



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

XI. DISCAPACIDAD Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

MARÍA LOURDES GONZÁLEZ, RODOLFO GONZÁLEZ

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión de facilitar el acceso de las personas con discapacidad a la plena participación electoral se ha convertido en una preocupación creciente en la consideración de las sociedades latinoamericanas.¹ Se aprecia no sólo la conveniencia de que incidan en las decisiones políticas en las comunidades de que forman parte, sino además y fundamentalmente, como la facultad de ejercer sus derechos políticos como manifestación integral de los derechos humanos.

De lo que se trata es de analizar las posibilidades de que personas con discapacidad participen en los procesos electorales, entendiendo como tales desde la incorporación a los registros cívicos o electorales que permiten conformar los padrones de habilitados para sufragar, el poder postularse como candidatos a cualquiera de los cargos electivos, asistir a los actos de las campañas proselitistas de los distintos partidos o formaciones, acceder a la propaganda que desarrollan los distintos candidatos en forma directa o a través de los medios masivos de comunicación, hasta acceder con facilidad a la emisión del sufragio en la comisión receptora de votos.

2. CONCEPTO Y ALCANCE DE DISCAPACIDAD

Para definir la discapacidad utilizamos el concepto que, en 1999, adoptó la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad: “Una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria,

¹ Para un análisis más detallado de las normas constitucionales que velan por otros derechos, véase González Rissotto, 2002.

que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social". La terminología empleada ha suscitado marcadas diferencias no sólo por el alcance logrado en cada país, por el abordaje realizado desde el mundo académico, sino que incluso ha suscitado polémicas en algunas organizaciones de discapacitados que debaten acerca de cual debería ser la denominación más ajustada y que tuviera menor carga semántica. De todas maneras, emplearemos la denominación "discapacitados", que es la más aceptada y que despierta menos susceptibilidades en las organizaciones no gubernamentales.

Naturalmente, esta definición no se refleja en la terminología empleada en la mayoría de los países de la región, que emplean diferentes denominaciones, algunas con notorias connotaciones negativas, que de alguna manera perpetúan la discriminación que se practica hacia este segmento de población. En efecto, se emplean los términos "impedido" (Honduras, México, Nicaragua), "inválido" (Chile), persona con "defecto físico", "minusválido", y "sordomudo" (Paraguay). Sin embargo en la mayoría de los países el término más empleado es el de "no vidente" o "ciego".

También es necesario precisar a quiénes incluye el concepto de "discapacidad", ya que entendemos que hay personas que, pese a presentar alguna "deficiencia física", no se ven afectadas en las posibilidades de su plena participación electoral, como alguien que tenga afectado total o parcialmente un miembro superior, o un discapacitado auditivo o sordomudo que se pueda dar a entender por escrito y conozca el lenguaje de señas. En cambio, hay otras personas que habitualmente no son consideradas discapacitadas, como los cardiacos o quienes padecen enfermedades respiratorias severas y que, sin embargo, pueden llegar a tener enormes dificultades para participar en los procesos electorales, tanto en la etapa de la inscripción cívica, como en la posibilidad de tomar parte en actos proselitistas en la vía pública, así como en la emisión del sufragio, en la medida en que las mesas de votación, tanto emplazadas en las zonas urbanas como rurales, estén ubicadas en la planta alta de los edificios que son utilizados como locales o centros de votación.

Estimamos que igualmente se tendría que considerar la situación de las personas de la llamada "tercera edad" que tengan dificultades motrices y que tradicionalmente no se consideran como discapacitadas. Este segmento de la población va a incrementar su número en el futuro, si se tiene en cuenta cómo se va prolongando el promedio de vida de los habitantes de la región y del mundo en general.

3. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LOS DISCAPACITADOS

En el mundo y en la región se ha extendido el reconocimiento de los derechos humanos de las personas que son titulares de una serie de derechos que le son intrínsecos, personales e intransferibles. Así como la sociedad no se los puede quitar, ni limitar, tampoco se los puede conceder, y obviamente no son otorgados por los estados, sino que simplemente se les reconoce.

Estos derechos no están condicionados por la nacionalidad, ni la raza, ni el color de piel, ni la cultura, ni por las creencias religiosas, ni por sexo, ni por las capacidades iguales o diferentes que puedan tener las personas. Son derechos que, como lo estableció la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y luego recogió la Declaración Universal de los Derechos Humanos, le pertenecen e incumben a todos los habitantes del planeta.

En consecuencia, toda idea o práctica que establezca desigualdades ante el ejercicio de tales derechos es la negación del origen del ser humano y está en contradicción con los principios y valores que forman parte de los principios humanitarios y de la acción que procura la consolidación de sociedades contemporáneas donde no se reconozcan otras diferencias que las que provengan de las virtudes y los talentos que puedan tener las personas.

Esos derechos humanos, que deben gozar todas las personas, tienen una doble naturaleza, ya que por un lado son derechos propios e inherentes a la condición de ser humano y de persona; y por otro, son derechos que deben ser protegidos y amparados por los estados. Esto supone la obligación que tienen los países de adoptar las medidas tendientes a su fiel cumplimiento y que las mismas sean respetadas, empleando, si fuere necesario, todos los medios que tuviere a su alcance. La protección constitucional y legal que deben brindar los estados supone fomentar la adopción de instrumentos y procedimientos para asegurar el cabal cumplimiento de las normas que establecen igualdad de derechos y oportunidades y tornar posible esa igualdad de la que, en el plano del derecho, gozan todas las personas, pero que algunas de ellas tienen obstáculos y dificultades para concretar su plena utilización.

Esta complementación del principio de igualdad ha sido reconocida en numerosas declaraciones y convenciones internacionales en el ámbito regional, y ha consagrado la obligación de los estados de adoptar las medidas que tiendan a eliminar los obstáculos, trabas y barreras, a fin de facili-

tar a todos los inscritos en los registros electorales a participar plenamente de los procesos electorales, con el alcance que vimos en la presente introducción.

4. LA NECESIDAD DE ADOPTAR ACCIONES QUE FACILITEN EL ACCESO A LOS PROCESOS ELECTORALES: LA DISCRIMINACIÓN POSITIVA

Los esfuerzos en todo el mundo para facilitar el acceso de las personas discapacitadas a los procesos electorales ha llevado a la comunidad internacional a realizar diversos pronunciamientos en la materia, desde la década de 1940 (véase el cuadro XI.1).

En todos ellos aparece la preocupación de superar las variadas formas de discriminación que limitan, impiden o anulan el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos en general y los políticos en particular de las personas con discapacidad. En todos ellos está presente la necesidad de legislar para superar tales trabas.

Estas medidas de discriminación positiva son evidentemente necesarias para tratar de superar esa diferenciación. En efecto, si se aplican las mismas normas para todas las personas, sin importar si tienen o no capacidades diferentes, lo único que se logra es aumentar esa desigualdad respecto a esas personas especiales. No alcanza con establecer la igualdad ante la ley, hay que hacerla tangible y real. Y ello supone adoptar algunas medidas que faciliten cumplir con el principio de igualdad ante la ley y que éste no se viole, para que no quede únicamente en el enunciado. Esto se debe a que algunos grupos de población, en este caso los discapacitados, tienen mayores dificultades que otros para ejercer sus derechos cívicos y políticos.

El procedimiento consiste en adoptar acciones y medidas que permitan amparar a un grupo de personas para hacer realidad el principio de igualdad ante la ley. Se podría definir la discriminación positiva como una estrategia destinada a instaurar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, que de alguna forma permita o habilite diferenciar y superar aquellas que son resultado de pautas culturales, de las costumbres, de prejuicios arraigados en la sociedad y de barreras u obstáculos de tipo arquitectónico o en los medios de comunicación.

En tal sentido, creemos que son muy ajustadas las enseñanzas del ilustre constitucionalista uruguayo Justino Jiménez de Aréchaga (1998, I: 366),

CUADRO XI.1. *Derecho electoral y discriminación positiva*

<i>Fecha</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Concepto o idea</i>
Mayo 1948	Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (OEA)	“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, junto con las libertades deben ser respetados sin distinción de clase.
Dic. 1948	Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU)	<p>1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.</p> <p>2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p> <p>3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”</p>
1964	Resolución núm. 18 del IV Congreso Panamericano	La necesidad de proceder a “la revisión de la legislación de los países americanos con el fin de que se levanten la interdicciones que coartan la capacidad de hecho y de derecho a los ciegos” basada en la propuesta uruguaya de “Equiparación de los derechos civiles y políticos de las personas ciegas”.
Dic. 1975	Declaración de los Derechos de los Impedidos (ONU)	Art. 5: “El impedido tiene los mismos derechos civiles y políticos que los demás seres humanos”, consagrando la igualdad en materia civil y política de las personas con discapacidades.
Oct. 1992	Declaración de Cartagena de Indias sobre Políticas Integrales para las Personas Mayores y Personas Discapacitadas en el área Iberoamericana (OEI)	Los mandatarios expresaron el firme compromiso de los países para adoptar las medidas tendientes a desarrollar políticas que facilitasen la igualdad civil y política de las personas de edad avanzada y de los discapacitados, tanto físicos como intelectuales o mentales.
Dic. 1993	Declaración de “Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (ONU)	Ratificó la tendencia a comprometer a los Estados Parte en la adopción de una política más decidida en materia de protección de los derechos de los discapacitados.
1995	“Resolución sobre la situación de los Discapacitados en el Continente Americano” (OEA)	Reiteró la preocupación sobre la situación de las personas con discapacidades y la necesidad de adoptar medidas que llevasen a la práctica la adopción de medidas que efectivamente consagren la igualdad en todos los planos.

CUADRO XI.1. *Derecho electoral... (conclusión)*

<i>Fecha</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Concepto o idea</i>
1996	Resolución “Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (OEA)	Encomendó al Consejo Permanente de la OEA que preparara un “Proyecto de Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación por Razones de Discapacidad”.
1999	“Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad” (OEA)	Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo o de cualquier otra índole, necesaria para eliminar la discriminación y propiciar su plena integración en la sociedad, entre otras actividades en las “políticas y de administración”. Además adoptó el concepto de “discapacidad” que se emplea en este capítulo.
Sep. 2002	“Ley de los Derechos Electorales para Ciudadanos con Discapacidades” (organismos electorales, congresistas, ONG reunidas en Suecia)	Refuerza los derechos garantizados por el Convenio Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, enfatiza que estarán garantizados sin cualquier tipo de discriminación, incluyendo discapacidades y sin otras restricciones que no sean las justificadas en una sociedad libre y democrática. Indica que los estados tienen la obligación de tomar medidas efectivas y necesarias para asegurar que los ciudadanos con discapacidades gocen de estos derechos y cuenten con la oportunidad de ejercer sus derechos políticos y electorales con equidad.

sobre el sentido profundo del concepto de “igualdad ante la ley”. Señalaba que: “Uniformemente se ha admitido que ese precepto [principio de igualdad ante la ley] no ha excluido la posibilidad de que se legisle para clases o grupos de personas”. Agregaba (1998, I: 367): “La filosofía democrática exige que el Estado reconozca la existencia de ciertas desigualdades y busque restablecer la igualdad efectiva entre los individuos mediante un tratamiento desigual”. Y concluía: “El sentido de ‘igualdad ante la ley’ significa idéntica protección ante la ley, sin que pueda asimilarse el concepto de protección al de tratamiento. Sólo seres iguales, en igualdad de situación, harán coincidir ambos términos, pero sólo en esa hipótesis”.

Por otra parte, debemos recordar que en algunos países de la región se ha legislado en materia de protección y defensa de los derechos de las minorías indígenas; en otros, acerca de la llamada “cuota de representación femenina”, los cuales constituyen ejemplos de normas que establecen un tipo o forma de discriminación positiva, en un intento de consagrar la participación igualitaria para grupos de población que se encuentran marginados o subrepresentados en la estructura de gobierno de los países.

5. BASES CONSTITUCIONALES QUE FACILITAN O LIMITAN LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS DISCAPACITADOS

En gran parte de los países de América no existen normas específicas, de rango constitucional, que se refieran a la situación de los discapacitados y al ejercicio de sus derechos políticos, como se aprecia en el cuadro XI.2. La única excepción es Canadá, donde la sección 15 menciona la igualdad ante la ley de todo individuo, sin discriminación alguna, haciendo mención de varios factores, entre ellos las discapacidades mentales o físicas.

Es interesante observar también el caso de Ecuador, donde se menciona que el Estado establecerá medidas para eliminar barreras tanto de comunicación como urbanísticas, arquitectónicas y de acceso al transporte que dificulten la movilización, aunque no se vincula explícitamente con los procesos electorales.² Vemos también en las normas constitucionales que sí existen algunas de carácter genérico que protegen a personas con discapacidad, como en Brasil, Colombia, Chile y Guatemala. En otros países, como Ecuador, Nicaragua y Paraguay, se hace referencia a la obligatoriedad del Estado para darles atención prioritaria. Podemos ver, asimismo, casos en los que se menciona la prohibición de todo tipo de discriminación por “capacidades diferentes”, como lo estipula la Constitución mexicana, o la peruana, que lo deja más general por razones de “cualquier otra índole”.

Pese a ello, en todos los países existen normas de carácter genérico que se refieren a los derechos de los habitantes y que establecen que no debe haber diferencias, pues se trata de derechos humanos que deben ser garantizados y amparados por los estados para su libre ejercicio por todas las personas.

² Llama la atención que Ecuador haga mención en su Constitución Política del tema de barreras arquitectónicas, mientras que en la legislación electoral no hay ningún tipo de regulación al respecto.

CUADRO XI. 2. *Normas constitucionales y legales que facilitan el acceso de las personas con discapacidad a los derechos políticos*

País	Normas constitucionales que velan por otros derechos	Normas legales	Otras fuentes
Antigua y Barbuda	No hay artículos específicos ^a		
Argentina	No hay artículos específicos	Código Electoral Nacional: art. 94 ^b Ley 1.385 (Provincia de Formosa)	
Bolivia	No hay artículos específicos	Art. 6 Ley Electoral: art. 146, literal c y h	
Brasil	No hay artículos específicos Numerosas normas de rango constitucional	Art. 1, párrafo III. Código Electoral (Ley 4.737): art. 138 y 150. Leyes 10.226 y 10.098	Resoluciones del TSE núm. 21.395; 21.342; 21.008; 19.849; 19.739 y 14.550A
Canadá	Sección 15, numerales 1 y 2 ^c	Canada Elections Act: art. 95 (numeral 3); 104 (literal d); 121 (numeral 1); 125; (numeral 5); 154-157; 159; 216; 217; 243 y 538	
Colombia	Art. 13	Arts. 47 y 54 Ley 136/94: art. 16	
Costa Rica	No hay artículos específicos	Art. 33 Código Electoral: art. 119 Ley 7600 (de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad)	Decreto 237 (20/2001) TSE

^a Si bien no conocemos los artículos específicos, hay normas que prevén expresamente la situación de personas con discapacidad física e intelectual o mental, y se adoptan medidas tendientes a brindar asistencia especial para facilitar su acceso en los procesos de votación. También está prevista la hipótesis en el caso de que el elector concorra sin acompañamiento, y una vez en la mesa de votación, exprese que necesita colaboración para sufragar.

^b El artículo 10 de dicho Código refiere directamente a las personas con discapacidad, pero eventualmente podría ser tenida en cuenta como una garantía legal para reclamar la protección y amparo para una persona con algún impedimento físico, mental o intelectual.

^c Carta de Derechos y Libertades de Canadá de 1981.

CUADRO XI. 2. *Normas constitucionales y legales que facilitan el acceso de las personas con discapacidad a los derechos políticos (continuación)*

<i>País</i>	<i>Normas constitucionales que velan por otros derechos</i>		<i>Normas legales</i>	<i>Otras fuentes</i>
	<i>Normas constitucionales</i>	<i>Normas constitucionales que velan por otros derechos</i>		
Chile	No hay artículos específicos	Art. 1 y 19 (numeral 9)	Ley 18.700: art. 28; 54; 61 y 64 ^d Ley 19.284: art. 1 y 2	
Ecuador	No hay artículos específicos	Art. 47 y 53	No hay artículos específicos	
El Salvador	No hay artículos específicos	Art. 70	Decreto Legislativo 888 (Ley de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad ^e)	
Guatemala	No hay artículos específicos	Art. 4 y 53	Acuerdo 061-90: art. 13	
Honduras	No hay artículos específicos ^f		Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas: art. 175	
Jamaica	No hay artículos específicos		The Representation fo the People Act: art. 36	

^d El artículo 40 de la Ley 18.700 prohíbe a los invidentes ser vocales de mesa. Además, el artículo 160 prohíbe a dicha población acceder al cargo de apoderado.

^e El Código Electoral de El Salvador establece en el numeral 4 del artículo 222, la prohibición de que no se podrán postular como candidatos a Concejales Municipales, “los ciegos, los mudos, los sordos, los enajenados mentales”, entre otras personas de distinta condición, profesión y actividad que desempeñen.

^f En el Código de la Niñez y de la Adolescencia, existe un capítulo de protección de los niños con discapacidad, en el capítulo IV, en los artículos 107 a 113. De igual manera, en el artículo 321 del Código Penal se establece una sanción de tres a cinco años de reclusión y multa de 30 000 lempiras para quien haga objeto de discriminación a otra persona por motivos varios, entre ellos, por adolecer de alguna discapacidad y cualquier otra lesiva a la dignidad humana. Estas normas consagran medidas para garantizar el amparo y protección a las personas con discapacidades.

México	No hay artículos específicos	Art. 1, inciso 3	Cofipe: art. 149 y 218, numeral 2 ^g	
Nicaragua	No hay artículos específicos	Art. 62	Ley Electoral: art. 119	Resolución del CSE
Panamá	No hay artículos específicos ^h		Código Electoral: art. 265 y 266	
Paraguay	No hay artículos específicos	Art. 58	Ley N° 834/96: arts. 207 y 217 ⁱ	
Perú	No hay artículos específicos	Art. 2 (numerales 1 y 2); 7 y 23	Ley Orgánica de Elecciones 26.859: art. 263	Resoluciones 169/ 2001; 177/ 2001 y 341-2002-J (ONPE) Resolución 315-2002-JNE
Puerto Rico	No hay artículos específicos		Ley Electoral: art. 1.005 (literal m); 2.007 (literal k); 4.021(literal c); 5.030; 5.016. Reglamento para los Procesos de Radicación de Candidaturas y Primarias de los Partidos Políticos: sección 4.14.	

^g El numeral 5 del artículo 219 del referido Código Federal indica que: "En ningún caso se permitirá el acceso a las casillas a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas", pero limitándolo solamente a los discapacitados intelectuales profundos o severos.

^h La única disposición constitucional relativa a las personas con discapacidad, está contemplada en el artículo 12 de la Carta Fundamental, y se refiere al proceso de naturalización. Dice que: "La ley reglamentará la naturalización. El Estado podrá negar una solicitud de carta de naturaleza por razones de moralidad, seguridad, salubridad, incapacidad física o mental".

ⁱ El literal *b*) del artículo 91 de la citada norma establece que "no podrán ser electores": "los sordomudos que no sepan darse a entender por escrito o por otros medios".

CUADRO XI.2. *Normas constitucionales y legales que facilitan el acceso de las personas... (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Normas constitucionales que velan por otros derechos</i>	<i>Normas constitucionales</i>	<i>Normas legales</i>	<i>Otras fuentes</i>
República Dominicana	No hay artículos específicos		Reglamento para las Elecciones Generales y el Escrutinio General del año 2000; reglas 20-22; 27 (7)(b) Manual de Procedimientos para las Juntas y Subjuntas de Unidad el día de las Elecciones Generales: sección 17.8	
Santa Lucía	No hay artículos específicos		Ley Electoral 275/97: art. 121 House of Assembly (Elections) Act: formularios 17; 18 y 19 ^j	
Uruguay	No hay artículos específicos	Art. 8; 10 (inciso 2) y 80 (inciso 1)	Ley de Elecciones: art. 45 (inciso 2) y 95	
Venezuela	No hay artículos específicos		No hay artículos específicos	

^j Además, si bien no conocemos los artículos específicos, sabemos que hay normas que prevén la situación de personas con discapacidad física e intelectual o mental, y que por ello reciben asistencia especial y protección.

6. MARCOS LEGALES QUE FACILITAN O LIMITAN LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS DISCAPACITADOS

En materia de legislación electoral, ha habido un paulatino avance tendiente a incorporar normas que garanticen los derechos políticos de las personas con discapacidad, aun cuando en algunos países, como Ecuador o Guatemala, como ya lo señaláramos, no existe referencia alguna sobre el tema. Analizaremos la legislación electoral de América Latina desde cuatro aspectos diferentes: la terminología, el votante discapacitado puede ser asistido, el voto secreto y la accesibilidad, como se aprecia en el cuadro XI.3.

6.1. Imprecisión en cuanto al uso del término discapacidad

Tal como vimos en el párrafo 2, en la legislación electoral analizada cabe destacar que no hay uniformidad en el uso de la terminología, pues en la mayoría de los países el término más empleado es el de “población no vidente”. Notamos también que son pocos los países cuya legislación emplea aún términos peyorativos que conllevan una connotación negativa que fomenta la discriminación.³

Se evidencia también la discriminación en la normativa que se constituye en una limitación expresa a los derechos políticos de las personas con discapacidad. En el caso paraguayo cabe destacar que existe una norma que establece que no podrán ser electores “los sordomudos que no sepan darse a entender por escrito o por otros medios”,⁴ y también tenemos el caso del artículo 222 del Código Electoral de El Salvador que impide postularse como candidatos a concejos municipales a los ciegos, los mudos, los sordos y los enajenados mentales. Igualmente, el artículo 39 de la Ley 18.556 de Chile indica que no podrán ser inscritas las personas cuyo derecho de sufragio se encuentre suspendido por interdicción en caso de demencia.

³ Para un mayor análisis de los términos considerados discriminatorios en la población con discapacidad, véase el capítulo III en Jiménez Aréchaga, 1998.

⁴ Legislación Electoral 8343/96 de Paraguay (1997), artículo 91, literal B.

CUADRO XI.3. Normativa interna relativa al ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad (por país)

<i>País</i>	<i>Uso del término discapacidad</i>	<i>Vota acompañado por persona de su confianza</i>	<i>Vota acompañado por presidente mesa</i>	<i>Vota públicamente</i>	<i>Emplea plantillas/ papeletas en braille</i>	<i>Condiciones de accesibilidad</i>
Antigua y Barbuda	No videntes	X	X			
Argentina	No videntes Personas que tuvieron imposibilidad efectuar movimiento para sufragar		X			
Bolivia	Discapacidad física No videntes	X	X		X	
Brasil	No videntes Deficiencia o movilidad reducida				X (Urna electrónica)	X
Canadá	No videntes	X (Acompañante debe prestar juramento)			X (Plantillas)	X

Chile	No videntes	X (Persona lo puede acompañar hasta mesa, pero no entrar juntos a la cámara)	X	X (Plantillas facsímiles)
Colombia	Limitaciones o dolencias físicas	X		
Costa Rica	Condiciones físicas imposibiliten voto	X	X	X
Ecuador				
El Salvador	No videntes			X
Guatemala	No está regulado	No está regulado	No está regulado	X
Honduras	Ciegos Impedidos de ambas manos Imposibilitados de votar por sí mismos			X
Jamaica	Impedimento físico No vidente	X (Juramento del elector)	X (Juramento del elector)	

CUADRO XI.3. Normativa interna relativa al ejercicio de los derechos políticos... (conclusión)

<i>País</i>	<i>Uso del término discapacidad</i>	<i>Vota acompañado por persona de su confianza</i>	<i>Vota acompañado por presidente mesa</i>	<i>Vota públicamente</i>	<i>Emplea planillas/ papeletas en braille</i>	<i>Condiciones de accesibilidad</i>
México	Incapacitados físicamente Impedidos físicamente	X			X	
Nicaragua	Impedimento físico	X				
Panamá	Notoriamente ciegos Físicamente imposibilitados	X				
Paraguay	Minusválidos Defecto físico Sordomudo (no podrán ser electores)	X				
Perú	Invidentes	X			X	X
Puerto Rico	Impedimento físico Ceguera	X			X (Plantilla)	X

	Imposibilidad usar manos		
República Dominicana	Incapacitados para votar sin ayuda	X	
Santa Lucía	Discapacidad física	X	X
		(Elector deberá prestar juramento que no puede votar sin asistencia)	(Elector deberá prestar juramento que no puede votar sin asistencia)
Uruguay	Notoriamente ciegos Físicamente imposibilitados	X	X
Venezuela		X	

6.2. *El votante discapacitado puede ser asistido*

Sobre la población no vidente, encontramos uniformidad en que la forma de garantizar sus derechos es permitiendo el acompañamiento de una persona de su confianza, como en Antigua y Barbuda, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Santa Lucía, Uruguay y Venezuela. En Colombia el voto acompañado es para personas con “limitaciones o dolencias físicas” y, en pocos casos, también existe la opción de que sea el presidente de la mesa o fiscal el que acompañe al elector, como en Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Jamaica y Santa Lucía. Los países caribeños anglófonos mencionados tienen además una disposición de que el elector haga un juramento indicando que no puede votar por sus propios medios, mientras que en Canadá el juramento lo debe hacer el acompañante en el sentido de no influir en la votación ni revelar por quién votó la persona a quien asistió, pudiendo hacerlo sólo una vez. Por otro lado, en Chile se establece que el acompañante no podrá entrar al cuarto o cámara secreta con el elector, lo que si bien tiende a dejar al elector actuar con mayor independencia, no se ajusta al derecho universal del voto secreto.⁵

6.3. *Secretividad del voto*

El tema de la secretividad del voto es particularmente sensible porque, como hemos señalado, en la mayoría de los países está previsto el voto acompañado o asistido, ya sea por una persona de confianza o bien por el presidente de la mesa de votación. No obstante, en algunos países se ha establecido mediante la normativa interna el uso del sistema braille, para la población no vidente que domine ese lenguaje, por medio de papeletas especiales o plantillas (Bolivia, Canadá, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Puerto Rico). La norma constituye una medida que tiende a facilitar el secreto del voto del elector, pero, obviamente, está limitada sólo a

⁵ En Argentina, antes de ser reformado el artículo 94 del Código Electoral el 29 de diciembre de 2003, se establecía la misma condición que en Chile. Tras la reforma el artículo quedó así: “Las personas que tuvieren imposibilidad concreta para efectuar todos o algunos de los movimientos propios para sufragar, serán acompañados por el presidente de la mesa al cuarto oscuro, donde a solas con el ciudadano elector, colaborará con los pasos necesarios hasta la introducción del voto, en la medida en que la discapacidad lo requiera”.

aquellos que conocen dicho código, lo que dificulta que esta innovación utilizada en materia electoral tenga un mejor aprovechamiento y rendimiento para los discapacitados visuales, porque quien no maneja el sistema Braille no puede usarlo.

En países que emplean el voto automatizado, como Brasil, las urnas electrónicas tienen el sistema braille, lo que le facilita a las personas no videntes sufragar sin necesidad de ser asistidos. Solamente en dos países se considera en la ley el voto público (Costa Rica —de forma opcional— y Honduras) que contraviene las disposiciones constitucionales del voto secreto de cada país (art. 93, C.P. de Costa Rica y art. 44, C.P. de Honduras).

6.4. Accesibilidad

El tema de accesibilidad de las personas con discapacidad a los procesos electorales ha sido uno de los ejes temáticos más discutidos en el seno de las organizaciones de personas con discapacidad, y recientemente se ha retomado en acuerdos internacionales, como el de la Declaración de los Derechos Electorales de las Personas con Discapacidad firmado en Sigtuna, Suecia, en septiembre de 2002.⁶

En cuanto a la legislación electoral, ha habido avances en la región para incorporar normas que permitan el libre desplazamiento y acceso a los centros de votación y a las juntas receptoras de voto. Como se observa en el cuadro XI.3, las condiciones de acceso se han dado en Canadá, Costa Rica, Perú, Uruguay y Brasil, donde ha habido resoluciones⁷ recientes regionales para mejorarlas, como la que indica a los Tribunales Electorales Regionales su deber de expedir instrucciones a los jueces electorales para escoger los lugares de votación con más fácil acceso para los discapacitados.

En Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), tomó una serie de medidas⁸ tendientes a lograr una mayor participación política de

⁶ Capel participó en un Taller de Trabajo Mundial sobre Derechos Electorales y Estándares para Personas con Discapacidad, organizado por IDEA Internacional y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), que reunió a unos cincuenta líderes de organizaciones de discapacidad, miembros de organismos electorales, congresistas y funcionarios de organismos electorales de 24 países que se reunieron en la ciudad de Sigtuna, Suecia, del 14 al 17 de septiembre de 2002, para elaborar la versión final de la Ley de los Derechos Electorales para Ciudadanos con Discapacidades.

⁷ Resolución 21.395 del 8 mayo 2003 de Minas Gerais o la Ley 10.226 del 15 mayo 2001.

⁸ Resoluciones (169/2001, 177/2001).

los ciudadanos que tenían distintos tipos de discapacidad, para las elecciones generales del año 2001, que disponían la exoneración de formar colas, y además otorgaban facilidades para el acceso al local y a las mesas de votación. En el último proceso electoral, en ocasión de las elecciones regionales y municipales de 2002, la ONPE aprobó la directiva: “Facilidades para la emisión del voto de los ciudadanos y ciudadanas con discapacidad y su empadronamiento”,⁹ donde se detallan las acciones a tomar para hacer viable su voto, como la colocación de mesas en primeros pisos, cartillas en braille, rampas, así como su empadronamiento, con el fin de hacer un diagnóstico real de la cantidad de votantes con discapacidades y de qué tipo son éstas.

Por su parte, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú (JNE), aprobó el Plan de fiscalización del proceso de elecciones regionales y municipales 2002,¹⁰ que incluyó un Manual de procedimientos de fiscalización electoral y un Sistema de información de procesos electorales. Ambas herramientas contenían procedimientos automatizados destinados a supervisar la implantación de facilidades para la emisión del voto de los ciudadanos con discapacidad, a la vez que permitían reportar las incidencias que pudiesen afectar el sufragio de este sector de la ciudadanía, todo en tiempo real a través de internet, lo que le permitió al pleno del JNE la toma de decisiones informadas e inmediatas.

Asimismo, se han dado mejoras en el marco jurídico de países como Costa Rica para la elección de alcaldes y municipales del 1 de diciembre de 2002, donde se crearon 29 distritos electorales en los asilos de ancianos, para efecto de instalar en esos mismos locales las juntas receptoras de votos con el fin de procurar la mayor comodidad del elector que tuviera problemas de movilización para la emisión del sufragio. La accesibilidad también se vio mejorada por directrices¹¹ establecidas por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) para las elecciones nacionales de febrero de 2002 donde se instruyó ubicar los lugares de votación en lugares de fácil acceso para personas con discapacidad física, evitando situarlos en plantas altas y, en algunos casos, el TSE construyó rampas en las escuelas.¹²

⁹ Resolución (341-2002) del 22 de octubre de 2002.

¹⁰ Resolución (315-2002).

¹¹ Emanadas del Decreto 237.

¹² En Costa Rica, los locales de votación son las escuelas públicas y aun cuando le corresponde al Ministerio de Educación realizar mejoras de acceso en la infraestructura, el TSE asumió esa responsabilidad.

Debemos hacer énfasis también en la experiencia canadiense, cuya legislación ha avanzado muchísimo sobre la materia con regulaciones minuciosas que facilitan el acceso pleno de las personas con discapacidad a los procesos electorales. Por ejemplo, se establece la conformación de un registro que indique las necesidades del elector en torno, por ejemplo, a interpretación en lenguaje de señas o de intérprete, local de votación con acceso a nivel, o cualquier impedimento que tenga, a fin de que el organismo electoral tome las medidas con la antelación necesaria para garantizarle al ciudadano el ejercicio pleno de sus derechos. Incluso el artículo 125 establece las mesas móviles para adultos mayores o personas con discapacidad, el 157 se refiere a los electores que se encuentran internados y el 243 permite el voto en el domicilio a pedido del elector, donde un oficial de elecciones se trasladará para asistirle. De igual modo podríamos señalar como ejemplos la legislación de Puerto Rico, en la que tanto la Ley Electoral como sus reglamentos establecen varias disposiciones mediante las cuales se brindan servicios especiales para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a los procesos electorales.

7. ANÁLISIS DEL GRADO EN QUE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES SON DE APLICACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

Si bien, como hemos visto, en algunos países no existe legislación expresa sobre el acceso de las personas discapacitadas a los procesos electorales, en la práctica se han dado avances graduales en la materia. A manera de ejemplo, se crearon disposiciones para el uso de plantillas en braille en el proceso electoral guatemalteco del 9 de noviembre y 28 de diciembre de 2003. Para esa elección, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala trabajó con el Consejo Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad (Conadi) en ciudad Guatemala, Retalhuleu y Quetzaltenango y se distribuyeron 150 000 boletas en braille a las 10 000 mesas electorales planificadas, con el fin de lograr la participación política de esa población, aun cuando tenían datos de que hay poco acceso a la educación en braille fuera de la capital.

Por otro lado, en Honduras, donde se instalaron para la elección de 1993 las plantillas en braille, no se continuó con esto para las elecciones de año 2001. El avance más significativo se ha dado en El Salvador, donde el proyecto piloto de implementación del sistema braille, iniciado para las elecciones legislativas de 2000, fue ampliado para las elecciones legislativas

de 2003 y se contó con un trabajo coordinado de organizaciones nacionales de discapacidad junto con el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador (TSE),¹³ e hicieron una labor pionera en la región centroamericana de observación electoral. De cara a las elecciones presidenciales del 21 de marzo de 2004, estas organizaciones continuaron trabajando de forma coordinada con el TSE para mejorar las condiciones de participación ciudadana, derecho a la información, accesibilidad y secretividad del voto.¹⁴

Esta experiencia salvadoreña de trabajo coordinado entre organizaciones de discapacidad y organismos electorales ha sido un ejemplo exitoso para la región centroamericana, al igual que lo fue para la región andina el trabajo realizado en Perú para las elecciones generales de 2001.¹⁵

En Costa Rica un informe¹⁶ del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial presentado al TSE indica que aun cuando el TSE ha establecido normas electorales que facilitan el ejercicio del sufragio a personas con discapacidad, en la práctica hay mucho trabajo pendiente en materia de servicios de atención, condiciones de accesibilidad, información en señas y plantillas para no videntes, aunque consideraron positivo el voto semipúblico, que tuvo una utilización de 47% de las personas entrevistadas; asimismo, se dieron una serie de recomendaciones de cara a próximos procesos electorales.

Esta labor de coordinación entre asociaciones de discapacidad y organismos electorales es crucial para evitar roces posteriores, como por ejemplo en el caso de Brasil, donde el Consejo Nacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conade) solicitó la modificación a la creación de circunscripciones electorales especiales¹⁷ para facilitar el acceso de los ciudadanos que tienen algún tipo de discapacidad, promovida por el Tribunal Superior Electoral de Brasil para las elecciones presidenciales de octu-

¹³ La organización más relevante fue la Asociación Cooperativa del Grupo Independiente Pro Rehabilitación Integral (Acogipri de R.L).

¹⁴ Capel colaboró con Acogipri, el TSE/El Salvador e IFES en un taller de trabajo llevado a cabo el 24 y 25 de junio de 2003 para articular los hallazgos y recomendaciones de la observación electoral realizada ese año en propuestas concretas de acción. Por ejemplo, se propusieron reformas para la eliminación del artículo 222 del Código Electoral, se buscó establecer un convenio de cooperación con el TSE para promocionar y garantizar los derechos de las personas con discapacidad, que considerara una campaña inclusiva de información y educación, y que se mejoraran las condiciones de accesibilidad el día de la elección, entre otras medidas.

¹⁵ Para profundizar sobre esta experiencia, se recomienda consultar Aproddis, 2002.

¹⁶ Informe de evaluación de las condiciones de accesibilidad para votantes con discapacidad en las elecciones nacionales, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, 2002.

¹⁷ Resolución (21.008) de 5 de marzo de 2002.

bre del año 2002. Conade calificó esa norma de excluyente y discriminatoria para las personas con discapacidad y no acorde con los principios constitucionales.

Por otro lado, la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, mediante un reglamento para las elecciones generales del año 2000, estableció la figura de colegios de fácil acceso, en donde los ciudadanos con incapacidad temporal o permanente para votar deben llenar una solicitud en un plazo determinado para votar en ese recinto especial. Actualmente la Comisión Estatal de Elecciones trabaja de cara a las elecciones del 2 de noviembre de 2004 en una serie de proyectos de alta tecnología, así como también en una reorientación de su trabajo a favor del elector con discapacidad para darle mayores facilidades para emitir su voto. En los temas de accesibilidad, por ejemplo, se está implementando un sistema de información sobre la accesibilidad de los centros de votación y se estudia la construcción de rampas en los mismos, así como la adquisición de unidades móviles. También se está capacitando a los funcionarios electorales sobre cómo atender a electores con discapacidad. Están trabajando también en brindar sistemas de información electoral activado por voz, plantillas impresas, troqueladas y con impresión braille y papeletas “parlantes”.¹⁸

Como síntesis, digamos que en todos los países hay la mejor disposición y la costumbre de colaborar a facilitar el acceso a los locales de votación a las personas con discapacidad. Pero esta voluntad no siempre alcanza sus objetivos, ya que muchas veces no es posible, por la ubicación de las mesas de votación en plantas elevadas o en lugares que presentan desniveles y se constituyen en barreras arquitectónicas muy difíciles de superar para las personas que tienen dificultades de desplazamiento.

En cambio, no se han adoptado otras medidas, como la de facilitar el acceso a la información sobre los diferentes programas y candidaturas electorales, la presencia en los medios televisivos de personas que transmitan a los sordos mediante el lenguaje de señas, o subtitulando la exposición, el contenido de ideas y programas. De esa manera se atendería a este segmento de la población.

Cuando se realizan actos proselitistas en la vía pública, en general no se prevé la asistencia de personas con discapacidades motrices y no se les

¹⁸ Informe de Juan M. Toledo, II vicepresidente de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico en la XVII Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), que tuvo lugar en San José, Costa Rica, del 24 al 26 de septiembre de 2003.

facilita el acceso mediante rampas ni se les destina un sector donde se puedan ubicar con comodidad para seguir la exposición de los oradores.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que, en la mayoría de los países de la región, está establecida en la normativa constitucional o legal, la obligación de sufragar en distintos tipos de comicios, con la imposición consiguiente de sanciones para quienes omitan votar, ya sea involuntaria o deliberadamente. Se podría pensar que lo más sencillo sería exonerar del deber de sufragar a las personas con discapacidad para no imponerles una carga difícil de cumplir, pero evidentemente si se adoptara esa posición, se les estaría discriminando y aportándoles una solución que incita a no participar como ciudadanos en los procesos electorales, privándoles de uno de sus derechos humanos primordiales.

Creemos que el sendero por recorrer debe ser otro: adoptar mecanismos de acción positiva que realmente faciliten el acceso a tales procesos, respetando la dignidad del discapacitado.

8. CONSIDERACIONES FINALES: NECESIDAD DE REFORMAS PARA ATENDER LA SITUACIÓN DE LOS DISCAPACITADOS

Es evidente que América Latina cuenta con recursos institucionales, materiales y humanos para implantar mecanismos de discriminación positiva que permitan el pleno goce de los derechos políticos a los grupos de personas discapacitadas.

Algunos de los asuntos pendientes que deberían abordarse a la brevedad serían:

- Modificar algunas de las disposiciones constitucionales y las normas electorales para adecuarlas a las necesidades sentidas por un segmento de la población americana, formando así parte de una estrategia que incorpore como objetivos la protección y promoción de los discapacitados en América Latina.
- Adoptar medidas que faciliten que los discapacitados se inscriban en los registros cívicos y electorales de los países, con menos obstáculos y dificultades de los que tienen en el presente. Una de las soluciones sería la utilización de mesas de inscripción móviles, que se desplazarían por todo el territorio y realizarían de esa manera la inscripción cívica y electoral para atender a este grupo. La utilización de la moderna tec-

nología facilitaría hacerlo sin mayores dificultades y conservando la plenitud de las garantías cívicas.

- La necesidad de que al realizar los censos generales se incluya un área para contar con información de las personas discapacitadas y el tipo de discapacidad que tienen. Debería estar ordenada por zona o área geográfica en la que habitan, para tenerlos especialmente en cuenta en la elaboración de los padrones de habilitados para sufragar.
- Dentro del tema analizado cobra importancia la situación de las personas que habitan en el medio rural, que están más desprotegidas que las radicadas en zonas y áreas urbanas. En efecto, es evidente que las dificultades para ejercer los derechos políticos de las personas que viven en el medio rural son mayores que las de los medios urbanos, y esa situación se agrava notoriamente en los casos de personas con discapacidades.
- La eliminación de normas constitucionales o legales que en algunos países de la región impiden a personas que tienen algún tipo de discapacidad postularse como candidatos a distintos cargos electivos. Ésta es una prohibición que no puede seguir incluida en los ordenamientos institucionales de la región, porque significa una limitación a los derechos humanos de las personas.
- La falta de medidas que tiendan a facilitar la comprensión de los sordos en los medios televisivos en todo tiempo es particularmente sensible en las épocas de las campañas electorales, en las que se transmiten mensajes orales de candidatos y partidos políticos, los que en su gran mayoría no pueden ser recibidos por los discapacitados auditivos. Se debería disponer, como medida facilitadora, que en los meses de las campañas electorales se cuente con personas que retransmitan los mensajes de los candidatos utilizando el lenguaje de señas para comprensión de los sordos.
- El establecimiento de lugares de votación que no tengan barreras u obstáculos de tipo arquitectónico facilitaría la asistencia a los mismos de personas con discapacidad. Se tendría que seleccionar locales que permitan el fácil acceso de los electores y que, en lo posible, no tengan escaleras, salvo que dispongan de rampas inclinadas. De igual modo es importante la ubicación de las comisiones receptoras de votos dentro de los locales, que también deben tener buenas condiciones para facilitar la movilidad de las personas discapacitadas ante las mismas, así como cuando se trasladan a los recintos o cuarto secreto para emitir su voto.

- La necesidad de trabajar en pos de cambios educativos y culturales en la población en general, ya que algunos prejuicios hacia ese grupo de personas promueve una imagen de que constituyen un pequeño sector de la población, sin mayores capacidades, y que su marginación de los procesos políticos y electorales no tiene mayor incidencia en la vida de los países. Esos prejuicios son reforzados por el accionar negligente de los medios de comunicación, que frecuentemente utilizan el arma del ridículo o el silencio ominoso que afecta sobremanera a estos grupos de población. En general, los sistemas educativos relegan a las personas discapacitadas a lugares no visibles de la vida de la nación, y no hacen más que fortalecer las sutiles barreras culturales que tienden a discriminar a los discapacitados respecto del resto de la población. Es evidente la necesidad de que los sistemas educativos formales, no formales e informales y los medios de comunicación trabajen para cambiar la imagen y los estereotipos que se tienen sobre las personas discapacitadas.
- De igual forma habría que trabajar tanto en la educación como en la cultura y con todos los agentes de comunicación para eliminar cualquier alusión o referencia a que las capacidades diferentes puedan llegar a suponer un menoscabo de talentos y virtudes. Estos prejuicios afectan sensiblemente a los discapacitados porque se proyecta sobre ellos la sombra de que no cuentan o no tienen capacidades iguales o superiores a los demás miembros de la comunidad y, por ello, son desalentados a participar más activamente en la vida política de los países. Con la pervivencia de tales estereotipos, se cristaliza una visión que no valora a los discapacitados y, en el caso de comparecer a las contiendas políticas y electorales, seguramente no serán preferidos por vastos sectores de la población, salvo contadas excepciones, que no hacen más que confirmar la regla.
- Los partidos políticos y las formaciones no muestran en sus cuadros dirigentes un número significativo de discapacitados, ni siquiera en proporción a su número. Los que están vinculados a las estructuras de los partidos, en general, se dedican a labores de secretaría o están en puestos de escasa relevancia. Casi nunca actúan como dirigentes. Esta situación se podría revertir para que intervengan más activamente en las distintas acciones de la vida política, tal como ha ocurrido con otros grupos de la población que también permanecían marginados del quehacer político. Sería muy positivo que los partidos políticos desarrol-

ran acciones que facilitasen el acceso de los discapacitados a los distintos niveles de dirección de los mismos, estimulando de esa manera la participación en dichas formaciones.

- Otro aspecto que está pendiente es el relativo a la utilización de las nuevas tecnologías para facilitar la participación plena de los discapacitados en los procesos electorales. Hasta el presente, es claro que se ha hecho una utilización muy restringida para los grupos de personas con capacidades diferentes.

La preocupación de los países americanos de incorporar en forma definitiva a la vida política y a todas sus manifestaciones, como los procesos electorales, a los grupos de ciudadanos y personas que lo hacen en forma limitada porque tienen mayores dificultades para hacerlo, muestra a las claras la conciencia e interés en facilitar una consolidación de las democracias en la región.

Se tendrán que realizar los mayores esfuerzos y adoptar las medidas necesarias para ir incorporando rápidamente a las personas con discapacidades a los procesos políticos y electorales, para así ampliar la participación ciudadana orientada a tomar parte activa en la elección de los gobernantes, así como para contribuir en la definición de las políticas de los países.

Esa participación no sólo tiene que ser como electores, sino también como candidatos a integrar distintos órganos y niveles de gobierno de los países de la región, para lo cual evidentemente están plenamente preparados y capacitados. La progresiva incorporación de estos grupos a la vida política de los países, además de cumplir con el ordenamiento constitucional y legal de la región, sin duda permitirá avanzar en los procesos de democratización del sufragio en América Latina.