



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



QUINTA JORNADA INTERAMERICANA ELECTORAL

26 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012

MÉXICO, D.F.

DOCUMENTO DE TRABAJO

RESUMEN EJECUTIVO

Las *Jornadas Interamericanas Electorales* surgen de la iniciativa de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (SG/OEA) en colaboración con el Instituto Federal Electoral de México (IFE) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), como eventos destinados a promover el mejoramiento de la organización y administración de los procesos y sistemas electorales en el hemisferio americano, y de esa manera contribuir al fortalecimiento de la capacidad instalada de las autoridades electorales.

Con miras a alcanzar este fin, este año se lleva a cabo la quinta edición de estas jornadas: la “*Quinta Jornada Interamericana Electoral*” del 26 al 30 de noviembre en México, D.F. en la que se abordarán dos temas principales: “*Voto desde el extranjero: retos y realidades*” y “*Participación política de las mujeres. Las cuotas de género y los proyectos desarrollados por los organismos electorales para promover la participación de las mujeres*”. La metodología que se seguirá consta de dos vías: (a) una capacitación académica-técnica dictada por profesores y expertos en el área, y (b) la discusión y cooperación horizontal entre funcionarios electorales con amplia experiencia en estos temas.

Para llevar a la práctica mejoras a partir de esta Jornada, cada participante deberá formular una iniciativa de acción concreta, basada en los temas principales de la Jornada, que contribuya al mejoramiento de alguna práctica o a incorporar alguna innovación en el quehacer institucional dentro de su área de responsabilidad.



Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international

ANTECEDENTES

La primera etapa de asistencia técnica electoral liderada por la OEA y otros organismos de cooperación internacional, transcurrió en dos décadas (años 80 y 90) propiciando la instalación de las autoridades electorales como los entes responsables de la organización y administración de las elecciones. Es decir, organizaciones internacionales como la OEA ejercieron un rol fundamental en el establecimiento de estas entidades como órganos electorales con infraestructura básica para operar. Este fue un proceso largo e integral que acompañó el establecimiento de muchos de los tribunales electorales en las Américas.

En la actualidad, la fase de cooperación técnica electoral de la OEA con estas autoridades, se enfoca en atender el principal desafío que éstas enfrentan, el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, en tres niveles principales:

A manera de contribuir a fortalecer la labor de las autoridades electorales, la SG/OEA constituyó hace seis años el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) encargado de apoyar a los sistemas e instituciones electorales de la región. A través de sus secciones operativas, el DECO busca colaborar con las autoridades electorales para fortalecer sus capacidades administrativas, tecnológicas, legales, e institucionales, así como identificar y difundir información sobre buenas prácticas.

Una de las actividades consolidadas a través del DECO es la institucionalización de las Jornadas Electorales Interamericanas. La Primera Jornada se llevó a cabo en el 2008, y desde entonces la realización de las Jornadas ha sido un ejercicio continuo que se lleva a cabo anualmente. Estas Jornadas, a través de un proceso de ejercicios a nivel académico y técnico, apoyan la profesionalización de las autoridades electorales e impulsa la cooperación horizontal. En efecto, la problemática que las Jornadas intentan atender parte de la necesidad de que existan mecanismos para la permanente profesionalización de la autoridad electoral, todo orientado al fortalecimiento de las habilidades de los miembros y funcionarios de los organismos electorales, de manera tal que las jornadas sean ejercicios académico-prácticos que contribuyan a mejorar la organización de los procesos electorales en los diferentes países del continente.

En el marco del logro de los objetivos expuestos, y considerando los temas identificados a través de una consulta directa a las autoridades electorales, en esta Quinta Jornada Interamericana Electoral se abordarán tanto los retos y realidades del voto desde el extranjero, como la participación política de las mujeres.

Esta Quinta Jornada Interamericana Electoral está impulsada por la SG/OEA en colaboración con el IFE e IDEA Internacional. Tomando ventaja de la experiencia y conocimiento en diversas áreas de cada una de estas instituciones, cada contraparte contribuye con un área de experiencia académica y técnica, así como de experiencia internacional relevante.

El IFE es un organismo público, autónomo, permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, responsable de la organización de las elecciones federales en México. Fue

creado en octubre de 1990 por mandato constitucional y su funcionamiento se rige por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Desde su nacimiento en 1993 y hasta la fecha, la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE ha impulsado activamente la cooperación técnica electoral a nivel internacional. A partir de diferentes acuerdos y convenios con diversas organizaciones internacionales y autoridades electorales de otras naciones ha participado en misiones de asistencia técnica y de observación electoral en más de quince países del continente americano; ha organizado visitas oficiales tanto a organizaciones internacionales como a organismos electorales de otros países; y ha realizado diversos eventos de promoción democrática y capacitación electoral, así como varias publicaciones. El aporte del IFE a esta actividad se basa en su extensa experiencia en la coordinación técnica de congresos, conferencias, seminarios, foros, cursos y talleres, con perspectivas interdisciplinarias y de análisis electoral comparado, que han facilitado la cooperación horizontal entre diferentes grupos de interés a nivel internacional. A partir de septiembre de 2010, estas actividades se han realizado en el marco del Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral del IFE.

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), fundado en 1995 como una institución intergubernamental con 25 estados miembros, promueve la democracia sostenible en el mundo. Su objetivo es fortalecer los procesos e instituciones democráticas. Las fortalezas de IDEA Internacional se concentran en las áreas de: recursos del conocimiento, a través de redes de expertos, bases de datos, manuales de apoyo y páginas Web; propuestas de política para incitar el debate y acción sobre la democracia; y asistencia en reformas democráticas como respuesta a solicitudes nacionales específicas. La organización trabaja en cooperación con formuladores de políticas públicas, gobiernos donantes, organismos y agencias de la ONU, organizaciones regionales y otros actores coadyuvando en la construcción de la democracia. Sus áreas de especialización incluyen: procesos electorales, procesos de representación política, procesos de construcción de constituciones, democracia y género, democracia y seguridad y evaluación de la democracia. IDEA Internacional trabaja en todo el mundo, tiene su sede principal en Estocolmo y oficinas en varios países del mundo incluyendo un amplio programa regional en América Latina.

METODOLOGÍA

DESCRIPCIÓN GENERAL

La metodología de la Jornada presenta cuatro objetivos definidos a realizar. En primer lugar, ofrecer una capacitación académica-técnica de alto nivel para funcionarios gestores de procesos electorales. Para este efecto se cuenta con profesores y expertos en el área electoral. El segundo objetivo es fomentar la cooperación horizontal entre los funcionarios electorales, y para esto se realizan actividades que involucran discusión e intercambio de experiencias. El tercer objetivo es dar a los participantes herramientas técnicas que puedan ser implementadas para introducir cambios y mejoras en sus contextos particulares. El último objetivo es la aplicación práctica de la información para lo cual cada participante debe elaborar una

propuesta individual que vaya dirigida a mejorar algún aspecto del contexto específico de su área de trabajo.

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DURANTE LA JORNADA

La presentación de los temas de la Jornada se abordará en forma de paneles de discusión en los que los participantes podrán operativizar los temas del día. Estos paneles están conformados por profesores, expertos, practicantes y representantes de la cooperación internacional quienes abordaran los sub-temas que se han identificado como prioritarios para esta Jornada.

Los paneles de discusión son seguidos por una sección de “intercambio de experiencias” en la que los participantes tendrán la oportunidad de intercambiar opiniones acerca de los principales problemas que se presentan en el contexto específico de su país de origen, para posteriormente, a través de la metodología de formulación de proyectos, comenzar a identificar posibles soluciones.

Los dos últimos días de la jornada se realizará el taller “Demolatina”, el cual consiste en sesiones de trabajo grupal, en donde se simulará un caso extraído de la realidad con el fin de que los participantes asuman roles en los que tengan la oportunidad de poner en práctica los conocimientos adquiridos durante la jornada.

ADECUACIÓN Y APLICACIÓN DEL CONTENIDO DE LA JORNADA A LAS EXPERIENCIAS REGIONALES

A partir de las impresiones, conocimientos y experiencias intercambiadas durante la Jornada, haciendo un énfasis particular en la metodología de formulación de proyectos, los participantes serán responsables de diseñar una iniciativa de acción concreta que contribuya al mejoramiento de alguna práctica o a incorporar alguna innovación en el quehacer institucional dentro de su área de responsabilidad, en el entendido de que esta iniciativa debe estar vinculada con alguno de los dos ejes temáticos examinados en la Jornada.

Hacia el final de la Jornada, los participantes entregarán sus propuestas que servirán como base para la realización de los compromisos y trabajos ex-post que se derivarán de la Jornada.

TEMA 1 - VOTO DESDE EL EXTRANJERO: REALIDADES Y RETOS

“El hecho de que hoy más países permiten el voto de los expatriados tiene que ver con que vivimos en un mundo en el que las jurisdicciones políticas están aun más intensamente territorializadas, pero en el que la esfera pública del discurso político se ha transnacionalizado de forma dramática.” (Bauböck, 2006)

El voto en el extranjero es el ejercicio del sufragio fuera de las fronteras nacionales, por parte de ciudadanos de un país donde se realiza una elección, cuando el ordenamiento jurídico les reconoce dicho derecho al sufragio y los autoriza para ejercerlo de esta manera.” (Valverde, 1990)

El escenario político internacional que empezó a delinearse a principios de la década de los 90s ayuda a entender porque el voto en el extranjero se ha colocado como un tema central en la agenda política de muchos países del mundo. La globalización política, económica y social; la revaloración y expansión sin precedente de las normas, las instituciones y los valores democráticos; el acceso cada vez más rápido y hoy casi instantáneo a múltiples fuentes de información y la emergencia de una sociedad civil cada vez más consciente y exigente de sus derechos, son algunos de los catalizadores de la reivindicación del sufragio universal.

Si bien la migración es un rasgo inherente a la humanidad; no hay duda de que las postrimerías del siglo XX y los inicios del XXI se han caracterizado por un incremento sustancial de los flujos migratorios internacionales. Se estima que entre 1960 y el 2000 el número de migrantes internacionales pasó de alrededor de 80 a casi 180 millones. En nuestro continente, la migración internacional pasó de 20 a 25 millones entre el año 2000 y el 2005. De ese total, alrededor de 22 millones se ubican en las economías desarrolladas de América del Norte, Europa y Japón; mientras que entre 3 y 5 millones trabajan en países limítrofes de América Latina y el Caribe (BID. 2006).

Resulta interesante analizar que no sólo “se ha incrementado el número de electores potenciales [como parte de estos flujos migratorios] en el extranjero, [sino que] también son más dinámicos y se mueven o viajan con mayor rapidez, lo que incrementa la demanda de prácticas de voto en el extranjero [...] y que éstas sean capaces de adaptarse y operar en distintas circunstancias”. (IDEA Internacional, IFE, 2007, p. 2)

La globalización de la política ha permitido que la sociedad fuera y dentro del país pueda conocer con mayor precisión sus derechos civiles y, por consiguiente, demandar al Estado su efectivo ejercicio. De allí que “en una buena cantidad de países, el derecho a votar de los ciudadanos que residen de manera permanente o se encuentran transitoriamente en el extranjero constituye una práctica relativamente reciente y, en todo caso, no se trata de una práctica universal en ninguna parte, si por universal se entiende que el derecho no está sujeto a restricciones ni condiciones. A pesar de esto, el derecho al voto en el extranjero es considerado un derecho ciudadano”. (IDEA Internacional, IFE, 2007, p. 8).

Desafíos que plantean el debate y reconocimiento legal del voto en el extranjero

Si bien el voto en el extranjero es una demanda cada vez más extendida entre las diásporas, la cual ha sido resuelta favorablemente por muchos Estados alrededor del mundo, no se debe perder de vista que el reconocimiento de los derechos políticos de los migrantes está abierto a debate y que su resolución depende de circunstancias nacionales.

El caso uruguayo resulta un buen ejemplo de ello. Desde finales de 2000, el Frente Amplio (FA) presentó, ante el pleno del Senado, una reforma constitucional para dar respuesta a las demandas de permitir el voto de los uruguayos en el extranjero. La propuesta, que postulaba que los consulados desempeñaran las funciones de mesas de votación, fue rechazada, al igual que una presentada en 2004 que contemplaba una modalidad de voto postal.

En respuesta a una nueva tentativa del FA por impulsar el tema, se decidió ponerlo a consideración de la población, a través de un plebiscito, que se llevó acabo en octubre de 2009. Para sorpresa de sus promotores, sólo el 37.42% de los electores votaron por el Sí al voto de los uruguayos en el exterior.

Otro de los retos que plantea la instrumentación del voto desde el extranjero se puede abordar desde la óptica de autoridad electoral, ya que “la ejecución práctica del voto en el exterior es complicada debido a ciertos factores como el número de electores, su ubicación y la complejidad del sistema de votación vigente. El voto en el extranjero implica un doble proceso de planeación ya que las tareas que requiere la organización de la elección dentro del país se tienen que homologar bajo circunstancias muy distintas.” (Thompson, 2007, pp. 120)

Por otra parte, se encuentran los requerimientos y desafíos económicos que plantean su instrumentación, ya que casi por definición implica costos adicionales y, con frecuencia, superiores a los que requiere la emisión del voto dentro del país. Por ejemplo, cuando se opta por una modalidad de voto personal para votar fuera del país, se tienen que considerar costos por conceptos como los siguientes:

- Seguridad de las personas, centros de votación y materiales. Algunas veces se necesitan acuerdos especiales de seguridad si se percibe que existen riesgos para los electores y las papeletas durante el proceso.
- Personal, incluye contratación, salarios y capacitación.
- Espacios para oficinas (si se tienen problemas internos de comunicación o infraestructura puede ser necesario administrar el voto en el extranjero desde una oficina foránea).
- Viajes del personal administrativo y de supervisión.
- Capacitación: pueden necesitarse materiales y programas especiales tanto para el registro como para la emisión del voto.
- Programa del registro electoral.
- Materiales electorales como la impresión de boletas y la instalación de mesas de votación.
- Transporte del material electoral.

Por último, uno de los aspectos centrales en el debate del voto en el extranjero tiene que ver con sus implicaciones políticas. En efecto, las tomas de posición de las fuerzas políticas y de los legisladores suelen estar mediadas por valoraciones y cálculos sobre su volumen y la potencial distribución de preferencias entre los contendientes. Dentro de esta vertiente del debate también se encuentra la posibilidad de llevar a cabo campañas electorales o de promoción del voto en el extranjero.

Panorama regional del voto en el extranjero

Aunque las regulaciones y dispositivos específicos para permitir el voto en el extranjero no son un fenómeno reciente en el continente, para América Latina los registros pioneros datan de la década de 1960, no hay duda que es en los últimos tiempos cuando el tema ha adquirido una especial visibilidad y relevancia que si bien se explican, en última instancia, por condiciones y exigencias que remiten a cada contexto nacional en lo particular, también son discernibles y encuentran un sustento importante en las tendencias dominantes en el escenario internacional contemporáneo que se mencionaron en un inicio.

Bajo esa lógica, el voto en el extranjero se puede explicar, por una parte, como un intento de hacer frente, así sea de manera más bien limitada, al evidente déficit democrático que generan los fenómenos y políticas migratorias internacionales de nuestro tiempo; pero también como una ventana de oportunidad para que algunos estados rescaten, redefinan o refuercen los términos de su relación político-institucional con sus comunidades en el extranjero. Al final, por limitados que puedan ser sus alcances y efectos, envía una importante señal simbólica de interés, preocupación e inclusión.

Un signo inequívoco de la relevancia y actualidad que adquirido el tema en el continente reside en el hecho de que si bien actualmente el universo de países que reporta registros positivos y experiencias concretas relativas al ejercicio del sufragio de sus ciudadanos en el extranjero comprende solo 18 de ellos, en casi todos los restantes, al menos de América Latina, se encuentran en curso debates referidos a su eventual adopción e incluso en algunos de ellos ya se ha llegado al punto de expresarlo en iniciativas de ley que no han fructificado.

En el cuadro 1 se indican algunos registros básicos de los 18 países del continente cuya legislación reconoce y regula el voto en el extranjero. Cabe destacar que dos de ellos (Costa Rica y Paraguay), incorporaron esa figura a su marco legal en fechas recientes y su instrumentación ocurrirá por vez primera en sus próximas elecciones nacionales (2013 en Costa Rica y 2014 en Paraguay). También requiere una mención especial el caso de Nicaragua, pues si bien la legislación lo reconoce, aún no se han adoptado las regulaciones necesarias para su concreción.

Cuadro 1. Comparado de los países de América con provisiones del voto en el extranjero¹

País	Modalidad	Tipo de elección	Fecha de implementación
Argentina	Personal	Presidencial/legislativa	1993
Bahamas	Personal	Legislativa	2012
Barbados	Personal	Legislativa/referendo	N/D
Belice	Delegación de poder	Legislativa/referendo	N/D
Bolivia	Personal	Presidencial	2009
Brasil	Personal	Presidencial	1989
Canadá	Postal	Legislativa/referendo	1944
Colombia	Personal	Presidencial/legislativas	1962
Costa Rica	Personal	Presidencial/legislativa	2014
Ecuador	Personal	Presidencial	2006
Estados Unidos	Postal/Persona l/ Internet ²	Presidencial/legislativas/referendos/locales	1942
Honduras	Personal	Presidencial	2001
México	Postal	Presidencial	2006
Panamá	Postal	Presidencial	2007
Paraguay	Personal	Presidencial/legislativa	2013
Perú	Personal	Presidencial/legislativa/referendo	1980
Rep. Dominicana	Personal	Presidencial	2004
Venezuela	Personal	Presidencial	1998

En la mayoría de los casos, sobre todo de los países de América Latina, los esfuerzos e iniciativas para el reconocimiento del voto en el extranjero se gestan y fructifican como parte de procesos de apertura, liberalización o reforma con sentido democrático de los regímenes políticos y con evidentes propósitos de legitimación de los cambios o ajustes propuestos en lo particular y del régimen político-electoral en su conjunto.

En este sentido, es conveniente agregar que sí bien en las definiciones políticas y las consecuentes resoluciones legislativas que encuentran las iniciativas de voto en el extranjero suelen mediar intereses y cálculos político electorales y partidistas, no hay duda que en última instancia prima una manifiesta intencionalidad de redefinir y ampliar la noción de comunidad política de forma tal que abarque e incluya a la diáspora de ciudadanos residentes en el exterior. En otros términos, de recuperar o fomentar su sentido de pertenencia y relevancia para la comunidad política nacional, de replantear la universalidad del sufragio en sus dimensiones cuantitativa y cualitativa, y de extenderla más allá de los estrechos confines de los territorios y fronteras nacionales. Ahí su vertiente más rica y, a pesar de sus eventuales limitaciones o insuficiencias, poco explorada.

² El voto en el extranjero se administra a nivel local, por ello cada estado decide la modalidad.

Componentes clave

Si bien la calidad o condición ciudadana (como quiera que se determine) constituye un requisito indispensable para calificar como elector en el extranjero, lo cierto es que con frecuencia la ley condiciona la plena habilitación para el ejercicio del derecho al sufragio a la satisfacción de otros requisitos o condiciones que terminan imponiendo, por razones legales, administrativas o simplemente prácticas, ciertas restricciones de acceso.

De los países del continente, sólo en Bahamas, Barbados y Belice se advierte que el acceso y ejercicio del voto está expresamente reservado de entrada a quienes desempeñan determinado tipo de funciones oficiales en el extranjero, incluso en el último de esos países se da la particularidad de que el voto se emita por procuración o delegación de poder. Se trataría de la vertiente de acceso más restrictiva. Regulaciones como las de Argentina y Brasil también limitan el acceso pero de una forma distinta y menos tajante, pues exigen que los potenciales electores sean residentes efectivos y permanentes en el extranjero, con lo cual en estos casos se anula toda posibilidad de que puedan quedar habilitados quienes residen de manera provisional o temporal en el exterior y más aún los denominados electores en tránsito, quienes virtualmente no quedan comprendidos en ninguno de los dispositivos vigentes en la región.

Evidentemente, la decisión sobre el rango o tipo de elecciones a las que aplica el voto en el extranjero remite, en primer término y en lo fundamental, a definiciones de carácter político institucional, que en buena medida tienen que ver con la forma de organización política del Estado nacional y el rango de opciones de decisión/participación política que se les desea conferir a los electores en el extranjero

Sin embargo, no hay duda que en la definición sobre la cobertura y alcance del voto en el exterior también pueden gravitar consideraciones de carácter administrativo, logístico y operativo relacionadas con las características y complejidades que comporta el régimen electoral en su conjunto. En otros términos, una eventual decisión de extender el voto a las elecciones legislativas, regionales o locales no puede desentenderse de los dilemas y desafíos que impone en términos instrumentales. Bajo esta perspectiva, por ejemplo, no comporta los mismos retos y dificultades administrar la votación para una elección legislativa basada en una sola lista nacional que para otra basada en múltiples distritos unipersonales.

En términos generales, existen cuatro modalidades básicas para la emisión del voto por parte de los ciudadanos que viven fuera de su país de origen: presencial o personal, postal, por delegación de poder, y a través del uso de medios electrónicos (e-vote), siendo el voto personal la modalidad que más se utiliza en América.

La modalidad presencial implica la comparecencia personal del elector en mesas de votación especialmente habilitadas al efecto. Lo usual es que las mesas se instalen en las sedes de las representaciones diplomáticas o consulares y que, cuando estas resulten inadecuadas o insuficientes para la atención de todos los electores registrados, se opte por hacerlo en otros sitios que ofrezcan las mejores condiciones de seguridad y facilidades de acceso para el desarrollo de la votación y el escrutinio de los votos. En estos casos no es inusual que se

arrienden escuelas o instalaciones deportivas o que se prevea la eventual utilización de los recintos que ocupan las representaciones de otras dependencias oficiales del Estado de origen e incluso en centros de trabajo o empresas de nacionales en el país huésped, como lo contempla de manera excepcional la legislación brasileña.

La regla general también es que las mesas se instalen y funcionen el mismo día y en los mismos horarios que corresponden a la votación al nivel nacional, evidentemente con las adecuaciones que impone, de ser el caso, la diferencia de husos horarios. Aunque en términos globales, los criterios para la integración de las mesas de votación, esto es, para la selección o designación de sus miembros, son análogos a los utilizados al nivel nacional, también ocurre que el procedimiento admita variantes para responder a las circunstancias prevalecientes o condicionantes en el extranjero, como puede ser la habilitación de funcionarios consulares para fungir como oficiales de las mesas. Esta modalidad comprende tanto la emisión convencional del voto a través del marcado de una papeleta, como el uso de urnas o medios electrónicos (como en Brasil o Venezuela). De lo que se trata es que la emisión del voto es personal en un recinto habilitado al efecto y en un medio controlado o vigilado por representantes de la autoridad.

El voto postal, por su parte, implica que el elector reciba por correo la documentación para votar y después de marcar su papeleta la devuelve por el mismo medio a su país de origen. El voto por delegación de poder consiste en que el ciudadano en el extranjero está facultado para nombrar a un apoderado que lo represente para emitir su voto en una mesa instalada en el país de origen o en el extranjero. Por su parte, el voto a distancia por medios electrónicos es aquel en donde el elector emite su voto por medio de internet, teléfonos móviles o fijos, asistentes digitales personales. Internacional, IFE, 2007).

Desde luego, hay diferencias significativas en cuanto a la cobertura y alcance de las diferentes modalidades para la emisión del voto. Como regla general, la cobertura del voto personal en recintos oficiales o especialmente habilitados es más limitada pues se circunscribe, en lo fundamental, a los países y, más en particular, a las regiones geográficas específicas en donde tienen su radio de jurisdicción o acción las representaciones diplomáticas o consulares. Bajo esta lógica, el voto postal presenta ventajas comparativas, aunque éstas pueden ser contrarrestadas por el carácter selectivo o restrictivos de los requisitos que se impongan para el registro y eventualmente su operación puede poner en riesgo algunos principios que, en algunos contextos, se estiman esenciales del proceso electoral y quedar sujeta a variables ajenas a la mecánica electoral (la confiabilidad o puntualidad de los servicios postales).

Por razones fácilmente comprensibles, es difícil que haya en el mundo un país que cuente con un registro preciso o una estimación confiable sobre el volumen y distribución de su diáspora en el extranjero. Este aserto es aún más válido en el caso de los países latinoamericanos, donde muchos gobiernos no solo carecen de instrumentos y recursos para “medir” o monitorear sus crecientes flujos migratorios internacionales, sino donde además esos flujos están constituidos, en muy buena medida, por migrantes en situación indocumentada, con todos los efectos que ello reporta en términos de contacto, registro y atención diplomática o consular.

En este sentido, la evidencia global y regional disponible sugiere, de manera muy nítida, que suele mediar una distancia muy marcada, cuando no abismal, entre las estimaciones o proyecciones sobre los ciudadanos en el extranjero que calificarían como electores y los que efectivamente terminan registrándose para poder votar.

Retos del voto en el extranjero en las Américas

Como parte de la reflexión necesaria para los trabajos de la V Jornada Interamericana Electoral se encuentra el intercambio de conocimientos, experiencias e impresiones que ayude a discernir con la mayor claridad y precisión posible los principales retos y dilemas que enfrentan tanto la regulación del voto en el extranjero, como los operativos institucionales para su efectiva instrumentación. En ese sentido, se refieren, a grandes rasgos, algunos de los principales retos que se han venido manifestando en la región.

Como bien apuntan Dieter Nohlen y Florian Grotz, (2007) un primer nudo problemático deriva de las alternativas de respuesta que se perfilan a los siguientes dilemas:

- La representación política de los ciudadanos que no residen o no se encuentran en el país.
- La organización de elecciones fuera de las fronteras nacionales plantea problemas organizacionales, de transparencia en los procedimientos de votación y de equidad en la competencia.
- La resolución de controversias, si se cuestionan los resultados de la elección en el extranjero; por lo tanto, fuera del ámbito de la jurisdicción judicial nacional.

Sobre esta base, se puede entender que los retos a los que se enfrentan las autoridades electorales en la región pertenecen a dos espacios diferentes, el del exterior – los ciudadanos que reclaman su derecho – y el del interior – los ciudadanos “que se quedan”, y los entes políticos que se benefician o perjudican con su instrumentación. Es decir, el voto en el extranjero debe ser una respuesta a las demandas de los connacionales que exigen votar desde su nuevo lugar de residencia y, al mismo tiempo, debe resultar consecuente y compatible con las exigencias y requerimientos internos. Es en este intento por conciliar ambos espacios donde se concentran los retos actuales del voto en el extranjero.

En todo caso, no se debe perder de vista que la dimensión y complejidad de los dilemas y desafíos que plantea el análisis de la problemática vinculada a cualquier iniciativa de voto en el exterior y, más en particular, cualquier proceso de toma de decisión al respecto, guarda relación con las condiciones y exigencias particulares de cada contexto y que, como en casi todos los asuntos que remiten al plano de las relaciones sociales, no admite prescripciones sobre dispositivos y prácticas de validez y alcance universal. Empero, no por ello deja de ser útil sugerir, para concluir, un conjunto de nudos problemáticos que parece pertinente que pondere con anticipación y cuidado cualquier iniciativa y proceso de toma de decisión en esta materia:

- Los condicionamientos y exigencias que impone el marco jurídico vigente en cuanto a la condición ciudadana (la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos y, más

específicamente la elegibilidad para votar y ser votado) y en cuanto a los atributos fundamentales de la organización y la competencia electoral (transparencia, seguridad, certeza, confiabilidad, equidad) y, por consiguiente, la posibilidad de introducir los ajustes e innovaciones que le otorguen viabilidad al voto en el exterior.

- Las características y magnitud de la población en el extranjero y, en especial, la dinámica y distribución geográfica de los potenciales electores.
- La identificación y evaluación integral de las opciones disponibles para organizar las elecciones en el exterior, señaladamente el registro de los electores y la emisión y el escrutinio del voto y su nivel de correspondencia con los estándares establecidos (o exigidos) a nivel nacional. Aunque todas las alternativas entrañan ventajas y desventajas, los requisitos de registro y los procedimientos de votación suelen predicar sobre el grado de inclusividad o selectividad del dispositivo adoptado.
- La capacidad de replicar o adaptar en el extranjero atributos esenciales para la integridad y equidad del proceso electoral en su conjunto y, de ser el caso en específico, de las condiciones y garantías de equidad de la competencia.
- Los criterios y mecanismos de coordinación interinstitucional requeridos, tanto a nivel nacional como internacional, para desplegar cualquier dispositivo y operativo de votación en el extranjero, en especial las gestiones y arreglos ante las autoridades de los estados huésped.

La idea es que algunas de las interrogantes planteadas funcionen como punto de partida o detonantes para la discusión y, posteriormente, para la reflexión de lo que, bajo el escenario nacional de cada país, puede enriquecer y mejorar el modelo de voto en el extranjero; pero que también sirvan de guía o referente para las deliberaciones y eventuales definiciones que se adopten en aquellos países que no se ha llevado a cabo.

TEMA 2 - PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES. LAS CUOTAS DE GÉNERO Y LOS PROYECTOS DESARROLLADOS POR LOS ORGANISMOS ELECTORALES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

La década de los años 90 en América Latina y el Caribe estuvo marcada por procesos de transición y/o consolidación de la democracia como sistema de gobierno, después de regímenes dictatoriales o situaciones de conflicto armado de carácter interno. Esto implicó el restablecimiento de las bases del Estado del Derecho y el fortalecimiento de democracias representativas con un sólido componente electoral.³

³ PNUD, “Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” en *La Democracia en América Latina*, 2004.

Uno de los aspectos más relevantes de este proceso de democratización que tuvo lugar en varios países de la región, ha sido la incorporación progresiva de las mujeres en la participación electoral, así como la apertura gradual de espacios políticos para ellas. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, el derecho de ciudadanía política del que gozan todas las personas, también conocido como “derecho de participación política”, está constituido por dos dimensiones básicas: el derecho a elegir a los representantes en el gobierno mediante el sufragio y el derecho a ser elegido (a), es decir, a acceder a las funciones públicas de un país⁴. Con relación a la primera dimensión, las cifras de participación electoral señalan que, en varios países de la región, se ha incrementado progresivamente la participación de mujeres como votantes y esto contrasta con la segunda dimensión de la participación política: “el derecho a ser elegido (a)”- donde aun la participación de las mujeres es significativamente más baja que la de los hombres lo cual demuestra que las mujeres no han sido incorporadas en paridad a los escenarios de deliberación y decisión, dejando, en muchos casos, sus demandas fuera de las agendas políticas.⁵

Si se observa desde una perspectiva histórica, aunque el otorgamiento del derecho al voto para las mujeres en el Hemisferio se inició en 1918, no fue hasta 1980 que una mujer asumió por primera vez el más alto cargo de un Ejecutivo por la vía de las elecciones democráticas⁶. Ese año Dame Mary Eugenia Charles asumió el cargo de Primera Ministra de Dominica, el cual ejerció durante tres períodos. Tal y como lo señala la publicación de la CIDH titulada: *El Camino hacia una Democracia Sustantiva: La Participación Política de las Mujeres en las Américas*⁷ “a pesar del aumento de mujeres en cargos presidenciales, ministeriales y otros puestos de dirección nacional en la última década, el acceso a estas instancias ha sido lento y excepcional”. Por ende, el acceso de las mujeres a los espacios de representación política tales como parlamentos y congresos, así como a cargos públicos en el Poder Ejecutivo y Local, constituyen un salto cualitativo en el goce y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres es un tema que continúa pendiente.

Este reconocimiento ha llevado a varios países de la región, desde la década de los 90 a implementar medidas de acción afirmativa o positiva, tales como las cuotas y el financiamiento público dirigido a mujeres candidatas como medidas transitorias que contribuyan a crear las condiciones necesarias para que las mujeres ejerzan, de manera efectiva, su derecho a la participación política y se incorporen a los espacios de representación política. Teniendo en

⁴ La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce además una tercera dimensión en su artículo 21, el derecho a participar en los asuntos públicos ya sea directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

⁵ Articulación Regional Feminista. *Informe Regional de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia de género*, 2008.

⁶ También han accedido a la Presidencia aunque no mediante elecciones sino por circunstancias especiales y períodos coyunturales Isabel Perón, que como Vicepresidenta asumió el cargo a la muerte de su esposo Juan Domingo Perón en 1974, Lidia Geiler designada interinamente por el Congreso Boliviano en 1979 tras un golpe de estado, Ertha Pascal- Trouillot que fue Presidenta provisional de Haití en 1990 y Rosalía Arteaga que ocupó la Presidencia de Ecuador durante tres días en 1997, a raíz de la destitución de Abdalá Bucaram. Un caso especial también es el de Portia Simpson Miller, quien en 2006 fue la primera mujer en ocupar el cargo de Primer Ministro en Jamaica, tras ganar el liderazgo de su partido, el People’s National Party.

⁷ CIDH , “El Camino hacia una Democracia Sustantiva: la Participación Política de las Mujeres en las Américas” 2011 p. 46.

cuenta que los partidos políticos son principalmente responsables por presentar la opción sobre la cual el electorado se pronuncia, cualquier aproximación a comprender las oportunidades y desafíos que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos debe comenzar por analizar, entre otros temas clave, los factores estructurales y de comportamiento de los partidos que influyen en las oportunidades de las mujeres para postularse y ser electas. Además, es fundamental tener en cuenta que las autoridades electorales, como entes responsables por todo el proceso de organización, administración y fiscalización del proceso electoral tienen un rol clave en la promoción de la participación política de las mujeres, puesto que existen innumerables dimensiones en las que, de no primar una concepción que tenga en cuenta las condiciones diferenciales de género para el buen desarrollo de comicios democráticos, se arriesga gravemente sesgar el resultado y socavar la participación de las mujeres.

Analizando las dos Dimensiones de los Derechos de Ciudadanía Política por Parte de las Mujeres

El Derecho a Elegir y el Derecho a Ser Electas

El reconocimiento del derecho al voto en las Américas varió mucho, desde Canadá que fue el primer país de la región en reconocer este derecho para las mujeres en 1918, hasta Bahamas que fue el último en 1964.⁸

En la actualidad, las mujeres constituyen en promedio al rededor del 50% del electorado y en cuanto a su participación como votantes en los procesos electorales se ha registrado una tendencia favorable hacia el incremento de su participación, como lo evidencia el caso de Chile, donde en las elecciones presidenciales de 2006 (segunda vuelta), la participación electoral de las mujeres votantes alcanzó un 88.4% y fue mayor que la de los hombres, que alcanzó un 85.7%. Una diferencia similar se registró en las elecciones de 2002 en Ecuador (segunda vuelta), donde la participación de las mujeres fue de 72.1%, frente a 70.3%⁹ de los hombres. Sin embargo, pese a su notable peso en la población electoral y el incremento de su participación como votantes, a medida que se profundiza en los diversos espacios de decisión pública, las cifras muestran una clara y persistente subrepresentación de las mujeres.

Una mirada a las cifras de participación de las mujeres en los cargos públicos revela que han sido reconocidas como derechos fundamentales tanto en el sistema interamericano de derechos humanos, como en el sistema universal de protección de estos derechos.¹⁰ Sin

⁸ Ver cuadro en anexos sobre el Sufragio Femenino en las Américas.

⁹ Datos recabados por IDEA Internacional disponibles en: http://www.idea.int/vt/survey/by_gender.cfm

¹⁰ CIDH, "El Camino hacia una Democracia Sustantiva: la Participación Política de las Mujeres en las Américas" 2011 p. 11. Algunos de los instrumentos legales en los que se reconocen estos derechos son: La Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer (1933), Carta de la Organización de Estados Americanos (1948), Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (1948), Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Protocolo Adicional a la Convención

embargo, las cifras de participación de mujeres en cargos de poder público demuestran que existe una brecha importante entre el reconocimiento legal de estos derechos y su ejercicio efectivo en la práctica.¹¹

Un ejemplo claro de esto es que para el año 2011 en los Estados Miembros de la OEA el promedio de ministras designadas era de 22.3%, es decir, sólo una de cada cinco titulares de ministerios es mujer. Esta sub-representación de las mujeres en los espacios de poder público se refleja también en los congresos donde las cifras indican que en promedio, las mujeres elegidas en las Cámaras Bajas o Únicas del Hemisferio alcanza el 19%, mientras que el porcentaje de mujeres en los 19 países que cuentan con Cámara Alta (Senado) es de 23 %. Estas cifras están lejos de reflejar una participación paritaria y balanceada de las mujeres con relación a su peso como electoras. Así, “aunque las mujeres constituyen la mitad de los electores potenciales en el mundo, su representación en el gobierno y en cargos de elección popular se ha mantenido por debajo del 50 por ciento. En América Latina y el Caribe, esta proporción era de alrededor de 10 por ciento en 1994.

Atendiendo a esta situación, en 1995 se realizó la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, también conocida como “Plataforma de Acción de en Beijing”¹² que incluyó como uno de los temas principales la sub-representación de las mujeres en la esfera política y la necesidad de que los Estados adoptaran medidas concretas para corregir la situación de desventaja, desigualdad, y discriminación que han afrontado las mujeres históricamente en el ejercicio de sus derechos políticos.

Un análisis de la participación política de las mujeres debe tomar en cuenta varios aspectos clave que influyen en su participación: el sistema electoral, los mecanismos de acción afirmativa o positiva destinados a promover su participación tales como las cuotas de género y el financiamiento público dirigido a promover el liderazgo de las mujeres, el rol de los partidos políticos en la promoción de candidaturas femeninas y finalmente cómo las autoridades electorales pueden tener un papel fundamental en la protección del derecho de participación política de las mujeres.

1. El Sistema Electoral

El sistema electoral es uno de los dispositivos institucionales de mayor relevancia en el sistema político. En breve, se entiende por sistema electoral “aquellas reglas que transforman votos en escaños”¹³. Existen, principalmente, tres modos de escrutinio: el mayoritario, el proporcional y el mixto. La evidencia internacional muestra que los sistemas de representación proporcional

Americana sobre Derechos Humanos (1988), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de junio (1994), Carta Democrática Interamericana (2001).

¹¹ Ver en anexos: Cuadro 2:: Porcentaje de mujeres en cargos de decisión pública en países miembros de la OEA*¹¹

¹² Cfr. “Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género. CEPAL, UNIFEM y UNFPA”.2006. Pág. 158.

¹³ Díaz, Francisco Javier y Joignant, Alfredo. “Hacia una nueva era de reformas democráticas”, Expansiva UDP, Santiago de Chile, 2007.

tienden a permitir la elección a más mujeres que los sistemas mayoritarios.¹⁴ Esto se debe a que tales sistemas muestran de manera constante mayores magnitudes de distritos y por ende mayores magnitudes de partido. Ambas magnitudes, la distrital -que es el número total de escaños de una circunscripción electoral- como la de partido -que se refiere al número de escaños que cada partido obtiene por circunscripción- son centrales en tanto afectan la estrategia de seleccionar candidatos y amplía las posibilidades a candidaturas femeninas, en tanto permite mayor pluralidad en las listas.¹⁵

En efecto, los países que presentan mayor proporción de mujeres en cargos de representación en América Latina son aquellos que utilizan el sistema proporcional, como Argentina, Costa Rica y Ecuador. En el Caribe hispano parlante o francófono predomina el mismo sistema, a diferencia del Caribe anglófono que utiliza comparativamente el sistema electoral mayoritario. Diversos estudios en la región señalan que las cuotas funcionan mejor en sistemas electorales de representación proporcional con magnitudes de distritos medianos y grandes.

2. Las Cuotas de Género

Las cuotas de género son medidas transitorias, también llamadas “medidas de acción afirmativa” o “medidas de acción positiva”, de carácter temporal, orientadas a eliminar las barreras que impiden a las mujeres acceder a la esfera de las decisiones públicas. Partiendo de la base del desequilibrio en la representación política entre hombres y mujeres, las cuotas de género buscan mejorar las condiciones de la competencia estableciendo cupos mínimos para la participación de mujeres a través de la reserva de plazas. Es importante destacar que estas medidas pueden ser legales o voluntarias; el primer caso se refiere a las que están establecidas en normas de observancia obligatoria (constitucionales o en la Ley Electoral) y las segundas a aquellas que están reguladas en las reglas internas (estatutos) de los partidos políticos.

En la actualidad, solo trece países del Hemisferio (doce en América Latina y uno en el Caribe) han incluido disposiciones sobre cuotas o paridad para elecciones en Cámara Baja/Única y cinco países lo han hecho para Cámara Alta¹⁶. Argentina fue el primer país en la región que introdujo en 1991 este tipo de medidas en su legislación para garantizar un número mínimo de mujeres (30%) en las listas electorales presentadas por las organizaciones políticas. A lo largo de esa década varios países aprobaron porcentajes similares, aunque las reglas de aplicación -sobre todo las de ubicación de las candidatas en posiciones elegibles y la existencia de sanciones para casos de incumplimiento de la cuota varían significativamente de un país a otro.

Las cuotas de género han probado ser un instrumento esencial para incentivar la participación política de las mujeres en la región; “en los casi 70 países del mundo con cuotas legislativas, cuotas partidarias voluntarias o asientos reservados, la representación general de las mujeres se encuentra alrededor del 22%, mientras que en los países sin cuotas, el promedio se

¹⁴ Norris, Pipa. “Women’s Representation and Electoral Systems”, en *The Encyclopedia of Electoral Systems*, editado por Richards Rose. Washington, D. C: CQ Press, 2000.

¹⁵ Ríos, Marcela. “Cuotas de Género, Democracia y Representación”, FLACSO Chile, Santiago, 2006.

¹⁶ Ver en Anexos Cuadro 3: Estados Miembros de la OEA con Leyes de Cuota/Paridad.

encuentra alrededor del 14%.”¹⁷. Sin embargo, la eficacia de las cuotas para garantizar que las mujeres puedan ser efectivamente electas varía en función del diseño de estas medidas y su compatibilidad con los sistemas electorales en los que se aplican.

En los últimos años el debate se ha orientado hacia la adopción de medidas paritarias. La paridad, a diferencia de las cuotas que son medidas transitorias, es una medida definitiva que busca que hombres y mujeres asuman de manera igualitaria la representación y administración del Estado. Países como Ecuador, Bolivia y Costa Rica han apuntado en esa dirección mediante una serie de reformas en su legislación.

3. El Financiamiento Político dirigido a promover el liderazgo de las mujeres

Otro mecanismo de acción afirmativa por el que han optado algunos países de la región para promover la participación de mujeres en la contienda electoral es el financiamiento público dirigido específicamente a mujeres candidatas. En varios países donde se ha implementado este tipo de medida se ha visto como un mecanismo complementario a la cuota de género para garantizar su efectividad en la incorporación de mujeres en la contienda electoral y en los cargos electos. Este tipo de medida se ha implementado en reconocimiento de que las condiciones estructurales de inequidad económica que afectan particularmente a las mujeres unidas a la discriminación histórica que las ha dejado relegadas de la esfera política requieren de una intervención del Estado que vaya más allá de la reserva de cupos mínimos (cuotas de género) a la asignación de recursos específicos que pueda contribuir a equipararlas en la contienda electoral con sus pares hombres y mejorar sus posibilidades para acceder a los cargos de elección popular.

El cuadro a continuación¹⁸ recopila algunos ejemplos a nivel mundial de medidas normativas a favor de la equidad de género, vinculadas al financiamiento público.

¹⁷ Así lo señala en su intervención Rosanna Andía en el seminario internacional: “Una década de cuota femenina en América Latina: balance y perspectivas para la participación política de la mujer” organizado por la Junta Central Electoral en República Dominicana.

¹⁸ Fuente: Delia M. Ferreira Rubio, “Financiación política y género en América Latina y el Caribe”, Encuentro de Mujeres Parlamentarias, Madrid 15 y 16 de junio del 2009, p.33 http://www.americalatinagenera.org/main/especiales/2009/parlamentarias/documentos/financiamiento_politico_genero.pdf.

**Medidas normativas a favor de la equidad de género,
vinculadas al financiamiento de la política**

País / Territorio	Año	Medida
Costa Rica	1990	Aporte público orientado (sin especificar porcentaje)
Italia	1999	Aporte público orientado (5% del reembolso)
Panamá	2002	Aporte público orientado (2,5% del aporte anual)
Francia	2003 2007	Penalidad sobre monto del financiamiento público
Nueva Caledonia	2003	Penalidad sobre monto del financiamiento público
México	2007	Aporte público orientado (2% del aporte ordinario)
Honduras	2007/2008	- Aporte público orientado (10% del aporte ordinario, compartido con jóvenes) -Penalidad sobre monto del financiamiento público

4. Participación de las Mujeres en los Partidos Políticos

En la gran mayoría de países de la región los partidos políticos siguen siendo el principal vehículo para la representación política ya que es dentro de estas entidades donde se estructuran las listas de candidatos a elección popular sobre las que decidirán los electores, se definen programas de gobierno y se articula la conformación de los mismos.

Teniendo esto en consideración, es fundamental entonces considerar algunos factores relacionados con los partidos políticos que pueden influir en las posibilidades que tienen las mujeres para acceder a cargos de elección pública tales como; los mecanismos de reclutamiento de candidatos y candidatas, afiliación ideológica, grado en que se favorece la participación de mujeres en la jerarquía política, y la voluntad del partido de situar a mujeres en puestos prominentes dentro de las listas electorales¹⁹.

Refiriéndose a esto, un análisis realizado por IDEA Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID²⁰ en 2009 revela que en 94 partidos de 18 países latinoamericanos, las estructuras de los partidos no promueven las mismas oportunidades para la participación

¹⁹ Flasco Chile e Idea Internacional, Cuotas de Genero Democracia y Representación p. 24.

²⁰ Roza, Vivian, Beatriz Llanos y Gisela Garzón de la Roza. "Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente". BID e IDEA Internacional. Lima. 2010. Los países incluidos en esta investigación fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

política de hombres y mujeres y su compromiso con la igualdad de género es aún débil. El mismo estudio señala que a pesar de que las mujeres participan activamente como militantes, constituyendo en torno a un 51% de los inscritos, a medida que aumentan las posiciones de poder, hay menos mujeres ocupando los cargos. De hecho, sólo un 19% de mujeres integran los Comités Ejecutivos de los partidos y apenas en un 16% de los casos los Presidentes o Secretarios Generales son mujeres.

5. El Rol de las Autoridades Electorales en la Promoción de la Participación política de las Mujeres

Un tema que se ha tornado cada vez más relevante es el rol que cumplen los órganos electorales para garantizar el pleno respeto de los derechos políticos-electorales de las mujeres. En este sentido, existe una influyente doctrina electoral, cada vez más avalada por los organismos internacionales, según la cual es importante tomar en consideración la dimensión de género en materia de justicia electoral. Esta doctrina tiene como principal característica aceptar la igualdad universal de los electores (“un hombre, un voto”), descartando en elecciones generales el voto ponderado de acuerdo con algún tipo de criterio, aunque promoviendo el ideal de “un hombre, una mujer, un voto”.

El supuesto, práctico y de principio de esta doctrina, es que la justicia electoral no puede ser ciega ante el género, puesto que existen innumerables dimensiones en los procesos electorales en las que, de no primar una concepción que tenga en cuenta las condiciones diferenciales de género para el buen desarrollo de comicios democráticos, se arriesga gravemente sesgar el resultado y socavar la participación de las mujeres.

En este sentido, es necesario tener en cuenta la composición de género de las entidades electorales y de las Juntas Receptoras de Votos. Se debe velar también por la adecuada elección de los recintos de votación, para que cuenten con condiciones mínimas que consideren que en general las mujeres deben acudir a votar con niños o acompañar a los adultos mayores; los horarios de funcionamiento; asegurar el acceso seguro para mujeres y varones y el diseño del material de sufragio.

Sumado a lo anterior, los organismos electorales deben ser “organismos especializados para informar a los partidos políticos sobre el sistema electoral y la aplicación tanto de las cuotas voluntarias como de las cuotas legalmente obligatorias en virtud de dicho sistema. Adicionalmente, deben estar dispuestos y tener la capacidad de supervisar y administrar el sistema de cuotas, para garantizar que las sanciones se impongan y se ejecuten en casos de incumplimiento.”²¹ Como medida para garantizar el cumplimiento de las cuotas las autoridades electorales deben, por ejemplo, dictar Reglamentos precisos que guíen su implementación. Estos Reglamentos pueden entonces servir igualmente como recurso a las mujeres para defender y reclamar sus derechos.

²¹ Larseraud-Taphorn, 2007 (citado en José Ángel Aquino, “Los desafíos en la participación política de las mujeres”, Ed. Junta Central Electoral)

Los órganos electorales deben también promover la capacitación política de las mujeres, tal como lo han logrado algunos países como Panamá y Costa Rica donde la legislación establece financiamiento especial a la capacitación de mujeres. En este sentido, los órganos electorales de algunos países de la región han dispuesto que en sus actividades de formación a partidos políticos participen al menos un 50% de mujeres.²²

De todo esto deriva que las autoridades electorales deben poder contar con la capacidad logística y financiera, así como personal especializado en temas de género,²³ con el fin de poder contribuir de una forma significativa a la promoción de la participación política de las mujeres con miras a fortalecer sistemas democráticos genuinamente inclusivos y representativos en los países de la región.

ANEXOS

Cuadro 1: Sufragio Femenino en las Américas

País	Año	País	Año
Canadá* ²⁴	1918	Barbados	1950
Estados Unidos	1920	Antigua y Barbuda	1951
Ecuador	1929	Dominica	1951
Brasil	1932	Grenada	1951
Uruguay	1932	Santa Lucía	1951
Cuba	1934	San Vicente y las Granadinas	1951
El Salvador (limitado)	1939	Bolivia	1952
República Dominicana	1942	San Kitts y Nevis	1952
Jamaica	1944	México	1953
Guatemala (limitado)	1945	Guyana	1953
Panamá	1945	Honduras	1955
Trinidad y Tobago	1946	Nicaragua	1955
Argentina	1947	Perú	1955
Venezuela	1947	Colombia	1957
Suriname	1948	Paraguay	1961
Chile	1949	Bahamas	1962
Costa Rica	1949	Belice	1964
Haití	1950		

Fuente: CIM <http://www.oas.org/cim/Spanish/Historia5.htm>

²² José Ángel Aquino, “Los desafíos en la participación política de las mujeres”, Ed. Junta Central Electoral, p. 39.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Excepto en la Provincia de Quebec donde se concedió el derecho al voto a la mujer en el año 1952.

Cuadro 2: Porcentaje de mujeres en cargos de decisión pública en países miembros de la OEA*²⁵

País	Año aprobación voto femenino	Ministerios	Parlamentos		Gobiernos locales	
			Diputadas	Senadoras	Alcaldesas	Concejales
Antigua y Barbuda	1951	12.5	10.5	29.4	ND	ND
Argentina	1947	18.8	38.5	35.2	10.0	ND
Bahamas	1962	5.6	12.2	33.3	ND	ND
Barbados	1950	12.5	10.0	33.3	ND	ND
Belice	1964	0.0	0.0	38.5	22.2	ND
Bolivia	1952	40.0	25.4	47.2	6.1	13.4
Brasil	1932	25.0	8.6	16.0	9.2	12.6
Canadá	1918	26.3	22.1	34.4	ND	ND
Chile	1949	28.6	14.2	13.2	12.5	21.1
Colombia	1957	30.8	12.7	15.7	9.0	14.5
Costa Rica	1949	40.0	38.6	NA	11.1	43.4
Cuba**	1934	25.0	0.0	NA	ND	ND
Dominica	1951	13.3	12.5	NA	0	18.7
Ecuador	1929	44.4	32.3	NA	5.9	28.6
El Salvador	1939	26.7	19.0	NA	10.7	20.9
Estados Unidos de América	1920	33.3	16.8	17.0	ND	ND
Grenada	1951	20.0	13.3	30.8	ND	ND
Guatemala	1945	0.0	12.0	NA	1.8	8.8
Guyana	1953	31.6	30.0	NA	ND	ND
Haití	1950	ND	2.0	6.9	ND	ND
Honduras***	1955	33.3	18.0	NA	3.4	17.5

²⁵ NA: No aplica. ND: Datos no disponibles. ** En Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Canadá, Grenada, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago los Senados se conforman mediante procesos de designación y no por elección popular. ***El 3 de junio de 2009, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas adoptaron la resolución [AG/RES. 2438 \(XXXIX-O/09\)](#), la cual resuelve que la Resolución de 1962, mediante la cual se excluyó al Gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano, queda sin efecto en la Organización de los Estados Americanos (OEA). La resolución de 2009 declara que la participación de la República de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del Gobierno de la República de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA ***Este país se encuentra suspendido desde julio de 2009 como miembro de la OEA, en virtud de la Resolución aprobada por la XXXVII Asamblea General Extraordinaria.

Fuente: Elaboración para este Manual en base a información sobre gabinetes ministeriales obtenidos de portales ministeriales por país entre el 10 y 20 de febrero de 2011, información sobre parlamentos obtenida en www.ipu.org el 17 de febrero de 2011, información sobre gobiernos locales obtenidos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe – CEPAL (disponible en <http://www.cepal.org/oig/adecisiones/>) en agosto de 2010 e información sobre tribunales electorales obtenidos de las páginas de Internet de oficiales de cada entidad entre el 15 y 30 de agosto de 2010. Los datos sobre año de aprobación del sufragio femenino han sido extraídos de <http://www.oas.org/cim/Spanish/Historia5.htm>

Jamaica	1944	12.5	13.3	23.8	7.1	16.9
México	1953	10.5	26.2	22.7	5.1	27.4
Nicaragua	1955	54.5	20.7	NA	8.6	24.0
Panamá	1945	25.0	8.5	NA	9.3	9.9
Paraguay	1961	18.2	12.5	15.6	6.0	20.8
Perú	1955	16.7	27.5	NA	2.7	28.2
República Dominicana	1942	10.0	20.8	9.4	11.9	27.1
Saint Kitts y Nevis	1952	22.2	6.7	NA	ND	ND
San Vicente y las Granadinas	1951	15.4	14.3	NA	ND	ND
Santa Lucía	1951	7.1	11.1	36.4	ND	ND
Suriname	1948	5.9	9.8	NA	ND	ND
Trinidad y Tobago	1946	16.7	28.6	25.8	ND	ND
Uruguay	1932	14.3	15.2	12.9	0	17.1
Venezuela	1947	25.9	17.0	NA	18.2	18.2
Promedio		22.3	19.0	23.0	7.9	20.7

Cuadro 3: Países miembros de la OEA con Leyes de Cuota/Paridad

País	Cámara Baja	Cámara Alta
Argentina	30%	30%
Bolivia	50%	50%
Brasil	30%	No existe cuota
Costa Rica	50%	NA
Ecuador	50%	NA
Guyana	30%	NA
Honduras	30%	NA
México	40%	40%
Panamá ²⁶	30%	NA
Paraguay ²⁷	20%	20%

²⁶ En el caso de Panamá la cuota se aplica a listas presentadas en elecciones primarias y no en las que se presentan ante los Tribunales electorales.

²⁷ En el caso de Paraguay, al igual que en el de Panamá, la cuota se aplica a listas presentadas en elecciones primarias y no en las que se presentan ante los Tribunales electorales.

Perú	30%	NA
República Dominicana	33%	No existe cuota
Uruguay ²⁸	33%	33%

Fuente: Elaboración para este Manual en base a datos actualizados de Llanos y Sample: 2008²⁹.

BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA:

VOTO DESDE EL EXTRANJERO:

- BAUBÖCK, Rainer (2006) “Lealtades rivales e inclusión democrática en contextos migratorios”, RIFP, recuperado el 20 de agosto de 2012, en: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2006-27-C6B887C5-86CD-1904-A888-C487C0A4DE04&dsID=lealtades_rivales.pdf
- IDEA Internacional, Instituto Federal Electoral (2007), Voto en el extranjero: el manual de IDEA Internacional, D.F. México.
- NAVARRO, Carlos (2007) “Voto en el extranjero”, Cap. 12, en Tratado de Derecho Electoral en América Latina, FCE, D.F., México
- NOHLEN, Dieter, GROTZ, Florian (2007), “Marco legal y panorama de la legislación electoral”, Cap. 7, en Voto en el extranjero: el manual de IDEA Internacional, D.F. México.
- THOMPSON, Judy (2007) “Cap. 5 La instrumentación del voto en el extranjero”, voto en el extranjero: el manual de IDEA Internacional, D.F. México.
- VALVERDE, Ricardo (1990), “voto en el extranjero”, Diccionario Electoral, Instituto Interamericano para los Derechos Humanos, San José de Costa Rica.

PARTICIPACION POLITICA DE LAS MUJERES

MANUALES

- IDEA International, “QUOTA PROJECT : Global Database of Quotas for Women” <http://www.quotaproject.org/>
- United Nations (UN), “UN, Women and Elections: Guide to Promoting the Participation of Women in Elections”, 2005 <http://aceproject.org/ero-en/misc/women-and-elections-guide-to-promoting-the/view>
- ACE The Electoral Knowledge Network, “Designing for equality”, 2007 <http://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-participation/gender-and-elections/Designing%20for%20Equality.pdf/view>

²⁸Si bien Uruguay aprobó en 2009 una medida de este tipo, ha diferido su única aplicación a las elecciones de 2014.

²⁹Cfr. Llanos, Beatriz y Sample, Kristen. 30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina. IDEA Internacional. Lima. 2008.

- Marcela RÍOS TOBAR (ed.), "Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina.", FLACSO, 2009 http://www.idea.int/publications/women_and_politics/upload/MujeryPolitica_web_inlay.pdf
- National Democratic Institute (NDI), "Democracy and the Challenge of Change: a Guide to Increasing Women's Political Participation", 2010 http://www.iknowpolitics.org/sites/default/files/democracy_and_the_challenge_of_change.pdf

PUBLICACIONES CIENTÍFICAS

- Comisión Interamericana para los Derechos Humanos (CIDH), "El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas" <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>
- Ana Isabel GARCÍA QUESADA, "Conditions determining the level of representation of women: the experience of quota system in Latin America", United Nations, 2005 http://www.iknowpolitics.org/sites/default/files/ep.2_garcia_quesada.pdf
- Vivian ROZA, Beatriz LLANOS, Gisela GARZÓN DE LA ROZA (ed.), "Gender and Political Parties: Far From Parity ", http://www.idea.int/publications/parties_and_parity/upload/Gender-And-Political-Parties_Far-from-Parity.pdf
- Rocío VILLANUEVA FLORES, Isabel TORRES, "El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad.", Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 2007 http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/4_2010/c91ba498-753b-454a-86b9-989d327d4fc4.pdf
- International Foundation for Electoral Systems (IFES), "22 Years Since Violeta Chamorro: Women's Political Participation in Latin America Today", 2012 <http://www.ifes.org/Content/Videos/2012/22-Years-Since-Violeta-Chamorro.aspx>
- International Foundation for Electoral Systems (IFES), Women in Government: Raising Half is Raising All, 2012 <http://www.ifes.org/Content/Videos/2012/Women-in-Government-Raising-Half-is-Raising-All.aspx>

CASOS DE ESTUDIO

América Latina

- Isabel TORRES GARCÍA (ed.), "Derechos políticos de las mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos", 2009 http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/4_2010/6937bba8-84d0-4c7b-9908-e05025168ebd.pdf

Otras regiones del mundo

- Mariagrazia ROSSILLI (coord.), Políticas de género en la Unión Europea, Narcea, Madrid, 2001 http://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=PI_8KLwdhYkC&oi=fnd&pg=PA11&dq=derecho+al+voto+Uni%C3%B3n+Europea&ots=ZlG0QC1dzu&sig=rLdQlXzdhybmV9L4uGRuUvdFLnM#v=onepage&q&f=false
- Bozena Chrisina WELBOURNE, The Strategic use of Gender Quotas in the Arab World, IFES Fellowship in Democracy Studies, 2010 http://www.ifes.org/Content/Publications/News-in-Brief/2011/Feb/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2010/Hybl_Welborne_Christina_2010.pdf

DE CARA AL FUTURO: SEGUIMIENTO DE LA JORNADA

Finalmente, es importante señalar que la Jornada no se ha diseñado como un evento de capacitación con principio y fin, sino como un proceso continuo de profesionalización a través de diferentes actividades que se conectan y tienen una meta común: el mejoramiento de las capacidades de las autoridades electorales.

En las primeras cuatro ediciones de la Jornada han participado 142 funcionarios/as de órganos electorales de 31 Estados Miembros de la OEA³⁰ y ese número se incrementará con la celebración de la Quinta Jornada. El proceso de selección está diseñado de tal manera que las/los participantes no se repitan, asegurando así que la capacitación impartida llegue a la mayor cantidad de funcionarios/as de distintas áreas técnicas de los órganos electorales.

Una iniciativa para dar continuidad al trabajo de las jornadas es el *“Diplomado en Procesos Electorales en América”* que ha sido desarrollado conjuntamente con el IFE y del que ya se ha realizado una primera edición. Este Diplomado es una iniciativa complementaria a través de la cual la SG/OEA espera seguir contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades técnicas de los miembros de los órganos electorales, esperando que esto represente además un aporte significativo para seguir fortaleciendo los sistemas democráticos en la región. De igual forma, están las diversas opciones de capacitación que ofrece el Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral del IFE, a saber: talleres internacionales de administración electoral, pasantías, cursos de especialización, asistencia técnica y seminarios.

Para obtener más información favor contactar a:

Sara Mía Noguera
Jefe Interina
Sección de Estudios y Proyectos Electorales
Departamento para la Cooperación y
Observación Electoral, DECO
Tel. (001) 202 – 458 - 6977
Correo electrónico: snoguera@oas.org

Ana María Díaz
Especialista
Sección de Estudios y Proyectos Electorales
Departamento para la Cooperación y
Observación Electoral, DECO
Tel. (001) 202- 458 - 6904
Correo electrónico: adiaz@oas.org

Gibbran Montero
Asesor
Coordinación de Asuntos Internacionales
Instituto Federal Electoral
Tel. (52 55) 5728-2700 Ext. 373003#
Correo electrónico: gibbran.montero@ife.org.mx

³⁰ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.