

## V. REFORMAS VINCULADAS A LA AMPLIACIÓN DE DERECHOS PARA LA IGUALDAD Y LA INCLUSIÓN

## REFORMAS ELECTORALES PARA GANAR VOZ PÚBLICA

Line BAREIRO<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Aprendizaje de democracias con elecciones competitivas.* II. *Perspectivas en la búsqueda de igualdad de las mujeres.* III. *Las recién llegadas crearon condiciones para tener y ejercer poder.* IV. *Tan importante como la presencia es tener voz pública propia.* V. *Leyes de cuotas y la superación del 30%: las evaluaciones.* VI. *La paridad.* VII. *Algunos datos sobre el efecto de las medidas adoptadas.* VIII. *Las inagotables trampas.* IX. *Referencias bibliográficas.*

### I. APRENDIZAJE DE DEMOCRACIAS CON ELECCIONES COMPETITIVAS<sup>2</sup>

La transición a la democracia y el final de los conflictos armados en los países de América Latina se inició en la década de 1970 y se extendió a todo continente en 1980. Ésta tuvo como característica el querer mejores democracias. Para ello se contempló, entre otros elementos relevantes, la creación de condiciones para que la representación política emergiera de elecciones competitivas y, también, la inclusión del principio la igualdad de las mujeres y la no discriminación. Pareciera haber sido el *zeitgeist* o espíritu de ese tiempo, de esa coyuntura. Ambos elementos se pueden observar tanto en los países que mantuvieron democracias legales en las décadas anteriores, como México, Colombia, Venezuela y Costa Rica, como en aquellos que salían de dictaduras, así como de conflictos armados.

---

<sup>1</sup> En memoria de Evangelina García Prince, feminista y política venezolana, generosa como pocas con sus saberes. Motivadora sin par. Con gratitud y admiración.

<sup>2</sup> Conferencia Magistral Inaugural presentada en el Seminario Internacional sobre “Reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Ciudad de México, los días 27 y 28 de septiembre de 2018.

Las constituciones de las dos últimas décadas del siglo XX y de la primera del siglo XXI nos muestran una integración amplia de derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. La igualdad de las mujeres formó parte de ese fenómeno integrador y así se extendieron los mecanismos nacionales de la mujer (MNM), conocidos también como mecanismos para el avance de la mujer (MAM) y tomaron forma de secretarías, institutos y ministerios. Se trataba de una búsqueda regional para tener democracias formales y, sobre todo, que fueran más representativas, incluyentes y que tuvieran elementos de democracia participativa. Lo anterior se llevó a cabo incorporando los principios de igualdad y no discriminación, el reconocimiento y el respeto a los derechos humanos y de la igualdad de las mujeres en la representación política (Díaz, 2016).

En muchos países se fundaron instituciones con autonomía del poder político para administrar y juzgar todo lo referente a elecciones competitivas en organizaciones políticas, en elecciones locales, estatales y nacionales y en algunos países, con competencia incluso para organizaciones intermedias de la sociedad. Estos organismos electorales, a su vez, firmaron dos protocolos: el de Tikal (1985) y el de Quito (1989), que fueron las primeras organizaciones regionales de organismos electorales del mundo y que en el año 1991 se unieron en la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore). En el contexto de democratización con una agenda de derechos humanos en el centro, no fue casual que la secretaria permanente de la Uniore, el Centro de Asesoría Promoción Electoral (Capel), fuese parte del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Hubo casi tres décadas de consenso democrático, plasmado no sólo en la ley sino también en la institucionalidad pública y en el ejercicio de una ciudadanía activa. Me refiero al periodo entre 1980 y 2010, pues en algunos casos las aperturas a la democracia se debieron a la pérdida de legitimidad de los gobiernos dictatoriales o autoritarios y grandes movilizaciones sociales que llevaron a negociaciones. En otros casos, como el del Paraguay, la transición se inició por un golpe militar de las entrañas de la dictadura, a inicios de 1989. Fueron años de búsqueda de mejor democracia.

El retroceso democrático se inició en Honduras el 27 de junio de 2009, con el golpe de guardia pretoriana contra el presidente Manuel Zelaya. El deterioro institucional y de la calidad de la democracia continuó y en países como Paraguay y Brasil comenzó con juicios políticos a Fernando Lugo y Dilma Rousseff. Se sucedieron inestabilidad, acusaciones de corrupción y reelecciones forzadas en países como Venezuela, Nicaragua, Perú y Haití, que no pudo consolidar un sistema político más incluyente e institucional. Este capítulo aún no se ha cerrado.

## II. PERSPECTIVAS EN LA BÚSQUEDA DE IGUALDAD DE LAS MUJERES

Los enfoques que han incidido directamente en las propuestas de reforma política de los derechos las mujeres han sido la igualdad, la perspectiva de género y de derechos humanos.

### 1. *Igualación*

La idea central de las sufragistas consistía en que para ser iguales había que entrar a los ámbitos masculinos, hacer lo que ellos hacen (Bareiro y Soto, 1997). Su propuesta fue tener poder de decidir quién gobierna, así como la representación política, es decir, lograr el reconocimiento de su ciudadanía para tener derechos políticos como los hombres. Sin duda alguna, las sufragistas rompieron los moldes y son consideradas como la primera ola del feminismo en América Latina. Las feministas sufragistas se negaban a ser sólo madres y a ser relegadas al ámbito privado como su único destino. Su voz pública se escuchó y fue denostada, pero en cada caso consiguieron “parlantes” masculinos. Estos fueron los aliados, generalmente intelectuales y políticos, que apoyaron su causa; en cada país el voto femenino se logró en alianza con hombres que argumentaron a favor de la igualdad.

TABLA 1. Reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en América Latina

Argentina	1947
Bolivia	1952
Brasil	1932
Chile	1949
Colombia	1954
Costa Rica	1949
Cuba	1834
Ecuador	1929
El Salvador	1939
Guatemala	1946
Haití	1950

Honduras	1955
México	1953
Nicaragua	1955
México	1953
Nicaragua	1955
Panamá	1946
Paraguay	1961
Perú	1955
Uruguay	1932
Venezuela	1946

FUENTE: CIM (1995: 7).

Si bien en muchos países las luchas de las sufragistas comenzaron en el siglo XIX, lo cierto es que se conquistaron los derechos políticos de votar y ser votada entre 1929 y 1961. En algunos países como Bolivia y Perú, primero tuvieron derechos políticos las mujeres letradas y, años después, se universalizaron los derechos políticos al establecerse el derecho al voto de las personas analfabetas. Esta lucha se conoce más como la conquista del voto femenino que por los derechos políticos, pues las mujeres buscaron decidir quién gobierna, más que gobernar ellas mismas. Esta situación se mantuvo hasta la redemocratización de los años ochenta y las mujeres fueron excepcionales en la representación política y en la conducción de los partidos políticos.

## 2. *Perspectiva de género y de derechos humanos*

El *género* es una categoría analítica; esta traducción al castellano proviene de la palabra *gender* en inglés. Dicha categoría permite explicar la ubicación de mujeres y hombres en la sociedad, así como las relaciones entre éstos en diferentes momentos de la historia y en distintas clases sociales. Sus principales ejes de análisis son *a)* sexo-género; *b)* lo público y lo privado, y *c)* trabajo productivo-trabajo reproductivo.

A efectos de este debate sobre reformas políticas en la región, el eje de análisis más relevante es el público-privado. En términos generales, este eje parte de la premisa de que, aunque existen excepciones, el ámbito público del gobierno

es masculino. En suma, en el ámbito público se deciden muchas de las reglas del ámbito privado, que es el ámbito al que han sido relegadas las mujeres.<sup>3</sup>

La categoría “género” no pretende explicar todas las relaciones de poder, sino que desde su inicio se vinculó con otras teorías sobre el poder y las relaciones sociales. La categoría, así como la teoría de género, explican una parte de las relaciones sociales, es decir, una dimensión de la construcción social del poder. Sin embargo, por ser de suma utilidad, la categoría se ha aplicado a investigaciones en todos los países del mundo, y en todos ellos ha contribuido a la comprensión de las relaciones entre hombres y mujeres.

Por tanto, con el análisis de género se pueden demostrar desigualdades, discriminaciones e injusticias que estaban naturalizadas. Entonces, si esa situación o relación no es producto de la naturaleza o de Dios, es parte de las relaciones humanas de poder. Si se acepta que esa situación o relación es injusta, se debe cambiar. Esa desnaturalización se ha hecho con investigaciones y con datos.

A partir de pensar en la transformación con base en investigación que desnaturaliza las desigualdades de género, se hacen propuestas, se las desarrolla, y se lucha para que sean aceptadas. Pero se ha visto que el movimiento feminista no se ha conformado con lograr la aprobación de su proyecto, sino que estudia si éste se cumple o no con los resultados esperados y, por tanto, si se cambia efectivamente la situación de desigualdad que viven las mujeres. Si no es así, a partir de nuevos análisis se reinicia el ciclo.

A partir del nacimiento del derecho positivo de los derechos humanos se incluyó la no discriminación por razón de sexo. Concretamente así fue tanto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ambos en vigencia desde marzo de 1976. Tres años después, la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de la ONU (CEDAW por sus siglas en inglés), que entró en vigencia en 1981.

Todos los países de la región ratificaron la CEDAW. La Convención tiene varios artículos pertinentes para basar propuestas de reformas electorales. Por ejemplo, el artículo 5° dispone la obligación de cambiar estereotipos de inferioridad o superioridad de un sexo sobre otro; el artículo 4° dispone la ne-

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, el derecho civil, hasta hace pocas décadas, disponía que la mujer necesitaba permiso del marido para ejercer profesión, comercio o industrial, dar sus servicios en locación, etc. Además, era el hombre quien decidía el domicilio conyugal y era el administrador no sólo de sus bienes propios, sino también de los gananciales y en algunos casos de los bienes propios de la mujer. Por su parte, el derecho penal tipificaba de manera diferente el adulterio femenino y el masculino, y también penalizaba de manera muy distinta en desmedro de las mujeres.

cesidad de tomar medidas especiales temporales para acelerar la igualdad de facto. Es decir, la propia Convención otorga la base jurídica a los países para adoptar lo que en inglés se conoce como *affirmative action* o acción afirmativa o positiva en castellano. A su vez, exactamente esto es lo que da base jurídica a las cuotas mínimas para las candidaturas de mujeres, o máximas, que ningún sexo sea incluido en más de un porcentaje de la lista dependiendo de la legislación y sistema electoral de cada país. En suma, la CEDAW cuenta con un artículo sobre la igualdad en la toma de decisiones, el artículo 7°.

Cada uno de los grandes tratados de derechos humanos cuenta con un comité que da seguimiento a su cumplimiento. La CEDAW es la única convención que otorga a su Comité, en su artículo 21°, el poder de interpretar el instrumento en Recomendaciones Generales (RG). En ese sentido, el párrafo 8 de la RG N° 25 ha dado la base jurídica para establecer el principio de igualdad sustantiva:

8° En opinión del Comité, un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

### III. LAS RECIÉN LLEGADAS CREARON CONDICIONES PARA TENER Y EJERCER PODER

El sujeto de transformación de los sistemas electorales para la igualdad de las mujeres ha estado compuesto por aquellas que se dedican a la política, las integrantes del movimiento feminista, así como del movimiento amplio de mujeres. Como las sufragistas, estas mujeres pudieron tejer alianzas y lograr apoyos no sólo de hombres intelectuales y algunos políticos; también con organizaciones regionales como la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), que actualmente forma parte de la OEA, pero lo distinto es que en muchos casos se logró apoyo de la prensa, o de parte de ella, y también de otros medios de comunicación, así como de organizaciones de derechos humanos y otras.

La representación descriptiva de mujeres en el poder legislativo de diferentes países se incrementó. A su vez, el movimiento feminista y amplio de mujeres trabajó para que hubiera mecanismos de igualdad (mecanismos para el avance de la mujer o MAM) que desarrollaran políticas públicas desde el poder ejecutivo, con el más alto nivel jerárquico. El momento de su creación fue variable, pero en la década de 1990 se creó la mayoría de los mecanismos. Éstos, a su vez, se relacionaron con sus pares de otros países en espacios multilaterales de la región. Las instituciones más importantes han sido Unifem, hoy ONU Mujeres, la CEPAL, que formó una mesa directiva y mantuvo conferencias regionales cada tres años en las que se debatió y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

En ese tiempo se desarrollaron también conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas. Dichas conferencias significaron un importante avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, principalmente en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993; la Conferencia Mundial de Población y Desarrollo, realizada en El Cairo en 1994; y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995.

En ese entramado de instituciones que buscaban ampliar el catálogo de derechos de las mujeres participaron tanto representantes gubernamentales como organizaciones de la sociedad civil. Éstas habían comenzado a trabajar en red regional, entre mujeres de América Latina y el Caribe hispano, desde 1981, cuando se realizó en Bogotá el primer Encuentro Feminista de América Latina y el Caribe. Estos encuentros se realizan cada tres años y los temas relacionados con la participación y la representación política han formado parte constantemente. También se ha debatido acerca de la participación de las mujeres en los movimientos antidictatoriales de la región. A pesar de la temporalidad de estos encuentros, muchas redes temáticas o más amplias funcionan de manera permanente. Todos estos espacios comunes son fundamentales para compartir argumentos, apoyarse mutuamente cuando se critican las normas vigentes o las políticas públicas, si se presenta un proyecto de ley, o para desarrollar apoyos para la aprobación de una norma o una política nacional o local.

En la Décima Conferencia de la Mujer de América Latina y el Caribe, reunida en Quito en el año 2007, se acordó la que sería la agenda posterior tanto de los MAM como de las organizaciones de mujeres. Las integrantes de la sociedad civil y las delegadas gubernamentales ya habían comenzado a plantearse la posibilidad de paso de las cuotas a la paridad. Estas ideas fueron influidas por las propuestas de la Primera Cumbre Europea “Mujeres en el poder”, reunida en Atenas en 1992, en cuya declaración se propone la paridad en la representación y se acuña el término *democracia paritaria*.



Otro de los grandes temas adoptados por la 10ª Conferencia de la Mujer de América Latina y el Caribe fue el de la igualdad para las trabajadoras del servicio doméstico, el principal empleo de mujeres jóvenes, pobres y de bajo nivel educativo en la región. No habían llegado las representantes gubernamentales con esa agenda. La Articulación Feminista Marcosur organizó un *side event* titulado “La mesa está servida”, que tuvo su impacto y en el Consenso de Quito se incluye la discriminación legal que subsiste para estas trabajadoras y la necesidad de lograr su igualdad legal. Al final de la conferencia todas las presentes aplaudieron el Consenso con guantes de goma anaranjados, como símbolo del trabajo doméstico remunerado y no remunerado, que fueron previamente repartidos por integrantes de la sociedad civil.

Es decir, se trabajó tanto el poder (político) como el no poder que habían tenido las trabajadoras del servicio doméstico remunerado para lograr la igualdad legal de su trabajo. A partir del Consenso de Quito, las ideas y la agenda construidas colectivamente incluyen tanto cuestiones de poder público como del no poder femenino y se han convertido en propuestas, en leyes, en datos estadísticos, en reformas políticas.

#### IV. TAN IMPORTANTE COMO LA PRESENCIA ES TENER VOZ PÚBLICA PROPIA

Mary Beard fue quien promovió la idea acerca de la necesidad de recuperar la voz pública de las mujeres. Según esta estudiosa del Imperio Romano y de la Grecia Clásica, durante 3 000 años en Occidente ha permanecido la prohibición de la voz pública femenina. La autora basa su afirmación en un relato de *La Odisea*. Penélope se harta de escuchar a sus pretendientes, que no paraban de narrar la muerte de su marido, Ulises, y la necesidad de que ella, reina de Ítaca contrajera nuevo matrimonio. Enojada, Penélope les pide que dejen de cantar cosas tristes, pero su adolescente hijo Telémaco le dice: “madre mía; vete adentro de la casa y ocúpate de tus labores propias, del telar y de la rueca... Este relato estará al cuidado de los hombres y, sobre todo, al mío. Mío es, pues, el gobierno de la casa”. La prohibición fue aceptada por Penélope, quien se encerró en su espacio privado y siguió tejiendo y destejiendo (Beard, 2018).

Son innumerables los ejemplos de prohibición y sanción hacia las mujeres por ejercer su voz pública en diferentes tiempos y países. A continuación citaré dos bastante ilustrativos. A Marie Jeanne Roland la guillotinaron en la Revolución Francesa “por su antinatural tendencia a la actividad política” (Galeano, 2008). Se la conocía como Manon Roland, esposa de Jean Marie Roland, ministro del Interior de la Revolución Francesa, quien se

suicidó al enterarse de la ejecución de su esposa. Ella había participado activamente en debates entre los girondinos, escribía en la prensa e, incluso, a reuniones organizadas por ella asistía el propio Robespierre (EcuRed, s/d).

En Paraguay, en 1901, un grupo de mujeres de Concepción enviaron un telegrama que decía: “Damas paraguayas envían sentido pésame elección senador traidor, José Segundo Decoud. Dios proteja destino patria”. Como consecuencia, estas mujeres fueron agredidas en la prensa, argumentando que desprestigiaban a sus maridos y familias metiéndose en lo que no les correspondía e incluso se despidió al telegrafista. Hubo dos intelectuales hombres, de diferentes partidos políticos, que las apoyaron con artículos en los principales periódicos: Cecilio Báez y Arsenio López Decoud (Monte y Martínez, 1999).

La voz pública es imprescindible para mostrar discriminaciones y abusos, pero también para generar propuestas legales y debates para la transformación de sociedades y Estados. También es indispensable para desarrollar políticas públicas como los sistemas nacionales de cuidados, impensables hace solamente unos años. Estas políticas permiten disminuir el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres y compartir el trabajo de cuidado con los hombres de la casa, con el Estado y con las empresas.

## V. LEYES DE CUOTAS Y LA SUPERACIÓN DEL 30 %: LAS EVALUACIONES

En el párrafo 184 de la Plataforma de Acción de Beijing se destaca que se estaba lejos de cumplir con el Objetivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de que para 1995 debía haber un 30 % de Mujeres en cargos de decisión. Se volvió a convertir en objetivo. La investigación especializada va cambiando a la par que la representación femenina aumenta de importancia. Por ejemplo, en la primera edición del *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (1998) no había un artículo específico sobre representación política de las mujeres; sí había uno de 10 páginas sobre representación de minorías y mujeres, cuotas, etc. (Sottoli, 1998). En la segunda edición hubo un artículo específico sobre representación de mujeres, de 10 páginas; para la tercera edición del tratado, se triplicó el número de páginas, porque la legislación al respecto se quintuplicó en la región (Bareiro, 2007; Bareiro y Soto, 2017).

Las primeras cuotas por ley que tenían el objetivo de acelerar la igualdad de las mujeres en la representación política se establecieron en Argentina en el año 1991. Hasta entonces había solamente cuotas voluntarias en partidos políticos, principalmente de la socialdemocracia europea. La

mayoría de los países iniciaron sus medidas con cuotas del 30%. Así fue en Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Panamá.

Algunos países establecieron cuotas por debajo y las aumentaron gradualmente como Brasil con 15% para municipios y luego 30%. En el caso de Ecuador se comenzó con 25% pero con mandato de aumentar 5% en cada elección hasta llegar a 50%. Por su parte, Perú y la República Dominicana comenzaron con cuotas de 25% para pasar luego a 30% el primero y a 40% el segundo. Paraguay es el único caso en el que se aprobó 20% para las primarias y nunca pudo cambiarse pese a múltiples proyectos presentados. Por encima del 30% inicialmente se encuentran Chile y Costa Rica, con 40%, aunque en el primer caso tiene formulación de cuota máxima de cualquiera de los sexos, no más de 60%, y Uruguay con 33% de cuota mínima de mujeres. Por último, debe señalarse que Guatemala y Venezuela no tienen cuotas ni medida alguna que acelere la igualdad de las mujeres. Sin embargo, en el segundo caso el Tribunal Electoral dispuso ocasionalmente que las listas debían ser paritarias.

En 2008 y 2009 se realizaron tres evaluaciones a las leyes de cuotas y su aplicación en la región. La primera fue editada por Marcela Ríos Tovar bajo el título *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Por otro lado, las autoras Nérida Archenti y María Inés Tula editaron el libro *Mujeres y política en América Latina*. Finalmente, el libro *Igualdad para una democracia incluyente*, de Line Bareiro e Isabel Torres García, constituye otro importante esfuerzo de análisis. En este último trabajo se llegó a la conclusión, a partir del análisis de la información proveída por organismos electorales de los 11 países que en ese momento tenían leyes de cuotas, que las cuotas funcionan si se dan las siguientes condiciones:

- Adecuado funcionamiento del Estado de derecho. Es decir, se cumple la ley.
- Existencia de una ciudadanía activa de las mujeres. En la mayoría de los casos hubo que controlar y protestar. En algunos casos como el argentino, se judicializó e incluso se llevó al sistema interamericano, hasta lograr una excelente reglamentación.
- Existencia de una opinión pública favorable. Esto es fundamental principalmente en sistemas de listas cerradas no bloqueadas. Por ejemplo, en Perú las mujeres han subido de lugar, pero en la República Dominicana bajan por lo general.
- Mecanismos adecuados al sistema electoral del país.

## VI. LA PARIDAD

La paridad se trata de la incorporación del principio constitucional de igualdad en la representación política democrática, tomando en consideración la diferencia sexual. Es decir que se coloca la diferencia entre hombres y mujeres a la par que las diferencias territoriales y de las diferencias ideológicas o de liderazgo. La paridad fortalece y actualiza a la democracia representativa. El primer país del mundo que la integró a su Constitución como principio y formuló leyes al respecto fue Francia en 1998. En este caso, democracia paritaria y paridad en la representación legislativa es lo mismo, porque se trata de una democracia parlamentaria. Al único país europeo al que se extendió la paridad de 50% fue Bélgica. En África tienen norma de paridad Senegal y Túnez. Fue maravilloso cuando este último país estableció las listas cebra, un nombre distinto para lo que en otros países se llama trenza, lista cremallera, o alternancia mujer-hombre u hombre-mujer.

En América Latina hay ocho países con norma de paridad, tres de ellos con normas constitucionales: Ecuador, Bolivia y México. Las constituciones ecuatoriana y boliviana tienen normas de paridad que crean un sistema de paridad, más allá de la representación legislativa, pues la establece para órganos electivos, organizaciones y diferentes representaciones. En la reforma constitucional de 2014, México incluyó el principio de paridad como obligación de los partidos para garantizar la paridad en sus candidaturas a representantes en el poder legislativo. En suma, en el año 2019 se hizo en dicho país una reforma constitucional más amplia que contempla como obligación, conformar paritariamente los principales cargos de designación y postulación de los tres poderes del Estado. Se han exceptuado las candidaturas a gubernaturas, lo que muestra que la mayor resistencia es a cargos ejecutivos unipersonales.

Nueve países tienen legislación paritaria: Ecuador, Bolivia, México, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Perú y Argentina. Dos de ellos tienen regulación deficiente de la paridad y sobre ello volveremos más adelante. En 2019, Perú adoptó una norma de 40% inicial para las primarias con alternancia, lo que debe reflejarse también en la lista a competir. El porcentaje aumentará 5% en cada elección, llegando al 50% en el año 2031. Sin embargo, en la convocatoria realizada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se publicó una resolución por la cual no se aplicaría la Ley 30996, aprobada en agosto de 2019, para las elecciones extraordinarias de congresistas que se realizaron el 26 de enero de 2020, a raíz de la disolución del Congreso. En 2020, finalmente, se aprobó la Ley 31030, que incluía la paridad con alternancia.

En América Latina, paridad no es igual a democracia paritaria como en Europa, sino un paso imprescindible para avanzar hacia la democracia

paritaria. Hasta ahora, el documento que ha orientado el debate sobre democracia paritaria ha sido la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria aprobada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) y elaborado conjuntamente con ONU Mujeres.

## VII. ALGUNOS DATOS SOBRE EL EFECTO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

De acuerdo con la base de datos de la Unión Interparlamentaria, desde el año 2017, América Latina, incluyendo a los dos países del Caribe hispano, era la región del mundo con mayor porcentaje de mujeres en sus legislativos (30%). En 2018 y hasta mediados de 2019, cuatro países latinoamericanos con legislación de paridad figuraban entre los 10 con más alto porcentaje de mujeres en el mundo: Bolivia, México, Nicaragua y Costa Rica. De éstos, Bolivia era el único que había llegado a 50% de mujeres en el total de cargos legislativos. México, Nicaragua y Costa Rica se encontraban con 48.2%, 45.7% y 45.6%, respectivamente, ocupando el 4°, 7° y 8° lugar del mundo.

En noviembre de 2019, Bolivia mantuvo el tercer lugar mundial por sus altos niveles de representación femenina, en tanto que México bajó al quinto lugar y Costa Rica al lugar 12 con el mismo porcentaje que tenía anteriormente. Nicaragua descendió al lugar 13, pues su porcentaje de mujeres decreció a 44.7%, a pesar de que no hubo elecciones legislativas en este tiempo. Esto se debió al aumento del porcentaje de mujeres en los legislativos de algunos países europeos, como Andorra, España, Suecia y Finlandia. Pero también de países africanos; así, Namibia ocupa ahora el lugar 10 del mundo y Sudáfrica el 11.

## VIII. LAS INAGOTABLES TRAMPAS

En los últimos años hemos debatido y hecho pública una serie de trucos para desplazar u ocupar el lugar de las mujeres. Éstos son ejercidos principalmente por varones que pretenden ser candidatos ocupando el lugar de las mujeres. La mayoría de esos trucos son ya suficientemente conocidos y se han dado en los diversos países. A continuación, se mencionan algunos:

- La transformación de nombres de hombres en femeninos para inscribirse en las listas y dar la impresión de que son mujeres.
- La obligación de renuncia de la mujer que cubrió la cuota o paridad para reemplazarla por su suplente varón.

- La interpretación de la alternancia como rotación de suplentes a titulares a mitad del mandato, pero que solamente es aplicado en casos de mujeres titulares.
- La creación de obstáculos para la asunción al cargo de la mujer que fue electa.
- Hombres heterosexuales que se declaran mujeres trans para inscribirse como mujeres.

El éxito en el aumento del poder institucional de las mujeres en el mundo también da lugar a ataques muy fuertes a través de distorsiones, falseamientos y descalificaciones a sus propuestas. Estas prácticas han llevado incluso a que los temas de igualdad de las mujeres y las reivindicaciones feministas, junto a los derechos humanos, se hayan convertido en el centro de disputas electorales, como sucedió en las elecciones costarricenses de 2018. Dos ejemplos de trampas que hacen desaparecer la paridad, pese a grandes declaraciones y que provienen de la misma ley o de la autoridad electoral, se encuentran en dos ejemplos concretos. Panamá y Honduras se encuentran en los lugares 96 y 97, respectivamente, del *ranking* de la Unión Interparlamentaria (IPU).

En el caso de Panamá, luego de poner en la ley electoral todos los recaudos para que haya paridad, incluyen una disposición según la cual el mecanismo partidario de la mujer puede justificar la exclusión, es decir, el no cumplimiento de la norma de paridad (Código Electoral Panamá, modificaciones de 2017):

Artículo 303. En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las elecciones generales, las postulaciones se harán garantizando que, efectivamente, como mínimo, el 50 % de las candidaturas sean para mujeres.

Los partidos deberán cumplir con el mínimo establecido de los candidatos a cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electos. No será admitida ninguna lista que no cumpla con estos requisitos (...)

En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.

De hecho, el párrafo final da el camino para que, como sucede en la realidad, ningún partido cumpla con la paridad. Lo peor del caso es que hace cumplir al mecanismo interno de igualdad el rol de justificar la exclu-

sión de las mujeres. Yara Campos, magistrada suplente del Tribunal Electoral de Panamá, expresó que:

El Tribunal Electoral inscribe las listas para las primarias con menos del 50 % exclusivamente si tiene la certificación del mecanismo partidario de la mujer que suele decir más o menos, que “No hubo más mujeres que manifestasen su voluntad de ser candidatas”. Existen dos recursos para impugnar tales dichos pero nunca han sido usados.

Es posible que la no impugnación de los dichos se deba a que los dos artículos del título VIII, que trata sobre delitos y faltas electorales, el 465 y 469, conllevan penas privativas de libertad, si se comprueba la falsedad de los dichos. En el caso de Honduras, la trampa se ubicó al reglamentar el mecanismo de alternancia. Así, luego de decir que “puede” haber alternancia desde la primera posición en la lista, la misma es “obligatoria” recién desde determinada posición que dificulta la elección de mujeres. A ello se agrega que Honduras tiene un sistema de elección con voto preferencial, es decir, de listas cerradas no bloqueadas y con una preferencia. Además, la obligación de alternancia varía según el número de representantes a ser elegidos en cada departamento del país (tabla 2). Evidentemente, se trata de una reglamentación que hace imposible el logro de la paridad.

TABLA 2. El mandato de posición en el sistema electoral de Honduras

Número de diputadas(os)	Se exige la alternancia a partir de la Posición
Departamentos de 3, 4, 5 y 6 diputadas(os)	3 posición
Departamentos de 7, 8 y 9 diputadas(os)	4 posición
Departamentos de 20 y 23 diputadas(os)	5 posición

FUENTE: Tribunal Supremo Electoral, Reglamento de aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales, elecciones primarias 2017.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAREIRO, Line, 1996, “Las recién llegadas. Participación política de las mujeres en América Latina”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- BAREIRO, Line y SOTO, Clyde, eds., 1997, *Ciudadanas. Una memoria inconstante*, Caracas, CDE y Editorial Nueva Sociedad.
- BAREIRO, Line y SOTO, Lilian, 2019, “Representación política de las mujeres”, en NOHLEN, Dieter, VALDÉS, Leonardo y ZOVIATTO, Daniel, *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México, FCE, pp. 728-756.
- BAREIRO, Line, 2007, “Representación política de las mujeres”, en NOHLEN, Dieter, ZOVIATTO, Daniel, OROZCO HERNÁNDEZ, Jesús y THOMPSON, José, comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, IIDH-CAPEL, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal Electoral, pp. 679-692.
- BEARD, Mary, 2018, *Mujeres y poder. Un manifiesto*, Barcelona, Crítica.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2007, *Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, ONU, CEPAL, Quito, Ecuador, <<https://www.cepal.org/es/eventos/decima-conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe>>.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES, 1995, *Participación Política de las Mujeres*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos.
- DÍAZ GARCÍA, Victoria, 2016, *Los mecanismos nacionales y regionales de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, Panamá, ONU Mujeres Regional, Caribe Hispano.
- ECURED, s/d, *Marie Jeanne Roland*, <[https://www.ecured.cu/Marie\\_Jeanne\\_Roland](https://www.ecured.cu/Marie_Jeanne_Roland)>.
- GALEANO, Eduardo, 2008, *Especios. Una historia casi universal*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, 1989, *Acta constitutiva de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur*, San José, Costa Rica, <<https://www.iidh.ed.cr/capel/asociaciones-de-organismos-electorales/protocolo-de-quito>>.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, 1991, *Acta constitutiva de la Unión Interamericana de Asociaciones Electorales*, <<https://www.iidh.ed.cr/capel/asociaciones-de-organismos-electorales/uniore>>.



- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, 1998, *Acta constitutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*, Panamá, <<https://www.iidh.ed.cr/capel/asociaciones-de-organismos-electorales/protocolo-de-tikal>>.
- MONTE, Mary y MARTÍNEZ, Ofelia, 1999, *Dios proteja destino patria*, CDE, Asunción, <<http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/1999/12/Dios-Proteja-Destino-Patria.pdf>>.
- NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel, comps., 1998, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, IIDH, Universidad de Heidelberg, Tribunal Supremo de Elecciones e Instituto Federal Electoral.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1966, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ONU, Oficina del Alto Comisionado, <<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1966, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ONU, Oficina del Alto Comisionado, consultar en: <<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1979, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ONU, Oficina del Alto Comisionado, <<https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2015, *Plataforma de Acción de Beijing*, ONU Mujeres, Beijing, <<https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO, 2015, *Norma marco para consolidar la democracia paritaria*, ONU Mujeres y Parlatino, <[https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf)>.
- SOTTOLI, Susana, 1998, “Representación de minorías y de mujeres: cuotas”, en NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel, comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, IIDH, Universidad de Heidelberg, Tribunal Supremo de Elecciones E Instituto Federal Electoral.