

## Respuesta consolidada sobre mujeres y referendos

---

*Esta respuesta consolidada se basa en la investigación realizada por personal de iKNOW Politics y contribuciones presentadas por los siguientes especialistas y miembros activos de iKNOW Politics: Hon. Lucienne Robillard, quien se desempeñó como parlamentaria y ministra de gabinete a nivel provincial en Quebec y a nivel nacional en el Parlamento canadiense; Julia Brothers, oficial de programa en Procesos Electorales y Políticos del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI); Stephanie Lynn, directora residente de programa del NDI-Malasia y Birmania; y el Dr. Moha Ennaji, profesor de Lingüística, Cultura y Estudios de Género.*

---

### **Pregunta:**

Les agradecería que pudieran compartir conmigo las experiencias de otros países que hayan atravesado por referendos, particularmente en lo que se refiere a dos temas: (i) ¿qué cuestiones de género surgieron y cómo fueron abordadas? y (ii) ¿qué lecciones podemos aprender de esos procesos?

Grace Achieng Okonji, Sudán del Sur

### **Introducción**

Esta respuesta consolidada pone de relieve el papel fundamental que desempeñan las mujeres en las campañas de referendos. Discute también la importancia de la participación activa de las mujeres en un referendo y la sensibilidad frente a las barreras potenciales a esta participación, especialmente en un entorno posconflicto.

La respuesta consolidada presenta ejemplos de países que han atravesado por procesos de referendo, y detalla cómo fueron abordadas las problemáticas de la mujer y de género en esas ocasiones.

## **Referendo. Definición y contexto**

Un referendo se define como una votación general en la que una propuesta particular es aceptada o rechazada por la totalidad de un electorado. Julia Brothers, oficial de programa de Procesos Electorales y Políticos del NDI, subraya que los referendos pueden crear oportunidades y desafíos especiales para la población de un país, sobre todo para las mujeres. La señora Brothers aclara que los referendos son diferentes de las elecciones regulares, en que las y los votantes seleccionan sus opciones entre varios candidatos o candidatas:

Los referendos permiten a los votantes elegir una opción sobre una cuestión legislativa directa, tal como la independencia nacional o la adopción o modificación de una constitución u otra ley. Esto suele implicar resumir una cuestión muy compleja en una simple pregunta «sí/no» (Brothers, J. Opinión de especialista, 2010).

No es raro ver referendos que se llevan a cabo en contextos de crisis, en los que las mujeres desempeñan un papel esencial en impulsar el proceso hacia adelante. Stephanie Lynn, directora de programa del NDI en Malasia y Birmania, llama la atención sobre los referendos que se realizan en contextos de conflicto o posconflicto, en los que las mujeres están particularmente motivadas a terminar con la violencia. Asimismo, los hombres pueden estar ocultos, haber fallecido o estar encarcelados, lo que los deja fuera del proceso político el día de las elecciones (Lynn, S. Opinión de especialista, 2010).

La Constitución de Kenia, que actualmente está redactándose, constituye un ejemplo del papel que juegan las mujeres en los referendos relacionados con la prevención de conflictos. La señora Brothers dice a este respecto:

Kenia está actualmente abocada a un profundo debate público en la redacción de una nueva Constitución que será adoptada por referendo. Un cambio propuesto introduciría el requisito de que los partidos políticos nominen a mujeres como representantes de las asambleas regionales. Las mujeres parlamentarias están sumándose al debate sobre este cambio particular. Algunas mujeres que se oponen a la medida la ven no como un paso positivo para una mayor representación femenina, sino como una oportunidad para el favoritismo en un plano étnico o regional. La Resolución 1325 de la ONU sobre

Mujer, Paz y Seguridad (2000) reconoció el papel fundamental de las mujeres en las áreas de la paz, la seguridad y el desarrollo. Este papel ha sido concretado especialmente en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, en las que el personal femenino civil y uniformado está desempeñando un importante rol en prevenir conflictos, promover la paz y ayudar en la reconstrucción posconflicto dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

Además de esto, el Dr. Moha Ennaji, profesor de Lingüística, Cultura y Estudios de Género, cita como ejemplo una iniciativa de las mujeres para lograr la paz en Asia del Sur —Camboya y Vietnam— que ha estado congregando espontáneamente a mujeres y hombres en torno a la causa de la paz y la no violencia (Ennaji, M. Opinión de especialista, 2010).

### **Mujeres y referendos**

Como explicó la señora Brothers, los referendos suelen tratar sobre cuestiones especializadas tan importantes que se pide a la población que decida sobre ellas directamente. Estas cuestiones se relacionan habitualmente con derechos fundamentales de la ciudadanía o con el destino general de la nación, temas que, inevitablemente, tendrán impacto sobre las mujeres. Por esta razón, es importante que ellas estén representadas en el proceso de decisión sobre el contenido del referendo (Brothers, J. Opinión de especialista, 2010).

Asimismo, es muy importante que las mujeres elegidas como funcionarias, las lideresas de la comunidad y los grupos femeninos de la sociedad civil tomen parte en el proceso del referendo para asegurar que la comunidad en su conjunto esté representada, especialmente si el voto se refiere a una nueva Constitución o a una modificación en esta que puede incluir u omitir cláusulas importantes que afecten a las mujeres:

Sea que el referendo se desarrolle a través de funcionarios elegidos o sea presentado por la sociedad civil, las mujeres funcionarias elegidas, lideresas y grupos femeninos de interés deben tener asiento en la mesa. Esto puede asegurar que las mujeres realicen más aportes sobre la cuestión en debate y comprendan mejor cómo la cuestión puede impactarlas (Brothers, J. Opinión de especialista, 2010).

## **Problemática de género durante un referendo**

### **1. La educación de las y los votantes**

Las mujeres pueden enfrentar muchos obstáculos para participar durante una campaña de referendo, especialmente en los países en desarrollo. En algunas naciones, las mujeres y las niñas se encuentran en mayor desventaja que los hombres y los niños en lo que se refiere a recibir educación. Esta diferencia de oportunidades tiene un impacto inmediato en que los índices de alfabetización entre las mujeres sean más bajos, y crea barreras a su participación efectiva en la política y la vida pública (Respuesta consolidada sobre el trabajo con candidatas y mujeres votantes durante las elecciones 2008, p. 2).

La señora Brothers resalta que la educación de las y los votantes es esencial para que el proceso de referendo sea imparcial y creíble. Por ejemplo, las personas que votan no siempre cuentan con los datos suficientes para tomar decisiones informadas sobre la cuestión que está en juego, y en vez de ello pueden tomar decisiones basadas en conocimientos parciales o en la desinformación. Por ello, la educación de las y los votantes es más importante en la medida en que una población no tiene mucha experiencia en elecciones, o cuando existe un elevado índice de analfabetismo o una deficiente infraestructura para el intercambio de información. Como las mujeres suelen estar desproporcionadamente afectadas por el analfabetismo y suelen estar menos expuestas a la información pública, deben hacerse esfuerzos especiales para educar a las votantes sobre el tema del referendo y su impacto en la población femenina (Brothers, J. Opinión de especialista, 2010).

La señora Brothers enfatiza especialmente la importancia de educar a las personas votantes cuando se trata de un referendo constitucional, en el que cuestiones transversales de interés para la población general —tal como el sistema electoral— pueden opacar cuestiones que afectan directamente a las mujeres. Asimismo, todas las leyes o cláusulas constitucionales, sea que parezcan estar directamente relacionadas con las mujeres o no, deben ser examinadas por una persona especialista en género que analice su impacto potencial sobre las mujeres. Los esfuerzos para educar a la población votante pueden ser adaptados para informar a las mujeres sobre los aspectos específicos de la Constitución que las afectarán directa o indirectamente. Las organizaciones femeninas pueden servir como fuentes de información

imparcial y especializada para las mujeres de todo el país (Brothers, J. Opinión de especialista, 2010).

Como ejemplo, la señora Brothers cita el referendo constitucional en Kenia que se realizó en el 2005:

El referendo del 2005 enfrentó una escasez de esfuerzos imparciales de educación de votantes, en la medida en que muchas de las principales organizaciones de la sociedad civil estaban haciendo campaña activamente a favor o en contra de la nueva Constitución. El analfabetismo, especialmente entre las mujeres, siguió siendo un desafío persistente entre la población votante, tanto así que en la cédula electoral se usaron símbolos, un banano para el «Sí» y una naranja para el «No». Durante la etapa previa al referendo, muchas organizaciones femeninas, incluido el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, realizaron esfuerzos de educación de votantes, usando foros públicos para educar sobre todo a las mujeres votantes. Estas reuniones dieron a las mujeres la oportunidad para debatir detalles de la Constitución propuesta y expresar su opinión en entornos seguros (Brothers, J. Opinión de especialista, 2010).

## **2. Participación de las mujeres en procesos de campañas de referendo**

Lucienne Robillard —ex parlamentaria de Canadá, ministra de gabinete y miembro de la Asamblea Provincial de Quebec, quien fue una organizadora clave de la campaña por el «No» durante el referendo por la independencia de Quebec en 1995— remarca que es muy importante incluir a las mujeres en las campañas en torno a los referendos. Sugiere que esto puede lograrse eligiendo a mujeres como portavoces, haciendo participar a asociaciones y grupos comunales femeninos, organizando reuniones específicamente para mujeres, y alentando a las mujeres a que piensen sobre el futuro de sus países con respecto a ellas mismas y a sus hijos (Robillard, L. Opinión de especialista, 2010).

Stephanie Lynn enfatiza que se deben realizar campañas que aborden claramente lo que las mujeres podrían ganar en un referendo, pues esto ayudaría a incrementar su participación (Lynn, S. Opinión de especialista, 2010).

Julia Brothers confirma que, como en toda elección, hacer campaña por un referendo puede implicar debates animados entre partidarios de ambos lados de la cuestión. La competencia política en un referendo puede no seguir las líneas partidarias tradicionales, y más bien, de hecho, develar nuevas oportunidades para la participación de mujeres que están fuera de la estructura partidaria:

Las organizaciones de la sociedad civil y nuevos líderes políticos suelen desempeñar un mayor papel en los referendos junto con los partidos y la elite partidaria. Las mujeres pueden y deben desempeñar un papel activo en el debate y campaña en torno a las elecciones (Brothers, J. Opinión de especialista, 2010).

La señora Brothers pone como ejemplo el referendo de Montenegro por la independencia que se realizó en el 2006:

Aunque las mujeres no desempeñaron papeles de liderazgo prominentes, ellas estuvieron plenamente integradas en los esfuerzos de la campaña en ambos lados del referendo de Montenegro por la independencia. Las mujeres participaron en amplias actividades de solicitud de voto puerta por puerta y se dedicaron a otras formas de hacer campaña para generar apoyo a sus respectivas posiciones (Brothers, J. Opinión de especialista, 2010).

### **3. Formulación de la pregunta del referendo**

La señora Brothers explica que como la mayor parte de la ciudadanía no estará en posición de examinar toda la documentación que respalda el referendo, es particularmente importante cómo se formula la cuestión, y especialmente la pregunta planteada a los votantes en la cédula.

Los referendos suelen pedir a las y los ciudadanos que voten sobre una sola pregunta, o una serie de preguntas, que representan una cuestión o un conjunto de leyes complejo:

En consecuencia, es esencial que la pregunta del referendo esté expresada en un lenguaje claro y conciso que sea imparcial y fácilmente comprendido por los

ciudadanos. Tal como en el desarrollo de la cuestión del referendo, la formulación de la cuestión y la elaboración de la pregunta deben incluir el aporte de diferentes grupos, las mujeres incluidas. Diversos aportes de los funcionarios elegidos y organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a asegurar que la pregunta sea formulada de una manera neutral, que no distorsione la cuestión en debate (Brothers, J. Opinión de especialista, 2010).

#### **4. Fecha de los comicios e impacto sobre la asistencia de votantes**

La señora Brothers resalta que cuando se celebra un referendo, puede combinarse con otros comicios —por ejemplo, una elección general ordinaria— o celebrarse separadamente.

Celebrar un referendo junto con otra elección programada regularmente puede contribuir a incrementar la asistencia, al minimizar la carga sobre las y los votantes. Esto puede ser especialmente importante para las mujeres, a quienes les puede resultar difícil dejar pendientes las responsabilidades en su casa o en su lugar de trabajo para votar en más de una ocasión.

Sin embargo, si el tema de un referendo es particularmente importante y merece que el electorado y las y los líderes políticos enfoquen en él su atención, puede ser mejor celebrar los comicios separadamente (Brothers, J. Opinión de especialista, 2010).

#### **5. Observación de los referendos**

La señora Brothers menciona que tal como en cualquier proceso electoral o político, las organizaciones de monitoreo internas deben observar el referendo, monitoreando el desarrollo y la formulación de la cuestión, la campaña —incluido el abuso potencial de los recursos estatales—, los procedimientos electorales y la implementación de la cuestión planteada por el referendo.

Las mujeres pueden desempeñar un papel importante como observadoras. Así, ellas prestarán particular atención a que se incluya a otras mujeres en el proceso de formulación, a que se oriente a la población femenina y se le brinde una educación electoral, y a que se tome en

cuenta la experiencia electoral de las mujeres, todo lo cual tiene un importante impacto sobre el proceso general (Brothers, J. Opinión de especialista, 2010).

## **Conclusión**

La participación activa de las mujeres en los referendos nacionales es importante para asegurar que sus preocupaciones e intereses estén reflejados en cuestiones fundamentales relacionadas con la organización del Estado, tal como las constituciones, la independencia, etcétera.

Las y los especialistas recomiendan que quienes se aboquen a las campañas de referendo se concentren en garantizar la participación de las mujeres mediante la educación y orientación electoral, y comprometan en esta tarea a las organizaciones femeninas de la sociedad civil. Asimismo, recomiendan que las preguntas de los referendos sean formuladas claramente, y que la fecha elegida para el referendo considere las cuestiones particulares que enfrentan las mujeres, tales como la seguridad, la movilidad, las responsabilidades en el hogar, etcétera. Además, es muy importante incluir a mujeres en la gestión de los locales de votación y los procesos electorales durante los referendos.



## Referencias

- iKNOW Politics. *Respuesta consolidada sobre el trabajo con candidatas y mujeres votantes durante elecciones*, 2008. Disponible en <<http://www.iknowpolitics.org/es/node/7275>>.
- iKNOW Politics. *Respuesta consolidada sobre la capacitación como estrategia de empoderamiento para las mujeres en política en América Latina*, 2009. Disponible en <<http://www.iknowpolitics.org/es/node/9457>>.
- Definición de referendo. Disponible en <<http://es.wikipedia.org/wiki/Refer%C3%A9ndum>>.
- Referendo sobre la independencia de Montenegro, 2006. Disponible en <[http://es.wikipedia.org/wiki/Plebiscito\\_montenegrino\\_de\\_2006](http://es.wikipedia.org/wiki/Plebiscito_montenegrino_de_2006)>.
- Referendo constitucional en Kenia, 2005: Disponible en <[http://en.wikipedia.org/wiki/Kenyan\\_constitutional\\_referendum\\_2005](http://en.wikipedia.org/wiki/Kenyan_constitutional_referendum_2005)>.
- Expert Opinion: *Examples and Best Practices of Gender Mainstreaming in Economics and Social Legislation in the Americas*: Disponible en <<http://www.iknowpolitics.org/node/8752>>.
- *La constitución y la reforma legislativa*: Disponible en <<http://www.iknowpolitics.org/es/taxonomy/term/526>>.
- Costa Rica: entrevista a Epsy Campbell, presidenta del Partido Acción Ciudadana de Costa Rica. Disponible en <<http://www.iknowpolitics.org/es/node/3841>>.