundan los ejemplos de normas, dispositivos legales o algún otro tipo de acción afirmativa que busquen asegurar ese objetivo, al menos en el plano de la representación política.

Sólo se han identificado cuatro países en los que las y los jóvenes cuentan con escaños reservados en el parlamento, todos en África: Kenia, Marruecos, Ruanda y Uganda. Destaca el caso de Kenia porque la garantía comprende ambas cámaras del Congreso. La de la Cámara Baja es un tanto difusa porque se dispone la asignación de 12 de los 290 escaños para que se postulen candidaturas que representen los intereses de tres grupos especiales, las y los jóvenes (menores de 35 años), las personas con discapacidad y las y los trabajadores, pero sin que se precise si esa representación tenga que ser paritaria o no. En el Senado, de los 47 escaños de un total de 68 que son de carácter electivo (los otros 21 son por nombramiento), dos se reservan a jóvenes, también menores de 35 años, debiendo ser un escaño para una mujer y el otro para un hombre.

En Marruecos, de los 305 escaños del total de 390 que integran la Asamblea Nacional (85 son por nombramiento), 30 deben corresponder a jóvenes menores de 40 años. En Ruanda, dos de los 80 escaños de la Asamblea Nacional se reservan a jóvenes de menos de 35 años. En Uganda se reservan cinco escaños de la Asamblea a jóvenes menores de 30 años, de los cuales al menos uno debe ser ocupado por una mujer.

En otro pequeño conjunto de países no se ha llegado al punto de garantizar la representación política de jóvenes vía escaños reservados, pero se ha impuesto a las fuerzas políticas la obligación de incluir cuotas para este sector en las

candidaturas que registren o postulen. En Kirguistán, por ejemplo, se exige a las fuerzas políticas que incluyan en sus listas al menos 15% de candidaturas de jóvenes de menos de 35 años. En Túnez, al menos una de cuatro candidaturas postuladas debe corresponder a jóvenes, también menores de 35 años.

8. Pueblos originarios y otros grupos vulnerables o minorías

El concepto de pueblos “originarios” ha ido adquiriendo carta de naturalización en el continente, pero sobre todo en los países de América Latina, para hacer referencia a las comunidades descendientes de culturas precolombinas, es decir, a las existentes antes de la llegada y colonización europea (de españoles, portugueses e ingleses, predominantemente), que a pesar de todos los procesos de dominación, marginación y discriminación que han padecido, conservan parte de sus características socioculturales y, en muchos casos, su propia lengua. Casi por definición y más allá de su volumen numérico, se distinguen por esos atributos, pero también por otros de carácter físico (racial) y simbólico (cosmovisión), de la población mayoritaria y dominante de las sociedades americanas.

En una acepción más amplia, pero no menos literal, de pueblos o comunidades, naciones incluso, existentes antes de la llegada y dominio de conquistadores europeos a partir de las épocas del Renacimiento y la Ilustración, el término podría extenderse y aplicarse con facilidad en casi toda África, Oceanía y muy buena parte de Asia. En todo caso, y más allá de la pertinencia de ciertas analogías, no deja de ser paradójico que en el grueso de las sociedades americanas los pueblos originarios no sólo sigan padeciendo condiciones de exclusión y marginación, sino

que además, a diferencia de lo que ocurrió casi en todas las otras regiones y latitudes, los procesos de independencia o liberación no les hayan reportado el respeto de sus tradiciones ni la restitución de sus derechos, ni estatutos formales de igualdad, ni mucho menos roles políticos dominantes.

Desde una perspectiva global y al margen, o en refuerzo, de avances en algunos países, parte de esa problemática de los pueblos originarios ha sido reconocida y ha empezado a modificarse en las últimas décadas. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989, que consagra su derecho a la libre autodeterminación, y los compromisos derivados de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 marcan un importante punto de inflexión en esa dirección. Sobre esa base, detonan o se acentúan en América Latina una gran cantidad de reformas constitucionales y legales, iniciativas y programas orientados a reconocer y garantizar derechos en varias dimensiones, incluyendo la inclusión y la participación política.¹²

Justo por la situación y condición histórica del grueso de los pueblos originarios en América (de acuerdo con la CEPAL hay 826 en América Latina), no deja de ser otra gran paradoja que, prácticamente hasta la actualidad y salvo casos muy específicos, la condición de los afrodescendientes, no muy distinta y a veces más dramática que la de los pueblos originarios, haya sido prácticamente ignorada en la región.¹³ En ese frente hay muy poco por reportar para efectos de este estudio. No obstante, ese hecho da pie para que en la perspectiva internacional comparada se ilustren algunas experiencias, referidas sobre todo a garantías de representación política, que incluyen a otros grupos vulnerables o minorías de distinto signo.

8.1. El panorama en América Latina

Por las condiciones de marginación, discriminación y exclusión que han padecido, pero también por sus necesidades específicas para remontarlas a partir de la reivindicación de sus legítimos derechos, no es extraño que los esfuerzos

de inclusión política de los pueblos originarios comprendan un muy amplio abanico de dispositivos y acciones. Muchos de esos dispositivos y acciones guardan relación o pueden quedar comprendidos dentro de los que se han diseñado y operado para atender las necesidades de otros grupos o comunidades que se examinan en otro estudio, pero algunos otros sólo son discernibles y resultan pertinentes para las y los integrantes de los pueblos originarios.

Antes de referir algunos de los dispositivos o mecanismos más representativos de inclusión y participación política dirigidos a los pueblos originarios, conviene señalar que, si bien hay cierta correlación entre el volumen, peso o diversidad de los pueblos asentados en cada una de las jurisdicciones nacionales y la variedad o intensidad de los dispositivos adoptados, el nivel de correspondencia no es necesariamente simétrico. El grado de correspondencia difiere de un país a otro y se explica por muchas variantes contextuales que exceden las intenciones y los alcances de este estudio. En este sentido, es necesario agregar que no hay país de la región donde, como lo muestra el cuadro 8, no haya presencia de pueblos originarios.

Cuadro 8

Porcentaje de población descendiente o que reivindica su adscripción a pueblos originarios

País	Población estimada	Porcentaje de la población total	Grupos étnicos	Ejemplos de pueblos mayoritarios
Argentina	955,032	2.2%	35	Mapuche, Mbya guaraní, Mocoví, Pilagá, Toba, Quechua
Bolivia	2'800,000	48.0%	36	Quechua, Aymara, Chiquitano, Guaraní, Moxeño
Brasil	896,917	0.4%	305	Tikúna
Chile*	2'158,792	12.8%	9	Mapuche, Aymara, Diaguíta, Atacameño, Quechua
Colombia	1'500,000	3.4%	102	Wayuu/Guajiro, Senú, Nasa, Pasto
Costa Rica	100,000	2.4%	8	Huetar, Maleku, Bribri, Cabécar, Brunca

Continúa...

92 \ Estudio sobre mecanismos de inclusión electoral en perspectiva internacional comparada

País	Población estimada	Porcentaje de la población total	Grupos étnicos	Ejemplos de pueblos mayoritarios
Ecuador	1'100,000	6.4%	14	Kichwa, Shuar
El Salvador	-	-	3	Nahua/Pipiles, Lencas, Cacaopera
Guatemala	6'000,000	45%	24	Maya, Garífuna, Xinca
Honduras	601,824	7.2%	9	Lenca, Misquito, Garífuna, Maya chortí
México	27'500,000	21.5%	68	Náhuatl, Maya, Zapoteco, Mixteco, Otomí, Totonaca, Tzotzil
Nicaragua	250,921	4.8%	7	Chorotega, Miskitu, Cacaopera, Ocanxiu, Náhuatl
Panamá	417,559	12%	7	Ngäbe, Buglé, Guna, Emberá, Wounaan
Paraguay	112,848	2%	19	Mbya, Ava guaraní, Paĩ Tavyterã, Nivaclé
Perú	4'000,000	12.5%	55	Quechua, Aymara, Asháninka
República Dominicana	-	-	-	-
Uruguay**	134,000	4%	-	-
Venezuela	725,128	2.8%	51	Wayuu/Guajiro, Warao, Kariña, Pemón

* La Constitución no reconoce a los pueblos indígenas.

** El Estado aún no reconoce la existencia de población indígena en el país, además de no ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, que regula materias relacionadas con la costumbre y el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, así como su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan.

8.1.1. Dispositivos y mecanismos de inclusión

Por su propia naturaleza y atribuciones, todos los organismos responsables de organizar elecciones en la región cuentan no sólo con instalaciones o facilidades que les permiten llevar a cabo el registro de las y los electores a lo largo y ancho de su territorio, sino que además suelen contar con dispositivos o programas para promover o facilitar el registro de personas en condiciones o con requerimientos especiales.

En términos de alcance o cobertura territorial, esos dispositivos o programas permiten atender de manera permanente o a través de acciones focalizadas (brigadas o unidades móviles, por ejemplo) al grueso de las personas adscritas a comunidades conformadas por pueblos originarios, así como a otros grupos o sectores que residan o se asienten en zonas aisladas o remotas. Además, es usual que esos dispositivos o programas sean precedidos o estén acompañados de campañas informativas o estén respaldados por documentación y materiales en sus lenguas. La cobertura, intensidad o efectividad de esas campañas puede variar de una jurisdicción a otra en función de los recursos o capacidades disponibles, pero las muestras de voluntad son generalizadas.

Aun así, en algunos países como Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela son perceptibles los esfuerzos por facilitar en especial el registro de personas o comunidades de pueblos originarios. En Colombia, la autoridad electoral pone en práctica operativos especiales de identificación y cedulación para pueblos originarios en zonas de difícil acceso. En Venezuela, las propias comunidades pueden solicitar la instalación de centros de cedulación o actualización en sus demarcaciones. Costa Rica y Ecuador ponen incluso al alcance de estos grupos operativos de cedulación a domicilio.

8.1.2. Dispositivos y mecanismos de participación política¹⁴

Bajo esta vertiente, se consideran dos modalidades diferenciadas. La primera remite a tradiciones comunitarias de los pueblos originarios que articulan los principios de participación electoral y representación política y se expresan en el

reconocimiento de sus propios métodos para la selección y renovación de sus autoridades, invariablemente de carácter local o comunitario, o bien para que sean sus representantes en asambleas legislativas. La segunda se refiere a mecanismos convencionales de participación en la competencia por acceder a cargos de elección popular. En esta segunda modalidad se consideran, por una parte, las garantías o facilidades que tienen los pueblos originarios para conformar sus propias fuerzas o agrupaciones políticas y contender a través de ellas por cargos electivos y, por el otro, las que pueden tener para hacerlo a través de cualquier otro partido u organización política. En todo caso, también se identifican algunos incentivos especiales que se les pueden otorgar para contender bajo ciertas condiciones equitativas.

8.1.3. Reconocimiento de métodos tradicionales para la elección de sus autoridades a nivel local o sus candidaturas a órganos colegiados representativos

Bolivia y México son dos casos especialmente representativos del reconocimiento a nivel constitucional de un conjunto de derechos a los pueblos originarios, entre los que figuran el del respeto de sus métodos o mecanismos tradicionales (comunitarios) para elegir a sus autoridades a nivel local e, incluso, en el caso de Bolivia, a las personas que los pueden llegar a representar en asambleas departamentales.¹⁵

En México, una reforma constitucional de 1995 reconoció y garantizó el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, por consiguiente, a la autonomía para, entre otras cosas, “elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno”. Esta reforma elevó y consagró en el máximo ordenamiento jurídico del pacto federal un sistema o método coloquialmente conocido como “elección por usos y costumbres”, bastante extendido entre los pueblos y las comunidades indígenas de algunas zonas del país, pero muy en especial en el estado de Oaxaca, cuya legislación electoral había reconocido tres años antes las normas y prácticas consuetudinarias imperantes desde siglos atrás para elegir autoridades comunitarias. Ese

reconocimiento se ha plasmado en la legislación y aplicado para la elección de las autoridades de los pueblos y las comunidades indígenas de otras entidades, pero tiene su centro de gravedad en Oaxaca, donde el sistema se aplica para la elección de las autoridades en 418 de los 570 municipios que lo integran (Oaxaca no es el estado con mayor población o extensión territorial, pero sí el que más municipios tiene, casi una cuarta parte de los casi 2,500 del país).

Aunque el sistema presenta algunas variantes entre los distintos pueblos y comunidades, en lo esencial se desarrolla sobre la base de una reunión o asamblea comunitaria en la que las preferencias se expresan de manera abierta (mano alzada, congregarse en torno a la candidata o el candidato de su preferencia, o indicándola expresamente en un tablero, por ejemplo) y las postulaciones usualmente tienen que ver con méritos o trayectoria de servicio. Por supuesto, este sistema es alternativo al de votación convencional y no necesariamente se lleva a cabo el mismo día.

En rigor, Ecuador fue el primer país en reconocer, en su nuevo texto constitucional promulgado en 2008, el concepto de democracia comunitaria como uno de los soportes fundamentales (junto a la democracia representativa y a la directa) de lo que concibe como interculturalidad y plurinacionalidad de su Estado, lo que implica respetar, conservar, incluir y promover, entre otras cosas, las prácticas culturales y formas de relación política de los pueblos y nacionalidades no sólo indígenas, sino además afroecuatorianas y montubias (personas campesinas del litoral). Pese a ello, el concepto aún no ha sido desarrollado en sus formas ni en sus contenidos a nivel normativo o reglamentario.

De ahí que el mérito, no de concebir quizá, pero sí de llevar a la práctica el concepto de democracia comunitaria le corresponda a Bolivia, a lo dispuesto en su texto constitucional que se adopta un año después del ecuatoriano, en 2009. En este caso se reivindica además el concepto de democracia intercultural como el basado en la complementariedad entre las formas de democracia directa y participativa, representativa y comunitaria. Si bien la legislación electoral prescribe que la democracia comunitaria se ejerce mediante "el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de los derechos colectivos, según

normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesino”, lo cierto es que hasta ahora ese ejercicio, de acuerdo con sus normas de democracia comunitaria, ha quedado constreñido a la selección de sus candidaturas a las asambleas legislativas departamentales. Eso ocurrió por vez primera en las elecciones departamentales de 2014, en las que al final y por la vía convencional de la democracia representativa resultaron elegidas candidaturas de las naciones y pueblos originarios y campesinos en varias asambleas departamentales.

8.1.4. Reconocimiento a sus propias formas de organización y participación político-electoral

Otra de las formas para tratar de reparar deudas históricas, reconocer derechos o propiciar procesos de inclusión e integración en el marco de Estados nacionales, a partir de principios compartidos, ha sido la de reconocer o alentar que la participación político-electoral de los pueblos o comunidades originarias, especialmente para efectos de elegir o renovar representantes a cargos de elección popular, se realice a través de sus propias formas de organización o que representen expresamente sus intereses.

En la mayoría de los países de la región la legislación admite, de manera explícita o tácita, la posibilidad de que contiendan en procesos electorales a nivel nacional o subnacional formaciones políticas con clara filiación u orientación, adscrita a o relacionada con causas o intereses de pueblos o comunidades originarias. Por los principios consagrados en sus novedosos textos constitucionales, Bolivia y Ecuador vuelen a ser ejemplos representativos de esta dinámica, pero también los hay en otros países de la región, como Guatemala, Nicaragua o Venezuela.

En Bolivia, nutrida por mucho más que una historia reciente en la que un importante conglomerado de fuerzas sociales con marcada raigambre y representación indígena fue clave para la formación del gobierno que permitió fraguar y aprobar el nuevo texto constitucional, se reconoce el derecho que tienen las naciones y pueblos indígenas a postular candidaturas a todos los cargos públicos de elección popular.

8.1.5. Garantías de representación política (escaños reservados)

La expresión más acabada, al menos en términos formales, del reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios o comunidades indígenas a intervenir en los procesos de deliberación y toma de decisión sobre asuntos colectivos, sobre todo a nivel y de interés nacional, lo constituye la garantía de que cuenten con representación asegurada en las asambleas deliberativas y legislativas.

Si bien es cierto que la materialización de candidaturas representativas, adscritas o vinculadas a intereses de los pueblos o comunidades originarios se pueden presentar y fructificar virtualmente bajo cualquier formato o modalidad de competencia inherente a la democracia representativa, también lo es que en la región hay diversos dispositivos legales que lo garantizan.

Formal y expresamente esto ocurre, bajo distintos términos, pero para efectos de la integración de órganos legislativos nacionales, en cuatro países: Bolivia, Colombia, México y Venezuela.

El caso boliviano, acompasado y derivado en muy buena medida de lo dispuesto en el texto constitucional de 2009 y en la legislación electoral consecuente, presenta algunas particularidades. La primera es que el marco jurídico prescribe la delimitación de siete circunscripciones especiales dentro del territorio nacional para la representación de esos pueblos y comunidades, repartidas entre los nueve departamentos que conforman el país, de acuerdo con la distribución y el peso territorial de los integrantes de esos pueblos. El criterio o mecanismo de distribución y delimitación de esos siete distritos puede revisarse y ajustarse periódicamente. En virtud de la diversidad y dispersión territorial de esos pueblos y comunidades, la determinación y delimitación de esas siete circunscripciones reviste, como es posible imaginar, varias complejidades.

Paradójicamente, un segundo rasgo distintivo es que las candidaturas para ocupar los escaños de esas siete circunscripciones o distritos (que representan poco más del 5% de los 130 escaños que integran la Asamblea Nacional) pueden

ser postuladas tanto por agrupaciones propias de esos pueblos o comunidades como por otras fuerzas o partidos políticos reconocidos legalmente.

Colombia no sólo tiene el mérito de ser el país pionero en la región en la adopción de la figura de escaños reservados, sino además de considerarla para la integración de ambas cámaras de su Congreso y, en el caso de la Cámara Baja, hacer el beneficio extensivo a las comunidades afrodescendientes y a los colombianos en el extranjero. Esas disposiciones están consagradas en el texto constitucional promulgado en 1991, en el que se reconoce al Estado como “multiétnico y pluricultural” y en cuyo Congreso Constituyente participaron representantes de las comunidades indígenas.

Para efectos de la integración de la Cámara de Representantes se dispone la creación de una circunscripción especial con cinco escaños reservados. Aunque el criterio para determinar el número de escaños que comprende la circunscripción especial y a quiénes se les distribuyen ha experimentado algunos ajustes a lo largo del tiempo (originalmente se contemplaba la figura de las minorías políticas), lo que no se ha modificado es que se le asigne uno a las comunidades indígenas y dos a las afrodescendientes. A pesar de que el porcentaje de población afrodescendiente supera a la de pueblos y comunidades originarias en casi todos los países de la región, en ningún otro se ha tomado, al menos en el plano político-electoral, una medida de representación garantizada análoga a la de Colombia. Empero, como se mencionó, para efectos de sus elecciones legislativas de 2021, la autoridad electoral mexicana aprobó un acuerdo que obliga a los partidos políticos a postular al menos tres candidaturas de personas afrodescendientes a escaños de mayoría y una más en sus listas de representación proporcional.

Volviendo al caso de Colombia, para el Senado se prescribe que, en adición a los 100 escaños que se eligen en una sola circunscripción nacional, haya una circunscripción nacional especial en la que se elijan dos representantes de comunidades indígenas. El texto constitucional colombiano establece que las candidaturas que se postulan para representar a las comunidades indígenas en ambas cámaras “deben haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su

respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena”, lo que debe acreditarse mediante certificado emitido por la propia organización y re-frendado por el Ministro de Gobierno, es decir, se debe acreditar puntualmente la filiación y representatividad de una comunidad indígena.

En México, formalmente no se encuentra encuadrada dentro del marco jurídico ninguna disposición expresa sobre la reserva de escaños para representación indígena en el Congreso de la Unión. Ha sido a través de acuerdos aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y de resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral a lo largo de varios años que finalmente en 2017, para efectos de las elecciones para renovar los 500 escaños de la Cámara de Diputados que se verificaron en 2018, se determinó que en 13 de los 300 distritos en que se divide el país para elegir escaños de mayoría y en los que hubiera mayoría indígena sólo se pudieran postular candidaturas de representantes de sus pueblos y comunidades. De esta forma quedó garantizado que al menos en esos 13 distritos unipersonales se eligieran representantes de las comunidades indígenas. Para fines de las elecciones legislativas de 2021, en que se renovarán los 500 escaños de la Cámara de Diputados, la exigencia de postular candidaturas indígenas se elevó a 21 de los 300 distritos de mayoría, precisando que 11 de ellas debían corresponder a mujeres.

Por último, en Venezuela, el texto constitucional promulgado en 1999, que también reconoce amplios derechos a las comunidades indígenas, dispone que cuenten con tres representantes en la Asamblea Nacional. Para estos efectos, se crean tres circunscripciones territoriales (una occidental, una oriental y una del sur) en las que se agrupan las zonas con mayor presencia de esas comunidades. Para postular candidaturas en esas tres circunscripciones se exige, además de otros requisitos relacionados con su trayectoria o experiencia, que la persona pertenezca a una de esas comunidades y hable su lengua originaria.

8.2. Panorama comparado extrarregional

Independientemente del caso de las mujeres, que se examina en el apartado final de este estudio, el grueso de los dispositivos legales y mecanismos que se aplican en los países de América Latina para promover o garantizar la representación política tienen como principales destinatarios a los pueblos y comunidades originarios y, como se ha visto, su uso para beneficiar a otros sectores es muy marginal.

Fuera de la región el panorama es distinto, el elenco de grupos o comunidades beneficiados es muy amplio y la vía de los escaños reservados para la integración de asambleas nacionales o subnacionales es un instrumento privilegiado. Su uso se explica en muy buena medida por imperativos o exigencias de inclusión, integración, participación y, por supuesto, representación política de diversos grupos o sectores en sociedades con marcadas, en ocasiones profundas, divisiones por razones étnicas, religiosas, socioculturales, socioeconómicas e incluso lingüísticas.

Esa multiplicidad de factores explica que la garantía de escaños reservados se extienda y aplique en las más variadas regiones del mundo y con distintos propósitos.¹⁶ Lo usual es que se haga con fines de inclusión política de minorías para fines de integración, cohesión o legitimación, sobre todo por causas de deuda histórica por exclusión y marginación, pero a veces se trata más bien de imperativos de distribución del poder entre diferentes grupos sociales, no necesariamente minoritarios, con fines de estabilidad política o gobernabilidad.

Los modelos difieren en función de varios de los criterios o mecanismos que se emplean para su diseño u operación. Por ejemplo, el número de escaños que se reservan y el porcentaje que representan del total de los que conforman la respectiva asamblea o cámara legislativa dependen de diversos factores: si comprenden, de ser el caso, sólo una o las dos cámaras del congreso o parlamento; a qué grupos o comunidades se les asignan; si se eligen en una sola jurisdicción nacional o en varias, con diferente rango o cobertura territorial; si se conforman o no registros o padrones especiales para esas demarcaciones y quiénes pueden formar parte de ellos (sólo las personas adscritas a esos grupos o comunidades o todas las que residan en la demarcación territorial especial), por citar algunas de las variables

más significativas. A continuación se ilustran algunas de esas variantes con casos representativos.

El de Nueva Zelanda es uno obligado, pues se le reconoce como la experiencia pionera en la reserva de escaños para garantizar la representación de población originaria asentada en su territorio, los maorís. Su instauración se remonta a 1867 y, si bien ha tenido algunos ajustes a lo largo del tiempo para adaptarse sobre todo a cambios en el sistema electoral utilizado para integrar el Parlamento, se preserva hasta la fecha. Desde 1994 se utiliza un sistema de representación proporcional personalizada para renovar los 120 escaños del Parlamento. De ese total la mitad es elegida por mayoría simple en distritos unipersonales. Los otros 60 se eligen por representación proporcional mediante una lista única de partidos. Lo interesante es el criterio que se aplica para determinar el número de escaños de mayoría, es decir, de distritos unipersonales que se reservan para la representación política de los maorís. En ocasión de cada elección, las electoras y los electores de ascendencia maorí tienen la opción de registrarse en el padrón general o en el de electores maorís. Dependiendo del número de electores registrados en su padrón, se determina el número de escaños que le corresponde al pueblo maorí. Desde el 2000 son siete los escaños de mayoría que se les reservan, es decir, poco menos del 6% del total. Para que una persona se postule a un escaño reservado es suficiente el principio de autoidentificación con el pueblo maorí, por lo que la posibilidad de postular candidaturas para contender por estos siete escaños está abierta a cualquier fuerza política.

La historia de la India está marcada por una profunda, compleja, muy rígida y controversial división de clases y estamentos sociales. Al obtener su independencia en 1950 preservó el arquetípico sistema electoral inglés de distritos unipersonales de mayoría simple para integrar su Parlamento y les otorgó escaños reservados, no sólo en el Parlamento Nacional (Lok Sabha), sino en las asambleas de los estados y en concejos locales, a las denominadas “castas y tribus registradas”, que constituyen los sectores y estratos más bajos, marginados y vulnerables de la muy jerarquizada sociedad india. De acuerdo con la Constitución de 1950, esta protección especial debía durar 10 años, pero se ha ido prorrogando y, según la última reforma, se mantendrá vigente hasta 2030. El número de escaños que se

les reservan a las castas y tribus registradas se determina en función del volumen de las y los electores que se registran como pertenecientes a ellas con respecto al total nacional. De los 543 escaños unipersonales que conforman actualmente el Parlamento indio, 84 (poco más del 15.3%) se les asignan a las castas y 47 (poco más del 8.5%) a las tribus registradas. En los 131 distritos reservados no se crean padrones diferenciados ni contienden candidaturas que no pertenezcan a las castas y tribus registradas, todas las personas registradas en esas demarcaciones deben votar por esas candidaturas, aunque no pertenezcan a ninguno de los grupos especiales.

En una lógica distinta, el de Rumania también es un caso emblemático a nivel mundial. No lo es tanto por el hecho de que en su territorio, como en el de muchos otros países de Europa –y de otras regiones del mundo–, se hayan asentado comunidades de diversas nacionalidades como resultado de incesantes flujos migratorios internacionales y de la convulsa historia geopolítica del siglo XX, sino porque desde la restauración democrática tras el colapso del bloque soviético ha brindado amplias facilidades para que el grueso de esas minorías nacionales (casi todas europeas) tengan representación en su Cámara Baja a través de escaños reservados. A pesar de que desde 1990 el sistema utilizado para integrar el Parlamento bicameral ha experimentado varios ajustes, se ha preservado la posibilidad de representación política de las minorías. Los escaños reservados no se asignan en automático como en otros países, pero hay grandes facilidades para acceder a ellos. Hoy en día se utiliza un sistema de representación proporcional por listas para renovar los 329 escaños de la Cámara de Diputados (el número de escaños se revisa y ajusta periódicamente conforme a las cifras del electorado), y las asociaciones o clubes de minorías nacionales pueden presentar listas, pero si no obtienen escaños (el umbral es de 5%) igual tienen derecho a uno solo. Por esta vía suelen estar representadas con un escaño hasta 18 minorías nacionales, entre ellas la albana, la alemana, la griega, la italiana, la judía, la polaca, la rusa y la turca.

De manera más reciente, la autoproclamada República de Kosovo (declaró su independencia de Serbia en 2008) reserva 20 de los 120 escaños que integran su Parlamento para la representación de diversas minorías: diez para la población

de ascendencia serbia; cuatro para un conglomerado en el que figuran personas egipcias y gitanas, tres para la población bosnia, dos para la turca, y el último para una minoría local (gorani).

Como ya se mencionó, algunos países de África reservan escaños para minorías o grupos especiales de diverso signo. En Kenia, se reservan 12 de los 349 escaños que integran la Cámara Baja para la representación de personas con discapacidad, jóvenes y trabajadores, pero con la particularidad de que quienes los ocupan no son elegidos directamente, sino que son designados por los partidos con representación parlamentaria, lo que claramente reviste un carácter discrecional. Ruanda, que hace pocos años se convirtió por razones muy dramáticas de su historia reciente en el país con el mayor número de mujeres en el Parlamento de todo el mundo (a pesar de que sólo les reserva 24 de sus 80 escaños), también dispone dos asientos reservados para los jóvenes y uno para las personas con discapacidad. Uganda, como ya se precisó, ofrece amplias garantías para la representación de las personas con discapacidad en los distintos niveles de gobierno, incluyendo cinco escaños en el Parlamento.

9. Voto en el extranjero y derechos políticos de la diáspora

A finales de la década de 1990, la conjunción de varias dinámicas de alcance mundial, entre ellas una expansión y arraigo sin precedente de normas e instituciones democráticas y un repunte de la migración internacional, enmarcadas en un vertiginoso proceso de globalización, crearon un fuerte contexto de exigencia en favor de la adopción de dispositivos que reconocieran o permitieran la emisión del voto de las y los nacionales radicados en el extranjero. En rigor no se trataba de una exigencia ni de una práctica novedosas. En el pasaje entre el siglo XIX y el XX se habían dado las experiencias pioneras (Nueva Zelanda y Australia), y luego se fueron agregando gradualmente a esa lista algunos otros países, pero hasta antes de la década de 1990 el contingente no era numeroso y el asunto tenía un bajo perfil tanto en el debate como en la agenda de reformas político-electorales. Desde entonces, el tema ha experimentado una notable expansión al punto de convertirse en dominante a escala planetaria.

Si bien es cierto que la relevancia y la visibilidad que ha adquirido hoy en día el tema del voto en el extranjero se pueden entender, en muy buena medida, a la luz de un cuadro general de condiciones que necesariamente trasciende fronteras, no hay duda de que las razones o motivaciones que constriñen y determinan en última instancia su reconocimiento legal y la consecuente configuración de los dispositivos requeridos para su materialización, remiten a factores contextuales propios de cada país.

Es comprensible que quienes defienden los derechos de la diáspora suelen invocarlos y gestionarlos como asuntos vinculados a principios y valores democráticos de factura y alcance universales, a pesar de que para ello no cuenten con un claro punto de soporte en los instrumentos jurídicos internacionales que reconocen, promueven y protegen los derechos políticos fundamentales. Esta posición resulta defendible desde la perspectiva de la más amplia protección de los derechos humanos en un mundo globalizado, en el que la simple residencia de facto en una determinada jurisdicción estatal no comporta, para quienes no son nacionales ni ciudadanos, el reconocimiento y la garantía de muchos de esos derechos, incluyendo en particular los políticos.

Al trasladarse así el centro de la discusión de los derechos políticos de las y los emigrados hacia su comunidad e institucionalidad política originaria, y visto el asunto en perspectiva global comparada, se puede sostener que entre los principales objetivos que suelen esgrimirse o advertirse para llegar a una resolución favorable, aunque no siempre sencilla, destacan los siguientes: contribuir a la legitimación de un renovado orden político o electoral; saldar, así sea de manera simbólica, una factura con quienes se vieron forzados al exilio por la imposición de regímenes autocráticos; preservar, restaurar o fortalecer los lazos de unión con la diáspora; y fortalecer o expandir los atributos del régimen democrático.

En todo caso, no deja de ser una paradoja que el repunte de los flujos migratorios internacionales y la reivindicación de los derechos políticos de las diásporas se den bajo un contexto en el que muchos Estados alrededor del mundo, especialmente los que se pueden considerar como de destino “natural” de la migración internacional, hayan revisado y endurecido sus políticas de inmigración y restringido de manera importante el acceso a los inmigrantes de las zonas geográficas de menor desarrollo y potencial económico, o por lo menos los han colocado en una situación de mayor vulnerabilidad. Por consiguiente, esta dinámica también influye y en cierta medida presiona para que la respuesta a las reivindicaciones del reconocimiento de derechos políticos de los migrantes internacionales provenga de sus Estados de origen, y no de aquéllos en los que terminan residiendo de manera efectiva, prolongada y, en muchos casos, irregular.

9.1. El panorama en América Latina

9.1.1. Reconocimiento del voto en el extranjero

En el último cuarto de siglo, el número de países de América Latina que reconocen y han adoptado las regulaciones legales necesarias para permitir el ejercicio del derecho al voto fuera de sus fronteras ha pasado de tres a 16. Ese número representa una abrumadora mayoría de los 18 países considerados para este estudio (salvo Nicaragua y Uruguay) y convierte a Latinoamérica en la región que registra el mayor porcentaje de casos positivos en el mundo.

El siguiente cuadro resume algunos datos básicos sobre los dispositivos que han adoptado los 16 países de la región con registro positivo, desde el año en que se instrumentó por vez primera hasta la modalidad prevista para su emisión.¹⁷

Cuadro 9
Países con voto en el extranjero

País y año de inicio	Tipo de elecciones en las que aplica	Modalidad de emisión del voto
Argentina, 1993	Presidenciales Legislativas (ambas cámaras)	Presencial
Bolivia, 2009	Presidenciales Consultas populares	Presencial
Brasil, 1989	Presidenciales	Presencial (urna electrónica)
Chile, 2017	Presidenciales Consultas populares	Presencial
Colombia, 1962	Presidenciales Legislativas (ambas cámaras) Consultas populares	Presencial
Costa Rica, 2012	Presidenciales Consultas populares	Presencial
El Salvador, 2012	Presidenciales Locales (2021)	Postal

Continúa...

País y año de inicio	Tipo de elecciones en las que aplica	Modalidad de emisión del voto
Ecuador, 2002	Presidenciales Legislativas	Presencial
Guatemala, 2019	Presidenciales	Presencial
Honduras, 2001	Presidenciales	Presencial (sólo en Estados Unidos)
México, 2006	Presidenciales Legislativas (sólo Senado) Locales	Postal Internet (2021)
Panamá, 2006	Presidenciales	Postal Internet
Paraguay, 2013	Presidenciales Legislativas (sólo Senado)	Presencial
Perú, 1980	Presidenciales Legislativas Consultas populares	Presencial
República Dominicana, 2004	Presidenciales Legislativas (ambas cámaras)	Presencial
Venezuela, 1998	Presidenciales Consultas populares	Presencial (urna electrónica)

El indicador es consecuente y refleja, en su muy particular ámbito de acción, la centralidad que se le ha concedido en el grueso de los países de la región a los esfuerzos orientados a arraigar y robustecer las normas, instituciones y procedimientos electorales como un elemento clave de los procesos de cambio y fortalecimiento democrático. Es cierto que el reconocimiento y la regulación del voto en el extranjero no se ha perfilado como piedra angular de los procesos de reforma que se han producido en la región, pero, tarde o temprano, la lógica de algunos de sus objetivos o el peso de sus exigencias ha logrado abrirse paso y generar los acuerdos necesarios para quedar plasmado en la ley.

9.1.2. Elecciones en las que se aplica

Un primer dato relevante a propósito de los registros que muestran los 16 países es que, con excepción de México y El Salvador, sólo está contemplado para

elecciones o consultas de carácter nacional, aunque con algunas particularidades que vale la pena consignar.

Como se puede apreciar en el cuadro 9, en un primer conjunto de tres países (Brasil, Honduras y Panamá), las electoras y los electores en el extranjero sólo pueden tomar parte en las elecciones presidenciales, por lo que, desde la óptica planteada, serían los de cobertura más limitada.

Un segundo bloque agrupa a cuatro países en los que el voto en el extranjero se extiende a las consultas de carácter nacional: Bolivia, único país que expresamente comprende las revocatorias de mandato, Chile, Costa Rica y Venezuela. En un tercer conjunto están comprendidos cuatro países en los que, además de las presidenciales, el electorado en el extranjero puede votar también en las legislativas, aunque no en consultas: Argentina, Paraguay y República Dominicana, que tienen parlamentos nacionales bicamerales, y Ecuador, cuyo parlamento nacional es unicameral.

Dentro de este grupo hay dos buenos ejemplos de cómo, en un muy corto plazo, los dispositivos de voto en el extranjero no sólo han ampliado significativamente su cobertura -al extenderla de las presidenciales a las legislativas-, sino que, siguiendo la senda abierta por Colombia, llevan más lejos los derechos de quienes emigran al concederles su propia representación parlamentaria (*vide infra*). Ecuador sólo lo limitó a las elecciones presidenciales en su experiencia pionera de 2006, pero en lo sucesivo y con la adopción tanto de un nuevo texto constitucional en 2008 como de una nueva legislación electoral en 2009, lo expandió ya en los términos referidos. Algo análogo sucedió con República Dominicana, con la adopción de un nuevo texto constitucional en 2010 y su consecuente impacto en la legislación electoral, después de que en sus dos primeros ejercicios (2004 y 2008) el voto en el extranjero estuviera limitado a las elecciones presidenciales.

El elenco de países que circunscriben el voto en el exterior a elecciones y consultas de carácter nacional se cierra con los dos que muestran la mayor cobertura, pues lo extienden a todas las de ese rango: Colombia y Perú. Colombia, además de ser el país pionero en la región en la introducción del voto en el extranjero hace

más de medio siglo, cuando era incluso una rareza a escala global, es el ejemplo más notable de progresión gradual e innovación en la materia.

Entre 1961 y 1990, Colombia circunscribió el voto en el extranjero a las elecciones presidenciales. En diciembre de ese último año se convocó a las y los electores en el extranjero a participar en la integración de la Asamblea Nacional Constituyente que unos meses después entregó el nuevo texto constitucional promulgado en julio de 1991. En la nueva Constitución se ratificó ese derecho para las consultas nacionales y, aunque tomaría tiempo y sería gradual su instrumentación, lo extendió a las elecciones legislativas (para el Senado opera desde 1998 y para la Cámara de Representantes desde 2002); lo más novedoso, les reconoció representación parlamentaria en la Cámara Baja (primero un escaño que se puso por vez primera en juego también en 2002 y dos a partir de las elecciones de 2013).

México y El Salvador cierran la lista. México se distingue de todos los países precedentes porque, tratándose de un Estado federal, en 2005 se introdujo el voto en el extranjero para las elecciones federales (sólo las presidenciales, para ser precisos, y por una hasta entonces inédita vía postal), pero con ello quedó abierta la posibilidad de que las entidades federativas tomaran medidas similares para elecciones de carácter local, convirtiéndose en el primero en la región en extenderlo a elecciones subnacionales. Una reforma de 2014 extendió el voto en el extranjero a las elecciones federales para integrar el Senado y ratificó la posibilidad de que las entidades federativas lo aplicaran a elecciones locales, sobre todo para elegir las gubernaturas. En El Salvador, la reforma aprobada en 2018 para que el voto en el extranjero se aplicara también a las elecciones municipales a partir de 2021 quedó postergada para 2024.

9.1.3. Requisitos de elegibilidad

En todos los países de la región que regulan y en los cuales se han verificado experiencias de emisión del voto en el extranjero se impone como requisito de elegibilidad y, por consiguiente, de viabilidad, el de cumplir con un procedimiento específico de inscripción o registro. Esto implica que, independientemente de la modalidad

de registro electoral que se emplee dentro del país, hay que cumplir con un trámite adicional para quedar habilitado como elector o electora en el extranjero.

Si bien los requisitos y procedimientos de registro pueden incorporar diversas variantes susceptibles de diferir de un contexto a otro, en el cuadro 10 se presentan los registros relativos a cuatro componentes básicos que permiten dar una idea y realizar algunos contrastes sobre su naturaleza y alcances.

Cuadro 10
Características del registro electoral en el extranjero

País	Tipo de registro	Vía de registro	Período	Documentación
Argentina	Permanente	Personal e internet	Continuo y hasta seis meses antes de las elecciones	Documento Nacional de Identidad
Bolivia	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Temporal y hasta cuatro meses antes de las elecciones	Documento de identidad oficial o pasaporte vigente
Brasil	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta cinco meses antes de las elecciones	Cualquier documento nacional de identificación civil
Colombia	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Temporal y hasta tres meses antes de las elecciones	Cédula ciudadana o pasaporte vigente
Costa Rica	Permanente	Personal en embajadas y consulados o dentro del país	Continuo y hasta cuatro meses antes de las elecciones	Cédula de Identidad vigente
El Salvador	Permanente	Personal e internet	Continuo y hasta seis meses antes de las elecciones	Documento Único de Identidad
Ecuador	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta cinco meses antes de las elecciones	Cédula ciudadana o pasaporte

Continúa...

País	Tipo de registro	Vía de registro	Periodo	Documentación
Guatemala	Permanente	Personal en consulados o dentro del país y por internet	Continuo y hasta cuatro meses antes de las elecciones	Documento Personal de Identificación
Honduras	Permanente	Personal en embajadas y consulados (sólo en EUA)	Temporal y hasta tres meses antes de las elecciones	Tarjeta de identificación
México	Permanente	Personal, postal e internet	Temporal y hasta seis meses antes de las elecciones	Credencial para Votar con fotografía
Panamá	Permanente	Personal e internet	Continuo y hasta un año antes de las elecciones	Cédula de Identidad vigente
Paraguay	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Temporal y hasta cuatro meses antes de las elecciones	Cédula de Identidad Civil
Perú	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta tres meses antes de las elecciones	Documento Nacional de Identidad
República Dominicana	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta tres meses y medio antes de las elecciones	Cédula de Identidad y Electoral
Venezuela	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta tres meses antes de las elecciones	Cédula de Identidad

9.1.4. Modalidad para la emisión del voto

Como se puede apreciar en la última columna del cuadro 9, en la mayoría de los países de la región (13 de 16, siendo notables excepciones El Salvador, México y Panamá) la emisión del voto en el extranjero demanda la comparecencia personalísima del electorado en recintos especialmente habilitados al efecto, por lo que con toda propiedad se puede hablar de una modalidad presencial en un ambiente controlado.

Lo usual es que, cuando existe el espacio y la capacidad instalada para ello, las mesas de votación se instalen de manera preferencial dentro de los recintos ocupados por las representaciones diplomáticas (embajadas y consulados) para facilitar las tareas organizativas y logísticas, pero también por imperativos de control y seguridad. Estas mesas se integran y operan bajo los mismos términos que las mesas instaladas dentro del respectivo territorio nacional; sin embargo, como resulta previsible, ese patrón con frecuencia requiere y admite variantes o ajustes para adecuarse a las necesidades de la votación extraterritorial.

En la mayoría de los modelos de voto presencial se prefiere, como primera opción, la instalación de las mesas de votación dentro de las sedes diplomáticas. Sin embargo, esta regla admite dos excepciones importantes. La primera tiene que ver con la habilitación de centros o recintos de votación en sitios alternos o adicionales a los oficiales y se explica, en lo esencial, por razones administrativas y logísticas. En este sentido y sobre todo en los últimos tiempos, algunos países han puesto en marcha medidas para llevar ese tipo de empeños aún más lejos y tratar de acercar las mesas a las y los electores. A partir de información georreferenciada sobre la ubicación de sus domicilios que contiene la base de datos de las y los electores registrados, autoridades de países como Bolivia, Ecuador y República Dominicana han buscado determinar los sitios de mayor concentración de electores y procurado instalar centros o mesas de votación en lugares que les faciliten el acceso. Desde luego, los límites que impone la ubicación de las representaciones diplomáticas en el extranjero (países y ciudades) sigue siendo un escollo difícil de superar para el despliegue de los operativos presenciales, pero ya hay ejemplos que buscan ampliar un poco esos límites y, como ya se mencionó, acercarse a las y los votantes.

La otra salvedad para prescindir del uso de recintos oficiales y de cualquier tipo de involucramiento del personal diplomático en las tareas vinculadas a la emisión del voto en el extranjero, tiene que ver con reparos relacionados con la falta de garantías de imparcialidad.

De los 13 países que recurren al voto personal, hay cinco en los que es obligatorio a nivel nacional (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú) y su incumplimiento,

salvo causa plenamente justificada, está sujeto a la efectiva imposición de sanciones pecuniarias y/o administrativas. Empero, sólo en el caso peruano tal mandato legal se extiende y aplica al voto en el extranjero, por lo que la abstención no justificada está sujeta a la imposición de sanciones que la autoridad busca aplicar con todo rigor. En los otros cuatro países, el voto es facultativo para las y los electores en el extranjero.

En términos de la adopción de medidas que faciliten la emisión del voto bajo la modalidad presencial, es pertinente destacar el caso de Colombia. Como parte de un paquete de reformas legales aprobado en 2011 y con el propósito de que las y los electores en el extranjero dispongan de mayores facilidades para la emisión del voto, se adoptó una norma que dispone que las mesas de votación instaladas en el exterior operen a lo largo de una semana y no sólo durante la jornada electoral.

Descontando el muy peculiar caso de Puerto Rico que, debido a su estatus de Estado libre asociado a los Estados Unidos de América, no ha sido considerado para los efectos de este conjunto de estudios, México fue el primer país en introducir la modalidad postal para la emisión del voto en el extranjero, lo que significó toda una novedad para la región en su conjunto, pues hasta entonces sólo se practicaban modalidades presenciales para votar tanto dentro como fuera del país.

Al menos para su experiencia inaugural, Panamá (2006) y El Salvador (2013) siguieron la ruta ensayada por México y optaron también por una modalidad postal para la emisión del voto en el extranjero. Panamá se convirtió a su vez, en 2013, en el primer país de la región en ofrecer al electorado en el extranjero la opción de votar, para efectos de elecciones nacionales, por internet. En México se había verificado previamente una experiencia de voto por internet sólo para el extranjero, pero para una elección de carácter local en 2012 en la Ciudad de México. Como preludio de las elecciones federales de 2024, el Instituto Nacional Electoral de México operará en 2021 un nuevo dispositivo de voto por internet en el extranjero que sólo es aplicable para efectos de elecciones locales en las entidades que lo reconocen.

9.1.5. Representación política de la diáspora

La tendencia progresiva en el reconocimiento de derechos políticos de la diáspora alcanza, hoy en día, una de sus expresiones más acabadas en la adopción de dispositivos legales que garantizan su representación parlamentaria por la vía de escaños reservados. Si bien hasta ahora son únicamente tres los países (Colombia, Ecuador y República Dominicana) cuya legislación reconoce y garantiza este derecho para efectos de la integración de su asamblea de representantes populares a nivel nacional, es pertinente destacar que se trata de una reivindicación que está siendo enarbolada por la diáspora de muchos otros países de la región, por lo que es posible que en un futuro próximo se expanda el número de registros de este tipo. El dispositivo que reconocen las legislaciones nacionales de esos tres países latinoamericanos implica la capacidad electoral pasiva de la población migrante, es decir, el derecho a postularse como candidatos y candidatas a un cargo público, en este caso específico a un escaño en el parlamento y en su calidad de representantes de la diáspora.

Desde el punto de vista del derecho electoral comparado se trata de un desarrollo muy reciente en la región. Como ya se ha mencionado, le corresponde a Colombia el mérito de poner en práctica la experiencia pionera en 2002, a partir de un mandato consagrado en el texto constitucional de 1991, que contempla la posibilidad de establecer circunscripciones especiales para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los residentes en el exterior.

En el nuevo texto constitucional adoptado por Ecuador en 2008, dos años después de que se aplicara por vez primera un dispositivo para el voto activo de la diáspora, también se consagró su derecho a contar con representación parlamentaria, que se materializaría un año después en las elecciones generales. El actual elenco latinoamericano se cierra con la República Dominicana. Como parte de un importante paquete de reformas constitucionales aprobadas en 2010, el país caribeño se sumó a esta novedosa dinámica y un par de años más tarde, en 2012, sus residentes en el extranjero tuvieron la oportunidad de hacer efectivo el derecho de contar con representantes en la Cámara Baja.

9.1.6. Número de escaños y su distribución extraterritorial

Como se aprecia en el cuadro 11, una primera diferencia importante entre los tres dispositivos nacionales reside precisamente en el número de escaños que se les conceden. En Colombia, como resultado de un acto legislativo promulgado en julio de 2013, se ha incrementado a dos de los 166 que actualmente integran la Cámara Baja o de los Representantes. A su vez, en Ecuador los migrantes ocupan seis de los 137 escaños que actualmente integran la Asamblea Nacional; y en República Dominicana siete de los 190 que integran la Cámara de Representantes. Estas cifras al menos pueden paliar algunas críticas sobre la capacidad de representación parlamentaria de la diversidad de intereses de la diáspora.

Cuadro 11
Características de los escaños para la diáspora

País	Número de escaños	Características básicas
Colombia	Dos de 166 de la Cámara Baja	Una sola circunscripción para todo el mundo.
Ecuador	Seis de 137 de la Asamblea Nacional	Tres circunscripciones con dos escaños cada una: una la forman Estados Unidos y Canadá; otra, América Latina, el Caribe y África, y la última, Asia y Oceanía.
República Dominicana	Siete de 190 de la Cámara Baja	Tres circunscripciones que sólo comprenden 11 países y 20 ciudades: la primera corresponde a Canadá y el norte de Estados Unidos, con tres escaños; la segunda comprende el sur de Estados Unidos, Puerto Rico, Nicaragua, Panamá y Venezuela, con dos escaños, y la última, países de Europa (España, Italia, Países Bajos y Suiza), con dos escaños.

A pesar de que ahora eligen no uno sino dos representantes, las y los electores colombianos en el extranjero siguen conformando una sola demarcación o jurisdicción electoral y votan la misma lista de candidatos en todo el mundo. En cambio, en Ecuador y República Dominicana, a efectos de elegir a sus representantes, las y los electores en el extranjero se dividen curiosamente por igual en tres jurisdicciones extraterritoriales, aunque con algunas variantes. El dispositivo ecuatoriano para la emisión del voto en el extranjero se correlaciona con la

cobertura de su red diplomática, por lo que se extiende a 33 países, en tanto que el dominicano únicamente cubre siete países.

Por consiguiente, el electorado extraterritorial del Ecuador se distribuye en tres circunscripciones de mayor cobertura: una comprende sólo Estados Unidos y Canadá, otra los países de América Latina, el Caribe y África, y la tercera los de Europa, Asia y Oceanía. En República Dominicana, la delimitación de las circunscripciones tiene dos particularidades. Primera, el electorado inscrito en Estados Unidos se divide entre dos de ellas, por lo que una primera circunscripción, llamada Norteamérica, la forman Canadá (Montreal y Toronto) y el norte de Estados Unidos (Nueva York, Nueva Jersey, Massachusetts, Pennsylvania y Washington D.C.); la segunda, denominada Cuenca del Caribe, la integran Florida, Puerto Rico, Curazao, Nicaragua, Panamá y Venezuela; y la tercera, Europa, está conformada por España (Madrid, Barcelona, Valencia), Italia (Milán), Suiza (Zúrich) y Países Bajos (Ámsterdam). La segunda particularidad es que, en la circunscripción de Norteamérica, que es la que tiene el mayor número de electoras y electores registrados, se eligen tres representantes, en tanto que en los dos restantes se eligen dos por igual, por lo que se puede hablar de cierto peso electoral ponderado para determinar la representatividad de cada demarcación.

El caso de México merece una mención. Una vez más, por las particularidades que comporta su modelo de pacto federal en el terreno político-electoral, hay varias entidades federativas cuya legislación dispone, bajo distintos términos y modalidades, que su respectivo congreso o asamblea legislativa local se integre al menos por una o un representante "migrante", lo que garantiza su representación parlamentaria a nivel local.

9.2. Panorama comparado extrarregional

Por más que se argumente la existencia de un cuadro de condiciones favorables a escala global o de contextos de exigencia a nivel interno, no deja de ser sorprendente el vertiginoso crecimiento del número de países que han adoptado, o incluso revisado y ajustado, por lo general en un sentido más inclusivo, dispositivos

para la emisión del voto en el extranjero a lo largo de las últimas tres décadas. Hoy se puede documentar su aplicación en alrededor de 150 países de todo el mundo, en la mayoría de ellos de manera regular o sistemática.¹⁸ Es sorprendente, entre otras cosas, porque su adopción no deriva de mandatos, compromisos o recomendaciones expresamente estipuladas en instrumentos jurídicos de carácter internacional relacionados con los derechos de las y los migrantes, quienes suelen conformar el grueso de los potenciales beneficiarios de estos dispositivos.

El repertorio de países que reconocen y regulan el voto en el extranjero es muy variado y no permite establecer correlaciones entre su adopción y factores específicos de carácter político-institucional, económico o sociodemográfico. Sin embargo, no hay duda de que la magnitud de los retos y las complejidades que plantean tanto su reconocimiento como la selección, el diseño y la instrumentación del dispositivo para concretarlo difieren de manera significativa de un contexto a otro. Buena parte de los desafíos y las complejidades tiene que ver, por un lado, con el perfil, volumen y distribución de las y los potenciales electores en el extranjero y, por el otro, con las expectativas de inclusión y las capacidades disponibles para lograrlo. No es lo mismo diseñar un dispositivo para atender, en lo esencial, a las y los connacionales que desempeñan una función oficial en el extranjero, que uno que busque incorporar a trabajadores migrantes o refugiados, cuya ausencia del territorio ha sido de alguna forma forzosa u obligada y puede ser prolongada. Por ello, no es extraño que suela presentarse un mayor grado de complejidad en los países con fuertes flujos de emigración internacional de carácter laboral e indocumentada.

En todo caso, la perspectiva internacional comparada muestra algunas otras variantes en términos de las tentativas de inclusión y el grado de cobertura o alcance de los dispositivos adoptados para la emisión del voto en el extranjero. La definición de los requisitos de elegibilidad es un primer indicador del grado de inclusión de un dispositivo legal, pero no necesariamente el que mayor impacto tiene en su cobertura o alcance real. Lo usual es que se repliquen los requisitos de acceso que se imponen dentro del país, pero en algunos casos se adicionan otros que por definición tienen efectos restrictivos.

Aunque varios países han flexibilizado sus reglas, aún hay algunos que restringen el acceso sólo a las personas que desempeñan funciones oficiales (militares o diplomáticas) en el extranjero, como Guyana e Israel, o que imponen alguna restricción de carácter temporal relacionada con la presencia en el territorio nacional o con la ausencia de éste. Hay algunos casos peculiares bajo esta doble lógica. La India, por ejemplo, sigue limitando el ejercicio del derecho al sufragio en el extranjero sólo a quienes desempeñan funciones oficiales. Otros nacionales residentes en el extranjero se pueden registrar como electores y electoras, pero sólo pueden emitir su voto en el territorio nacional.

En Irlanda, además de las y los nacionales que desempeñan funciones oficiales en el extranjero, a quienes no aplica ninguna restricción, pueden votar desde el extranjero los electores que se ausenten del país por un periodo no mayor de 180 días. En Nueva Zelanda es necesario probar que se ha visitado el país en los últimos tres años para poder sufragar desde el extranjero. En Singapur es indispensable que la o el potencial elector acredite haber acumulado una estancia en el país por al menos 30 días durante los últimos tres años. En Malasia se exige probar el mismo tiempo de estancia en el país que en Singapur, pero a lo largo de los últimos cinco años. En Australia se puede votar en el extranjero siempre y cuando la ausencia no se prolongue por más de seis años. En Suecia, el derecho se preserva incluso 10 años después de salir del país, pero se puede renovar por un periodo adicional. En Canadá, hasta enero de 2019, también se exigía una ausencia no mayor de cinco años para calificar como elector o electora en el extranjero, pero en ese entonces este requisito fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

Como se documentó en las experiencias de América Latina, los requisitos y procedimientos para registrarse como elector o electora también cumplen un papel crucial en términos del potencial de inclusión o alcance de un dispositivo de voto en el extranjero. Tan importante o más que los avances tecnológicos que brindan la posibilidad de poner al alcance de las personas interesadas opciones de fácil acceso para llevar a cabo el registro, es la voluntad o el empeño de legisladores y autoridades por ofrecer esas opciones. Muchos países ya brindan

hoy la oportunidad de que el registro se solicite por medios electrónicos, lo que reduce sustancialmente las barreras de tiempo y espacio.

En contraste con el panorama que hasta ahora muestran las experiencias de América Latina, algunos países ofrecen la posibilidad de votar en el extranjero incluso a las personas que se ausentan de manera transitoria, es decir, a quienes prevén o han planeado viajar al extranjero en vísperas de la jornada electoral, sin que por lo usual sea necesario justificar la petición. En el Reino Unido, por ejemplo, se puede solicitar votar por vía postal (la documentación se envía a una dirección en el extranjero) hasta 12 días antes de la elección. Más aún, dentro de los 12 días previos se puede solicitar la opción de votar a través de una persona intermediaria (por delegación de poder o mandato). Otros países como Alemania, Australia y Canadá también ofrecen facilidades para emitir el voto en el extranjero cuando se produce una ausencia temporal del territorio.

Bajo esta lógica, pero transitando hacia las modalidades previstas para emitir el voto en el extranjero, que terminan siendo al final de cuentas un factor crucial en la cobertura y el alcance de cualquier dispositivo, el de Estonia es un caso emblemático. En 2005 se convirtió en el primer país en el mundo que habilitó un dispositivo de votación por internet para elecciones nacionales, el cual se extendió a su electorado en el extranjero. Desde entonces y a pesar de los reveses que ha experimentado esa opción en otros países (Alemania y Países Bajos notablemente) o de los reparos y objeciones que sigue teniendo en muchos otros, se ha convertido en el ejemplo paradigmático de los alcances y bondades de la votación por internet. Además, en Estonia se ponen al alcance del electorado en el extranjero las opciones de votar vía postal o en las mesas que se habilitan en sus representaciones diplomáticas alrededor del mundo.

En otros países, entre ellos Australia, Filipinas, Finlandia y Lituania, las y los electores en el extranjero pueden votar por la vía postal, pero también tienen la opción de hacerlo de manera presencial en las mesas que se habilitan en sus sedes diplomáticas alrededor del mundo. India, Gran Bretaña y Países Bajos también recurren a la vía postal como mecanismo convencional para la emisión del voto en el extranjero, pero ofrecen como alternativa el voto por delegación de poder

o mandato. En todo caso, en la mayoría de los países se preserva la modalidad del voto presencial en mesas instaladas, usualmente en la sede de las representaciones diplomáticas u otros recintos oficiales, como la única vía disponible para sufragar en el extranjero.

Por último, en términos de la extensión de los derechos políticos de la diáspora para garantizarle representación en las asambleas nacionales, a pesar de los esfuerzos y las iniciativas desplegadas en países de varias regiones, el universo de casos nacionales con registro positivo se ha mantenido relativamente acotado en los últimos años.

En cifras tanto absolutas (el número de escaños) como relativas (el porcentaje que representa sobre el total) destaca el caso de Túnez, que es además uno de los más recientes. Para efectos de la Asamblea Constituyente que se integró en 2011 como resultado de la denominada Primavera Árabe y con el fin de redactar un nuevo texto constitucional, se determinó que 18 de sus 217 integrantes (9% del total) correspondieran a representantes de la diáspora. La fórmula se ha preservado en los mismos términos para conformar la Asamblea de Representantes de su renovado sistema de gobierno parlamentario.

A partir del caso tunecino, una variable que es interesante considerar es la relativa al criterio que se emplea para determinar la conformación geográfica de las demarcaciones en las que se elige a las y los representantes de la diáspora. Si bien lo usual es que se trate de conciliar los indicadores de cobertura geográfica de los dispositivos de votación (más acotados los presenciales y más abiertos los remotos, como el postal) con los de concentración/dispersión de la diáspora, los criterios aplicados en los países donde se reserva un mayor número de escaños terminan siendo reveladores de la forma en que se resuelve esa ecuación.

Túnez le asigna 10 de los 18 escaños a su electorado en Francia, tres al radicado en Italia, dos al de los países árabes, uno al ubicado en Alemania y un último al establecido en Estados Unidos y el resto del mundo. Italia (que comparte con Rumania la particularidad de reservar escaños para la diáspora en sus dos cámaras legislativas) reserva cinco de los 12 de la Cámara Baja y dos de los seis

del Senado para el electorado en otros países europeos; cuatro en la Cámara Baja y dos en el Senado para el vecindario en América del Sur; dos en la Cámara Baja y uno en el Senado para el correspondiente a los países del norte, el centro de América y el Caribe; y los restantes, uno para cada Cámara, para el electorado en el resto del mundo (Asia, África y Oceanía). Francia, que desde 2012 garantiza 11 de los 577 escaños de su Asamblea de Representantes a la diáspora (en la integración del Senado influye de manera indirecta), conforma dos distritos en América (uno comprende Canadá y Estados Unidos y el otro el resto del continente), seis en Europa (uno incluye a Israel), dos para África (uno incluye la Península Arábiga); y un último, territorialmente el más extenso, comprende Asia y Oceanía, pero también los países de Europa Oriental, Bielorrusia, Moldavia y Ucrania.

Por último, cabe remarcar el caso rumano en donde, como ya se ha indicado, la garantía de escaños reservados comprende ambas cámaras legislativas, pero además en la Cámara Baja también abarca a representantes de otras nacionalidades y minorías étnicas.

10. Mujeres: cuotas y equidad de género

En términos de la reivindicación, reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos político-electorales, es probable que ningún trayecto haya resultado más largo, complejo y sinuoso que el de las mujeres. También aquí estamos frente a una monumental deuda histórica con hondas y profundas raíces de opresión e injusticia que, por supuesto, trascienden por completo el estricto plano político-electoral y que sólo muy recientemente se han empezado a entender y tratar de afrontar a cabalidad.

Es claro que, en el caso de las mujeres, las condiciones de opresión e injusticia por lo general se agravan o acentúan severamente si además se consideran otros vectores sociales, como su pertenencia a grupos vulnerables, marginados o discriminados, como, en el contexto de América Latina, los pueblos originarios o afrodescendientes, o más en general, minorías étnicas o religiosas.

De ahí que muchas de las políticas, programas o iniciativas orientadas al empoderamiento de las mujeres, tanto de estricto carácter local como las alentadas y apoyadas por instituciones internacionales, enfatizan, por una parte, la vertiente de inclusión y participación política y, por la otra, privilegien el trabajo con mujeres en mayores condiciones de vulnerabilidad.

En todo caso y reconociendo esas especificidades, se puede postular, en un plano más general y formal, que las exigencias y expectativas mínimas de inclusión política de las mujeres están garantizadas y suelen ser atendidas, sobre todo en

lo que respecta al reconocimiento y las facilidades para el ejercicio de su derecho al sufragio.

Por ello, la atención en este estudio se va a enfocar en los dispositivos legales y las acciones tendientes a privilegiar su representación política y, como obligado precedente, las que promueven o facilitan su derecho a postularse a cargos de elección popular. En este sentido, es importante hacer notar que, una vez superados los obstáculos para reconocer y garantizar el derecho al voto activo de las mujeres, proceso que ha diferido significativamente de un país a otro, la trayectoria seguida para promover su participación y representación política ha estado basada, en buena medida, en experiencias de ensayo y error. En efecto, quizá el periplo para asegurar la participación y la representación política no ha sido tan largo, en una dimensión estrictamente temporal, como el del reconocimiento del derecho al voto, pero no ha sido ni es en la actualidad menos accidentado.

Ese complicado periplo inició con el advenimiento de acciones afirmativas en su más frágil acepción: las cuotas voluntarias. Se exhortaba, en algunos casos se sigue haciendo, a que los contendientes de una elección incluyeran en sus listas de candidaturas a un determinado porcentaje de mujeres. Eso, casi por definición, resulta más asequible en las elecciones para integrar órganos de carácter colegiado, como las asambleas nacionales o los concejos locales, donde los cargos se eligen mediante el sistema de listas de representación proporcional. Las candidaturas a cargos unipersonales o por el principio de mayoría suelen quedar al margen o exceptuadas de esta exigencia. Tarde o temprano se advirtió que ese tipo de exhortos, en los que no mediaba carácter vinculatorio ni mucho menos sanción alguna, muy difícilmente cumplían con su cometido.

Ante pruebas manifiestas de falta de interés o voluntad política por cumplir el cometido planeado, al no mediar ni obligación ni sanción alguna, la legislación escaló al nivel siguiente: dotar a las disposiciones de fuerza vinculante e imponer a los contendientes la obligación de incluir en sus listas de candidaturas un porcentaje mínimo de mujeres. Un problema común con este tipo de disposiciones ha sido, y en algunos casos lo sigue siendo, que al no fijar parámetros para su aplicación propicia la aparición de maniobras que terminaban por anular sus intenciones: se

cumplía la letra, pero no su objetivo. Se incluía a mujeres en las listas de candidaturas, pero en demarcaciones electorales o en posiciones dentro de las listas que dificultaban, cuando no hacían casi imposible, su acceso a cargos electivos. En efecto, las candidaturas de mujeres quedaban confinadas a posiciones o lugares de carácter más bien simbólico, donde sus posibilidades de acceder a un escaño u obtener un triunfo eran escasas.

Frente a este escenario, se empiezan a concebir e impulsar nuevas iniciativas de carácter vinculante que buscan, por un lado, colocar las candidaturas de mujeres en posiciones dentro de las listas que efectivamente les concedan oportunidades de obtener escaños y, por ende, representación política; por el otro, proveerlas de recursos y herramientas que les permitan contender en condiciones menos desventajosas.

Para cumplir con el primer cometido, las cuotas de género ya no son sólo vinculantes, sino que ahora incluyen parámetros de exigencia para que su posición en las listas no quede al libre albedrío o la buena voluntad de las dirigencias partidistas. Así, por ejemplo, si se impone una cuota del 30 o del 33%, se estipula que dentro de cada segmento de tres candidaturas de la lista al menos una sea de un género distinto. Para fines del segundo cometido, se ha recurrido al empleo de diversos mecanismos legales orientados a fomentar o incentivar las actividades partidistas que promueven la participación y el liderazgo político de las mujeres, incluyendo garantías o condiciones de equidad en las campañas electorales.

El desarrollo más reciente dentro de los dispositivos legales y las líneas de acción encaminadas a promover la participación y el liderazgo político de las mujeres tiene como referente y paradigma la noción, las políticas y garantías de paridad de género. Noción estrechamente asociada a la de la igualdad entre los sexos, se entiende como una participación equilibrada entre mujeres y hombres en las posiciones y procesos de toma de decisión en todas las esferas de la vida social. Específicamente, deriva del concepto de "democracia paritaria" acuñado en la primera Cumbre Europea sobre las Mujeres y la Toma de Decisiones, celebrada en 1992, en la que se suscribió un documento conocido como la Declaración de Atenas que criticaba de manera frontal la histórica situación de exclusión de las

mujeres de los espacios de poder político, calificaba esta problemática como un grave déficit del sistema democrático y postulaba la democracia paritaria como una propuesta orientada a lograr transformaciones reales que fueran más allá del reconocimiento formal de derechos que, en la práctica, no logran ser ejercidos por las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres.

En esencia, la democracia paritaria se perfila como respuesta a un concepto de ciudadanía y a un sistema democrático representativo construidos en nombre de una “universalidad” que asumió como principal referente lo masculino, excluyendo a las mujeres.¹⁹ En el plano estrictamente político-electoral, ese concepto se ha traducido en disposiciones legales que apuntan a equilibrar o igualar al máximo posible no sólo las oportunidades reales de contender por cargos de elección popular sino, además, la integración efectiva de las instancias de representación política, en especial las de carácter colegiado (asambleas legislativas y concejos en los distintos niveles de gobierno).

La línea de progresión que se ha bosquejado en cuanto a la adopción de dispositivos legales para promover la participación y representación política de las mujeres no ha seguido necesariamente una lógica secuencial u homogénea en las distintas jurisdicciones nacionales. En algunos casos, su valoración o adopción ha tenido que hacer frente y entrar en disputa con otras exigencias de cambio o fortalecimiento democrático como, por ejemplo, las cuotas *versus* la selección de candidaturas a través de elecciones internas o el desbloqueo de las listas para brindarle mayores libertades al electorado (voto preferencial).

Si bien su tratamiento escapa a los alcances de este estudio, no puede dejar de mencionarse la reciente visibilidad y notoriedad que ha adquirido el muy grave problema de la violencia de género, el que por supuesto tiene expresiones y comporta serias implicaciones en el terreno de la participación política de las mujeres. De ahí que resulte totalmente consecuente que, sobre todo en el marco de procesos electorales, hayan surgido iniciativas tanto de autoridades como de colectivos para hacer frente a este problema.

10.1. El panorama en América Latina

Como lo condensa y refleja de manera elocuente el cuadro 12, exceptuando a Panamá por las razones que se mencionarán más adelante, son ocho los países de la región que han adoptado dispositivos legales basados en el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, lo que de manera concomitante tiende a generar un alto grado de equidad en la integración de las instancias de representación política, particularmente en las de carácter colegiado.

Cuadro 12
Acciones afirmativas de género

País	Tipo de acción afirmativa establecida legalmente	Observaciones
Argentina	Paridad	Comprende las listas de candidaturas al Congreso de la Nación bajo el principio de secuencia y alternabilidad.
Bolivia	Paridad	Comprende tanto las postulaciones a cargos de mayoría como las listas de representación proporcional en todos los niveles de gobierno.
Brasil	Cuota del 30%	Sólo comprende las listas para la Cámara Baja, no el Senado.
Chile	Cuota del 40%	Comprende las dos cámaras del Congreso.
Colombia	Cuota del 30%	Comprende las dos cámaras del Congreso.
Costa Rica	Paridad	Comprende las listas de representación proporcional para órganos colegiados de todos los niveles de gobierno bajo los criterios de secuencia y alternabilidad.
El Salvador	Cuota del 30%	Comprende las listas para la Asamblea Legislativa.
Ecuador	Paridad	Comprende las listas de representación proporcional para órganos colegiados de todos los niveles de gobierno bajo los criterios de secuencia y alternabilidad, así como las fórmulas de prefectura de distinto género para ejecutivos locales elegidos por mayoría.
Guatemala	Ninguna	
Honduras	Paridad	Comprende todas las candidaturas a cargos de elección popular.
México	Paridad	Comprende tanto las candidaturas de mayoría como las de representación proporcional para integrar el Congreso de la Unión.

Continúa...

País	Tipo de acción afirmativa establecida legalmente	Observaciones
Nicaragua	Paridad	Comprende las listas de representación proporcional para órganos colegiados de todos los niveles de gobierno bajo los criterios de secuencia y alternabilidad.
Panamá	Paridad	Se aplica sólo a las elecciones internas o primarias de los partidos para elegir candidaturas.
Paraguay	Cuota del 20%	Se aplica sólo a las elecciones internas o primarias de los partidos para elegir candidaturas.
Perú	Cuota del 30%	Comprende las dos cámaras del Congreso.
República Dominicana	Cuota del 33%	Sólo comprende las listas para la Cámara Baja, no el Senado.
Uruguay	Cuota del 33%	Comprende todos los cargos elegibles mediante listas.
Venezuela	Paridad	El criterio es flexible, pues lo fija la autoridad para cada proceso electoral y admite un rango variable del 40 hasta el 60%.

A Ecuador le corresponde un mérito doble: el de ser el primer país en la región en adoptar una ley de cuotas, en 2000, que expresamente reivindicaba y apuntaba hacia un objetivo de equidad de género, pero sobre todo el de haber sido el primero en elevar a nivel constitucional el concepto de paridad de género e interpretarlo en un sentido amplio que comprende tanto las candidaturas a cargos de elección popular como la integración de diversas instancias colegiadas de carácter público con funciones directivas, ejecutivas y de control. Eso ocurrió con la Constitución promulgada en 2008. Empero, cabe recordar que una década atrás, en 1998, enmarcado en el proceso de adopción e instrumentación de un texto constitucional previo que postulaba la participación equitativa de mujeres y hombres, el Congreso ecuatoriano aprobó una ley de cuotas que hacía referencia al concepto de paridad, con especial énfasis en el plano electoral.

Esa ley de cuotas originaria, trasladada a la legislación electoral del año 2000, disponía que a partir de un umbral de 30%, en ocasión de cada proceso electoral sucesivo se incrementara en un 5% el porcentaje de mujeres en las listas de candidaturas a cargos electivos de representación proporcional hasta alcanzar un mínimo de 40%, rango que se ubicaba dentro de los parámetros de equidad.

La aplicación de estas normas enfrentó numerosos obstáculos que impidieron su efectivo cumplimiento, pero constituye el primer testimonio legal de los intentos por promover el principio de paridad de género en el ámbito político-electoral. Sobre esta base, el concepto de paridad consagrado por la Constitución de 2008 y expresado en la normativa electoral que se aplica a partir de 2014 tiene los siguientes alcances:

- Para efectos de la integración de órganos colegiados (asambleas y concejos en sus distintos niveles), comprende las listas de representación proporcional bajo los criterios de secuencia y alternabilidad: una candidatura de un género seguida invariablemente de una del sexo opuesto (mujer-hombre-mujer o viceversa). Si bien este dispositivo ha representado importantes avances en términos de la integración de esos órganos, algunos componentes de los sistemas electorales, como el sistema de voto preferencial con listas desbloqueadas o la magnitud de los distritos, conspiran contra el pleno cumplimiento de sus objetivos.
- Para efectos de cargos ejecutivos elegidos por el principio de mayoría, comprende las fórmulas para prefecturas y viceprefecturas, en razón de candidaturas de distinto género: la prefectura de uno y la viceprefectura del otro. Es decir, trasciende la esfera natural de aplicabilidad de este tipo de preceptos en el plano electoral, que es el de las instancias colegiadas por la vía de las listas de representación proporcional, para postularse a los cargos ejecutivos a nivel provincial.

Cabe destacar que el criterio de integración paritaria se extendió a otras instituciones estatales de alto nivel, incluyendo las electorales (Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral), así como a las dirigencias de las fuerzas políticas.

Un año después que Ecuador, en 2009, Bolivia también promulgó un nuevo texto constitucional en el que si bien no consagra expresamente el principio de paridad, sí refiere el de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que servirá de base para que el desarrollo legislativo consecuente, iniciado y aplicado

ese mismo año, se exprese en términos de paridad y secuencia alternada, primero para instancias colegiadas y poco después también para cargos unipersonales. En este caso, el precepto de paridad también tiene referentes y remite a luchas sociales previas. Sin ir muy lejos, la ley adoptada en 2004 para regular la organización de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas exigía que al menos la mitad de las candidaturas para cargos de elección fueran para mujeres y se presentaran de manera secuencial y alterna. Cabe subrayar que esa exigencia era privativa de las candidaturas de los pueblos indígenas, pero pronto se consagró a nivel constitucional y adquirió carácter vinculante generalizado.

Justo este tipo de exigencias provocó que Bolivia fuera uno de los primeros países de la región en que se advirtieran, sobre todo a nivel local, maniobras destinadas a desvirtuar e incumplir el objetivo de promover una mayor representación de las mujeres; por ejemplo, mediante la alteración de los nombres de candidatos varones como si fueran nombres de mujer o la presentación de candidatas que una vez electas renunciarían a sus cargos para cederlos a sus suplentes varones, con cartas de renuncia que en ocasiones se les exigía firmar antes de la elección. Maniobras que después se reproducirían y hasta sofisticarían en otros países y que obligaron a adoptar normas e idear mecanismos más efectivos para inhibirlas y desterrarlas.

También en 2009, aunque sin rango constitucional, Costa Rica incorporó en su marco legal el principio de paridad secuencial y alternada con carácter vinculante y aplicable a las listas de candidaturas a todos los órganos de representación colegiados en los distintos niveles de gobierno. En este caso, el mandato formó parte de un proyecto de reforma a la legislación electoral iniciado, en ejercicio de sus atribuciones, por la autoridad electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones, y es aplicable tanto en la postulación de candidaturas a partir de las elecciones legislativas de 2010 como en la integración de las dirigencias de los partidos políticos.

Nicaragua fue el siguiente país en incorporar a su marco legal regulaciones vinculantes relativas a la paridad de género. En 2012 se aprobó una reforma a la legislación electoral en la que se mandata a los partidos políticos presentar en sus

listas a elecciones municipales, nacionales y al Parlamento Centroamericano un 50% de hombres y un 50% de mujeres ordenados de forma equitativa y alterna.

En 1996, México introdujo por vez primera cuotas vinculantes en su marco jurídico, pero fue hasta 2014, como parte de una amplia reforma electoral que consagró a nivel constitucional el principio de paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas para integrar tanto las dos cámaras del Congreso de la Unión, como los congresos unicamerales de las 32 entidades federativas. Durante el periodo en que imperaron cuotas vinculantes, del 30% entre 1996 y 2008, pero sobre todo del 40% entre 2008 y 2014, también se produjeron diversas prácticas orientadas a vulnerar la ley, por lo que fue necesario que las autoridades electorales, el entonces Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, tomaran medidas adicionales dentro de su ámbito de competencias para evitar su reiteración y permitir que las cuotas cumplieran sus objetivos.

Por las características de los sistemas electorales que se emplean en México para integrar los congresos federal y locales, sistemas mixtos en los que un componente es mayoritario (escaños unipersonales elegidos por mayoría simple) y el otro de representación proporcional por listas, nuevamente las autoridades electorales han adoptado medidas para asegurar no sólo que el principio de paridad se observe tanto en las listas de representación de manera secuencial y alterna entre géneros (paridad vertical) como en las fórmulas de candidaturas para escaños de mayoría (paridad vertical), sino para que además en la postulación de candidaturas a estos últimos escaños los partidos no releguen a las mujeres a los distritos donde tengan menor fuerza electoral.

En Honduras se aprobó en 2014 una reforma a la ley que elevó al 40% la cuota de mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular (así como en las nóminas de candidaturas a cargos de autoridad y en los órganos de dirección de los partidos) y que además ordenó que a partir del periodo electoral de 2016 se aplicara el principio de paridad (50% de mujeres y 50% de hombres).

Argentina fue el país pionero en introducir y aplicar cuotas de género vinculantes en la región, lo hizo en 1991, pero fue hasta 2019 que reglamentó y aplicó una ley

de paridad de género para fines de representación política, aprobada en 2017, con lo cual se convirtió en la nación más reciente en sumarse a esta categoría. La ley es de carácter federal y consagra el principio de paridad de género de manera secuencial y alternada en las listas de candidaturas al Congreso de la Nación y al Parlamento del Mercosur.

El caso de Venezuela es más *sui generis* porque en rigor no existe una normativa en el marco constitucional o legal que consagre y defina expresamente el principio de paridad de género para efectos político-electorales. Ha sido la autoridad electoral, el Consejo Nacional Electoral, la que en ejercicio de sus atribuciones reglamentarias ha adoptado disposiciones de este tipo. De acuerdo con los registros disponibles, fue en ocasión de las elecciones municipales y legislativas que se celebraron en 2005 que impuso por vez primera a todas las organizaciones con fines políticos la obligación de conformar las listas de candidaturas a los cuerpos deliberantes nacionales, municipales y parroquiales de forma alternativa y paritaria. A partir de entonces, en los reglamentos que se expiden en ocasión de cada proceso electoral se incorporan disposiciones en este sentido, aunque de manera flexible y casuística, pues se ha admitido que cuando no sea posible aplicar la paridad, la postulación puede tener como mínimo el 40% y como máximo el 60% por cada sexo.

Es importante hacer notar que dentro de este grupo de ocho países en los que, con las variantes descritas, se reconoce y exige el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas, hay seis (excepto Honduras y Nicaragua) cuya autoridad electoral está dotada de facultades para asegurar su efectivo cumplimiento, lo que usualmente implica un procedimiento de verificación y validación de las candidaturas postuladas que comprende la notificación a las fuerzas políticas sobre el incumplimiento de la norma para que efectúen debida y oportunamente los ajustes consecuentes. En su extremo, el procedimiento faculta a la autoridad electoral a rechazar las listas que, en última instancia, no cumplan con los requisitos de ley. En Honduras la ley faculta a la autoridad a imponer sanciones en caso de incumplimiento, pero eso no supone necesariamente la exclusión de la contienda de las listas que no observan la ley. En Nicaragua no

se prevé ninguna atribución o sanción expresa por incumplimiento de las exigencias de paridad de género.

Otro caso *sui generis* es el de Panamá, ya que su ley prescribe el principio de paridad de género, pero lo confina a las elecciones internas o primarias de las organizaciones de las fuerzas políticas para la selección de candidaturas y no lo extiende a la postulación para fines de las elecciones populares. Con ello, inhibe o contrarresta de entrada sus potenciales efectos en términos de representación política, lo cual se agrava si se considera que para integrar la Asamblea Nacional se utiliza un sistema electoral mixto paralelo que resulta poco propicio para esos fines, pues casi un tercio de los escaños se asignan por el principio de mayoría en distritos unipersonales y para los casi dos tercios que se asignan a través de listas de representación proporcional se admite la opción del voto preferencial.

En otros ocho países lo que se ordena legalmente es la aplicación de cuotas de género en la postulación de candidaturas. Bajo este sistema, la cuota más alta es del 40% y se ha fijado en Chile, aprobada en 2015 y aplicada por vez primera en 2017, sin que hubiera precedente alguno, y en Perú, adoptada en 2019 aunque ya con precedente de cuota del 30% desde 1997. En Chile comprende todo tipo de candidaturas postuladas para efectos de la integración tanto de la Cámara Baja como del Senado. En Perú está prevista su instrumentación a partir de 2021 para la nominación de candidaturas a la legislatura unicameral de manera alternada, pero es exigible también para las elecciones internas de selección de candidaturas.

En orden descendente, el siguiente mayor porcentaje corresponde a República Dominicana y a Uruguay, ambos con el 33% de las candidaturas. En la isla del Caribe data y no se ha modificado desde 1997, de origen es aplicable sólo para efectos de la postulación de candidaturas a la Cámara Baja, pero a partir de 2000 se ha extendido también a las elecciones municipales. El orden debe ser alterno, es decir, debe comprender una de cada tres candidaturas. En el caso de Uruguay, data de una ley aprobada en 2009 y resultaba aplicable a todos los cargos elegibles mediante listas, siendo obligatorio para un cupo dentro de cada terna.

En los otros tres países la cuota es del 30%, pero presenta algunas variantes. En Brasil rige desde 1997 pero, como en el caso de República Dominicana, sólo para efectos de la Cámara de Diputados, no del Senado, aunque no existe ninguna disposición expresa sobre su lugar dentro de las listas. En Colombia se adoptó en 2011 y se ha mantenido sin cambios, presenta la particularidad de que, aunque es aplicable tanto para la Cámara de Representantes como para el Senado, sólo resulta procedente si en la demarcación se eligen cinco o más escaños, o bien, de ser el caso, para efectos de la celebración de elecciones primarias, pero no para los resultados que emanen de ellas. En El Salvador, la cuota se determinó en la ley de partidos de 2013 y comprende de manera genérica las candidaturas para elecciones legislativas y municipales, sin precisar mayores exigencias sobre sus términos y condiciones. Sólo en Guatemala no se ha adoptado a la fecha acción afirmativa de género alguna.

Por otra parte, conviene destacar que algunos países cuentan con medidas o estímulos adicionales para promover la participación política de las mujeres y/o reforzar sus acciones afirmativas.²⁰ En Chile está previsto en la ley que para las elecciones legislativas nacionales que se celebren hasta 2029, los partidos políticos recibirán un monto adicional de subsidio público directo por cada una de sus candidatas que haya resultado electa a una diputación o senaduría y, a su vez, las candidatas que contiendan por esos cargos recibirán un reembolso adicional por cada voto obtenido. En Colombia, un 5% del financiamiento público anual se distribuye entre los partidos y movimientos políticos en función del número de candidatas que hayan resultado elegidas. Tanto en Bolivia como en Brasil lo que se garantiza es que las candidaturas femeninas tengan garantía de acceso a las franjas de publicidad gratuita en radio y televisión durante los periodos de campaña. Por último, en Argentina, Brasil, México y Panamá lo que se dispone es que los partidos políticos destinen un porcentaje mínimo del financiamiento ordinario que reciben a labores de capacitación política de las mujeres.

10.2. Perspectiva extrarregional

Alrededor del mundo también se aprecia una tendencia gradual y progresiva orientada a la adopción de acciones afirmativas de carácter legal para promover las candidaturas de mujeres a cargos de elección popular o para garantizar su representación política. IDEA Internacional cuenta con una base de datos especializada que se revisa y actualiza periódicamente y que muestra a mayo de 2020 la existencia de medidas afirmativas de este tipo (desde cuotas vinculantes hasta escaños reservados) en cerca de 80 países alrededor del mundo. La cifra no es desdeñable y está en ascenso, pero dista de resultar satisfactoria si se consideran tanto la magnitud e intensidad de los esfuerzos y las iniciativas para ser sensibles y atender con urgencia el cuadro de condiciones que siguen padeciendo las mujeres en muchos países del mundo, como el hecho de que no representa aún ni a la mitad de los países que, por ejemplo, forman parte del sistema de Naciones Unidas, ni de los que celebran elecciones periódicamente para renovar a sus gobiernos y autoridades.

Aún menos satisfactorio resulta el registro si se examinan las variantes en términos de magnitud porcentual, alcance, garantías de cumplimiento o potencial efectividad de los dispositivos adoptados. No es lo mismo que se fije una cuota, por alta que sea, a que la postulación se rijan por el principio de paridad, ni que las garantías o exigencias se impongan sólo para efectos de las elecciones a través de listas de representación proporcional (vertical), a que se extiendan a las elecciones por algún sistema de mayoría (horizontal). Aun en el simple caso de las cuotas, no es lo mismo que sean del 25% que del 40%, ni que se impongan o no requerimientos acordados respecto a la secuencia o alternabilidad de las candidaturas. En perspectiva comparada se encuentran varias modalidades y variantes. Una modalidad más o menos extendida que no tiene referente en América Latina es la de escaños reservados. En efecto, poco más de 20 países han optado por esta vía para garantizar la representación de las mujeres, sobre todo en las asambleas nacionales.

Como se ha comentado, los escaños reservados tienen la virtud de garantizar la representación política de los grupos o las comunidades a los que están dirigidos. Por su naturaleza, tienen garantía de efectivo cumplimiento, algo que en rigor no logran los dispositivos regidos por el principio de paridad en las postulaciones, que admiten cierto grado de variabilidad en función de las características de los sistemas electorales en los que operan. Lo que sucede con los escaños reservados es que, como regla general y en razón del objetivo que buscan cumplir, su magnitud, es decir, el porcentaje de escaños que se garantizan del total a elegir, no suele ser tan elevada como las cuotas.

Vamos a describir los trazos esenciales de algunos casos que muestran variantes sobre el umbral de representación establecido, pero también sobre el mecanismo que se utiliza para su aplicación, que suele guardar relación con factores y exigencias contextuales o características del respectivo sistema electoral. Curiosamente, Afganistán es uno de los países que tiene el mayor porcentaje de escaños reservados para las mujeres: 68 de los 249 que integran su Asamblea de Representantes, es decir, un 27% del total. En virtud de que para integrar la Asamblea se emplea un poco convencional sistema de voto único no transferible (los escaños se eligen por mayoría, pero en 34 circunscripciones pluripersonales —cada provincia forma una—, en las que el electorado sólo dispone de un voto que tiene que emitir por candidaturas en lo individual, independientemente de que se presenten o no a través de listas de partido), la ley dispone que dos escaños de cada provincia (gubernorado) se les asignen a mujeres, independientemente de los votos que hayan obtenido del total. Es importante señalar que los dispositivos de escaños reservados para mujeres que se aplican a elecciones por sufragio directo no tienen carácter restrictivo, es decir, no limitan la posibilidad de que otras candidaturas de mujeres que cumplen con las reglas o los umbrales de votación requeridos resulten elegidas. Sin embargo, por las condiciones imperantes en Afganistán, lo usual es que las mujeres sólo tengan representación a través de los escaños reservados.

En el Reino de Jordania, donde se han producido constantes cambios en el sistema electoral para integrar la Asamblea de Representantes en los últimos años, prevalece desde 2016 un sistema de representación proporcional a través de listas en

múltiples circunscripciones pluripersonales. De los 130 escaños que comprende la Asamblea, 15 (menos del 12%) se reservan para las mujeres (uno en cada una de las provincias y gobernados, y tres de los nueve que se le reservan a la comunidad beduina), pero también se reservan nueve para la comunidad cristiana y seis para la comunidad étnica circaciana. En Marruecos, 60 de los 395 escaños que integran la Cámara Baja (poco más del 15%) se reservan a las mujeres (además 30 se reservan para jóvenes menores de 40 años, de los cuales la mitad de ellos deberían ser ocupados por mujeres). Si bien en todo caso se aplica un sistema de representación proporcional por listas en distritos pluripersonales, los 60 escaños para las mujeres se eligen mediante lista única a nivel nacional.

En Bangladesh, la Constitución dispone que 50 de los 350 escaños que comprende su Parlamento unicameral (casi 15% del total) se reserven para mujeres, pero esos escaños se asignan sobre la base de los resultados de la elección y de una elección directa durante la jornada comicial. En efecto, en la elección sólo se ponen en juego 300 escaños a elegir en distritos unipersonales por mayoría simple, en los que se pueden postular mujeres, pero es a partir de los resultados globales y en función del porcentaje obtenido por cada partido político que se les distribuyen de manera proporcional los 50 escaños reservados, por lo que al final de cuentas son las dirigencias partidistas quienes determinan quiénes los ocupan.

Ya se ha hecho referencia al caso de Kenia porque reserva 12 de los 349 escaños de su Cámara Baja para la representación de grupos con intereses especiales (jóvenes, personas con discapacidad y trabajadores), pero también prevé que haya 47 (casi 13.5% del total) para mujeres. Con la excepción de los escaños para grupos con intereses especiales, que se eligen mediante un sistema de lista, los otros 337 se eligen por mayoría en distritos unipersonales, lo cual significa que en los 47 reservados para mujeres sólo se pueden postular mujeres.

Balance y comentarios finales

A la luz de los registros expuestos, no hay duda de que en los últimos años se han producido avances importantes tanto en América Latina como en otras regiones del mundo en términos de la aprobación y aplicación de normas legales y del impulso de iniciativas y programas institucionales orientados a promover la inclusión, la participación y la representación político-electoral de diversos grupos y colectivos sociales que han padecido –o siguen padeciendo– exclusiones o limitaciones para el ejercicio de sus derechos político-electorales básicos.

La tendencia es positiva, alentadora incluso, pero tanto la visión de conjunto como el examen a detalle de algunos componentes muestran claroscuros, limitaciones, insuficiencias y asignaturas pendientes, sobre todo si la vara con la que se mide y valora el cuadro de condiciones se guía por los principios relacionados con la máxima garantía de los derechos de las personas, en este caso en particular, en el ámbito político-electoral.

Desde luego, entre los asuntos que se han planteado, como se ha indicado, hay algunos abiertos a debate, tanto en los planos filosófico y jurídico como en el político y el académico, sobre los cuales es difícil generar bases de consenso acerca de la pertinencia o conveniencia de imponer o remover exclusiones o restricciones legales. En cuanto al derecho al voto de las y los integrantes de las fuerzas de seguridad, va ganando terreno una orientación favorable, pero sobre todo en la región es manifiesto el recelo de llevar más lejos su posible radio de acción. Por supuesto, parece justificado y razonable que, como a otras personas que

desempeñan cargos o funciones públicas, se les impongan requisitos de separación temporal para poder contender en una elección; sin embargo, la exigencia de que una aspiración de ese tipo implique su renuncia o separación definitiva del servicio parecería excesiva.

Los principios del debido proceso y la presunción de inocencia han sido torales para que se reivindique, al menos, el derecho al voto de las personas privadas de la libertad pero que no han sido sentenciadas, y para que por la vía judicial o la legislativa se promueva o garantice la adopción de dispositivos que, con las salvaguardas del caso, permitan su concreción en varias jurisdicciones estatales. Algunos países, dos de ellos en la región, ya han extendido ese derecho incluso a las personas sentenciadas. Con todo, el tema es controversial y el panorama global muestra marcados contrastes en el tratamiento de los derechos políticos de las personas encarceladas, las sentenciadas e incluso las que ya han salido de prisión tras concluir su condena.

Se vislumbra más sencillo el proceso de construcción de acuerdos, suma de esfuerzos y de adopción de dispositivos o medidas para facilitar la inclusión y la emisión del voto por parte de las personas con discapacidades, sobre todo las motoras y sensoriales, y de las pertenecientes a otros grupos con limitaciones de movilidad o necesidades especiales por razones de salud o edad. Esto es especialmente notable para efectos de la emisión del voto de manera convencional, es decir, de forma presencial y en mesa durante la jornada comicial. Prácticamente todos los países de la región cuentan con esquemas para facilitar el acceso a los recintos electorales para la emisión del voto asistido, así como con algún mobiliario, equipo o materiales para atender necesidades especiales de esos grupos en particular.

En la región también se han empezado a ensayar modalidades alternas para la emisión del voto de manera presencial para personas con impedimentos o serias limitaciones de movilidad por discapacidad o problemas de salud, como la urna móvil, que pueden operar tanto de forma anticipada como durante la jornada electoral. Aunque subsisten en varios países de la región manifiestas reservas de confianza que conspiran contra todo tipo de innovaciones y a pesar de que no

se pueden desdeñar los retos que plantea en términos presupuestales y logísticos, el horizonte parece prometedor para su potencial expansión. Lo mismo sucede con otras alternativas para la emisión del voto, ya sean presenciales (como el voto anticipado) o remotas o a distancia (como el voto por internet), cuya adopción y combinación tienen un potencial expansivo sin precedente y cuyas virtudes y cobertura beneficiarían, además, a muchos otros grupos o segmentos sociales. En muy buena medida, las alternativas para la emisión del sufragio se acercan al ideal de su universalización, siempre mediando la voluntad, no sólo la compulsión, de ejercerlo.

En un mundo tan globalizado, diversificado y exigente, son previsibles la reivindicación y el reconocimiento de derechos a nuevas (pero también viejas) formas de identidad, entre las que hoy ocupan una posición frontal las de género y sexuales. Aun en sociedades como las latinoamericanas, plagadas de tradiciones, valores, percepciones y conductas tan opuestas, reacias al menos, a esas perspectivas de género y orientación sexual, son manifiestos los empeños y las sensibilidades por encontrarles acomodo y darles respuesta jurídico-institucional. La esfera político-electoral no parece ser aún uno de los temas prioritarios de su agenda, pero en varios países de la región ya hay respuestas que, sin ser necesariamente concebidas para ello, les brindan mayores garantías y facilidades para la reivindicación de sus derechos político-electorales.

Uno de los mayores déficits de la región, de manifiestos vacíos y carencias que no se limitan ni por mucho al ámbito político-electoral, es el relativo a las personas que no tienen un domicilio fijo o, peor aún, viven en situación de calle o de plano a la intemperie. Sin obviar los constreñimientos que pueden imponer ciertas normas y procedimientos ni los que derivan de prejuicios, la experiencia de otras latitudes muestra que, con un poco de interés y voluntad, desde el marco de responsabilidades de las autoridades electorales se pueden buscar fórmulas que no ignoren ni vulneren por completo sus elementales derechos político-electorales.

Al margen de las objeciones que se han formulado, o se puedan formular, sobre la pertinencia de considerar a la juventud como un signo identitario, al menos

de naturaleza estable, no pueden eludirse la necesidad ni la relevancia de examinar cuestiones centrales relacionadas con su participación y representación política. La primera tiene que ver con sus formas de expresión y participación política en un mundo que experimenta notables transformaciones en el campo de la comunicación y la interacción social, y los cauces, patrones y formatos convencionales para manifestar o examinar intereses, opiniones o preferencias político-electorales han mutado de dominio, sentido y contenido. En todo caso, el segundo se refiere a los muy bajos índices que, como regla general, tienen las personas menores de 40 o 35 años en los parlamentos nacionales, en tanto instancias prototípicas de deliberación, toma de posición y legislación sobre temas y problemas de carácter público. Se trata de otro espacio de reflexión y mejora que ciertamente tiende a quedar fuera del radio de acción, pero no necesariamente de atención y potencial incidencia, de instituciones y autoridades electorales, al igual que de otros grupos de interés.

Las enormes deudas admitidas con los pueblos originarios y las comunidades indígenas también han empezado a ser saldadas en el plano de la inclusión, la participación e incluso la representación política a través de diversos mecanismos y garantías, incluyendo el respeto a sus propias tradiciones y costumbres para la elección y renovación de sus autoridades. El abanico de sus carencias y necesidades es muy amplio, y aunque medien normas y buenas intenciones para atenderlos, su cuadro de condiciones objetivas y subjetivas de marginalidad, su heterogeneidad y dispersión conspiran contra el logro de muchos de los objetivos de normas, iniciativas y esfuerzos de inclusión, participación y representación. La convivencia e interacción entre visiones, modelos y dinámicas de participación y representación política tienden a producir tensiones y conflictos. El cuadro de condiciones de las comunidades afrodescendientes en la región no difiere mucho del de pueblos originarios y comunidades indígenas. Sin embargo, no está claro si en algún momento habrá elementos a partir de los cuales puedan articular y gestionar exigencias colectivas susceptibles de trascender contextos locales muy focalizados, sobre todo en el plano de la representación política. En todo caso, se trata de otra gran asignatura pendiente.

Más allá de estar justificado, resulta comprensible y hasta un tanto irónico que, en términos de reconocimiento de los derechos político-electorales y de los retos que hay que enfrentar para su materialización, uno de los mayores progresos de la región en las últimas décadas sea el relativo a la diáspora, es decir, al de sus nacionales residentes en el extranjero. La abrumadora mayoría de los países latinoamericanos cuenta con dispositivos que, en mayor o menor medida por su naturaleza y alcances, permiten la emisión del voto en el extranjero. En perspectiva internacional comparada, su efecto expansivo ha sido tal que ya virtualmente se ha convertido en un estándar global de los procesos electorales. Un número aún pequeño de países, entre ellos tres de la región, han ampliado los derechos de la diáspora al garantizar su representación en las asambleas nacionales. Han aumentado y es previsible que se intensifiquen demandas en ese sentido y que se incremente el número de registros positivos.

El sendero que se ha recorrido para que las mujeres conquisten y ejerzan sus derechos político-electorales, y mucho otros, ha sido –y lo sigue siendo en muchos casos–, lento, tortuoso y plagado de obstáculos. Una panorámica global muestra notables contrastes: regiones y países donde prevalecen normas, culturas, tradiciones y comportamientos atávicos que las excluyen, someten, discriminan o violentan; otros donde hay pleno respeto a sus derechos y condiciones básicas de equidad en distintos planos de la vida social, incluyendo el acceso a cargos públicos por elección o designación. El cuadro de condiciones de la región también es muy diverso, no sólo varía de un país a otro, también al interior de cada uno de ellos en función de distintos factores, entre ellos los raciales y los socioeconómicos. De entrada, la tendencia regional parece positiva en términos de la adopción de medidas afirmativas que promueven la postulación de mujeres a cargos de elección popular e incluso de algunas basadas en el principio de paridad que garantizan un alto grado de representación en los cargos electivos.

Empero, no deja de ser muy perturbador que, en el marco de la trayectoria evolutiva de la adopción de acciones afirmativas de inclusión y participación de las mujeres, más concretamente como resultado de las exigencias que plantea su

cumplimiento, no sólo se hayan presentado casos prototípicos de maniobras fraudulentas para contravenir su espíritu, sino que además develen dramáticos e inadmisibles cuadros de violencia política de género. Es evidente que la violencia de género es un problema grave, de fondo, con hondas raíces, cuyo combate trasciende el plano político-electoral. Pero también es cierto que este terreno demanda acciones concretas, inmediatas y ejemplares. En algunos países ya se ha tipificado como delito la violencia política de género. En el radio de acción de los organismos electorales también hay atribuciones y herramientas para hacer frente al problema, desde las tareas de formación en democracia hasta mecanismos preventivos y disuasivos durante las campañas electorales. Ya hay iniciativas y acciones en varios países de la región, pero todo indica que serán necesarias muchas más. Es otro complejo campo de batalla.

Una última línea de reflexión. Por más que haya elementos que ayuden a explicarlo, no deja de tener visos paradójicos el hecho de que esos perceptibles progresos en el terreno de la inclusión, la participación y la representación político-electoral de diversos grupos y colectivos sociales, algunos con signos identitarios tradicionales y otros emergentes en el marco de una creciente pluralidad (y fragmentación) social, se hayan producido en momentos y dentro de un cuadro general de condiciones, con variantes de tono e intensidad por regiones y países, pero poco propicios para su debido reconocimiento y valoración. En efecto, sobre todo en la región y por más políticas y programas que se alientan, el escenario sigue plagado tanto de desigualdades, injusticias, corrupción e impunidad como de demandas, cuestionamientos y exigencias para revertirlas, algunas de las cuales desbordan con mayor frecuencia y facilidad los marcos y capacidades de acción estatal.

Sin embargo, el bosquejo panorámico que se ha mostrado en este estudio ha tratado de ilustrar que un componente central de los empeños de arraigo y fortalecimiento de normas, instituciones y prácticas democráticas desplegadas en las últimas dos o tres décadas, tanto en la región como en otras latitudes, han sido los dispositivos y las acciones orientados a superar las condiciones de exclusión, marginalización, discriminación o subrepresentación política y/o electoral

que han padecido, o siguen padeciendo, diversos grupos, comunidades y colectivos sociales.

Es obvio que, aun en este pequeño y muy acotado ámbito de acción, subsisten carencias, limitaciones e insuficiencias. Con todo y por más colisiones o paradojas que deriven o se infieran del encuentro entre las tendencias y dinámicas planteadas, un argumento contrafáctico resulta válido y pertinente. Sin estos granos de arena para alentar y promover dispositivos y mecanismos de inclusión, participación y representación de diversos grupos y colectivos sociales que han sido o siguen siendo excluidos, marginados o subrepresentados políticamente, el panorama podría resultar más sombrío para millones de personas que siguen creyendo que la convivencia social bajo principios y valores democráticos significa el mejor de los mundos deseables y aún posibles. De esa magnitud es el reto, de ese calado las expectativas para perseverar en los empeños, iniciativas y garantías de inclusión, participación y representación de los grupos y colectivos sociales aquí considerados, pero también en los de otros que también aquí se han dejado en la penumbra y tarde que temprano tendrán que ser atendidos. De eso trata la democracia y la convivencia social civilizada y pacífica.

Fuentes de consulta

Marco jurídico y sitios institucionales

Argentina

- Constitución de la Nación Argentina
- Código Electoral Nacional (Ley No. 19.945)
- Cámara Nacional Electoral (CNE): www.electoral.gob.ar

Bolivia

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia
- Ley del Régimen Electoral (Ley No. 026)
- Órgano Electoral Plurinacional: <http://www.oep.org.bo/>

Brasil

- Constitución de la República Federativa del Brasil
- Código Electoral (Ley No. 4.737)
- Ley de Elecciones (Ley No. 9.504)
- Tribunal Superior Electoral: <http://www.tse.jus.br/>

Chile

- Constitución Política de la República de Chile
- Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley No. 18.700)
- Servicio Electoral de Chile: <http://www.servel.cl/>

Colombia

- Constitución Política de Colombia
- Código Electoral (Decreto 2241)
- Consejo Nacional Electoral: <https://www.cne.gov.co/>
- Registraduría Nacional del Estado Civil: <https://www.registraduria.gov.co/>

Costa Rica

- Constitución Política de la República de Costa Rica
- Código Electoral (Ley No. 8765)
- Tribunal Supremo de Elecciones: <http://www.tse.go.cr/>

Ecuador

- Constitución de la República del Ecuador
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia)
- Consejo Nacional Electoral: <http://cne.gob.ec/>

El Salvador

- Constitución de la República de El Salvador (Decreto No. 38)
- Código Electoral (Decreto No. 417)
- Tribunal Supremo Electoral: <http://www.tse.gob.sv/>

Guatemala

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto No. I-85)
- Tribunal Supremo Electoral: <http://www.tse.org.gt/>

Honduras

- Constitución Política de Honduras
- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Decreto No. 44-2004)
- Consejo Nacional Electoral: <http://www.cne.hn/> (antes Tribunal de Justicia Electoral: <http://www.tse.hn/>)

México

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Instituto Nacional Electoral: <http://www.ine.mx/>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <https://www.te.gob.mx/>

Nicaragua

- Constitución Política de la República de Nicaragua
- Ley Electoral (Ley No. 331)
- Consejo Supremo Electoral: sin sitio web

Paraguay

- Constitución Nacional de la República del Paraguay
- Código Electoral (Ley No. 834/96)
- Tribunal Superior de Justicia Electoral: <http://tsje.gov.py/>

Panamá

- Constitución Política de la República de Panamá
- Código Electoral
- Tribunal Electoral: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/>

Perú

- Constitución Política del Perú
- Ley Orgánica de Elecciones (Ley No. 26859)
- Oficina Nacional de Procesos Electorales: <https://www.onpe.gob.pe/>
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: <https://www.reniec.gob.pe/>
- Jurado Nacional de Elecciones: <https://portal.jne.gob.pe/>

República Dominicana

- Constitución de la República Dominicana
- Ley Electoral (Ley No. 275-97)
- Junta Central Electoral: <http://jce.gob.do/>

Uruguay

- Constitución de la República de Uruguay
- Ley de Elecciones (Ley No. 7.812)
- Corte Electoral: <http://www.corteelectoral.gub.uy/>

Venezuela

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
- Ley Orgánica del Poder Electoral
- Consejo Nacional Electoral: <http://www.cne.gov.ve/>

Fuerzas armadas

- Donadio, Marcela, *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*, disponible en <https://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf>

Centros penitenciarios

Argentina

- Ley 25.858, Electores privados de la libertad, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley_25.858_electores_privados_de_la_libertad.pdf
- Electores privados de la libertad, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/electores/privadosdelalibertad>

Bolivia

- Órgano Electoral Plurinacional, "El Sereci realiza la verificación biométrica de privados de libertad en los centros penitenciarios", disponible en <https://www.oep.org.bo/institucional-institucional/el-sereci-realiza-la-verificacion-biometrica-de-privados-de-libertad-en-los-centros-penitenciarios/>

Brasil

- Tribunal Superior Electoral, Resolución que establece la instalación de centros de votación especiales en establecimientos penitenciarios y en unidades de detención para adolescentes, disponible en <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234612015.html>
- Tribunal Superior Electoral, "TSE aprueba reglas para el voto provisional del prisionero", disponible en <https://tse.jusbrasil.com.br/noticias/2102031/tse-aprova-regras-para-o-voto-do-presos-provisorio>

Colombia

- Sentencia No. T-324/94, Derecho a la participación política/derecho al sufragio, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-324-94.htm>
- "El recluso en Colombia y su protección constitucional", disponible en <http://www.unilibrebaq.edu.co/unilibrebaq/pdhulbq/html/capitulo5.html>

Costa Rica

- Tribunal Supremo de Elecciones, *Experiencia costarricense del voto de personas privadas de libertad*, disponible en https://www.tse.go.cr/revista/art/3/sobrado_gonzalez.pdf

Ecuador

- Consejo Nacional Electoral, “Personas privadas de libertad son ceduladas para sufragar”, disponible en <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/4819-personas-privadas-de-libertad-son-ceduladas-para-sufragar-en-las-elecciones-2019>
- CNE, “Personas privadas de libertad ejercen su derecho al voto”, disponible en <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/4887-personas-privadas-de-libertad-ejercen-su-derecho-al-voto>

México

- Instituto Nacional Electoral/Central electoral, “Personas privadas de libertad podrán ejercer su derecho al voto”, disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2020/02/14/personas-privadas-libertad-podran-ejercer-derecho-al-voto-ine-san-luis-potosi/>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sentencia que reconoce el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva, disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf

Panamá

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Derecho a la participación para las personas privadas de libertad en Panamá, disponible en https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_5/Opinion_Consultiva_005-2013.pdf

República Dominicana

- Reglamento para la implementación del voto en recintos penitenciarios, disponible en https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=283&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190

Voto accesible

- Stang Alva, María Fernanda, *Las personas con discapacidad en América Latina. Del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7135/1/S1100074_es.pdf

LGTBI

Argentina

- Ley de Identidad de Género (Ley No. 26.743), disponible en http://www.jus.gob.ar/media/3108867/ley_26743_identidad_de_genero.pdf

Bolivia

- Ley de Identidad de Género (Ley No. 807), disponible en <http://www.diputados.bo/leyes/ley-n%C2%B0-807>

Chile

- Ley de Identidad de Género (Ley No. 21.120), disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1126480&buscar=IDENTIDAD>

Ecuador

- Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, disponible en https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/LEY_ORGANICA_RC_2016.pdf

México

- Instituto Nacional Electoral, Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana, disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECEyEC-Protocolo-Trans.pdf>

Uruguay

- Ley No. 19.684, Ley Integral para personas trans, disponible en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu9303368331013.htm>

Pueblos originarios

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los pueblos indígenas en América Latina*, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783_es.pdf
- Berger, David Nathaniel, *El Mundo Indígena 2019*, disponible en https://www.iwgia.org/images/documentos/indigenous-world-esp/EIMundoIndigena2019_ES.pdf
- IWGIA, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, disponible en www.iwgia.org

Mujeres

- Banco Mundial, "Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales", disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SG.GEN.PARL.ZS>
- International IDEA, Gender Quotas Database, disponible en <https://www.idea.int/es/data-tools/data/gender-quotas>
- IPU Parline, "Parliament. Percentage of women", disponible en <https://data.ipu.org/>
- IPU Parline, "Women in Parliament. 20 years in review", disponible en <http://archive.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-en.pdf>
- ONU Mujeres, "Mujeres en la política 2020", disponible en <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2020/03/women-in-politics-map-2020>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Financiamiento público para promover la participación política de las mujeres", disponible en <https://oig.cepal.org/es/documentos/financiamiento-publico-promover-la-participacion-politica-mujeres>

Notas de referencia

1. A pesar de que el tema de los derechos políticos de las y los integrantes de las fuerzas armadas suele ser motivo de interés y controversia en varios países y regiones, no es mucha la literatura especializada que se produce sobre él. Entre las publicaciones más recientes que lo abordan desde una perspectiva integral y comparada, se puede destacar el reporte de una reunión organizada por la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, celebrada en mayo de 2016 en Viena, que aborda y ofrece recomendaciones sobre su acceso y uso de redes sociales. El reporte se puede consultar en <https://www.osce.org/files/f/documents/c/4/135696.pdf>
2. Salvo indicación expresa, los cuadros comparados sobre los países de América Latina se han elaborado para fines de este estudio a partir de la información o los datos contenidos en la legislación o los portales de los respectivos organismos electorales.
3. Para las personas interesadas en conocer detalles sobre las regulaciones que rigen la postulación de integrantes de las fuerzas armadas a cargos de elección popular, se ponen a su alcance las siguientes ligas información de carácter oficial sobre los casos de Australia (<https://www.defence.gov.au/PayAndConditions/ADF/Chapter-2/Part-4/default.asp>) y Estados Unidos (<https://www.defense.gov/ask-us/faq/Article/1774809/what-is-the-policy-for-participating-in-political-campaigns/>). (<https://www.fvap.gov/uploads/FVAP/Policies/doddirective134410.pdf/>)
4. Uno de los estudios que se ha convertido en referente obligado para los debates sobre la pertinencia y las implicaciones de las políticas de privación del sufragio para las personas encarceladas es “La política de privación del sufragio a los presos: ¿una amenaza para la democracia?”, de Mandeep K. Dhani, publicado originalmente en inglés en la revista *Analyses of Social Issues and Public Policy*, vol. 5, núm. 1, 2005. En la siguiente liga se puede acceder a un resumen en español de Pablo Marshall Barberán,

profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Austral de Chile, que contiene otras referencias útiles: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502009000200007

5. Aunque está dirigida expresamente a dar respuesta a una solicitud de las autoridades de Panamá, para quienes tengan interés en profundizar en el tema se recomienda la opinión técnica consultiva de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito respecto al derecho a la participación de las personas encarceladas emitida en 2013, que se puede consultar en https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_5/Opinion_Consultiva_005-2013.pdf
6. No hay fuentes de información muy actualizadas sobre el panorama global del voto de las personas encarceladas, pero entre los más recientes se pueden consultar los resultados de una encuesta realizada en 2016 por la ONG Reforma Penal Internacional: <https://www.penalreform.org/about-us/> Respecto a la situación en Estados Unidos, el portal del Centro Brennan para la Justicia de la Universidad de Nueva York contiene una sección que detalla la legislación y situación imperante en todas sus jurisdicciones: <https://www.brennancenter.org/issues/ensure-every-american-can-vote/voting-rights-restoration>
7. Para conocer más detalles sobre programas integrales de voto accesible, se pueden consultar en línea los de Argentina (<https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/electores/votoaccesible>) y de Paraguay (<https://tsje.gov.py/accesibilidad-electoral.html>).
8. El portal de Amnistía Internacional contiene una sección con información básica sobre la situación y los derechos de la comunidad LGBTBI+ en el mundo: <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/discrimination/lgbt-rights/>
9. La Asociación Internacional de la Comunidad LGBTBI (ILGA, por sus siglas en inglés) presenta en su portal un mapa global con información sobre la legislación relacionada con su situación y sus derechos por país: <https://ilga.org/es/mapas-legislacion-sobre-orientacion-sexual>
10. Hay varias ONG en Estados Unidos que brindan información sobre la legislación aplicable en cada estado y ofrecen apoyo para que, de ser el caso, las personas sin domicilio se puedan registrar y votar. Ésta es la liga de una de las que ofrece información detallada: <https://www.nonprofitvote.org/voting-in-your-state/special-circumstances/voting-and-homelessness/>

11. La Unión Interparlamentaria realiza periódicamente estudios y mediciones sobre la participación política de los jóvenes que se pueden consultar en su portal. La liga al más reciente es <https://www.ipu.org/our-impact/youth-empowerment/data-youth-participation>
12. El estudio de la CEPAL sobre los pueblos originarios en América Latina publicado en 2014 sigue siendo una buena fuente de consulta sobre su situación, cifras y derechos en la región. Está disponible en línea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783_es.pdf
13. Para aspectos básicos sobre la situación y derechos de los afrodescendientes en América Latina, se recomiendan dos estudios de la CEPAL que están disponibles en línea, uno publicado en 2009 (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7227/1/S0900315_es.pdf) y el otro en 2017 (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42654/1/S1701063_es.pdf).
14. Para una visión panorámica sobre los avances y retos de los derechos de los pueblos originarios, en especial los políticos, se puede consultar el texto de José Aylwin de la Universidad Austral de Chile, disponible en línea en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DD54C41D968FFA2B0525801A006B96DF/\\$FILE/DHGV_Manual.275-300.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DD54C41D968FFA2B0525801A006B96DF/$FILE/DHGV_Manual.275-300.pdf)
15. En el caso de México, hay variaciones en los usos y costumbres entre los estados. Las personas interesadas pueden consultar un estudio publicado por la Cámara de Diputados sobre las variantes en la legislación a nivel estatal, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-04-18.pdf>
16. Sobre el uso de escaños reservados en el mundo, se recomienda consultar dos estudios publicados en 2010 por la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): el primero es *Promoting inclusive parliaments: The representation of minorities and indigenous peoples in parliament. A global overview* de Oleh Protsyk (<http://archive.ipu.org/splz-e/Chiapas10/overview.pdf>) y el segundo es *Promoción de parlamentos integradores: la representación de las minorías y los pueblos indígenas en los parlamentos. Entrevistas con parlamentarios. La diversidad en los parlamentos: Escuchando las voces de las minorías*, editado por Elizabeth Powley (<http://archive.ipu.org/splz-e/Chiapas10/interview-s.pdf>).
17. Aunque no incluye los cambios más recientes en la región, el estudio comparado sobre el voto en el extranjero en América Latina publicado por el INE y el PNUD en 2016 muestra una panorámica más

amplia y detallada sobre los dispositivos adoptados en la región. Está disponible en https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Votoex_AL.pdf

18. IDEA Internacional tiene una base de datos con información actualizada sobre la regulación del voto en el extranjero a nivel mundial: <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad>
19. Si bien se centra en los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica, el estudio *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*, publicado por IDEA y la Comisión Interamericana de Mujeres en 2013, ofrece una panorámica integral sobre la evolución de las acciones afirmativas de género en la región. Está disponible en <https://www.oas.org/en/cim/docs/ApuestaPorLaParidad-Final-Web.pdf>
20. En colaboración con la UPI y la Universidad de Estocolmo, IDEA Internacional también tiene en línea una base de datos sobre cuotas de género en el mundo: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>

**ESTUDIO SOBRE MECANISMOS DE INCLUSIÓN ELECTORAL
EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA**

La edición estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

Se utilizaron las familias tipográficas Proforma y Whitney HTF.