**Estudio preliminar**

**sobre el derecho a la participación política**

**en las Américas[[1]](#footnote-1)=**

**I.- Introducción y metodología**

El presente informe tiene por objeto establecer un documento de base que sirva de marco para discutir respecto del estado del disfrute del derecho a la participación política y en los asuntos públicos en los Estados del continente americano, identificando patrones comunes, situación legislativa, prácticas y alguna jurisprudencia relevante.

El mismo se acompaña de un anexo documental, y se presenta como insumo a la reunión regional organizada por la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, a celebrarse en Chile los días 13 y 14 de junio del corriente. Con posterioridad a la misma, y con los aportes de las personas participantes, se ajustará el documento a los efectos de su versión definitiva.

El estudio es de carácter descriptivo. Los ejemplos señalados no implican necesariamente indicar la vulneración de obligaciones internacionales en la materia de parte de los Estados – lo cual excede el propósito del informe -. Se pretende identificar legislación relevante y cuestiones de índole práctica sobre el derecho a la participación política en la región de las Américas, así como la identificación de obstáculos a partir de la descripción de ejemplos concretos.

El artículo 25 del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos regula el derecho a la participación política para todas persona ciudadana de un Estado Parte (participación directa o indirecta para la dirección de los asuntos públicos, el derecho al voto y a ser elegida, y al acceso – en condiciones de igualdad – a las funciones públicas del país). El efectivo ejercicio del derecho al voto requiere, según el artículo 25 del Pacto, elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión y la voluntad de las personas electoras.

Casi todos los Estados de la región han ratificado o adherido al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; cabe destacar que dos Estados (Cuba y Santa Lucía) solamente lo han firmado, y que otros dos (Antigua y Barbuda, y Saint Kitts y Nevis) no son parte ni han firmado dicho instrumento.

**II.- Temas que se abordan en el informe**

A efectos metodológicos, el informe comprende el marco general del derecho a la participación política (periodicidad de mandatos, acceso a la función pública y establecimiento de medidas de acción positiva); luego se aborda el derecho al voto (universalidad, carácter del mismo, y determinadas particularidades: casos de habilitación del derecho al voto para personas extranjeras, y contemplación del derecho al voto para personas nacionales residentes en el exterior); la sección siguiente examina las restricciones al derecho al sufragio, identificando ciertos supuestos legales o fácticos (para personas privadas de libertad – procesadas o condenadas -; discapacidad mental; situación de personas que cumplen funciones en fuerzas de seguridad del Estado; y algunos otros supuestos particulares); posteriormente se describen facilidades para el ejercicio del sufragio por medidas específicas tomadas por los Estados (notablemente la existencia de voto electrónico, ajustes razonables para que pueda accederse al derecho al voto de parte de personas con discapacidad, accesibilidad para personas que viven en zonas alejadas de los centros urbanos); las secciones siguientes describen la existencia de mecanismos de democracia semi directa o directa (iniciativa popular, consulta popular – referéndum – revocatoria de mandatos); seguidamente se analiza la existencia o no de recursos específicos para hacer valer derechos políticos en la región; más adelante se describen ejemplos de la situación normativa y fáctica del ingreso a la carrera administrativa (en los diferentes poderes públicos); por la relevancia que posee la temática existe una sección específica sobre las consultas a pueblos y poblaciones indígenas; seguidamente se señalan los contornos legislativos e impedimentos al acceso a la información pública; y finalmente se trata de efectuar un mapeo de algunas dificultades generales, estructurales o particulares identificadas para la garantía del derecho a la participación política.

En todos los casos se han escogido algunos ejemplos de países de la región a título ilustrativo (no exhaustivo); el tiempo otorgado para la búsqueda y sistematización de información, así como la disponibilidad de la misma nos provocan la necesidad de advertir que el presente estudio es – como se señaló *supra -* preliminar, y que será completado y retroalimentado posteriormente a la reunión regional de Santiago de Chile.

**1.- Periodicidad de mandatos para la Jefatura de Estado o de Gobierno y el poder legislativo**

Como marco general ha de señalarse que los países de la región poseen mandatos por períodos de gobierno para el ejercicio de los poderes ejecutivos – en algunos casos la posibilidad de re-elección es ilimitada, en otros se limita a dos períodos y cada uno de ellos oscila entre 4 y 6 años, y en otros no hay posibilidad de re-elección.

La periodicidad en las elecciones legislativas – y consecuentemente la renovación periódica del parlamento - también se constata normativamente en todos los países de la región.

Sin embargo, en la práctica se ha podido observar, por ejemplo, que en Haití estaban previstas elecciones municipales y legislativas para el año 2011, y cuatro años después no se había establecido el marco jurídico específico que permita la convocatoria y celebración de las mismas.

Los Estados de la región, en general, aceptan las misiones internacionales de observación electoral que monitorean el proceso de elecciones y el cumplimiento de los estándares de transparencia y prolijidad en la celebración de las mismas.

**2.- Acceso igualitario a la función pública**

Los regímenes legales en las Américas establecen en el plano normativo el acceso igualitario a la función pública (entendida esta aquí como la ocupación de cargos ejecutivos, legislativos y/o judiciales; el acceso a la administración pública se describe *Infra).*

Sin embargo, para que exista un efectivo acceso igualitario no basta la consagración del principio, sino que se requiere fundamentalmente la toma de ciertas medidas a nivel legislativo y de otro carácter a efectos de poner en real condición de igualdad a colectivos que se encuentran por diversos motivos, en situación de desventaja o discriminación.

En ese sentido, del relevamiento normativo efectuado se observan determinadas disparidades y abordajes en relación a cuestiones tales como cupo para mujeres o integrantes de otros colectivos, tal como surge del detalle que se efectúa en la subsección siguiente.

Asimismo, en algunas legislaciones subsisten paradigmas negadores de derechos humanos de las personas con discapacidad que afectan el ejercicio de los derechos políticos, basado en abordajes tutelares propios de regímenes de tipo tutelar y previos a la adopción de la Convención de Naciones Unidas en la materia; citamos como ejemplo que en Antigua y Barbuda y Dominica, la persona que padece ceguera no puede ser elegida como representante, en la medida en que la discapacidad visual le impida tomar parte activa en los procedimientos legislativos; resulta un ejemplo interesante, ya que desde una perspectiva de derechos humanos más bien hay que adoptar las medidas de ajuste razonable a los efectos de que la discapacidad no sea una barrera para ejercer la representación.

En Brasil existe la imposibilidad constitucional de elegir a “candidatos analfabetos”; dicha previsión fue cuestionada en una acción judicial, pero como la misma se resolvió por el tribunal a favor de la persona accionante estableciendo que era semi alfabetizada y no analfabeta, no se tomó una decisión de fondo que evalúe críticamente el grado de compatibilidad de la norma constitucional con el derecho humano a la participación política.

**a) Cupo femenino legislativo**

En los Estados de América del Sur se observa la existencia de diferentes regulaciones normativas que fijan cupos como medidas de acción positiva para garantizar progresivamente el acceso de mujeres al ejercicio de la función legislativa en condiciones de igualdad; dichos cupos van desde un piso del 20% (Paraguay) a un máximo de paridad – 50% - (en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela); Argentina, Brasil, Perú y Guyana fijan un 30% de cupo legislativo femenino, y Chile regula un 40%.

En Brasil y Perú, el 30% indicado es el piso mínimo tanto para mujeres como para hombres.

En los Estados de América Central, Costa Rica, Nicaragua y Panamá determinan la paridad en la integración de los parlamentos para mujeres y hombres (50%); mientras que en El Salvador y Honduras se estipula un cupo femenino del 30%; los dos Estados restantes de la región - Guatemala y Belice - no poseen normas de cupo femenino para el acceso de las mujeres a la función legislativa, a pesar de que en ambos existe en la práctica muy poca representación porcentual femenina en el parlamento.

En la región de los Estados del Caribe, Haití establece un cupo femenino del 30% para el parlamento, la República Dominicana determina un 33%, y en cuanto a los otros países de la misma región – Bahamas, Barbados, Cuba, Jamaica y Trinidad y Tobago no establecen regulación en la temática bajo análisis.

En relación a América del Norte, finalmente, en México se determina legislativamente la paridad para los cargos legislativos (50%) y no hay leyes al respecto en Estados Unidos ni en Canadá (en estos dos últimos casos debe considerarse que tanto en Canadá como en Estados Unidos el sistema de postulación de personas candidatas por circunscripción electoral es uninominal, lo mismo sucede en los casos de los Estados del Caribe Angloparlante).

El caso de la República Bolivariana de Venezuela presenta ciertas particularidades, ya que existió una normativa que determinaba un cupo legislativo femenino hasta el año 2000, aunque luego fue derogado por una declaración de inconstitucionalidad. A partir de allí, y pese a que no fueron receptadas nuevas acciones afirmativas en el plano normativo para el acceso de mujeres al parlamento, el Consejo Nacional Electoral Venezolano ha implementado resoluciones específicas para cada elección, estableciendo la paridad de género.

Yendo al plano práctico, en la región se constata que si bien la adopción de leyes de paridad o de cupo favorece la igualdad, no se garantiza necesariamente el respeto de dichos porcentajes; ello se comprueba en varios Estados, y solamente a título de ejemplo se señala que en Panamá la buena medida de paridad de género para la integración del parlamento, aprobada en el año 2012, no fue obstáculo para que en el año 2014 las mujeres hayan representado tan solamente el 14% de la Asamblea Nacional; en Haití más allá del 30% de cupo femenino que figura normativamente, la representación de las mujeres en el parlamento no llega a superar un dígito porcentual, y más aún: desde la adopción de la norma y hasta el año 2016 se ha podido constatar que ninguna mujer fue electa en los comicios para integrar el parlamento.

En San Vicente y las Granadinas, a pesar de ciertos esfuerzos e intentos se rechazó por medio de un referéndum una propuesta de establecer una cuota del 30% para participación de las mujeres como candidatas en las listas electorales de los partidos políticos.

Asimismo, en ninguno de los Estados que carecen de leyes de cupo o paridad se ha logrado el 50% de participación de las mujeres en los parlamentos; a título de ejemplo se señala que en Canadá la cámara de los comunes llegaba apenas al 26% de representación femenina en el año 2015; en los Estados de la región Caribe la infra representación de la mujer se constata en todos los espacios parlamentarios (por ejemplo, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Grenada, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía).

En torno al Estado de Cuba, si bien existe una alta participación política de las mujeres, no se han observado políticas orientadas hacia la toma de medidas especiales de carácter temporal a los efectos de que se garantice la participación política de mujeres pertenecientes a grupos desfavorecidos (especialmente mujeres con discapacidad, mujeres de ascendencia africana o mujeres rurales); preocupación similar se puede indicar en torno a Jamaica en relación a mujeres rurales y mujeres con discapacidad).

Existen también ejemplos de casos de intentos de burla del cupo femenino establecido normativamente, como ha sucedido en el episodio conocido bajo el nombre de “Las Juanitas” en México (acontecido en el año 2009) por el cual varias diputadas electas renunciaron o pidieron licencia con la presunta intención de que asuman los diputados suplentes, que resultaban ser todos hombres. Debido a ello, una sentencia del Tribunal Electoral de la Federación estableció que titulares y suplentes en las listas han de tener el mismo sexo.

**b) Otro tipo de medidas de discriminación positiva**

Puede destacarse que en Colombia se determinan bancas legislativas destinadas a integrantes de comunidades indígenas, afrodescendientes y personas colombianas que residen en el exterior del país; en Perú a nivel local (Consejos Regionales y Consejos Municipales) existen cupos de un 20% para garantizar la participación y representación de jóvenes y de un 15% para personas que pertenecen a pueblos originarios; en la República Bolivariana de Venezuela también para la integración del parlamento se contempla la existencia de 3 bancas destinadas a personas que pertenecen a pueblos originarios; finalmente, se señala que en la República Dominicana se reservan 7 bancas legislativas para personas nacionales que residen en el exterior del país.

En Guatemala se puede constatar la asimetría existente en relación a la participación política de los pueblos originarios, numerosos y que, si bien representan en su conjunto a un 60% de la población del país, no poseen casi representación en espacios de poder político; sin embargo, y a pesar de dicho diagnóstico, el Estado no ha adoptado medidas que contrarresten esta situación de desigualdad. Lo mismo se ha percibido en el Estado en torno a la participación política de personas afrodescendientes. Las dificultades constatadas se acrecientan en los medios rurales del país.

En la República Oriental del Uruguay se constata asimismo que menos del 1% de los cargos de decisión tanto a nivel público como privado son ocupados por personas afrodescendientes, lo que contrasta con el porcentaje poblacional de dicho colectivo al interior del Estado.

En Paraguay también se pudo registrar la ausencia de medidas adecuadas para promover la participación de pueblos indígenas y afroparaguayos en los procesos de toma de decisiones en la vida pública a nivel nacional y local; lo que se observa igualmente como preocupación no solucionada – por la baja participación efectiva y a pesar de las medidas normativas adoptadas – respecto de las personas afroperuanas en el Perú.

En Suriname se han marcado inquietudes similares con respecto al número reducido de cimarrones e indígenas que ocupan cargos públicos en ministerios, consejos y la Asamblea Nacional, lo que marca un diagnóstico que describe una escasa participación de dichos colectivos en la vida pública y en los órganos gubernamentales.

Finalmente y respecto de participación de mujeres, resulta interesante una norma en Haití por la que se establece un cupo de 30% de mujeres en cargos de poder decisorio del Poder Ejecutivo, aunque ha de considerarse igualmente que las diferencias entre la regulación y la práctica son evidentes: se pudieron constatar muy bajos índices de mujeres elegidas o nombradas en cargos de responsabilidad, incluso en sectores de la policía y la justicia.

**3.- Ejercicio del derecho al voto**

El sufragio es generalmente concebido en muchos Estados de la región al mismo tiempo con el doble carácter de derecho y deber para ciudadanos y ciudadanas; a pesar de ello, y como se verá más adelante, en algunos Estados se comprueban dificultades – por una diversidad de factores - en cuanto al número de personas que participan en los actos comiciales.

**a) Universalidad, carácter secreto, obligatoriedad**

En toda la región de las Américas el sufragio es universal y secreto; en la mayoría de los Estados el voto es asimismo obligatorio, hay una edad mínima para acceder al ejercicio del derecho y en algunos casos se establecen excepciones a la obligatoriedad igualmente por razones de edad (por ejemplo en Brasil deja de ser obligatorio pasados los setenta años, en Argentina y Brasil es facultativo entre los dieciséis y dieciocho años). El sufragio es un derecho de ejercicio voluntario en otros países (por ejemplo en Chile).

Es de destacar en el *ítem* bajo análisis la particular situación de quienes residen en el distrito de Columbia (DC) de los Estados Unidos de América, a quienes se les priva el derecho de elegir representantes con derecho de voto en el Senado y la Cámara de Representantes de dicho país.

**b) Ejercicio del derecho a voto de parte de personas extranjeras que residen en el Estado**

En algunos países de la región se permite a las personas extranjeras residentes que cumplen ciertos requisitos adicionales (un mínimo de tiempo de residencia, inscripción, etc.) votar para las elecciones a nivel nacional (por ejemplo ello se constata en Chile, Ecuador, Guyana, Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela, Trinidad y Tobago, Barbados, Jamaica).

En otros países, a las personas extranjeras se les permite votar exclusivamente para elecciones de nivel local o municipal (por ejemplo en Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia).

Ha de tenerse en cuenta que en el grupo de Estados del Caribe angloparlante, se reconocen derechos políticos a los ciudadanos de otros Estados de la región miembros del mismo Commonwealth, residentes en territorio nacional, no así a quienes sean nacionales de otros Estados.

c) **Ejercicio del derecho a voto de parte de personas nacionales que residen en el exterior**

En varias legislaciones de los Estados de las Américas existe determinada la posibilidad de ejercicio del derecho al voto para personas nacionales residentes en el extranjero (algunos ejemplos de dichos países son la República Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, la República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Bahamas, Cuba, Haití, Canadá, México, y Estados Unidos de América).

En los casos en que se permite el ejercicio del sufragio para nacionales que residen en el extranjero, se habilitan mecanismos para facilitar el voto en embajadas o consulados del país en cuestión existentes en el exterior; en general se requieren algunos requisitos adicionales, entre otros el empadronamiento previo de las personas con cierto tiempo de antelación a la celebración del primer acto comicial en el que deseen participar en dicho carácter.

En el Estado de Bahamas la posibilidad de voto para mujeres y hombres nacionales desde el extranjero se permite sólo a ciertas personas: estudiantes, personas funcionarias públicas - y sus cónyuges - que cumplen sus actividades fuera de Bahamas, con la condición de que tengan un domicilio válido en una circunscripción electoral en Bahamas. Quienes no tengan domicilio legal fijado en Bahamas no pueden registrarse como electores o electoras y votar en el extranjero.

En la normativa de Barbados, la posibilidad de voto en el extranjero se permite solamente a integrantes de misiones diplomáticas oficiales. Igualmente en Belice, el voto en el extranjero sólo se admite para quienes cumplen tareas diplomáticas, mediante el proxy voting o voto por delegado.

En Guatemala ha sido el Tribunal Supremo Electoral, quien por Acuerdo 274-2016 emitió el Reglamento de Voto en el Extranjero, contemplado para ciudadanas y ciudadanos guatemaltecos residentes en el extranjero, en las elecciones a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. Sin embargo, dicha decisión aún no se ha implementado en la práctica.

En la República Oriental del Uruguay se sometió la cuestión bajo análisis a consulta popular - referéndum – que se celebró en el año 2009; como resultado de la misma, la ciudadanía rechazó el proyecto puesto a su consideración, de enmienda constitucional para permitir la recepción normativa que habilite el voto a uruguayos y uruguayas residentes en el exterior.

**4.- Restricciones del derecho al voto**

En todas las legislaciones de la región existen restricciones del derecho al sufragio en razón de la edad; en general desde los dieciocho años se permite el ejercicio del voto, aunque en algún caso – y tal como fuera destacado *supra* - las disposiciones normativas de ciertos Estados reconocen el derecho a voto desde los dieciséis años de edad.

A continuación se destacan otro tipo de restricciones al derecho al voto, entre ellas aquellas que se dan en torno a las personas privadas de libertad, existencia de discapacidad declarada judicialmente, y la pertenencia a las fuerzas de seguridad del Estado.

**a) Por procesamiento penal con privación de libertad**

A pesar de que el procesamiento de una persona por la posible comisión de delito no implica culpabilidad – debido a la presunción de inocencia, derecho garantizado en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos – en algunas legislaciones de la región se determina que la privación de libertad derivada de un procesamiento de tipo penal no permite ejercer el sufragio (por ejemplo en Chile, Paraguay, Uruguay, México, El Salvador, Honduras, Bahamas y Estados Unidos de América).

En algunos casos se quitó esa restricción – que existía - luego de la interposición de acciones judiciales (ello ha sucedido en Argentina, por ejemplo, a partir del caso “Mignone” resuelto judicialmente).

**b) Por condena penal con privación de libertad**

La condena penal con privación de libertad – como resultado de un proceso judicial - en casi todos los Estados de la región trae acarreada la imposibilidad de ejercer el derecho a voto por el tiempo de duración de la condena; las excepciones a dicha regla se contemplan en dos países de Centroamérica: Panamá – de forma general - y Costa Rica – para algunos supuestos -.

En torno a Panamá, cabe indicar que – a diferencia de muchos Estados - no hay normas que prohíban el voto de personas privadas de libertad, aunque tampoco se encuentran disposiciones que lo regulen; sin embargo, se destaca que en el año 2006 se eliminó del Código Electoral la prohibición que existía de instalar mesas de votación en establecimientos carcelarios.

En Canadá a partir del año 2002 todas las personas que hayan sido condenadas a pena privativa de libertad menor a dos años pueden votar mediante un sistema de cabinas itinerantes de votación que se instalan por las autoridades en las diversas prisiones del Estado.

Si bien en la mayoría de los Estados el derecho al voto se recupera una vez finalizada la condena y cumplida efectivamente la misma, en ciertos casos se observan algunas dificultades; por ejemplo, en Chile los procedimientos para recuperar el derecho al voto en caso de sanción del Tribunal Electoral por violar el pluralismo político y por condena penal relativa a tráfico de estupefacientes requieren de procedimientos calificados y engorrosos; lo mismo sucede en los Estados Unidos de América para personas que han perdido el derecho al voto por condena privativa de libertad, lo que ha merecido alguna recomendación específica de parte de mecanismos internacionales de supervisión, que han señalado el efecto desproporcionado que ello genera en determinadas minorías. Asimismo, también en los Estados Unidos, el rechazo automático del derecho a voto para todas las personas recluidas con independencia del delito cometido genera dificultades de cara a las obligaciones estatales en materia de participación política.

**c) Restricción del derecho al voto por discapacidad mental o de otro tipo**

Las legislaciones en la región, y a pesar de que muchos Estados de las Américas han ratificado o adherido a la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establecen restricciones al derecho al voto en virtud de la discapacidad mental determinada judicialmente.

Las excepciones a esta regla, con disposiciones jurídicas que se encuentran más en línea con la supracitada Convención, se dan en el Estado Plurinacional de Bolivia y Canadá.

En Paraguay, asimismo, la normativa vigente aún establece la interdicción del derecho al voto para personas sordomudas.

**d) Restricción del derecho al voto por integrar fuerzas armadas o de seguridad**

En el pasado solía existir la restricción del derecho al voto para personas integrantes de las diversas fuerzas de seguridad de un Estado; ello ha variado en muchos de los Estados de la región aunque en otros se mantiene la limitación, dando un panorama menos uniforme sobre la materia que en otros temas bajo análisis del presente estudio.

Actualmente, la restricción para ejercer el derecho al voto para personas pertenecientes a fuerzas de seguridad existe en países como Colombia, Paraguay, Uruguay, Guatemala, México y la República Dominicana.

En otros Estados, debido a que la restricción bajo análisis ha sido común en las legislaciones del pasado, al modificar el criterio se ha preferido indicar expresamente el derecho al sufragio activo de las personas que integran fuerzas armadas o de seguridad (como se deriva de la Constitución Política del Perú, la que de todas formas mantiene la restricción en cuanto a la postulación a cargos, participación en actividades partidarias o efectuar actos de proselitismo mientras no hayan pasado a situación de retiro).

**e) Restricción del derecho a voto por otros supuestos**

En México se establece como una de las restricciones del derecho al sufragio la “declaración de vagancia o ebriedad consuetudinaria”; en Brasil se prohíbe el voto a quien no habla portugués. Los supuestos de ambos países representan la necesidad de escrutar las normas que los contemplan, a los efectos de examinar su superan los criterios de necesidad, proporcionalidad y finalidad que han de respetarse en toda restricción a los efectos de que la misma no consagre infracciones a las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en la materia.

**5.- Facilidades para ejercer el derecho al voto**

En la presente sección y los acápites que continúan se detallas medidas y ciertas prácticas positivas implementadas de parte de los Estados de la región para facilitar el ejercicio del derecho al voto a personas o colectivos que puedan ver dificultado el mismo debido a diferentes barreras en cuanto al acceso al derecho al sufragio, provenientes de discapacidad o lugar de residencia.

**a) Voto electrónico**

El voto electrónico como mecanismo existe y se ha puesto en practica en algunos Estados de la región como Brasil (implementado por primera vez en 1996 y desde el año 2000 para todo el territorio nacional), Perú, la República Bolivariana de Venezuela y los Estados Unidos de América. Con ello, obviamente existe la ventaja de que los resultados de las elecciones se obtienen con mayor celeridad que en casos de recuentos manuales. De todas formas, en varios países subsisten debates acerca del grado de fiabilidad que se le puede otorgar a dichos procesos en términos de seguridad, por lo que se mantiene el mecanismo de votación tradicional y el recuento posterior de actas de escrutinio.

Otros Estados de la región americana se encuentran efectuando procesos pilotos al respecto de la votación electrónica, generalmente para elecciones de entidad más pequeña y en el plano local (algunos ejemplos de ello se encuentran en Argentina, Uruguay, Canadá, México, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Jamaica y República Dominicana).

**b) Accesibilidad del derecho al voto para personas con discapacidad**

Independientemente de lo indicado *supra* en relación a la restricción del derecho al voto por razones de discapacidad mental u otro tipo de discapacidades, en muchos Estados de las Américas se han adoptado medidas de ajustes razonables para que personas con diferentes discapacidades puedan acceder y ejercer efectivamente su derecho al voto.

Por ejemplo, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela regulan normativamente el voto asistido, el voto en braille, y otras facilidades de acceso a centros de votación para personas con discapacidad motriz. En Barbados, asimismo, se prevé la asistencia de voto para aquellas personas que estén en situación de analfabetismo.

En Ecuador se encuentra contemplada como una de las medidas la provisión de transporte gratuito.

En la República del Paraguay, en las últimas elecciones celebradas se han tomado ciertas medidas de interés en la materia bajo análisis, entre ellas pruebas piloto de voto en el domicilio de las personas.

En Trinidad y Tobago no hay disposiciones específicas que regulen la cuestión, tan solamente se señala en la ley electoral que se instruye a los funcionarios y las funcionarias de registración de personas electoras y a quienes desempeñen funciones de la mesa de votación a facilitar el voto a las personas con discapacidad.

En El Salvador si bien tampoco hay normativa específica en la materia, el Tribunal Supremo Electoral del país ha realizado algunas tareas de capacitación para el personal electoral y confeccionado guías de orientación para facilitar el voto a las personas con discapacidad.

En Suriname, hay una escueta mención en la ley electoral al derecho de las personas con discapacidad físicas de recibir asistencia.

En Guatemala no hay normativa de rango legal sobre la materia, aunque el Tribunal Superior Electoral ha implementado medidas de voto preferencial, voto asistido y papeletas de votación en braille.

En Honduras se recoge en la normativa electoral el voto asistido, pero cabe decir que se implementa como “medida positiva” para el supuesto el voto público, lo cual desalienta el ejercicio del voto de las personas con discapacidad o no asegura su libertad. Se abre de todos modos la puerta a que en el futuro la autoridad de aplicación implemente medidas que aseguren el carácter secreto de sufragio, tal como se estipula en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos que regulan el derecho de participación política en la región (como la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

**c) Accesibilidad del derecho al voto para poblaciones remotas del centro (o rurales)**

Algunos Estados de la región muestran la toma de medidas positivas para facilitar el ejercicio del derecho al voto para poblaciones alejadas de los centros urbanos; ello se constata en Argentina, Brasil y Perú.

En Brasil se registra toda una batería de medidas positivas; por ejemplo, se han trasladado urnas electrónicas en helicópteros, aviones, canoas e incluso a pie para el acceso a áreas remotas de la Amazonia, realizando de forma satelital el escrutinio de votos.

Naturalmente la necesidad de medidas de este tipo depende en buena medida de la extensión territorial del Estado y las facilidades de conexión que se posean entre los centros urbanos y rurales; por lo que algunos países de la región no se ven enfrentados a esta necesidad.

**6.- Iniciativa popular legislativa**

Los mecanismos de democracia semi directa y directa como herramientas de participación política son instrumentos propios de las dos últimas décadas de constitucionalismo latinoamericano; algunos países de la región – incluidos Estados del Caribe - contemplan la posibilidad de que se efectúen iniciativas legislativas de parte de la población (exigiendo con toda lógica un mínimo de voluntades de acuerdo al volumen del padrón electoral).

Los Estados que habilitan dicha posibilidad son, por ejemplo, Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, la República Bolivariana de Venezuela, Uruguay, México, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Cuba y la República Dominicana.

Sin embargo, en no todos los Estados en que se contempla la iniciativa popular se encuentra operativa la posibilidad (por ejemplo en México no existe aún ley del congreso nacional que la regule), por lo que se constatan ciertas dificultades prácticas.

En Estados Unidos de América, la iniciativa popular existe en los planos municipal y en los diferentes estados.

**7.- Consulta popular**

Otro mecanismo de democracia semi directa es la consulta popular, que puede asumir las formas de vinculante o no vinculante. Por medio de la misma desde el poder instituido se le pide opinión a la población sobre algún tema que se considera de alta trascendencia social.

En los países en que se contempla este tipo de régimen, algunas normas restringen las materias que pueden ser objeto de consulta (por ejemplo en Paraguay se señala que no pueden ser objeto de referéndum las relaciones internacionales, los tratados o convenios internacionales, las expropiaciones, cuestiones relativas a sistemas tributarios – entre otras -).

En algunas las limitaciones a la consulta popular expresamente se señalan para dejar afuera de las mismas a aspectos de derechos humanos (la Constitución Política del Perú indica que entre las materias que no pueden someterse a referéndum se encuentran la supresión o disminución de derechos fundamentales de la persona).

Ejemplos de Estados del continente americano que habilitan el mecanismo de consulta popular o referéndum son Argentina, Antigua y Barbuda, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela, Canadá, México, Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Bahamas, Cuba, Jamaica, y la República Dominicana.

En Chile solamente se permite la consulta popular a efectos de reformar la Constitución. Igualmente, en Bahamas y Antigua y Barbuda se ha reconocido la consulta popular vinculante para la reforma constitucional del núcleo básico del articulado (derechos y garantías); en el último de los Estados mencionados, y por medio de ley, se habilita además la consulta popular no vinculante sobre asuntos de interés nacional. En Dominica, Grenada y Santa Lucía la posibilidad de consulta popular vinculante existe para cuestiones constitucionales que establecen derechos y garantías de los ciudadanos y las que determinan las bases orgánicas del Estado.

En Jamaica la consulta popular está reconocida sólo para validar las enmiendas a la Constitución política que realizare el Parlamento respecto a algunas secciones de la Constitución relativas a la estructura orgánica del Estado, como un procedimiento calificado de especial rigor.

En Saint Kittis y Nevis la consulta popular está prevista para la reforma de la estructura fundamental de la Constitución, y para la secesión de la isla de Nevis de la Federación.

En San Vicente y las Granadinas se contempla la consulta popular vinculante para la enmienda de ciertos capítulos de la Constitución, relativos a derechos y garantías fundamentales y a la estructura básica del Estado. En 2009 fue rechazada por referéndum la reforma constitucional aprobada por la Asamblea, por la que se buscaba convertir el Estado de una monarquía parlamentaria a una república parlamentaria.

En Estados Unidos de América la iniciativa popular existe en los planos municipal y en diferentes Estados.

En Suriname si bien la Constitución vigente fue aprobada por referendo celebrado en 1987, no hay normativa que reglamente como mecanismo de participación la consulta popular.

De todas formas, y a pesar de la amplia regulación, en algunos casos hay muy poco uso de estos mecanismos aunque se encuentren previstos normativamente (por ejemplo en la República Argentina ha existido solamente una consulta popular llevada adelante en 1984 – incluso antes de que se recepte la figura en la Constitución Nacional de 1994).

**8.- Revocatoria de mandato**

Esta institución – a partir de la voluntad popular – se establece normativamente en algunos Estados como el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela.

Algunos otros países establecen normas de revocatoria de mandato en el plano local (Colombia, Perú).

En México la institución de revocatoria del mandato fue receptada en algunos Estados de la unión, aunque existieron declaraciones judiciales de inconstitucionalidad para dichos preceptos en sentencia del Poder Judicial.

**9.- Otras formas de democracia semi – directa**

En el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Honduras y la República Bolivariana de Venezuela existen las figuras de asamblea y cabildo como espacios de democracia semi directa.

**10.- Acceso a la justicia por violación a los derechos de participación política**

En muchos Estados no hay especificados recursos concretos para la violación de los derechos políticos, aunque en esos casos los asuntos controversiales se intentan resolver acudiendo a las garantías judiciales de carácter general (recursos de amparo, acciones de tutela, recursos de inconstitucionalidad, etc.)

**11.- Ingreso a la carrera administrativa**

Las leyes de ingreso a la carrera administrativa en la región en líneas generales determinan criterios de transparencia y estipulan el acceso igualitario, tal como se desprende de varias de las legislaciones examinadas. Sin embargo, se percibe igualmente cierta falta de reglamentación de dichos principios para que se cumpla efectivamente con los mismos.

En algunos casos se determinan medidas de discriminación positiva a efectos de incentivar la participación de colectivos históricamente en situación de desventaja en los Estados; así, se prevén cupos porcentuales para personas con discapacidad (Nicaragua 2%, Perú 3%, Argentina, Ecuador, Uruguay, Honduras 4%, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica y República Dominicana, 5%).

En México existe el 5% fijado para personas con discapacidad, pero solamente para la Ciudad de México.

En los Estados Unidos de América se plantea la obligación de las dependencias federales de presentar proyectos de acciones positivas en favor de personas con discapacidad.

La norma regulatoria en Uruguay realiza una expresa referencia a medidas de discriminación positiva luego de consagrar el acceso a la función pública y a la carrera administrativa sin discriminación de ningún tipo, mencionando entre ellas al género, la discapacidad y la pertenencia a minorías.

En la República Argentina existe cierta legislación a nivel local que determina un cupo en la administración pública de un 1% para población transexual, transgénero y travesti.

En Barbados, si bien ninguna norma establece medidas afirmativas a favor de grupos en situación de desventaja, tales como las habituales cuotas o cupos, la legislación de empleo público permite que se dejen de lado los principios de igualdad formal y mérito aplicables a la selección de personal administrativo, cuando se trata de la incorporación de una persona con discapacidad.

En Panamá, por ley de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, se reconoce el derecho al empleo en organismos públicos de dichas personas, pero en la misma no establecen cupos ni cuotas, como sí lo hace en relación al empleo privado.

En Colombia no existen cupos específicos para colectivos en situación de desventaja, aunque sí se determina un deber de preferencia en la selección de personas con discapacidad, así como la necesidad de establecer facilidades de relocalización para personas desplazadas víctimas del conflicto armado.

Igualmente en Colombia a nivel legal la regulación de la organización y funcionamiento de entidades del Estado Nacional tiene la previsión expresa de lograr el objetivo de “democratizar la administración pública”.

En la práctica, muchos de esos cupos no se respetan efectivamente.

**12.- Consulta a pueblos indígenas**

En materia de pueblos indígenas la región americana ha experimentado un avance en las últimas décadas, de la mano de la visibilización en el plano internacional de los derechos relativos a dichos colectivos. Ese progreso – sin embargo – es insuficiente y existen barreras para el disfrute del derecho a la participación política por parte de dichos pueblos o poblaciones, en algunos casos por la ausencia de normas y en otros por deficiencias en su efectiva puesta en práctica, o en la observancia del resultado de los procesos de consulta – lo cual deviene la participación de pueblos y comunidades en ficticia -.

La consulta representa un derecho de participación política especial para pueblos y comunidades indígenas, en relación a todo tipo de actividad que se desee llevar adelante en el Estado y que pueda afectarles de manera particular en su territorio y/o modo de vida.

En algunos Estados se observan previsiones constitucionales, tal el caso de Ecuador (consulta previa, libre e informada para pueblos y comunidades indígenas determinada a nivel de la carta magna); en otros, las regulaciones tienen rango de ley en términos generales (en Chile, Panamá y México se prevé la consulta previa a nivel legislativo) o específicos (en Perú hay una norma expresa que regula la consulta previa en casos de inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas).

En Guyana se reglamentó la consulta previa a pueblos indígenas en cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo para algunas materias específicas (por ejemplo, en casos de emprendimientos mineros), y en otra legislación relativa a bosques, se plantean mecanismos de consulta en el manejo de recursos forestales.

En Paraguay se han aplicado mecanismos de consulta previa a pueblos indígenas para ciertos asuntos con base en la ratificación del Convenio 169 de la OIT, sin embargo, no hay norma expresa y específica que lo regule (a pesar de la recomendación y decisiones de órganos internacionales de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano al respecto). En la República Argentina tampoco está reglamentada la consulta con pueblos indígenas.

En Costa Rica la reglamentación en la materia no viene por la vía legislativa sino de parte del Poder Ejecutivo, que ha dictado la Directriz - dirigida al sector público - de “Construcción del mecanismo de consulta a pueblos indígenas”, en cumplimiento del ya citado Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Se ha constatado en Estados Unidos de América la insuficiencia de consultas con comunidades indígenas que puedan verse afectadas negativamente por proyectos de desarrollo y la explotación de recursos naturales.

Algunos órganos internacionales han marcado su preocupación por la falta de implementación efectiva del derecho a la consulta previa, a pesar de estar regulada en Ecuador y Suriname.

Naturalmente, y como surge de la realidad de varios países de la región, representa un serio problema en términos del derecho a la participación política para pueblos y poblaciones indígenas, la ausencia de normativa que implemente las consultas de forma transparente, para que la voluntad libre e informada devenga en una expresión de consentimiento o no para la cuestión consultada.

**13.- Otros mecanismos de participación**

En Ecuador se observan disposiciones normativas que indican la necesidad de garantizar la participación política a todos niveles de gobierno a efectos de elaborar planes y políticas, mejorar la inversión pública, elaborar presupuestos participativos, mecanismos de rendición de cuentas y control social. También existe el mecanismo de “silla vacía” (en sesiones de gobiernos autónomos y descentralizados, que ocupará una persona representante de la ciudadanía en función del tema a tratarse).

En Colombia se determina que las entidades y organismos de la administración pública podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a las personas ciudadanas y las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública a través de diversos mecanismos (convocatoria a audiencias, difusión, incorporar políticas y programas destinados a fortalecer la participación ciudadana, etc.).

**14.- Acceso a la información pública**

El acceso a la información pública deviene trascendental para el ejercicio efectivo del derecho a la participación política, tal como ha sido reconocido por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. En la región americana se contemplan leyes que regulan el acceso a la información pública en Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Bahamas, Barbados, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Canadá, México y los Estados Unidos de América.

La práctica demuestra algunas dificultades tanto allí donde no existe este tipo de derecho reconocido (por ejemplo en Cuba) como en donde está regulado pero se dan fuertes impedimentos fácticos (por ejemplo en la República Bolivariana de Venezuela). En Jamaica, por ejemplo, se ha constatado la existencia de serios obstáculos a la aplicación efectiva de la ley de acceso a la información, un muy bajo conocimiento de quienes prestan funciones públicas en relación a la misma, y la inexistencia de un mecanismo eficaz de presentación de denuncias frente a su inobservancia.

**15.- Otros datos de interés para el derecho a la participación política**

En el Estado Plurinacional de Bolivia existe la llamada democracia comunitaria, por la que se reconoce institucionalmente la elección, designación o nominación de autoridades o representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas.

En la República Argentina hay mecanismos legislativos que determinan participación de la sociedad en el marco del nombramiento de integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En el Perú también se regula la participación popular en el nombramiento y remoción de magistrados y magistradas.

En Brasil se prevé la consulta en general con la población en relación a cuestiones medioambientales, minería, recursos hídricos y agricultura, a través de audiencias y mesas consultivas con la sociedad civil.

En Jamaica se ha implementado legalmente mecanismos de consulta pública en materia ambiental, puntualmente forestal y de aguas.

En Bahamas y Barbados, dentro del marco normativo de protección ambiental en espacios costeros, se establece que el gobierno está obligado a publicar los proyectos de infraestructura que realice o autorice, para la recepción de objeciones por parte de la sociedad civil.

En El Salvador se han realizado algunas pocas consultas populares – con la sociedad civil específica - a nivel municipal, generalmente frente a la puesta en marcha de emprendimientos mineros.

Al ser los derechos políticos generalmente derivados de la condición de ciudadanía, la pérdida de ésta última suele acarrear la denegación asimismo de aquellos; por eso, cuando hay criterios amplios de pérdida de ciudadanía ello puede influir negativamente en el disfrute efectivo de los derechos políticos. En ese sentido, se señala que una norma constitucional de El Salvador prescribe que son pasibles de perder la ciudadanía las personas de “conducta notoriamente viciada”.

En la República Dominicana se ha podido observar como un obstáculo notable a la participación política la situación de apatridia que viven muchas personas, como consecuencia de la aplicación retroactiva de una ley migratoria que quita la nacionalidad a personas dominicanas de ascendencia haitiana.

En la República Argentina se ha constatado la particular situación de falta de participación plena y efectiva de la comunidad indígena al seno de organizaciones del Estado que tienen por objeto su representación; lo mismo se ha percibido en El Salvador, donde no se cuentan con todos los mecanismos necesarios para asegurar la participación plena, a través de estructuras representativas, de los pueblos indígenas en la elaboración de planes o toma de decisiones sobre asuntos que les afecten.

**16.- Algunas barreras constatadas al derecho a la participación política**

Las barreras fácticas para el derecho a la participación política – además de las indicadas a lo largo del documento - pueden obedecer a diferentes factores. Sin pretender exhaustividad, se señalan los siguientes:

1. ***Represalias o intimidaciones***: Diferentes órganos de derechos humanos han constatado en diversos países de la región situaciones de hostigamiento, amenazas y/o ataques contra integrantes de la oposición política, defensores y defensoras de derechos humanos, y periodistas.
2. ***Dificultades para constituir partidos políticos***: En algún caso se verifica la imposibilidad de constituir partidos o agrupaciones políticas por fuera de un determinado partido. Asimismo, en ciertos países de la región poblaciones o pueblos indígenas se ven enfrentados a la dificultad para conformar agrupaciones conforme a su cosmovisión y tradiciones, lo que dificulta el efectivo disfrute del derecho a la participación política.
3. ***Porcentaje alto de Abstencionismo electoral****:* Constatado en casos en que el sufragio es voluntario – caso de Chile -, o incluso en otros en que el sufragio es obligatorio – como en Colombia.
4. ***Falta de medidas de discriminación positiva para el acceso a la administración pública****:* Aunque en términos formales se garantice el arribo al empleo público en condiciones de igualdad, la ausencia en ciertos Estados de normas que permitan cupos específicos para colectivos que se encuentran en situación de discriminación provoca serias dificultades en términos de acceso. Ello se percibe, por ejemplo, en torno a la población afrodescendiente y pueblos indígenas.
5. ***Obstáculos en la implementación de consultas a comunidades indígenas***: Recurrentemente sucede que en los Estados en que se prevé la consulta a nivel constitucional o legal, hay dificultades a nivel de aplicación de dichas normativas. Los problemas tienen diferente entidad y son diversos (falta de consulta a todos los pueblos efectivamente involucrados, consultas insuficientes o planteadas de manera parcial, omisión del resultado – no se toma en cuenta la voluntad expresada -). En otros casos, las dificultades resultan directamente de la ausencia de mecanismos legales para llevar adelante las consultas. Asimismo, existen Estados en los que en las confecciones de censos no hay reconocimiento estadístico de los pueblos indígenas, o que el resultado del censo no refleje la realidad debido a que no existan en los cuestionarios preguntas específicas para la autoidentificación.
6. ***Falta de participación política de las mujeres****:* Si bien en muchos Estados de la región se han tomado una batería de medidas legislativas para ello, en otros subsiste la resistencia para el establecimiento de cupos temporales. En otros, hay medidas de tipo general pero se constata que subsiste el impacto de la discriminación en la práctica para el acceso y participación de mujeres en cargos de elección popular.

En los planos ejecutivo y judicial, la dificultad se suele ver acentuada en términos de sub representación.

1. ***Falta de estadísticas y registro****:* Que permita realizar un diagnóstico a ciencia cierta si los diferentes colectivos y/o grupos existentes en el Estado tienen una participación en el empleo público que resulte equivalente al porcentaje general que poseen en la sociedad.
2. ***Limitación en el acceso a la información pública****:*En algunos países de la región, órganos de monitoreo de derechos humanos han constatado o la falta de marco que regule el libre acceso a la información pública, o una limitación injustificada para el mismo.
3. ***Interdicción del derecho al voto para personas con discapacidad mental***: Se constata en muchos Estados de la región, contradiciendo el paradigma sentado en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
4. ***Dificultades para registrarse***:En algunos Estados (Estados Unidos de América) existen una serie de requisitos para poder ejercer el derecho a voto que terminan dificultando el registro de votantes, imponiéndoles cargas excesivas lo cual deriva en la privación del derecho a voto para un gran número de personas, incluidos miembros de grupos minoritarios.
5. ***Falta de participación efectiva de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos producidas en el pasado***: En algunos casos (por ejemplo en Perú) se ha podido verificar la falta de participación de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos ocurridas en el pasado, en los procesos políticos que tienen por objeto la determinación de programas de reparación.
6. ***Falta de estándares comunes en Estados federales***: El derecho a la participación política se ve dificultado cuando no puede mantenerse el mismo estándar de garantía del mismo al interior del Estado debido a que por su conformación política, existen normas de diverso tenor al interior de estados locales, distritos, provincias, etc.
7. ***Falta de políticas integrales para garantizar la participación política para quienes sufren discriminación múltiple***: En los casos en que se abordan fenómenos de discriminación a los efectos de tomar medidas afirmativas, se suele dejar de lado la discriminación múltiple (aquella que se sufre por más de un motivo y que consecuentemente requeriría de políticas reforzadas en el marco de las acciones positivas, de parte del Estado a los efectos de garantizar efectivamente el derecho a la participación política).
1. = Por ***Fabián Salvioli*** (Argentino, doctor en ciencias jurídicas, profesor de derecho internacional público, director del Instituto y de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata; ex integrante y presidente del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas). El contenido del informe se realiza a solicitud de la Sección de Estado de Derecho de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y no involucra a las instituciones de las que el autor ha formado o forma parte. [↑](#footnote-ref-1)