

Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad

Isabel Torres*

Igualdad y no discriminación: principios fundamentales de los derechos humanos

La igualdad y la prohibición de la discriminación, son las dos piedras angulares de los sistemas de derecho y de la cultura de la legalidad. El respeto a los derechos humanos y a estos principios fundamentales, constituyen la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho.

Las conductas discriminatorias se sustentan en valoraciones negativas sobre determinados grupos o personas. Más claramente, la **discriminación** se basa en la existencia de una percepción social que tiene como característica el desprestigio considerable de una persona o grupo de personas, ante los ojos de otras. Constituye en esencia, una relación de poder en la cual está presente una concepción de superioridad-inferioridad. Estas percepciones negativas tienen consecuencias en el tratamiento hacia esas personas, en la manera de ver el mundo y de vivir las relaciones sociales en su conjunto; por tanto, ello influye en las oportunidades y por consiguiente, en la realización de capacidades y en el ejercicio de derechos¹.

* Nicaragüense, residente en Costa Rica. Socióloga por la Universidad Centroamericana de Nicaragua, postgrado en Ciencias Sociales de FLACSO-Costa Rica y egresada Maestría en Relaciones Internacionales y Cooperación de la Universidad Nacional de Costa Rica. Especialista en derechos humanos de las mujeres e igualdad de género. Integrante del Centro de Estudios en Derechos (CEDE) y consultora independiente. De 2002 a marzo 2009, Oficial del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Su experiencia profesional incluye asesorías y consultorías en el Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica y diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas y organismos internacionales (PNUD, UNFPA, UNICEF, OPS/OMS, FLACSO e IICA, entre otros). Autora, co-autora, coordinadora académica y editora de artículos y publicaciones sobre la temática.

¹ Badilla, Ana Elena y Torres, Isabel, “La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos”, en: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes*, Tomo I. IIDH, San José, Costa Rica, 2004.

La discriminación tiene un impacto en el ordenamiento y en las modalidades de funcionamiento de cada sociedad en particular y aun cuando las expresiones de la discriminación hayan variado a lo largo del tiempo y en los diferentes contextos históricos, sus bases se mantienen y se reproducen en nuevas actitudes.

Si bien los derechos humanos nacen con vocación universal, las reglas del ordenamiento social responden a patrones socioculturales y la discriminación hacia las mujeres está profundamente asentada en ellos. Por ello, la práctica social determinó la aplicación de los derechos humanos en clave masculina: el hombre como centro del pensamiento humano, del desarrollo histórico, protagonista único y parámetro de la humanidad. Los derechos de las mujeres fueron pensados como un particular del universal masculino y bajo una concepción de las mujeres como minoría. Hay que recordar, por ejemplo, que durante mucho tiempo, las mujeres pudieron gozar de algunos derechos por extensión, al ser cónyuges de un ciudadano hombre; o les fueron negados derechos, como el sufragio, reconocido hasta inicios del siglo XX. Ello provocó la exclusión histórica de las mujeres, la invisibilización de las diferencias, diversidad, especificidades y necesidades de esta población, que constituye la mitad de la humanidad.

En cuanto al principio de **igualdad**, este no se define a partir de un criterio de semejanza, sino de justicia: se otorga el mismo valor a personas diversas integrantes de una sociedad. La igualdad es importante justamente entre diferentes, ya que se trata de una convención social, de un pacto, según el cual se reconoce como iguales a quienes pertenecen a distintos sexos, razas, etnias, clases sociales, etcétera. En esa medida se afirma que la idea de igualdad es un constructo, un artificio frente a la desigualdad natural que parte precisamente de la diversidad, es decir, de aquella situación de hecho en la que hay en parte igualdad y en parte diferencias². La igualdad tiene que ver con el deber ser, no es un hecho, si no un valor establecido ante el reconocimiento de la diversidad³. Como expresa Rawls, somos “igualmente desiguales”⁴ o en palabras de Ferrajoli, la igualdad sustantiva no es otra cosa que la idéntica titularidad y

² Ibidem. También: Torres, Isabel, “Avances y desafíos de los derechos políticos de las mujeres”. Conferencia magistral, II Jornada de equidad de género “Hacia la democracia paritaria”, Colegio de Abogados de Costa Rica, 3 de marzo, 2009.

³ Facio, Alda, “El derecho a la igualdad de mujeres y hombres”, en: *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*. IIDH, San José, Costa Rica, 2009.

⁴ Rawls, John, *Teoría de la justicia*. FCE, Madrid, España, 1979.

garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente del hecho, e incluso precisamente por el hecho, de que los y las titulares son diferentes entre sí⁵.

Cuando hablamos de los derechos humanos de las mujeres, hablar de igualdad no significa identidad con los hombres: significa tener las mismas oportunidades, ser reconocidas y tratadas como iguales, pues cada persona vale igual que cualquier otra persona y es igualmente sujeta de derechos. Más aún, en palabras de Santa Cruz⁶, para las mujeres:

Igualdad es equipotencia o la capacidad de ejercicio del poder, no solo el de resistir, sino el de contar con la fuerza y los recursos necesarios para la autonomía (que falta que nos hace). Igualdad es equivalencia o “tener el mismo valor en el sentido de no ser considerado ni por debajo ni por encima del otro”; igualdad es equifonía o sea “la posibilidad de emitir una voz que sea escuchada y considerada como portadora de significado, goce y credibilidad”.

Las situaciones de desigualdad y discriminación que enfrentan la mayoría de las mujeres en el mundo, han puesto de manifiesto las limitaciones que afectan el goce y ejercicio de sus derechos humanos y que les impide mejorar las condiciones en que viven. El derecho a tener derechos –como sostiene Hanna Arendt– o los derechos de las humanas –como reivindica el movimiento feminista–, es algo conocido en nuestros días, pero no por ello ejercitado a cabalidad.

Los derechos humanos y la perspectiva de género

Históricamente, la desigualdad y la discriminación hacia las mujeres fueron entendidas como inevitables y se atribuyó su origen a diferencias supuestamente naturales, las que fueron aceptadas como normales o ignoradas, consideradas como un asunto individual o cultural. En consecuencia, muchas de las necesidades e intereses de las mujeres fueron excluidos de la agenda de los derechos humanos y tratados como derechos de otro carácter y estatus, generando unos contenidos y una práctica que los contempló de manera excluyente o limitada⁷.

⁵ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Trota, Madrid, España, 1999.

⁶ Santa Cruz, María Isabel, *Notas sobre el concepto de igualdad*. Isegoría 6. 1992. Disponible en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewFile/329/330> al 19 julio 2009.

⁷ Bareiro, Line, *Marco de referencia y estrategia para la integración de la perspectiva de género en el IIDH. Módulo 2*. IIDH, San José, Costa Rica, 2001. Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/> (Biblioteca digital-Publicaciones IIDH), al 21 de julio de 2009.

Las mujeres han sido discriminadas históricamente, por el hecho mismo de ser mujeres. Se les ha dado un tratamiento desigual y discriminatorio en virtud de un conjunto de normas de conducta, de estereotipos, de valores, de significaciones distintas y desventajosas otorgadas por la sociedad al hecho de ser mujer. Estos patrones sociales y culturales pueden ser modificados: la discriminación hacia las mujeres no es “natural”, puede cambiarse. Sobre ello trata la **perspectiva de género**, la cual nos remite a las características de mujeres y de hombres, definidas socialmente y moldeadas por factores culturales, que originan desigualdad y discriminación, pero que al ser un producto sociocultural son susceptibles de transformación.

El género como categoría de análisis no está constituido por las mujeres o por los hombres como grupos de individuos, sino como elemento de identidad social. Es posible entender de este modo que las limitaciones enfrentadas por las mujeres no son inherentes a su sexo, sino impuestas por la cultura. Y entender también cómo esta construcción social de lo femenino y masculino, se ha vuelto en contra del desarrollo humano al asignar un valor mayor a las tareas y funciones, responsabilidades y atributos considerados como propios del género masculino. Esta diferencia valorativa implica diferencias de poder, que se manifiestan en el ámbito público y privado y condicionan relaciones asimétricas entre hombres y mujeres⁸.

No es casual entonces que en 1993, en el marco de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, la comunidad internacional señalara expresamente y por consenso que “los derechos humanos de

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Convención CEDAW, artículo 1

⁸ Méndez, Juan y Pacheco, Gilda, “El desarrollo de proyectos en derechos humanos con perspectiva de género”. Ponencia presentada en el XVII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, IIDH, 14 a 25 de junio de 1999, San José, Costa Rica.

la mujer y la niña, son parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales” y, que la plena participación de las mujeres en condiciones de igualdad –en la vida política, económica, social y cultural– y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, son objetivos prioritarios.

El Estado y sus obligaciones

De manera progresiva y creciente, la perspectiva de género ha permeado la protección nacional e internacional de los derechos humanos. Ello, junto con los esfuerzos del movimiento feminista y de mujeres, ha propiciado la existencia de instrumentos internacionales de derechos humanos que toman como punto de partida esa desigualdad histórica, reconociendo y protegiendo los derechos de las mujeres: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Estos se suman a los instrumentos jurídicos internacionales que conforman el derecho internacional de los derechos humanos⁹.

Los anteriores planteamientos llevan a la siguiente reflexión: la necesidad de dar el paso de la igualdad formal (*de jure*) a la igualdad real o sustantiva (*de facto*). Con este fin, el Estado debe propiciar las condiciones para el goce y ejercicio de sus derechos por parte de las mujeres, en igualdad y no discriminación. Ello en concordancia con las obligaciones que los Estados asumen en los instrumentos internacionales de derechos humanos –obligaciones de respeto, garantía, protección y promoción–, lo que implica necesariamente la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno y por ende, la obligación estatal de garantizar las condiciones para que los postulados constitucionales de igualdad se reflejen en toda la normativa jurídica nacional.

Se trata entonces de acciones integrales –de legislación y de política pública, entre otras– del Estado en su conjunto y de los poderes que lo conforman (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral) para propiciar la igualdad, considerando que para las mujeres es necesario alcanzar:

⁹ Es importante tomar en cuenta además, que el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional reconoce y tipifica como parte de los crímenes de genocidio, lesa humanidad y de guerra, la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable.

- **Igualdad de oportunidades**, pues como Sen afirma, las oportunidades pertenecen al mundo contingente de los hechos reales y suponen los medios para alcanzar el objetivo de la igualdad¹⁰.
- **Igualdad de acceso a las oportunidades**, ámbito donde operan las expresiones más sutiles (y en muchos casos, abiertamente manifiestas) de la desigualdad y discriminación.
- **Igualdad de resultados**, que permita la disminución de la brecha entre la igualdad jurídica y la igualdad real.

Derechos humanos, derechos políticos y ciudadanía

El ejercicio del derecho a la **participación política** tiene tres manifestaciones sustanciales: el derecho a votar y a ser elegido o elegida; el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, y el derecho a tener acceso a la función pública¹¹.

El Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL) expresa que la participación política comprende:

[q]ue todas las personas –independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales– tengan la posibilidad real de ejercer, en forma individual o colectiva, todas las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y actuar como representantes políticos, participar en la definición de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas asignadas a los representantes políticos¹².

El derecho a la **representación política** según Woldenberg y Becerra¹³, se entiende como:

[e]l resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus integrantes para que se hagan cargo, defiendan y argumenten sobre los temas y los intereses que son comunes. Como pueden ver, esto ha estado en el centro mismo de los debates sobre la democracia, desde el nacimiento de las ideas que la sustentan. La representación política es un problema de la democracia.

¹⁰ Sen, Amartya, *Inequality reexamined*. Oxford, Oxford University Press, 1992.

¹¹ Ver: Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XX; Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 7.

¹² Definición XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, IIDH, junio 2001, San José, Costa Rica.

¹³ Woldenberg, José y Becerra, Ricardo, “Representación política”, en: *Diccionario Electoral Tomo 2*, Serie Elecciones y Democracia. IIDH, San José, Costa Rica, 2000.

El Estado tiene por tanto, la obligación de garantizar el pleno goce y ejercicio de estas atribuciones inherentes al derecho de participación y representación de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad y no discriminación.

Si bien la condición ciudadana –mediante el sufragio– fue el “pasaporte” que le dio a las mujeres el ingreso nominal al mundo de la vida pública, al espacio de lo político, el balance en este momento del siglo XXI indica que es mucho lo que falta para alcanzar la igualdad con respecto a los hombres en este ámbito, a pesar de los avances obtenidos en los últimos años. En ese sentido, el ejercicio de la **ciudadanía** implica mucho más que derecho al voto: es la participación y representación activa de todos los sectores de la población, en la construcción de las decisiones que tienen que ver con conducción de la sociedad en que viven¹⁴.

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso a puestos de decisión política, ni de participación en la toma de decisiones, ni de consideración de sus capacidades para ocupar puestos públicos. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres.

¿Las mujeres ejercen plenamente sus derechos políticos? Democracia y acciones afirmativas

Las mujeres no viven sus derechos políticos en condiciones de igualdad con respecto a los hombres. Sus mayores limitaciones se evidencian en el derecho a ser electas y a participar en los procesos de toma de decisiones en las estructuras de poder de la vida política y pública nacional, y en lograr que sus intereses y necesidades tengan presencia en las decisiones públicas.

Es ampliamente conocido que las mujeres participan activa y crecientemente en los partidos políticos y en los procesos electorales; ellas juegan un papel clave en las actividades de proselitismo y organización, pero no se encuentran equitativamente representadas en las posiciones de jerarquía. En la medida que se asciende en la pirámide de toma de decisiones, el porcentaje de participación de las mujeres disminuye. Tenemos pues, que el problema no estriba en el

¹⁴ Lara, Silvia, “La participación política de las mujeres en Costa Rica. Apuntes para la discusión”, Foro de la Mujer. PRIEG-UCR, San José, Costa Rica, 21 de marzo de 1996.

grado de participación, sino más bien en cuáles son los espacios en los que se les permite participar y cuáles obstáculos limitan y condicionan su participación¹⁵.

Cabría entonces hacerse la pregunta: si las mujeres tenemos los mismos derechos y representamos la mitad de la población, ¿por qué no tenemos igualdad de participación y representación? En el ejercicio de la política, una de las principales dificultades radica en que si las mujeres definen necesidades específicas y demandan espacios, posición y poder de actuación, se interpreta como que exigen privilegios. Pero sobre todo, si ellas establecen su propia lucha se aplica el “principio ideológico” de que están dividiendo la unidad del grupo, definido éste por una identidad particular: la masculina. Otros obstáculos importantes de mencionar son¹⁶:

- La existencia de un **marco cultural y de valores** que subestima las capacidades y el desempeño de las mujeres, ocasionando que no se les considere eficientes o idóneas para los cargos de responsabilidad o para ingresar al mundo de la política. Una vez en la política, el nivel de exigencia hacia las mujeres, es mucho más riguroso que el aplicado a los hombres.
- La **responsabilidad familiar**, otorgada socialmente como exclusiva de las mujeres, la que limita su participación en la política e inclusive las excluye de los mecanismos informales de toma de decisiones.

El número de mujeres parlamentarias en América Latina se incrementa lentamente: de 12.7% en 1999 a 15.5% en 2004, hasta alcanzar el 19.9% en 2007.

Unión Interparlamentaria, 2008.

¹⁵ Ballington, Julie, “Igualdad en la política: un estudio sobre mujeres y hombres en los Parlamentos”, en: *Reportes y documentos* No. 54. Unión Interparlamentaria, 2008. También: Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments”, 2008, disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> al 22 de julio de 2009.

¹⁶ Ver: Torres, Isabel, *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres ¿Ficción o realidad? Un diagnóstico para Costa Rica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica, 2001. CEPAL, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo No. 54, 2004, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/7/LCL2077/lcl2077e.pdf> al 21 de julio de 2009. CEPAL, *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, en: X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito /LC/L.2738 (CRM.10/3), agosto de 2007.

- El **ámbito masculino** que rodea a las mujeres en la elección de candidaturas a papeletas o a puestos públicos: los hombres que están en los puestos de decisión conocen y escogen a otros hombres para proponerlos como candidatos; las cualidades, habilidades y destrezas de las mujeres resultan poco competitivas.
- Las dificultades que enfrentan las mujeres en la consecución de los **recursos económicos** que requieren las postulaciones a puestos de elección popular.

Lo antes planteado es contradictorio con el ejercicio de los derechos humanos y particularmente con los derechos políticos, pero aún más, con la propia noción de **democracia**. Esta es un sistema de gobierno y de convivencia donde tanto la voluntad como las necesidades de las personas, así como los beneficios a que acceden, se consideran en un marco de igualdad. Siendo regla de la democracia la distribución y reconocimiento de poderes, recursos y oportunidades para todos los seres humanos, su principal reto es la inclusión de todos los intereses sociales en los procesos de toma de decisión política, reconociendo su pluralidad, diversidad y autonomía¹⁷. Una democracia plenamente igualitaria no puede dejar de lado la participación y representación de los intereses y necesidades de la mitad de la población.

Considerando que los derechos políticos no se reducen al sufragio, la exclusión evidente en el ejercicio pleno y activo de la ciudadanía por parte de las mujeres, requiere que ellas se encuentren en el mismo punto de partida que los hombres. Para ello, se hacen necesarias acciones tendientes a superar la asimetría ocasionada por una práctica social desigual y discriminatoria, se requiere un trato desigual que tome en cuenta las diferencias. Con ese fin, se adoptan medidas especiales temporales para corregir las condiciones persistentes de la discriminación de hecho, mientras tales condiciones persistan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades y de resultados con respecto a los hombres. Estamos hablando de **políticas de diferenciación para la igualdad o medidas de acción afirmativa** (también conocidas como discriminación positiva o inversa), siendo las cuotas de participación política un mecanismo de aplicación.

Al respecto, la Convención CEDAW establece en su artículo 4, numeral 1¹⁸, que:

¹⁷ Soto, Clyde, "Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social", en: Bareiro, Line e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, San José, Costa Rica, 2009.

¹⁸ La Convención también establece en su artículo 7, que los Estados Partes deberán tomar las medidas apropiadas para garantizar a las mujeres en igualdad de

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuenta con desarrollos doctrinarios en la materia en varias opiniones consultivas¹⁹, indicando que: “Al examinar las implicaciones del trato diferenciado que algunas normas pueden dar a sus destinatarios, es importante hacer referencia a lo señalado por este Tribunal en el sentido que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos”. También expresa que no habrá discriminación, si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente (sin fines arbitrarios o caprichosos), es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia.

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que²⁰:

[e]n los casos en que la discriminación de derecho o de hecho restringe el pleno ejercicio por parte de la mujer de su derecho de participar en el gobierno y en los asuntos públicos de su país, se debe responder a esa inconformidad con acciones concretas. Una de las formas concretas en que se puede cumplir con el deber de respetar y garantizar los derechos controvertidos es a través de la adopción de medidas de acción afirmativa para promover la participación de la mujer en esta esfera... Tales iniciativas buscan promover la participación de la mujer

condiciones con los hombres, el derecho a votar y ser elegibles, a participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales y a ocupar cargos públicos. Ver también: Recomendación General del Comité CEDAW No. 23, sobre vida política y pública, y No. 25, sobre medidas especiales de carácter temporal. Además: Observación General del Comité de Derechos Humanos No. 28, sobre la igualdad de derechos de mujeres y hombres en el marco del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003; ver también: “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Disponibles en: <http://www.corteidh.or.cr>, al 22 de julio 2009.

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, 1999. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm> al 22 de julio 2009.

en la vida pública en el marco del más amplio objetivo de incrementar y salvaguardar la diversidad en la representación política.

[l]as medidas de acción afirmativa están en pleno cumplimiento del principio de no discriminación y de las disposiciones aplicables de la ley de derechos humanos; de hecho, tales medidas bien podrían ser requeridas para lograr la igualdad sustantiva de oportunidades.

La CIDH ha conocido de dos casos sobre incumplimiento de cuotas, contra Argentina y Perú, que constituyen precedentes internacionales de relevancia²¹.

Las cuotas de participación política de las mujeres

Las acciones afirmativas —y las cuotas como uno de sus mecanismos de aplicación—, procuran la igualdad de resultados. Son mecanismos correctivos de una situación anómala, con el fin de disminuir las distancias económicas, sociales y de otra índole, entre integrantes de una sociedad. Establecen medidas temporales encaminadas a favorecer a determinados grupos de personas, con el propósito de corregir discriminaciones o desigualdades que resultan de los sistemas sociales, políticos o económicos²².

Las **cuotas** de participación política de las mujeres constituyen un mecanismo inclusivo para el fortalecimiento de la democracia. Entre sus principales características, se destacan:

- Se originan en el reconocimiento de una diferencia y con el fin de corregir una situación de desigualdad y discriminación, siendo una medida temporal y transitoria, como ya fue mencionado.
- Están reguladas en la legislación nacional (generalmente en la electoral) y su aplicación se enmarca en el ámbito institucional relativo a la regulación de los procesos electorales.
- Representan un punto de partida y no pueden considerarse como el límite máximo de inclusión de las mujeres. Los porcentajes establecidos oscilan entre el 20% y el 40%; en algunos casos se ha definido una cuota única y en otros, se establecen porcentajes

²¹ Se trata de los casos *María Merciadri de Morini vs. Argentina* (Informes N° 102/99 y N° 103/01) y *Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú* (Informe de admisibilidad No. 51/02). Disponibles en: <http://www.cidh.org>, al 3 de agosto de 2009. Ver también: Villanueva, Rocío, “El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad”, en: Bareiro, Line e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, San José, Costa Rica, 2009.

²² Ver: Soto, Clyde, “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social”,...; y Torres, Isabel, *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres ¿Ficción o realidad?...*

mínimos que van aumentando progresivamente y según plazos definidos.

- Tienen una aplicación concreta y pueden ser comprobadas, evaluadas y medidas.

En América Latina, entre los años 1991 a 2000, son 11 los países que cuentan con cuotas en sus legislaciones electorales, siendo estos: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Panamá y Paraguay. A ellos hay que sumar a Uruguay, quien muy recientemente, en marzo de 2009, aprobó las cuotas por ley; se trata de una cuota llamada de inicio, que se aplica solamente para las elecciones de decisión sobre candidaturas que los partidos políticos presentarán a elecciones. Venezuela no cuenta con cuotas consagradas por ley, aunque en el año 2008, su organismo electoral ha dispuesto en la convocatoria a elecciones, que las listas, para ser inscritas deben alternar un hombre y una mujer²³.

Los resultados en la aplicación de las cuotas son evidentes en la medición cuantitativa de mujeres, principalmente en los puestos de elección popular (parlamentos y gobiernos locales). El siguiente cuadro es ilustrativo de la evolución de la representación parlamentaria de las mujeres en los 11 países latinoamericanos ya indicados, mediante la comparación de los datos antes de la implementación de las cuotas y posterior a las mismas:

²³ En el caso de Venezuela, aunque existió una ley que establecía cuotas femeninas, se aplicó una sola vez en 1998 y en 2000 se declaró inconstitucional; el 21 de julio de 2008, el Consejo Nacional Electoral emite la resolución No. 080721-658, donde establece para las elecciones de los distritos metropolitanos de Caracas y Alto Apure, en noviembre de 2008, que las candidaturas “deberán tener una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo”. En Colombia, la legislación existente se declaró inconstitucional en el 2001 y en 2002 se promulgó una nueva ley que estipuló un 30% de mujeres para cargos en la administración pública y judiciales, pero no incluye los cargos electivos legislativos.

Evolución de la participación parlamentaria de las mujeres²⁴

Países	Antes de la implementación de acciones afirmativas		Al 2008	
	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)
Argentina	6,0% (1990)	3,0% (1990)	40,0%	38,9%
Costa Rica	14,0% (1996)	---	36,8%	---
Perú	11,0% (1996)	---	29,2%	---
Ecuador	4,0% (1996)	---	25,0%	---
Honduras	0,0% (1990)	---	23,4%	---
México	17,0% (1995)	15,0% (1995)	23,2%	18,0%
Bolivia	11,0% (1996)	4,0% (1996)	16,9%	3,7%
Panamá	8,0% (1996)	---	16,7%	---
Paraguay	3,0% (1995)	11,0% (1995)	10,0%	13,3%
Brasil	7,0% (1996)	0,0% (1996)	9,0%	12,3%
República Dominicana	12,0% (1996)	---	19,7%	3,1%
<i>Totales (promedio)</i>	<i>8,18%</i>		<i>22,7%</i>	<i>14,8%</i>

La experiencia latinoamericana en la implementación del mecanismo de cuotas, nos brinda algunas **lecciones aprendidas**:

- Las disposiciones sobre las cuotas deben estar incorporadas en la legislación electoral. Si bien en Costa Rica y Honduras se establecían disposiciones al respecto en la legislación para la igualdad (Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer y Ley de Igualdad de Oportunidades, respectivamente), no fue si no hasta su inclusión en la legislación electoral que se implementaron en los procesos de elección popular²⁵.
- La legislación debe ser precisa en la definición y aplicación de las cuotas a fin de que su cumplimiento sea eficaz y se establezca para los puestos elegibles, de manera que la ubicación de las mujeres

²⁴ Tomado de: Lubertino, María José, “Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana”, en: Bareiro, Line e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente...* La autora señala como fuentes: “La información sobre representación de mujeres en el año anterior a la regulación de cuotas en los países corresponde a Daniel Zovatto, *Regulación de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada*, 2006. Para la información sobre los datos estadísticos del año 2008 ver: Unión Interparlamentaria, “Mujeres en la Política 2008”, información al 1 de enero de 2008, publicada en http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmmap08_sp.pdf”.

²⁵ Bareiro, Line, Conferencia “Paridad y evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres”, presentada en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, 8 de agosto de 2007.

en las listas de candidaturas no ocupe posiciones de elegibilidad remota o nula o se coloque mayoritariamente en los puestos de suplencia.

- Es fundamental el establecimiento de medidas ante el incumplimiento de la cuota por parte de los partidos políticos, tal como el rechazo a la inscripción de las nóminas de candidaturas que no cumplan con el porcentaje establecido y la aplicación de esta disposición en los puestos elegibles.
- Las disposiciones sobre las cuotas deben contemplar mecanismos adecuados al sistema electoral. La experiencia señala que el sistema de lista abierta y/o candidaturas uninominales no puede garantizar resultados, siendo en los sistemas electorales de representación proporcional que utilizan listas cerradas (y cuando la ley establece la ubicación de las mujeres en los puestos elegibles), donde las cuotas logran su máxima eficacia²⁶.
- En el ámbito de los partidos políticos, continúa siendo necesario que las reformas a sus estatutos o reglamentos, contemplen mecanismos claros para la operacionalización de la cuota en los procesos de elecciones internas o de designación de candidaturas y en las instancias de representación en cargos de responsabilidad y de poder. De no ser así, el incumplimiento o las dificultades para la aplicación de la cuota, genera un clima de hostilidad hacia las mujeres a lo interno de los partidos, que no contribuye al cambio cultural para la igualdad. Estos mecanismos internos partidarios, podrían ser idealmente resultado de un proceso participativo y de negociación, que convoque a hombres y mujeres en su definición y aprobación.
- La cuota mínima de representación de las mujeres, constituye en su intención un piso, no un techo al cual se llega y que no puede ser sobrepasado. Una lectura de la cuota como techo, puede convertirla en una “camisa de fuerza” y limitar la representación de las mujeres sólo a lo que establece la cuota mínima.

Interesa señalar, por otra parte, que muchos partidos políticos establecen en sus estatutos o reglamentos internos, la capacitación y formación política de sus integrantes; en algunos casos, contemplan porcentajes específicos para esos fines, de los fondos asignados por el Estado para las contiendas electorales. La práctica ha demostrado

²⁶ Soto, Lilian, “Cuotas y sistema electoral en América Latina”, en: Bareiro, Line e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente...*

que esta acción no es una prioridad y cuando se realiza, no se incluye de manera representativa a las mujeres. El establecimiento de un porcentaje específico para la capacitación, formación y organización política de las mujeres, sigue siendo un aspecto pendiente de definición y también objeto de frecuente debate. En todo caso, la realidad muestra que, el que las mujeres de los partidos no tengan certeza de cuáles son los recursos financieros de que pueden disponer, limita su acceso a los mismos y las posibilidades de realizar las actividades de promoción necesarias para incrementar su liderazgo y formación.

Es importante destacar el papel fundamental que los organismos electorales tienen en materia de derechos políticos, considerando sus atribuciones en la regulación de procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática. Su actuación es imprescindible para la garantía de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación, así como para la adecuada implementación de las cuotas.

Puede afirmarse que las condiciones para que las cuotas propicien los resultados esperados, tienen que ver con: la vigencia del Estado de Derecho; la ciudadanía activa de las mujeres; una opinión pública favorable a la inclusión de las mujeres en la representación, y los mecanismos adecuados al sistema electoral²⁷.

El salto cualitativo: de las cuotas a la paridad

La paridad en América Latina, ocupa en la actualidad un lugar predominante en los debates sobre el enriquecimiento de la democracia. Tal como señalan Bareiro y Torres, “la propuesta de paridad afecta a la idea misma del pluralismo democrático y plantea la inclusión de la diversidad sexual al sistema electoral”²⁸. Las experiencias paritarias regionales desarrolladas recientemente la colocan en el centro de la discusión, tal como demuestran los procesos relacionados con las asambleas constituyentes en Ecuador y en Bolivia, así como la aprobación por el parlamento de Costa Rica (agosto de 2009) de las reformas al Código Electoral, que entre otras, incluyen la paridad (50% de mujeres y 50% de hombres) y el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer) en las nóminas de elección.

²⁷ Bareiro, Line e Isabel Torres, “Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia”, en: Bareiro, Line e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente...*

²⁸ *Ibidem*.

La paridad se constituye en un acelerador de la igualdad *de facto*. A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política, la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres.

La paridad no es cuota mayor a favor mujeres, es la expresión más amplia de universalidad y un instrumento de reivindicación del derecho a la igualdad, mediante el reconocimiento de la dualidad del género humano: mujeres y hombres. Dicho de otra manera, ésta contribuye a realizar una de las finalidades mayores de la democracia: el derecho a la igualdad de todos los seres humanos.

Una reflexión final: ni las cuotas, ni la paridad, por sí mismas, garantizan la calidad de la representación, siendo ésta un desafío de la democracia contemporánea. Si bien diferentes estudios evidencian un cierto desencanto de las poblaciones de la región respecto a la democracia como forma de gobierno, también muestran mayoritariamente que se prefiere a la democracia por encima de cualquier otra opción. El desafío se plantea entonces hacia la clase política en su conjunto, para reconstruir su imagen y su credibilidad, lo que implica transformaciones en las prácticas tradicionales del quehacer político, el fortalecimiento de las bases democráticas y la representación efectiva de las necesidades e intereses de las poblaciones en su pluralidad y diversidad. El desafío es también para la sociedad en su conjunto, de manera que el respeto y garantía de la igualdad y la no discriminación sean parte de la vida cotidiana de todos los seres humanos y no una aspiración inalcanzable.