

## EN EL CAMINO DE LA DEMOCRACIA PARITARIA. PERSPECTIVAS Y PARADOJAS\*

Leticia SANTÍN DEL RÍO\*\*

La lucha de las mujeres por la igualdad de género comenzó por los derechos políticos. A partir de la segunda mitad del siglo XX el reconocimiento de los derechos de la mujer se ha dado tanto en el marco normativo internacional como a nivel de las naciones. A pesar de los significativos avances, es necesario profundizar y fortalecer los logros en materia de igualdad de género, y continuar en el camino para eliminar los obstáculos que impiden el pleno goce y disfrute de los derechos políticos y electorales de la mujer. Justamente en México estamos celebrando un aniversario más del reconocimiento del derecho de las mujeres al voto, que se dio en 1953.

Los derechos humanos son iguales para mujeres y hombres; sin embargo, referirse a los derechos humanos de las mujeres no significa establecer un catálogo distinto de derechos, sino hacer visibles los aspectos en los que las mujeres son menos favorecidas o reciben discriminación de género por razones políticas, culturales y sociales.

Los tres principales derechos políticos que se encuentran reconocidos en las principales declaraciones internacionales, tratados generales de derechos humanos e instrumentos específicos<sup>1</sup> son: el derecho a la participación

\* Intervención presentada en el evento “Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 18 al 21 de octubre; mesa plenaria sobre Derechos políticos, construcción de ciudadanía y género.

\*\* Polítóloga e investigadora. Asesora para la Unidad de Proyectos de Asistencia Electoral y Cultura Democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-México.

<sup>1</sup> Principales instrumentos: Declaración Internacional de Derechos Humanos, Carta Democrática Interamericana, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana de Derechos Humanos, Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de las Naciones Unidas, Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Declaración y Programa de Acción de Viena y Declaración y Plataforma de Beijing.

política, el derecho a votar y ser elegida o elegido y el derecho a tener acceso a la función pública. Estos derechos están relacionados intrínsecamente con la democracia. Se encuentran en el artículo 7o. de la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer, conocida por sus siglas en inglés como CEDAW.

Asimismo, dentro de los ocho Objetivos del Milenio, el objetivo 3 enfatiza la necesidad de promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer. De modo que en ese camino nos encontramos para apoyar el fortalecimiento de procesos que permitan una legítima participación de toda la ciudadanía, mediante estrategias que empoderen a las mujeres para ganar terreno en los espacios de decisión política.

Cada Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos, lo que incluye la legislación interna para prevenir, investigar, erradicar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, y con ello lograr garantizar a las mujeres la igualdad de derechos, la igualdad de oportunidades y de los resultados, así como la no discriminación entre hombres y mujeres tanto en el plano formal como en el material.

Para el fortalecimiento del ejercicio de los derechos humanos en materia de igualdad de género y plena participación política de las mujeres, no son suficientes las reformas legislativas. Los Estados deben adoptar medidas especiales de carácter temporal, también conocidas como “acciones afirmativas”, para acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres y corregir la distribución desigual de las oportunidades y beneficios en una sociedad determinada. En suma, se trata de garantizar el goce y disfrute de los derechos políticos y electorales en condiciones de igualdad.

En específico, el artículo 4.1 de la CEDAW establece que los Estados pueden tomar medidas especiales de carácter temporal que aceleren el logro de la igualdad entre los sexos sin que éstas sean interpretadas como discriminatorias para los hombres. Las medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y trato.

Tomar en serio la idea de igualdad de género y la plena participación política de las mujeres implica tener estrategias para la igualdad. Por ello, los Estados requieren implementar medidas para eliminar cualquier obstáculo y forma de discriminación contra las mujeres. Para tutelar debidamente el principio de igualdad se han implementado una serie de acciones afirmativas que impulsan políticas prácticas, como el sistema de cuotas, o formas de juzgar con perspectiva de género, entre otras estrategias.

El punto de partida de esta reflexión en torno a las perspectivas y retos de los derechos políticos y la igualdad efectiva, es que para la participación

político-electoral de las mujeres es central incorporar la idea de la democracia paritaria al ordenamiento jurídico para avanzar en la igualdad de representación, introduciendo legalmente en las leyes electorales el sistema de cuotas de género. En este sentido, incorporar la idea de la democracia paritaria es importante debido a dos consideraciones que permiten dar pasos para avanzar en el camino a la igualdad:

a) Por una cuestión estrictamente estadística: todos sabemos que las mujeres constituyen alrededor de la mitad de los ciudadanos de un país. En nuestras sociedades plurales y diversas, las mujeres forman parte de la mitad de las inteligencias y de las capacidades de la humanidad.

b) La introducción de la democracia paritaria en un país no indica necesariamente construir una representación especial por razón de género, lo cual no implica ningún tipo de división del concepto constitucional de representación. En otras palabras, la democracia paritaria no defiende que un determinado número de escaños debe necesariamente ser ocupado por mujeres porque estos escaños deban ser protegidos como ocurre con minorías étnicas en algunos países, sino porque a la hora de establecer la representación, tanto los ciudadanos como las ciudadanas constituyen la mitad hombres y la mitad mujeres en una sociedad, de modo que el interés o la representación debe tener una composición similar a la de la sociedad.

Considerando lo anterior, no se rompe o distorsiona la categoría de ciudadanía ni se disuelve el interés general. Lo que se edifica en efecto es una ciudadanía y un concepto de interés general, en medida similar a como está constituida la sociedad, en hombres y en mujeres.

Estas dos consideraciones son respuestas que nos permiten ver la importancia de la representación y, a la vez, valorar por qué es tan importante limitar, en el caso de los partidos políticos, la libertad de elegir a cualquier persona.

En este sentido, un paso más en este camino a la igualdad sería que el objetivo de una representación política en una medida similar a la composición de la población, aproximadamente 50% hombres y 50% mujeres, se pueda lograr de forma natural por el propio avance de la sociedad.

Dicho de otra manera, la mejor forma de la paridad es la que no tiene que ser promulgada ni declarada como una obligación a cumplir, sino que es el resultado del avance social. Sin embargo, la autorregulación en la representación política no siempre tiene efectos óptimos, aunque hay ejemplos interesantes, como pasa en las escuelas o universidades, en las que se ha conseguido avanzar en términos de paridad como producto de un avance social.

A pesar de la intensa actividad de las sufragistas de hace un siglo en Gran Bretaña y los Estados Unidos, según datos de la Unión Parlamentaria, tienen bajos índices de participación de las mujeres en los parlamentos, entre el 15% y el 22%.

Llama la atención que en el campo de la representación política haya dificultades para la consecución de la igualdad. En países de América Latina como en los de Europa hay fuertes contrastes entre los cargos públicos representativos y los de la función pública, en general en esta última se está logrando la paridad por sí misma y más rápidamente que en los cargos de elección popular.

Resumiendo, podemos decir que: 1. La autorregulación social no ha logrado el objetivo de la paridad en la representación política. 2. La calidad de la democracia sería mejor si se puede recurrir al 100% de la población en la selección de candidatos, porque somos aproximadamente la mitad de hombres y la mitad de mujeres de la población de un país, mismos que tienen derecho al poder, a ser representados y a tener voz y expresión política. Es decir, ambos tienen derecho a no ser excluidos. 3. El objetivo de la paridad es deseable para la evolución democrática de nuestros Estados.<sup>2</sup>

Entonces, ¿cuál sería el siguiente paso? Considerar apropiado cierto grado de intervención para corregir situaciones de desigualdad y discriminación por razón de género. Los poderes públicos están legitimados para remover los obstáculos que impiden la igualdad real por razones de género en la configuración de la representación, para lograr el pleno goce y disfrute de los derechos políticos y electorales de la mujer. En particular, sabemos que la decisión positiva y precisa sobre los medios adecuados para conseguir fines constitucionales en relación con la igualdad real o efectiva es una función que compete al legislador desarrollar.

Una manera de hacer real un principio de igualdad en los países es la de adoptar las cuotas. Hay diferentes sistemas de cuotas, y el nivel de intervención de los poderes públicos varía para la configuración de candidaturas electorales.

Ahora bien, dentro de las distintas soluciones encontramos que, en los países nórdicos (Suecia, por ejemplo) la cuota femenina ha sido una política libremente asumida por los partidos políticos, es una decisión interna y voluntaria, y están situados en el segundo lugar del *ranking* de índice de paridad, 45% de los escaños parlamentarios los ocupan las mujeres; en con-

<sup>2</sup> Santolaya, Pablo (2009), *Parlamento y partidos políticos. Democracia paritaria y partidos políticos*, mimeo. (Catedrático de Derecho constitucional, Universidad de Alcalá. Vocal de la Junta Electoral Central, España).

traposición, en Finlandia la cuota se impuso legalmente, y han llegado al 40%, y ocupa el séptimo lugar; en el caso de Dinamarca, al 38%, y está en treceavo. México, por su parte, que está legislado, cuenta con un 27.2%, ocupando el lugar treinta y cuatro, de 136 países. El primer lugar lo tiene Ruanda, con el 56.3% de escaños ocupados por mujeres, y cuenta con una legislación que establece un mínimo del 30% de mujeres en los poderes Legislativo y Ejecutivo.<sup>3</sup> Los acuerdos internos en cada país son distintos, desde soluciones internas y voluntarias hasta leyes que las impulsan.

A simple vista resulta contradictorio que donde mejor ha funcionado la democracia paritaria es donde no hay leyes que la imponen.

Sin embargo, en ocasiones los cambios se dan en la ley, donde es preciso corregir a los actores políticos si no atienden suficientemente el valor constitucional en alcance al principio de igualdad y de no discriminación, y también están los pocos casos donde la iniciativa se da dentro de los partidos políticos. El dilema está presente en cuanto al grado de intervención para generar mecanismos electorales que garanticen la paridad de género, pues entran en juego otros principios y derechos constitucionales, como el de la libertad electoral.

Entonces, como no ocurre naturalmente el empuje interior, las medidas de carácter temporal como las cuotas ayudan a la democracia y a los partidos políticos. Algunos países favorecen la adopción de cuotas, al introducir medidas que incentivan a los partidos por medio de subvenciones especiales en proporción al número de mujeres elegidas; esto es, se premian las listas paritarias. En otros se “castigan”, como es el caso francés, reduciendo las subvenciones, o al modo belga, reduciendo el número de candidatos que un partido puede presentar. Y una tercera posibilidad es limitar la libertad de los partidos políticos al hacer de la paridad una condición de la participación electoral obligando a las fuerzas políticas y a la ciudadanía a que el ejercicio del derecho del sufragio se ejerza de forma paritaria.

Esto último es el caso de México. Entre los avances en 2008 se introdujo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), una proporción del 40/60 en cuanto al sistema de cuota de género para el registro de las candidaturas. De igual forma, para alentar la igualdad de oportunidades se asigna el 2% del financiamiento público, que es otorgado a los partidos políticos para el desarrollo de actividades de capacitación y para fomentar el liderazgo político de las mujeres.

<sup>3</sup> Para consulta: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> Bases de datos de los parlamentos en la página Web de la Unión Interparlamentaria Women in National Parliaments.

En el contexto mexicano, el ejercicio del derecho de las mujeres del ámbito urbano, rural y de las mujeres indígenas a elegir, a ser electas y a participar —sobre la base de la igualdad política formal y material en la vida pública—, ha tenido insuficientes avances que se reflejan, entre otros aspectos, en una subrepresentación política, tanto en las contiendas electorales como en las estructuras de las instituciones vinculadas con la participación política de las mujeres y, en última instancia, en los desequilibrios existentes en las relaciones de poder entre géneros.

Teniendo en cuenta este panorama, hay reflexiones interesantes en el tema de la participación y representación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad con relación a qué hacer para lograr el avance cualitativo en la composición paritaria de nuestras instancias de representación. Lo importante es saber a dónde queremos llegar al utilizar cualquier sistema a favor de los hombres o de las mujeres o de ambos.

Como mencioné, se puede hacer el cambio por ley, con lo cual con el paso del tiempo probablemente las reglas de alternancia abonarán el camino del cambio cultural (al considerar que hay hombres y mujeres competentes por igual). Será entonces cuando las medidas de carácter temporal cesarán. Este tipo de leyes puede dejarse, ya que existirían mujeres líderes en los partidos políticos, mujeres en los espacios de toma de decisiones o mujeres presidentas, se habrán alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato. Y será entonces cuando la autorregulación tome carta de naturalidad.

Acabo estas reflexiones retomando a María Leissner, embajadora para la Democracia en Suecia. Ella comenta: “lo interesante de las cuotas de género es que liberan a las mujeres, les permiten ocuparse no sólo de los asuntos que les conciernen, sino de diferentes temas como pueden ser las finanzas o las relaciones exteriores. La ley de cuotas, nos libera del asunto de género, eso es lo paradójico”.

Por estas razones, es importante realizar esfuerzos articulados con agentes electorales, como son autoridades electorales, legisladores, partidos políticos y con actores políticos y académicos, que impulsan acciones en materia de igualdad de género, para generar integralmente estrategias sustantivas de atención a los problemas y necesidades prácticas de las mujeres para la expansión de sus derechos humanos. Acciones concertadas y de largo alcance requieren ser convenidas con las diversas instituciones políticas mexicanas, así como instancias de participación política y de representación de las mujeres.

## REFERENCIAS

70. y 80. Informes consolidados de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), septiembre de 2010.

*Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2009.

*Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos políticos-electorales de las mujeres en México*, México, TEPJF, 2009.

PNUD Informe sobre Desarrollo Humano.